354.62:U89RA

عثمان ، عثمان خليل .

354.62
U89RA

29 Jan 65

28 Jan 65

J. Lib.

JAFET LIB.
24 AUG 1998
Circulation Dept.

تجليد صالح الدقر
قلقوق ٢٢٩٧٧

354.62
U89eA



كلية الحقوق

LIBRARY

اللامركزية
و
نظام مجالس المديريات في مصر

دراسة مقارنة

للدكتور عثمان خليل عثمان
أستاذ القانون الإداري بكلية الحقوق
بجامعة فؤاد الأول

رسالة دكتوراه نوقشت يوم ٣ مايو سنة ١٩٣٩ أمام لجنة المحكمين المشكلة من :

جناب الأستاذ ديبوا ريشار . . . . . رئيسا
حضرة الأستاذ وايت ابراهيم بك . . . . . } عضوين
حضرة الأستاذ وحيد فكرى رأفت . . . . . }

مطبعة جامعة فؤاد الأول
القاهرة - ١٩٤٨

LIBRARY

مقـــدّمة

إن معضلة اللامركزية التى نتناولها بالبحث لتعتبر من أهم الأمور التى تشغل بال مصرنا فى عهدها الجديد ، ولقد ردد ذلك خطاب العرش الاخير بتاريخ ١٢ أبريل سنة ١٩٣٨ حيث قال : « وتعنى حكومتى فيما يتعلق بنظام الحكم باشاعة الروح الدستورية ، وتمكنها فى الشئون العامة ، وإكمال تنظيم الهيئات النيابية المحلية ، وتوسيع اختصاصاتها . وتعرض عليكم بعد الآن ما تقتضيه هذه الأغراض من مشروعات القوانين » .

ومن الناحية القانونية لم يغفل الفقهاء بيان ما لهذا الموضوع فى بلادنا من مركز خاص . وكان لمذكرات أستاذنا المسيو ديبوا ريشار لطلبة الدكتوراه فضل لفت نظرنا إلى ذلك البحث الهام وتوجيهنا شطر تلك الدراسة التى نتقدم بها الآن .

وإلى جانب هذه الاعتبارات السياسية والفقهية يجب أن نلاحظ — من حيث الواقع — أن التيار الحديث قوى فى مصر نحو التوسع فى الاستقلال اللامركزى بصورتيه المحلية والمصلحية . وهذا كله يزيد أهمية الموضوع الذى نعالجه ويضاعف مقدار ما له فى حاضر بلادنا ومستقبلها من قيمة خاصة .

على أن تلك المعضلة لم تلق بمصر فى الماضى ما هى حقيقة به من العناية والاهتمام ، بيد أنها قد شغلت الفقه القانونى ورجال السياسة والرأى العام فى أوربا سحابة السنوات المائة الأخيرة . والواقع أن مسألة المركزية واللامركزية لم تكن قادرة على أن تشغل أذهان المصريين فى القرن التاسع عشر حين كان الحكم مطلقاً والبلاد مشغولة بالحملات الحربية تارة وبالحركات الداخلية بل وحادثات السياستين الداخلية والخارجية تارات أخرى ، مما عصف بالبلاد فى النهاية وأدى إلى احتلال الانجليز إياها سنة ١٨٨٢ ، على إثر الثورة العرابية .

وفى سنى الاحتلال الطويلة عنى الانجليز بوضع النظم على نحو يجعلها متمشية وروح هذا الاحتلال ومتسقة مع مقتضياته ، ولذا لم يعنوا عناية جدية بنظام الحكم الذاتى المحلى

الذى جعله جلادستون هدف ذلك الاحتلال فى تصريحه أمام مجلس العموم البريطانى بتاريخ ١٦ أغسطس سنة ١٨٨٢ . كما أنه لم يكن ليرجى أن يقرر الانجليز الحكم الذاتى المحلى حقاً ، لما فى ذلك من دلالة على أهلية البلاد لحكم نفسها بنفسها ، فضلا عما فيه من إضعاف ليد الحكومة المركزية التى كانت حينذاك فى قبضة يدهم . لذلك أرادوا فقط تحدير التيار الديمقراطى الذى أقام الشعب وأقعده إذ ذاك ، فأعطوا البلاد سنة ١٨٨٣ نظاماً نيابية اسماً أكثر منها فعلا . وكان نصيب المديريات من ذلك حكما ذاتياً صوريا صاغته — هو ومجلس شورى القوانين والجمعية العمومية — يد اللورد دوفرين (Dufferin) مبعوث بريطانيا فوق العادة فى مصر فى ذلك الوقت .

أما الجو الذى عملت فيه هذه النظم ومن بينها مجالس المديريات فلم يكن مؤاتياً كذلك ، لأن الاحتلال قد وجد فى هذه الخرقة البالية من الديمقراطية والحكم المحلى ثوبا فضفاضاً على المصريين بحجة أن الشعوب أحوج إلى النظام والاستقرار منها إلى الحرية والاستقلال ، وانه اذا ما أقبل النظام فلن تكون الحرية بعيدة أبداً :

" *Where Order deigns to come,*
Her sister, Liberty, cannot be far "(١).

وقد أفصح التعبير عن هذا الشعور وعن الجو الذى عاشت فيه تلك النظم ، معتمد بريطانيا فى مصر من سنة ١٨٨٣ حتى سنة ١٩٠٧ (اللورد كرومر) حيث يقول :

" What Egypt most of all required was order and good government. Perhaps, *longo intervallo*, liberty would follow afterwards. No one but a dreamy theorist could imagine that the natural order of things could be reversed, and that liberty could first be accorded to the poor ignorant representatives of the Egyptian people, and that the latter would then be able to evolve order out of chaos (٢) ".

---

(١) Akenside, Pleasurs of the imagination — ذكره اللورد كرومر . راجع مؤلفه عن : Modern Egypt ، لندن سنة ١٩٠٨ ، الجزء الأول ، ص ٣٤٣

(٢) المرجع السابق . [ولقد أغفل اللورد كرومر فيما قال ان مبعث ما تصوره من اختلال فى النظام كان ثورة المصريين ضد التدخل الأجنبي فى شئون البلاد على التفصيل المعروف . يراجع فى ذلك بصفة خاصة كتاب « تاريخ الحركة القومية » للأستاذ عبد الرحمن الرافعى بك ، سنة ١٩٢٩ . وكذلك مؤلف الأستاذ محمد صبرى بعنوان : La genèrse de l'Esprit National Egyptien ، باريس ، سنة ١٩٢٥] .

يتضح من كل ذلك أن مجالس المديريات المصرية قد ولدت ضعيفة كل الضعف وبدأت عملها فى جو غير ملائم ، ويضاف إلى ذلك ما عرفناه من أن الحريات القومية قد شغلت فى ذلك الوقت أذهان المصريين عن موضوع الحريات المحلية طوال عهد الاحتلال وعهد الحماية ، بل انه استمر على ذلك إلى حد كبير خلال المرحلة الأولى من عهد الاستقلال وهى المرحلة التى بدأت بعد الثورة المصرية باعلان استقلال البلاد سنة ١٩٢٢ استقلالا مقيداً بتحفظات تصريح ٢٨ فبراير الأربعة المعروفة ، فقد استمر جهاد مصر الغالب موجهاً بعد ذلك نحو فك هذه العقال الأربعة التى حلت بمعاهدة التحالف المصرى البريطانى المبرمة فى ٢٦ أغسطس سنة ١٩٣٦ والتى أعقبها الغاء الامتيازات الأجنبية فى مؤتمر مونترو بتاريخ ٨ مايو سنة ١٩٣٧ ثم أخذت مصر مكانها فى عصبة الأمم ودخلت فى عهد من الحياة جديد .

وهنا ينقشع الكثير من كثافة الحجاب السياسى لتظهر لعين مصر أهمية إداراتها المحلية ، وهنا أيضاً يكون بحثنا قد جاء فى حينه ليلقى الضوء على نظمنا المحلية الحاضرة ، والسابقة خلال المدة التى عرفنا فيها فكرة المجالس المحلية وهى البالغة فى بلادنا أكثر من نصف قرن . وكل طمعنا أن تكون هذه الدراسة المتواضعة مفيدة للعاملين على اصلاح نظم الكنانة والساهرين على أمورها . ولا يفوتنا أن نلفت النظر إلى ما خلفته حياتنا المحلية حتى اليوم من عظات ووثائق تضيق بها أقلام المحفوظات والدواوين بالوزارات والمصالح والهيئات المحلية نفسها . فالى هذه وتلك نلفت نظر رجال الحكم وفقهاء القانون حتى نفيد من تلك الكنوز العلمية التى نسج العنكبوت على الكثير منها أسداله ، وإنا وقد أدركنا فضل هذه الوثائق على بحثنا — لنذكر بالشكر فضل وزارة الداخلية وبعض حضرات المديرين وأستاذنا الدكتور محمد عبد الله العربى (بك) والأستاذ محرم فؤاد ونخص بالذكر الأستاذ عباس علام مدير إدارة مجالس المديريات بوزارة الداخلية الذى فتح لنا كل ما استغلق من ملفات إدارة مجالس المديريات وأعمال اللجان المختلفة المتصلة بها .

وإن تلك المكرمة — إلى جانب ما للأساتذة الذين عملت معهم فى هذه الرسالة من مكارم — لتجعلنى كبير الثقة فى أن يلفت مؤلفى هذا أنظار الأوساط العلمية

والعملية — إلى ما للحكم الذاتى المحلى من أهمية عالمية عامة ومصرية خاصة ، وإلى ما يجب أن يختص به هذا الفرع من الدراسات الادارية من رعاية واهتمام .

حقاً إن مسائل المركزية واللامركزية ، والوزارية واللاوزارية وما اليها ، أمور لا ينضب معينها ، ومباحث لا تمتد اليها يد القدم ، ذلك لأن « معضلة الحصول على ادارة صالحة — كما قال الرئيس الأمريكى Taft سنة ١٩١٢ فى رسالته الى البرلمان — ليست من المسائل التى تحل دفعة واحدة وفى وقت واحد ، بل هى معضلة مستمرة الوجود دائمة التجدد [١] » .

ونظراً لما بينت من أهمية خاصة لهذه المعضلة فى مصر خصوصاً فى طورها الحالى ، ولما لا يخفى من جدة هذا الموضوع لدينا ، كرست جهدى أولا لدراسة اللامركزية من الناحية النظرية ، جاعلا ذلك أساساً لكل ما يليه من تطبيقات عملية .

وفى الدراسة التطبيقية رأيت البدء بنظام مجالس المديريات آملا أن يوفقنى الله بعد هذه الرسالة إلى تكملة حلقات هذا الموضوع فأدرس فى مباحث لاحقة ، النظام البلدى ، ونظام المؤسسات العامة ، حتى أستكمل بذلك تحليل معضلة الادارة اللامركزية فى صورها المتعددة ، وهى المعضلة التى ترمى — كما قال Paul Boncour — الى اخراج الديمقراطية من عالم السياسة السطحى الى عالم الحقائق الادارية والاقتصادية والاجتماعية [٢] .

---

(١) الدكتور العربى (بك) : مبادىء القانون الادارى المصرى والمقارن ، ص ٢٧ و ٢٨ . ومقالة بمجلة القانون والاقتصاد ، سنة ١٩٣٤ ، ص ٤٩٩

(٢) Paul Boncour, La République et la Décentralisation, renaissance latine du 15 juillet 1903.

اللامركزية

تمهيـــد

من المعروف أن للحكومة وظيفتين : وظيفة الحكم ، ووظيفة الادارة . ولقد كانت العناية بالأولى فيما مضى أكثر منها بالثانية ، أما اليوم فقد جبت أهمية هذه أهمية تلك ، وأصبحت هى المخصوصة بالقسط الأكبر من عناية الفقهاء وجهود الباحثين . فالمعضلات الادارية هى فى الواقع التى تشغل الأذهان اليوم بصفة خاصة حتى أنها لتكاد تعترض سبيل كل باحث فى شئون الدولة .

وفى مقدمة هذه المعضلات نجد اللامركزية الادارية التى لم تغفلها أية هيئة تشريعية فى فرنسا مثلا منذ الثورة ، والتى استهوت الكثيرين من رجالات فرنسا السياسيين ومشاهير الفقهاء فيها والباحثين ، فحملوا لواء الحريات المحلية ، وجاهدوا طويلا لاعلاء شأنها وتوسيع رقعتها .

وإننا إذ نعنى الآن بهذه اللامركزية بصفة عامة ، وفى مصر بصفة خاصة ، نرى لزاماً أن نبدأ بتحديد مدلولها . ولهذا يمكننا القول بأن اللامركزية الادارية « طريقة من طرق الادارة ، تتضمن توزيع الوظيفة الادارية بين الحكومة وممثلى الشعب ، الذين يباشرون اختصاصهم فى هذا الشأن تحت رقابة الدولة » .

فاللامركزية إذن تتناول الوظيفة الادارية (La fonction d'administrer) دون أن تمتد إلى وظيفة الحكم (La fonction de gouverner) .

وعليه يتلخص موضوعنا فى معرفة ما إذا كان من الواجب أن يعامل الشعب معاملة قاسية توكل بمقتضاها أموره كلها إلى الحكومة ، أم يجب أن يترك للشعب نصيب مذكور فى إدارة شؤونه تحت إشراف الدولة . . . وبعبارة أخرى نحلل المبدأ القائل : « الحكم للدولة والادارة للاقليم[1] » .

---

(1) راجع رسالة مارتان (Le gouvernement à l'Etat, l'administration au pays.) (Martin) وعنوانها : "Les idées de Turgo sur la décentralisation administrative"

هذا هو لب اللامركزية الادارية . ومنه يتضح أن هذه المعضلة من الدقة بمكان ، وأنه لا يمكن البت فيها بكلمة فاصلة ومرة واحدة ؛ وإنما يجب أن تراعى فى شأنها ظروف كل حالة على حدة ، وتقدر ملابسات كل زمان مستقلة ، فالمسألة اعتبارية قبل كل شيء ، وسيتبين لنا ذلك جلياً فيما بعد .

على أننا قبل أن ندخل فى تفاصيل ذلك يجب منطقياً أن نفرق بين هذه اللامركزية وبين النظم المجاورة لها ، ونعنى بذلك : الاتحاد المركزى (Fédéralisme) من جهة ، والمركزية (Centralisation) من جهة أخرى .

فاذا ما وضحت معالم تلك اللامركزية وتبينت دلالتها ، أردفنا ذلك بتحليل هذه الفكرة لنتعرف ما لها من مزايا ومايشوبها من عيوب ؛ ومن بعد ذلك نختم هذه الدراسة النظرية ببيان مدى الاستقلال الذى تتضمنه اللامركزية ، أو بعبارة أخرى ببيان « حدود اللامركزية » ، وهى حدود تقوم أساساً على ما نسميه « الرقابة الادارية على الهيئات المستقلة » ، وهى الرقابة التى تعرف عادة باسم « الوصاية الادارية » .

وعلى هذا النحو نقسم هذا القسم النظرى الى فصول أربعة على النحو التالى :

الفصل الأول : اللامركزية والاتحاد المركزى .

الفصل الثانى : اللامركزية والمركزية .

الفصل الثالث : مبررات اللامركزية ومضارها .

الفصل الرابع : حدود اللامركزية .

الفصل الاول

اللامركزية والاتحاد المركزى

يفترق هذان النظامان أحدهما عن الآخر افتراقاً كبيراً ، ومرد ذلك أساساً هو أن اللامركزية الادارية طريقة لادارة دولة بسيطة (Etat simple) فى حين ان الاتحاد المركزى — وهو الذى يسمونه كذلك « لامركزية سياسية » — هو صورة لحكم دولة مركبة (Etat composé) . على أن هذا الاختلاف لا يفيد عدم وجود أى وجه للشبه بين اللامركزية والاتحاد المركزى ، بل على العكس من ذلك يوجد بينهما الكثير من هذه الأوجه . ولكن يجب ألا يؤدى ذلك التشابه بدوره إلى الخلط بين هذا وتلك إلا إذا كان الأمران متشابهين فى الجوهر وإن افترقا فى العرض . فان كان الأمر كذلك حق لنا أن نعتبر الاتحاد المركزى « لامركزية سياسية » فتتحد تسمية النظامين مراعاة لاتحاد عنصرها . أما إن كان العكس ، ووجدنا أن الافتراق فى الجوهر ، وأن الاتفاق فى العرض ، وجب أن نباعد ما بين الاسمين وألا ندع عبارة « لامركزية سياسية » توهم بوحدة الجوهر وتوقع اللبس بين أمرين جد مفترقين .

وإنا لنلاحظ قبل كل شىء ان الفقهاء مختلفون فيما بينهم على هذا الأمر . أما أغلبيتهم ومنها هوريو وبيرتلمى ودوجى ، فيفرقون بين هذين النظامين . وآخرون — على خلاف ذلك — يرجعون نظام اللامركزية ونظام الدولة المتحدة اتحاداً مركزياً إلى طبيعة واحدة ، ويعتبرون الاتحاد المركزى مجرد تطور للامركزية الادارية ، وانه ليس إلا خطوة واسعة فيها . فاذا منحنا أحد الأقاليم المتمتعة باللامركزية الادارية الحق فى المساهمة فى تكوين إرادة الدولة صاحبة السيادة ، أصبح هذا الاقليم « دويلة » (Etat fédéré) داخلة ضمن دولة متحدة اتحاداً مركزياً ، أى مركبة . وفى هذه الحالة تكون اللامركزية الادارية قد تحولت إلى مايسمونه لامركزية سياسية ، فتكون

هذه الأخيرة إذن مجرد خطوة أوسع من الأولى ، ولا يتضمن هذا الاتساع افتراقا بينهما من حيث الطبيعة والجوهر . ومن القائلين بهذا الرأى Le Fur و Jellineck .

وإنا لنلفت النظر إلى أن تسمية نظام الدولة المتحدة اتحاداً مركزياً باسم «اللامركزية السياسية» قد أدى إلى خلط هذين النظامين أحدهما بالآخر خلطاً لم يخدع العامة فحسب ، بل والفقهاء أنفسهم . فالتحدث عن «اللامركزية الادارية» وعن «اللامركزية السياسية» يوحد من غير شك بين أصلهما فى الذهن ، فيسهل بالتالى اللبس فى أمرهما وتداخل إحداهما فى الأخرى ، كما يسهل نسيان الوصف المفرق بينهما (إدارية أوسياسية) فتؤخذ إحداهما بذنب الأخرى وتحمّل ظلماً أوزارها ، وهـذا ما حدث فعلا فى فرنسا عندما اتُهم المدافعون عن نظام اللامركزية الادارية بالرغبة فى تقسيم البلاد إلى دويلات وفى إلحاقها بالدول المتحدة اتحاداً مركزياً ، وقد حدا ذلك برجال حكومة الجمعية الوطنية (Convention) إلى اقتراف أسوأ الاخطاء ، فاتهموا المحتجين على الغاء الحريات المحلية بالرغبة فى نظام الاتحاد المركزى بل ان من هؤلاء من كانوا يساقون أحياناً إلى المقصلة بتهمة الاعتداء على أمن الدولة[١] .

من ذلك تتضح أهمية الفصل فى هذا الأمر ، ومعرفة مدى كل من التشابه والتعارض بين هذين النظامين . وهذا ما نتحراه فيما يلى من مقارنات :

١ — اللامركزية ونظام الاتحاد المركزى من حيث الأصل والروح والتطور

اللامركزية — كما يقول العلامة هوريو — هى قبل كل شىء وبحكم طبيعتها نظام شعبى الأصل مرجعه الأمة وغايته الأخذ بيدها . وذلك لأنها تبغى الرجوع فى تعيين عمال الادارة المحلية وإدارة المؤسسات العامة إلى الأمة لا إلى الحكومة المركزية[٢] . وهذه هى الصفة الجوهرية للاستقلال الادارى أو اللامركزية . فما هو نصيب نظام الاتحاد المركزى من هذه الصفة الجوهرية ؟

---

(١) راجع رسالة لانلو (Lanlaud) وموضوعها : "La Décentralisation et les Conseils Généraux" — باريس ، سنة ١٩٠١ ، ص ٥ وما بعدها .

(٢) هوريو (Hauriou) . مؤلفه : "Précis de dr. adm. et de dr. pub."

لا يرجع نظام الاتحاد المركزى حتما إلى أصل شعبى يرمى إلى تغليب جانب الأمة ، وذلك لأن الدويلات المتحدة اتحاداً مركزياً كثيراً ما تكون شديدة المركزية بعيدة — فى داخلها — عن الحكم الذاتى المحلى . على أن ذلك لا يمنع هذا النظام من أن يأخذ أيضاً بأساليب هذا الحكم الذاتى المحلى ، ولكن على غير سبيل الالزام . وعليه فبينما اللامركزية حركة شعبية فى أصلها ، ووجهتها حقوق الأمة ، إذا بنظام الاتحاد المركزى حركة لا تلازم بينها وبين هذا المصدر الشعبى ، فقد تراعى جانب الشعب وقد تطغى كل الطغيان عليه فتخضعه لنظام مركزى قد يكون أكثر تطرفا من المركزية التى تأخذ بها دولة بسيطة غير مركبة . فكما قال « لانلو » (Lanlaud) : قد تكون الدولة بسيطة واحدة ومع ذلك شديدة الأخذ بنظام الاستقلال الذاتى فى حين قد تكون غيرها متحدة اتحاداً مركزياً ولكنها مع ذلك مغرقة فى المركزية الادارية [١] .

هذا من ناحية ، ومن ناحية أخرى قيل ان اللامركزية نظام يتفق عادة مع رغبات الشعوب فى حين ان نظام الاتحاد المركزى قلما ترغب فيه الشعوب بصفة عامة ، وإن نظرة إلى اتجاه الرأى العام المصرى مثلا لتكفى لبيان ما هناك من شعور قوى للأخذ باللامركزية الادارية ورغبة صادقة فى اطراد تقدم الحكم الذاتى المحلى بالبلاد ، وذلك فى حين انه قد لا يفكر مصرى فى أن يقسم مصر الى دويلات تتحد اتحاداً مركزياً على نمط الولايات المتحدة الامريكية أو المقاطعات السويسرية .

٢ — اللامركزية والاتحاد المركزى من حيث وحدة الدولة السياسية

النظام اللامركزى يبقى على وحدة الدولة السياسية أعنى بذلك وحدة القانون . أما الاتحاد المركزى فيقضى على هذه الوحدة ، وعلى ذلك إن امتد الاستقلال المحلى فى دولة من الدول الى وظيفة التشريع بحيث غدت كل وحدة إقليمية تتمتع بتشريعاتها الخاصة المتميزة ، لم نعد بعد ذلك فى دائرة اللامركزية الادارية ، وإنما نصبح بازاء دولة مركبة نظامها هو الاتحاد المركزى . ولذلك قال الأستاذ هوريو بحق ان سمة اللامركزية

---

(١) « لانلو » ، المرجع السابق ، ص ٧

هى وحدة التشريع فى حين ان طابع الاتحاد المركزى هو تعدد شرائعه تبعاً لتعدد الوحدات الثانوية المتمتعة بالسيادة تمتعاً تنحصر معه سيادة الدولة العامة فى دائرة ضيقة لا تعدوها [١].

على أننا إذا أنعمنا النظر وجدنا أن اللامركزية الادارية ليست فقط بعيدة عن أن تنال من وحدة التشريع فى الدولة ، وإنما هى فوق ذلك لا تبسط لواءها على القضاء بل ولا تشمل كل الوظيفة الادارية نفسها ، وإنما تقتصر على الشطر الأصغر منها ، إذ أن السلطة العامة تظل مركزة فى يد الدولة بحيث لا تنتزع اللامركزية سلطة التنفيذ منها كلية لتعطيها للهيئات المحلية أو المصلحية دونها . وعليه يمكن القول بأن اللامركزية الادارية فوق بعدها عن الميدانين التشريعى والقضائى لا تمد يدها إلا بقدر معلوم الى وظيفة الدولة التنفيذية.

ولكن من الفقهاء من رأوا أن ظاهرة تعدد التشريع ليست مقصورة على الاتحاد المركزى وحده ، بل تنطبق أيضاً على نظام اللامركزية ، خصوصاً حيث تمنح الدولة البسيطة وحداتها الاقليمية استقلالا يشمل سلطة التشريع [٢].

إننا لا نعتقد صحة هذه الدعوة ، لأن الدولة التى تمنح مديرياتها استقلالا يمتد الى سلطة التشريع لا تظل بعد ذلك دولة بسيطة ذات نظام لامركزى ، وإنما تصبح دولة مركبة. وعليه فوحدة التشريع هى بحق ظاهرة تفصل اللامركزية عن نظام الاتحاد المركزى .

٣ — اللامركزية والاتحاد المركزى من حيث الوسائل

وسيلة اللامركزية اللازمة تقوم حتما على أساس مبدأين : الانتخاب والمداولة أو التدبير . وبعبارة أخرى يجب أن يكون الأفراد القائمون بالمساهمة فى أداء الوظيفة التنفيذية مع الدولة مدينين بمركزهم الى الناخبين لا إلى الحكومة ، كما يجب أن يؤدى هؤلاء المنتخبون أعمالهم داخل مجلس يتدبرون فيه الرأى ويتداولون . لذلك يكون استقلال المديريات مثلا بحكم محلى معناه وجود أعضاء ينتخبهم الشعب أساساً ويكونون مجالس المديريات التى تساهم فى أداء قسط من وظيفة التنفيذ فيما يتعلق بالمديرية .

---

(١) موريس هوريو ، مؤلفه : "Précis élémentaire de droit administratif"، الطبعة الرابعة (نقحها وأتمها ابنه أندريه هوريو) باريس ١٩٣٧ ، ص ٤٨

(٢) موسكيلى (Mouskhelichvili) رسالته وموضوعها : "La théorie juridique de l'Etat" باريس ، ١٩٣٠ ، ص ١٩٦

أما نظام الاتحاد المركزى فليس الانتخاب ولا المداولة من مستلزماته ، فالدويلات الأعضاء فيه يمكنها أن تأخذ بأحد هذين المبدأين دون الآخر ، أو أن تأخذ بهما كليهما مختارة فى تنظيم سلطتها التنفيذية ، وفى هذه الحالة فقط ومن هذا الوجه بالذات تتشابه الدويلة بالدولة البسيطة ذات النظام اللامركزى ، إنما يجب ألا يغرب عن الذهن أن التشابه فى هذه الحالة لا يقوم بين الدولة المركبة المتحدة مركزياً وبين الدولة البسيطة المتمتعة بنظام اللامركزية ، وإنما هو قائم بين هذه الأخيرة ودويلة معينة من الدويلات الأعضاء المكونة للاتحاد .

ثم إن هذه الدويلات يمكنها فى النهاية أن تعدل كلية عن مبدأى الانتخاب والمداولة فيما يتعلق بتنظيم سلطاتها التنفيذية ، بل وقد تتنكر لهذين المبدأين حتى فى تنظيم سلطاتها التشريعية .

ولعلنا نجد دليلا قاطعاً على ذلك فى « الريخ » الالمانى الذى تضمن سنة ١٨٧١ ملكيات منها المطلقة ومنها الدستورية ، كما اشتمل فى نفس الوقت على بعض من الجمهوريات . وعليه فالانتخاب والتدبر مبدآن ملازمان للنظم اللامركزية فى حين لا تستلزمهما نظم الاتحاد المركزى .

هذه الحقيقة لم يسلم بها مع ذلك بعض الشراح ، معتقدين أن هذين المبدأين ليسا مقصورين على الدول البسيطة المتمتعة بالنظام اللامركزى ، بل يوجدان أيضا فى الدول المركبة المتحدة اتحاداً مركزياً ، مما يجعل هذه الدول على قدم المساواة من هذه الناحية مع الدول ذات النظام اللامركزى ، وغاية ما فى الأمر أن هذه الظاهرة تقتصر فى حالة اللامركزية على دائرة الوظيفة التنفيذية فى حين تمتد فى حالة الدولة ذات الاتحاد المركزى إلى الوظيفة التشريعية أيضاً . وعليه يقولون إنه من هذه الناحية أيضاً يتحقق التشابه والتكافؤ مرة أخرى بين اللامركزية ونظام الاتحاد المركزى [١] .

ولكنا نعتقد أن هذا النحو من التفكير مردود ، وذلك لأنه وإن كان فى مكنة الدويلات المتحدة اتحاداً مركزياً أن تأخذ بهذين المبدأين اللذين نحن بصددهما — مبدأ

---

(١) انظر فى ذلك المعنى على الخصوص رسالة الدكتور موسكيلى . المرجع السابق ص ١٣٧ وما بعدها .

الانتخاب ومبدأ المداولة — فان هذا ليس شرطاً لازماً فى هذه الدويلات، بل هو أمر عارض لا تلازم بينه وبينها، فيصح أن توجد دون هذين المبدأين أحدهما أو كليهما.

ولقد رأينا فعلا دليل ذلك فى الدولة الألمانية سنة ١٨٧١ فقد ضمت بين جنباتها ملكيات مطلقة ودستورية إلى جانب دويلات جمهورية. وعليه فتحقق هذين المبدأين أمر عارض فى الدولة المتحدة اتحاداً مركزياً، فى حين انهما حجر الزاوية فى النظام اللامركزى، ولا وسيلة لهذا النظام بدونهما. وبذلك نجد النظام اللامركزى يقتطع من الدولة شطراً من السلطة التنفيذية لتباشره الأقسام الادارية المستقلة على أساس مبدأى الانتخاب والتداول، ولكن نجد الدولة المتحدة اتحاداً مركزياً قد تترك للدويلات الأعضاء فيها شطراً من السلطة التنفيذية مصحوباً بشطر آخر من السلطة التشريعية، فتباشر الدويلات هذين الشطرين على النحو الذى يتقرر فى دساتيرها الخاصة دون أن يكون الانتخاب والمداولة هما الوسيلة الوحيدة الحتمية لذلك. ولذا وجدنا الدويلات تباشر هذه السلطات التنفيذية والتشريعية تارة فى ظل الملكية المطلقة، وفى ظلال الملكية الدستورية تارة أخرى، كما قد نجدها أيضاً خاضعة للنظام الجمهورى. وفى كل هذه الحالات قد تكون السلطة التنفيذية محتكرة فى يد أشخاص معينين وليسوا منتخبين إطلاقاً.

ولئن تصادف وعملت إحدى هذه الدويلات على أن تباشر ما تملكه من سلطات تنفيذية على يد هيئات مختارة بواسطة جمهور الناخبين فى هذه الدويلة، كانت تلك الدويلة مشابهة من هذا الوجه بالذات وبمحض الصدفة للأشخاص الادارية المتمتعة — فى الدولة البسيطة — بنظام اللامركزية.

وإنما لا يصح أن نخرج من هذا التشابه العرضى إلى القول بأن هناك تشابهاً أو تكافؤاً حتمياً بين اللامركزية ونظام الاتحاد المركزى فى هذا الشأن. فالفرق بينهما ما زال قائماً وهو أن اللامركزية تستلزم الانتخاب والتدبر حتما كوسيلة لازمة لها، فى حين لا يستلزم ذلك نظام الاتحاد المركزى الذى قد يتخذ هذه الوسيلة تارة وقد يهجرها أخرى، وفى هذا يختلف الأمران اختلافا بيناً لا يستطاع معه القول بأن نظام الاتحاد المركزى ليس إلا خطوة أوسع فى عالم اللامركزية.

٤ — اللامركزية والاتحاد المركزى من حيث الاستقلال الدستورى

المقصود هنا بالاستقلال الدستورى (L'autonomie constitutionnelle) حق الشخص الادارى فى أن يضع بحرية نظامه الدستورى ، وأن يستطيع كذلك تعديل هذا النظام إذا عنَّ له تعديله .

هذا الحق يفرق فى الواقع تفريقا واضحا بين اللامركزية ونظام الاتحاد المركزى . فبينما نجد الأشخاص الادارية الثانوية (كالمديريات والمدن والقرى والمؤسسات العامة) لا تملك هذا الحق مطلقاً فى الدولة البسيطة ، نجد أن الدويلات الأعضاء فى الاتحاد المركزى تتمتع به . فنراها تنعم بدساتير مستقلة هى فى العادة من صنع يدها وليست منحة أعطتها إياها حكومة الاتحاد . على أن كونها منحة ليس فى ذاته مستحيلا ، فقد يتحقق عندما يتكون نظام الاتحاد المركزى على أنقاض دولة بسيطة وذلك إذا ما امتد الاستقلال الممنوح لأشخاصها الادارية الاقليمية من دائرة الاستقلال التنفيذى البحت إلى دائرة الاستقلال التشريعى الأعلى كذلك . على أنه يجب أن يلاحظ فى هذا الشأن أن الاستقلال الدستورى يفترض بالطبع استقلال الدويلة كذلك تشريعياً وإدارياً وقضائياً ، فتصبح لها قوانينها الخاصة ، إلى جانب هيئاتها التنفيذية ومحاكمها المستقلة ودستورها الخاص .

هذا الاستقلال الدستورى وما يترتب عليه يتحقق — إن كلياً وإن جزئياً — فى كل دولة ذات اتحاد مركزى ، ولكنه غير موجود البتة فى حالة الدولة البسيطة مهما تقدمت فيها خطوة اللامركزية الادارية التى نحن بصددها . وعليه فتعدد الدويلات والدساتير وما يتبع هذا من تعدد التشريع والقضاء ، كل ذلك من مميزات نظام الاتحاد المركزى التى لا يعثر لها على أثر فى عالم الدول البسيطة مهما تمتعت وحداتها الاقليمية بالاستقلال الذاتى المحلى . فهنا لا يتضمن هذا الاستقلال أية بارقة من الاستقلال الدستورى .

٥ — اللامركزية ونظام الاتحاد المركزى من حيث طريقة تكوين ارادة الدولة

إن الدويلات الخاضعة لنظام الاتحاد المركزى تمتاز على الوحدات الادارية المتمتعة بنظام اللامركزية بأنها تساهم فى تكوين إرادة الدولة العليا (La formation de la volonté étatique) ، هذه المساهمة هى فى الواقع أحد

العناصر الجوهرية التى تقوم عليها الدولة المركبة ذات الاتحاد المركزى بخلاف الدولة البسيطة وإن تمتعت بأجلى صور اللامركزية الادارية .

٦ — اللامركزية والاتحاد المركزى من حيث الرقابة والسلطة على الوحدات المستقلة

يرى البعض أن اللامركزية تفترق عن نظام الاتحاد المركزى كذلك من حيث خضوع الهيئات المتمتعة بالنظام الأول لسلطة الحكومة المركزية ورقابتها ، وذلك مهما تقدمت هذه اللامركزية ، فى حين لا تخضع الدويلة لذلك فى الاتحاد المركزى ، بل انها تمتاز — على عكس ذلك — بانعدام هذه الرقابة وتلك السلطة . فهى تحكم شؤونها وفق ما تراه ملائماً لظروفها محققاً لمصالحها ما دامت تعمل فى حدود اختصاصاتها . ويرى الأستاذ دوجى — متمشياً فى ذلك مع تصويره الخاص للدولة — اننا فى حالة اللامركزية لا نجد فى الدولة جميعها إلا نوعاً واحداً من الحكام (gouvernants) ، وما عمال الادارة اللامركزية مهما قويت اختصاصاتهم إلا ممثلون للحكام الأصليين يعملون نيابة عنهم وتحت إشرافهم ورقابتهم . أما فى حالة الاتحاد المركزى فاننا نجد نوعين من هؤلاء الحكام : نوع خاص بالدولة المتحدة فى مجموعها ، وحكام آخرون لكل من الدويلات أو الدول الأعضاء الداخلة فى دائرة الاتحاد . وهؤلاء على هذا النحو يظلون متمتعين بصفة الحكام غير خاضعين لرقابة النوع الأول منهم ، فان اخضعوا لهذه الرقابة فقدوا صفتهم كحكام وانقلبوا إلى ممثلين للأولين عاملين باسمهم نائبين عنهم . ولربما أمكن القول بأن التطور متجه شطر هذا الاشراف وتلك الرقابة ، وان دولا عدة من المتمتعة بنظام الاتحاد المركزى تجنح على هذا النحو إلى أن تصبح دولا بسيطة — لا مركبة — تتمتع باللامركزية ، بدلا من نظام الاتحاد المركزى .

هذا الفارق بين النظامين قد اعتبره الأستاذ بيرتلمى (Berthélemy) فارقاً مبيناً يفصل اللامركزية عن نظام الاتحاد المركزى . على أن من الفقهاء من يخالفون هذا الرأى ، بل ويذهبون إلى حد القول بأن هذين النظامين إنما يتقابلان فى هذه النقطة بالذات ويتفقان بشأنها سواء بسواء . فيقول الفقهاء Le Fur و Borel و Mouskhéli

مثلا إن رقابة الحكومة المركزية قائمة فى هاتين الحالتين كلتيهما من غير ما تفريق . ففى إحداهما كما فى الأخرى تتدخل الحكومة المركزية وتتمتع بشىء من السلطة والرقابة على السلطات الثانوية ، وفى كلا النظامين لا يحق للحكومة المركزية أن تتدخل فى شؤون السلطات الاقليمية طالما أن هذه الأخيرة تعمل فى داخل الحدود المرسومة لها ولا تتعدى دائرة اختصاصاتها ، ويضيف الدكتور موسكيلى إلى ذلك أن تدخل السلطة المركزية يكون فى كلتا الحالتين لأحد سببين هما مخالفة القانون وتعدى حدود الاختصاص . ولا فرق فى ذلك الشأن بين إقليم يتمتع باللامركزية الادارية وآخر يتمتع بنظام الاتحاد المركزى .

على أننا نرى أن كلا من هذين المذهبين قد ركب شططاً . فمن ناحية ، لا يمكننا أن نسلم مع العلامة بيرتلمى ومن نحا نحوه من الفقهاء بأن الدويلة فى نظام الاتحاد المركزى منزهة عن كل رقابة أو سلطة من الحكومة المركزية . فعلى العكس من ذلك توجد رقابة وسلطة لهذه الحكومة على الدويلات . كما أننا من ناحية أخرى لا نذهب مع الرأى الثانى إلى حد القول بتمام تشابه الحالتين فى هذا الشأن ، ولا نسلم كذلك معه بالقول بأنه فى كل من هذين النظامين تتدخل الحكومة المركزية فقط عند مخالفة القانون أو تعدي حدود الاختصاص . وانما الحقيقة فى اعتقادنا أن الرقابة والسلطة وإن تحققتا فى كلتا الحالتين إلا أنهما مختلفتان من وجوه عدة كما سنرى . هذا فضلا عن انهما غير مقصورتين على حالتى مخالفة القانون وتعدى حدود الاختصاص . وسنتبين فى دراستنا لحدود اللامركزية أن الرقابة الادارية التى تباشرها الحكومة المركزية على الهيئات اللامركزية تحصل فى حالات كثيرة لا مخالفة فيها لقانون ولا خروج فيها عن حدود الاختصاص بالمعنى الصحيح . فبالرغم من كون الهيئة الثانوية تعمل فى دائرة اختصاصها وفى حدودها القانونية تتدخل السلطة المركزية أحياناً فتبطل عملها لمجرد عدم ملاءمته مثلا ، إلى غير ذلك من حالات الرقابة التى لا تفترض مخالفة القانون أو تعدى دائرة الاختصاص ، كرقابة الاذن والتصديق مثلا والرقابة على إجراءات التنفيذ مما سيأتى تفصيله بعد حين .

ثم ان هذا التحديد غير صحيح حتى فى حالة الدولة المتحدة اتحاداً مركزياً حيث يمتد الرقابة إلى ما بعده دون الاقتصار على الحالتين السابق ذكرهما . فمثلا فى اتحاد

الجمهوريات السوفييتية تتمتع الحكومة المركزية بسلطة إيقاف بل وإلغاء كل أعمال الجمهوريات الاعضاء، لا بسبب مخالفتها للقانون أوخروجها عن حدود الاختصاص فحسب، بل ولمجرد تعارضها مع الغرض الذى قامت عليه ثورة تلك البلاد . ومرونة هذا السبب وسعته تجعلان هذا الالغاء الغاء لمجرد عدم الملاءمة فى الواقع . ويلاحظ أن هذا الحق مقرر لحكومة السوفييت المركزية حتى بالنسبة للمسائل المحدودة جداً الداخلة فى اختصاص الجمهوريات الأعضاء . وهنا — على حد قول الأستاذ موسكيلى — « لا يوجد أى ضمان من ناحية هيئة الاتحاد يضمن ما قرره الدستور من توزيع الاختصاصات[1] » .

ولنذكر كذلك أن المادة ٩٨ من الدستور النمساوى الصادر سنة ١٩٢٠ (نبذة ٢) تعطى الحكومة المركزية حق الاعتراض على كل قرار يصدره مجلس المقاطعة (La diète provinciale) كلما قدرت هذه الحكومة المركزية أن هذا القرار ضار بمصالح الدولة المتحدة .

ولا ننسى أيضاً أن الحكومة المركزية فى الدولة المتحدة اتحاداً مركزيا تباشر رقابة وسلطة على نفس الدويلات (كما تباشرهما على نفس الأقاليم فى الدولة ذات النظام اللامركزى) فتفرض أحياناً على الدول الأعضاء فيها شكلا دولياً معيناً أو تتدخل فى تكوينها تدخلا قد يصل فى بعض الأحيان إلى حد يكاد يتداعى معه استقلالها الدستورى . وقد تتدخل السلطة المركزية إلى أبعد من ذلك فتفرض على هذه الدويلات نظاماً تشريعياً معيناً ، بل وقد يمتد هذا التدخل فى شؤونها هذه إلى حد تنظيم سلطتها التنفيذية كذلك . فالاتحاد السوفييتى مثلا يفرض على الدول الاعضاء الشكل الجمهورى ، بل إن دستور الاتحاد الكندى يفرض على دويلة انتاريو (Ontario) نظام المجلس الواحد ويقرر لدويلة كويبك (Quebec) نظام المجلسين (م ٦٩ و ٧١) .

وفوق ذلك كله يجوز أن يسمح للحكومة المركزية فى الدولة المتحدة بالتدخل إلى حد حرمان الدويلات من كل سلطة قضائية . ومن أمثلة ذلك المادة ٨٢ من الدستور

---

(١) موسكيلى ، المرجع السابق ، ص ١٩٢ وما بعدها .

التساوى السابق ذكره . وقد يصل هذا التدخل إلى حد تحديد القواعد الخاصة بنظام الانتخاب والنظام الادارى اللذين تسير عليهما الدويلة الداخلة فى الاتحاد المركزى .

نستخلص من كل ذلك أن سلطة الحكومة المركزية ورقابتها على الهيئات الثانوية فيها ليس أمرهما مقصوراً على الدولة البسيطة المتمتعة باللامركزية الادارية وحدها بل توجدان كذلك فى الدولة المتحدة اتحاداً مركزياً . كما نستخلص أن الرقابة فى كلا النوعين من الدول ليست رهناً بحالتى مخالفة القانون وتعدى حدود الاختصاص وإنما تمتد إلى ما بعد هاتين الحالتين بكثير . فليست الرقابة والسلطة إذن تفرقان بين اللامركزية والاتحاد المركزى ، بل هما متحققتان فى الحالتين وكل الفارق الذى يمكن تقريره فى هذا الشأن — بين اللامركزية والاتحاد المركزى — لا يعدو أن يكون فرقا فى مدى هذه الرقابة ، فهى أبعد مدى في النظام الأول منها فى الثانى .

٧ — *اللامركزية والاتحاد المركزى من حيث قدرة الحكومة العليا على أن تزيد أو تنقص من الاختصاصات المحلية*

ان الحكومة المركزية فى الدولة ذات النظام اللامركزى لم تتنازل عن شىء من اختصاصاتها تنازلا قيدت به نفسها لصالح الهيئات المحلية وذلك مهما علت درجة استقلال هذه الأخيرة . ففى هذه الدولة لا يوجد ، كما ذكرنا ، إلا نوع واحد من الحكام ، وما الأشخاص اللامركزيون إلا نواب عن هؤلاء فى مباشرة اختصاصات معينة لا يتجاوزونها . ولذلك كان فى استطاعة الحكام الأصليين أن ينقصوا بمحض إرادتهم ، وبدون توقف على رضى هذه الهيئات المحلية الاختصاصات الممنوحة لها . كما يمكنهم أن يزيدوها عن ذى قبل . فالسلطة التشريعية فى الدولة البسيطة — وهى واحدة حتما — يمتد سلطانها إلى حد القدرة على توسيع وتضييق دائرة اختصاص الهيئات المستقلة استقلالا محلياً وأياً كانت درجة هذا الاستقلال .

أما فى الدولة المركبة المتحدة مركزياً فان الحكام قد تنازلوا عن جزء من اختصاصات الحكم التى كانوا يحتكرونها من قبل[1] ، أو لم يكن لهم هذا الجزء أصلا .

---

(١) دوجى . المرجع السابق . ص ٧٠

ولذلك كان من الواجب إذا أريد تناول هذه الاختصاصات بالزيادة أوالنقصان أن ترضى بذلك الدويلة المختصة ، وإلا تعذر على الحكومة المركزية قانوناً أن تقدم على إجراء من هذا القبيل .

بناء على ذلك رأى بعض الفقهاء أن هنالك فارقاً من هذا الوجه بين اللامركزية ونظام الاتحاد المركزى ، واعتبروه فارقاً مبيناً (١) .

على أن بعض الفقهاء لم يروا هذا الرأى وذهبوا إلى تأكيد أن الدولة المركزية فى حالة الاتحاد تستطيع أن تزيد أوتنقص من اختصاصات الدويلات الأعضاء فيها، دون أن يكون هذا أو ذاك مرهوناً برضى هذه الدويلات ، بل إن هذا الحق لهو موضوع الفرق بين « الاتحادالمركزى » (fédéralisme) ونظام «التعاهدالدولى» (La Confédération d'Etats) وعلى ذلك تستطيع السلطة المركزية فى الدولة المتحدة مركزياً — فى نظر هؤلاء الفقهاء — أن تزيد أوتنقص من اختصاصات الدويلات ، بل وأن تقضى على هذه الاختصاصات قضاء تاماً ، فتحول الدويلة بذلك إلى مجرد قسم إدارى دون أن تستطيع هذه الأخيرة لذلك رداً .

على أن هذا لا يمنع من أن السلطة المركزية فى كلا الحالين (اللامركزية ونظام الاتحاد المركزى) لا تستطيع الاقدام على مثل هذه التعديلات إلا بمراعاة قواعد وإجراءات قانونية معينة . فالحق فى التعديل زيادة ونقصاً بل وفى الالغاء ، حق مقرر فى النظامين ، كما يجب فى كليهما اتباع الاجراءات القانونية المقررة . ولكن هنا يظهر بعض الفرق بين الحالتين ، إذ يحاط هذا التغيير بكثير من الضمانات فى حالة الدولة المتحدة اتحاداً مركزياً وذلك بسبب تمتع الدويلة التى يصيبها مثل هذا التعديل بحق المساهمة فى تكوين إرادة الدولة المركزية التى تجرى هذا التغيير ؛ فبمساهمتها هذه يتحقق لها ضمان غير متوفر لأقاليم الدولة البسيطة ذات النظام اللامركزى .

---

(١) بيرتلمى : "Traité élémentaire du Droit Administratif" — ص ١١٣

لذلك نعتقد أن هذا الأمر الذى قيل إنه يفرق اللامركزية عن الاتحاد المركزى ليس بدوره فارقاً بمعنى الكلمة لأن السلطة المركزية تتمتع فى كلا النظامين بنفس الحقوق وإنما تمتاز الدويلات الأعضاء فى الاتحاد المركزى بشىء من الضمان لا تتمتع به الوحدات اللامركزية . فالفرق بينهما لا ينصب إذن على الحق فى ذاته وإنما يختص بمقدار ما يحوط استعماله من ضمانات .

* * *

نستخلص مما سبق أن اللامركزية تختلف حقاً عن الاتحاد المركزى من عدة وجوه . فهى حتما وفى كل الأحوال حركة شعبية دستورية تتذوقها الشعوب عادة وتجنح إلى تحقيقها . ثم هى نظام يبقى على وحدة الدولة السياسية دون أن ينال منها فى القليل ولا فى الكثير ، فتظل الدولة بسيطة مهما تقدمت أشكال الاستقلال الذاتى . وفوق ذلك تمتاز اللامركزية بقيامها حتما على أساس مبدأى الانتخاب والتداول ، ثم هى فى النهاية لا تتضمن استقلال الهيئات الثانوية استقلالا دستورياً أو تشريعياً أو قضائياً ولا تسمح لهذه الهيئات بالمساهمة بنصيب مباشر فى تكوين إرادة الدولة ذاتها .

ولكنا نلاحظ من ناحية أخرى أن كلا من النظامين (اللامركزية والاتحاد المركزى) يحتفظ للحكومة المركزية بشىء من السلطة والرقابة على الهيئات الثانوية ، وبقدر متفاوت من حق تعديل اختصاصات هذه الأخيرة زيادة ونقصاً ، بل وإلغائها دون توقف على رضاها . وهنا لا فرق فى المبدأ بين النظامين المذكورين وإنما ينصب الفارق فقط على مدى تطبيق هذا المبدأ فى كل من الحالتين .

والآن ، إذا ألقينا نظرة شاملة على أوجه الفرق وأوجه الشبه السابق ذكرها بين اللامركزية ونظام الاتحاد المركزى تبين لنا بوضوح أن الفوارق بينهما تمس الجوهر حقاً فى حين أن أوجه الشبه ليست إلا عرضية بحت ، فضلا عن كونها احتمالية . كل ذلك يحملنا باطمئنان على القول بأن هذين النظامين مختلفان فى طبيعتهما متباينان فى جوهرهما . ولذلك نرى ألا يطلق اسم «اللامركزية» إلا على اللامركزية «الادارية» مخالفين فى ذلك إجماع

الفقهـاء عامة ممن يطلقون اسم اللامركزية كذلك على نظام الاتحاد المركزى مميزين هذه اللامركزية فى هذه الحالة بوصفها بأنها « سياسية ». أمانحن فنرى — لما بيناه — أن اللامركزية واحدة هى التى يسميها الفقهاء « لامركزية إدارية ». وبهذا المنطق لن نطلق على نظام الاتحاد المركزى السابق تحديده اسم « اللامركزية » لاختلافها عنه أولا ، ولما أحدثته وتحدثه هذه التسمية من لبس معيب وخلط يجب أن نضع له حداً .

الفصل الثانى

اللامركزية والمركزية

إن هذين النظامين ليبدوان للعيان جد متعارضين . فبينما تتميز اللامركزية بجنوحها نحو الحرية والاستقلال الذاتى (بنوعيه المحلى والمصلحى) وبما يتضمنه هذا وتلك من اضعاف لضغط الحكومة المركزية ونقص لسلطانها نجد المركزية تقوى من ذلك الضغط وتشد من ساعد هذا السلطان ، مباعدة مابين الوحدات ـ أو الهيئات ـ الثانوية فى الدولة وبين إدارة شئونها الخاصة . فليست اللامركزية إذن إلا حركة منافية للمركزية ووسيلة معارضة لضغط الحكومة تدفعه دفعاً تترى على حسابه الوحدات المحلية أو الهيئات المصلحية ، ولهذا أطلق عليها اسم « اللامركزية » ، وهو اصطلاح يتضمن بوضوح هذا التعارض بين النظامين اللذين نحن بصددهما .

والآن وقد فرقنا فى الفصل السابق بين اللامركزية ونظام الاتحاد المركزى ، بقى علينا أن نميز هذه اللامركزية من المركزية (centralisation)، حتى نخرج بفكرة جد محددة عن الأولى التي هى موضع دراستنا فى هذا المؤلف، وحتى نكون بذلك قد بينا مالها من حدود دقيقة تفصلها عن النظم الملاصقة لها ، خصوصاً النظام المركزى الذى يلازم اللامركزية فى الحياة العملية ملازمة الظل ، إذ لا وجود لها قط بدونه كما سنرى .

ومن الغريب أن هذين النظامين بذاتهما هما فى الواقع ـ وعلى حد تعبير العلامة هوريو ـ نظامان متنافران (antagonistes) ، فاللامركزية كما رأينا نظام شعبى، بمعنى أنها تقتطع قدرا من سلطات الحكومة المركزية المتصلة بوظيفتها الادارية لتجود به على هيئات منتخبة بواسطة الشعب ومتمتعة بالاستقلال الذاتى تحت اشراف الدولة. أما المركزية فعلى العكس من ذلك تأبى هذا الاقتطاع وتترك الأمر كله إلى الدولة ذاتها فتباشر هذه الأخيرة إدارة المصالح المحلية والمصلحية كما تباشر إدارة المصالح القومية العامة سواء بسواء . وعلى ذلك بينما

تعمل اللامركزية على تحقيق شيء من الاستقلال الذاتى للوحدات الثانوية نرى النظام المركزى يضن على هذه الهيئات بهذا الاستقلال ، عاملا على حصر السلطة فى يدالدولة . وفى ظل هذا النظام لاتتميز الدولة بوحدة سياسية فحسب ، بل وتختص كذلك بوحدة إدارية تامة تمتد من وظيفتى التشريع والقضاء لتشمل أيضاً وظيفة التنفيذ والادارة . فالمركزية إذن تخالف فى كل ذلك النظام اللامركزى الذى رغم تحقيقه المؤكد لوحدة التشريع والقضاء لايحقق إلاجزئياًوحدة التنفيذ ، لأنه يعمل على تنويع شطرمن الوظيفة التنفيذية تنويعاً يمكن الهيئات اللامركزية فى البلاد من مراعاة ظروفها الخاصة والتدخل مباشرة فى إدارة مصالحها الذاتية . هذا هو جوهر الاستقلال الذاتى المحلى الذىلا يباشر فعلا إلا تحت اشراف الدولة ورقابتها كما قلنا .

يتضح من ذلك أن كلا من النظامين (المركزية واللامركزية) يُبقى حتما على الوحدة السياسية للدولة ، أعنى بالذات وحدة التشريع ، وأن الخلاف بينهماقائمعلى وحدة التنفيذ ، فهى محققة كل التحقق فى النظام المركزى ولاتتحقق إلا جزئياً فى النظام اللامركزى وذلك بالنسبة للمصالح القومية أولا ، ولمقداراعتبارى من المصالح المحلية أوالمصلحية ثانياً.

على ذلك يمكننا أن نجمل الفرق بين اللامركزية والمركزية على النحو الآتى :

(١) اللامركزية تتضمن تعيينعمال الادارة المحلية والخاصة عن طريق الانتخاب بينما تكل المركزية أمر هذا التعيين إلى الحكومة دون الناخبين .

(٢) عمال الادارة تنتظمهم قاعدة تبعية المرؤوس لرؤسائه (La hiérarchie) على عكس عمال الادارة اللامركزية فهم نواب عن الناخبين يساهمون مجتمعين فى مباشرة الوظيفة التنفيذية تحت إشراف ورقابة الدولة مما يسمى عادة وخطأباسم «الوصاية الادارية» . ولعله لايخفى بعد ذلك إلى أى حد يمتاز النظام اللامركزى بطابع دستورى وشعبى أبلج فى حين يتقلص هذا الطابع فى النظام المركزى ، وكيف يأخذ الأول بساعد الناخبين ويقوى من عودهم فى حين نرى الثانى يحابي الحكومة ويعمل على إعلاء كلمتها . فهو بذلك يخلع على الادارة طابعاً مركزيا ويلبسها ثوبا حكومياً . وليس ينقص من هذه

الصفات أن تعمد الدولة إلى نظام « اللاوزارية » (déconcentration) وهو عبارة عن توزيع السلطة التنفيذية بين الوزارات القائمة بعاصمة البلاد من ناحية وعمال الحكومة الأقليميين من ناحية أخرى . وغنى عن البيان أن هؤلاء العمال إنما يعملون فى الواقع باسم الحكومة ونيابة عنها وتحت سلطتها وإشرافها . وهذا توزيع لا مندوحة عنه مادام لم يعد من المستطاع اليوم أن تدار البلاد فى الدولة الحديثة من عاصمتها وغدا متعذرا أن تمتد يد الوزير من سمت وزارته إلى كل صغيرة وكبيرة من شئون هذه الوزارة فى الأقاليم والمصالح المختلفة . فالادارة اليوم أصبحت على سبيل الالزام مجموعة إدارات منظمة بعضها فوق بعض ، تتولى كل منها جزءا كبيراً أوصغيراً من الاختصاصات تباشره تحت إشراف الادارة التى تعلوها وبذلك يتدرج الأمر حتى يصل إلى الوزارات المستقرة بعاصمة البلاد . ويبدو أن الدكتاتوريات نفسها لم تجد محيصاً عن هذه الطريقة لاستحالة بث كل أوامرها مباشرة بواسطة السلطة المركزية « الوزارية » . ولقد أشار إلى ذلك استاذنا ديبوا ريشار حيث قال :

" Les dictatures elles-mêmes semblent presque toujours renoncer à un commandement uniquement exercé par les autorités centrales. Elles desserent souvent l'étreinte administrative, en pratiquant un système connu sous le nom de déconcentration." (١)

هـذا الأسلوب من الادارة الذى نقترح تسميته باسم « اللاوزارية الادارية » لايصح مطلقاً أن نخلط بينه وبين اللامركزية التى نحن بصددها ، فان الحكومة المركزية قد تجود بالكثير من سلطاتها على عمالها الاقليميين كالمديرين مثلا ، ولكنها إذ تقدم على هذا البذل لاتجود بشىء للشعب ولا يفيد هذا شيئاً من مثل ذلك الاجراء ، فما زالت السلطة محصورة فى يد عمال الحكومة المقيمين بالعاصمة وعمالها الموزعين على اقليم الدولة ، الخاضعين خضوعاً كلياً للأولين . فهذا الاجراء ليس من اللامركزية فى شىء مطلقاً ولايخرجنا قط من دائرة المركزية مهما كان مدى ذلك التوزيع ، بل إننا نرى ان اجراءات اللاوزارية تبعد الادارة المحلية عن رقابة الشعب بعض الشىء لأنه مما لا شك فيه أن الوزير

---

(١) ديبوا ريشار وجوردون وموسكيلى : " Eléments de Droit Public " ، القاهرة ، ١٩٣٧ ص ١٨٣

أقرب إلى رقابة البرلمان من المدير مثلا . ولذلك نرى مع « بيتمون » (Bethmont) أن اللاوزارية ليست من هذا الوجه إلا خطوة أوسع فى المركزية وأن الاجراءات اللاوزارية فى الحقيقة لا تغل فى شيء يد الدولة ، فقبل هذه الاجراءات ، ومن بعدها — كما قال الأستاذ Odilon-Barrot — مازالت المطرقة واحدة لم تتغير ، وإنما باللاوزارية قد قصرنا من ساعدها [١] .

ولكن يجب ألا نغفل أن هذه الاجراءات « اللاوزارية » ، وان انتقدها البعض على هذا النحو فى فرنسا بمناسبة تشريعاتها خصوصاً المرسوم بقانون الذى صدر فى ٢٥ مارس سنة ١٨٥٢ ، إلا أن آخرين قد أطنبوا فى الاشادة بذكرها وأطلقوا عليها حينذاك لفظ « لامركزية décentralisation » مجاراة لخطأ الحكومة الامبراطورية نفسها التى أسمتها « مراسيم لامركزية » (décrets de décentralisation) .

على أنه من الاسراف أن تنكر على هذه اللاوزارية ما لها من فوائد جمة من حيث تبسيطها للكثير من عقم الاجراءات الادارية وتوفيرها كثيراً جداً من الوقت والجهد والمكاتبات ، إلى جانب خلقها روحاً محلية طيبة ومفيدة لدى عمال الحكومة المركزيين المنبثين فى الأقاليم المختلفة . هذا فضلا عن ان الادارة ، ومنها المحلية ، إذا ما بوشرت عن قرب (بواسطة المدير مثلا) كانت أفضل بكثير منها ان بوشرت عن بعد (أى بواسطة الوزير ومكاتب الوزارات) . ولهذا يقول بحق العميد بيرتلمى : " L'on administre mieux de près que de loin ". [٢]

كما أنه يجب ألا نغفل ما لاحظه هذا العميد من « انه وإن كانت المطرقة التى تضرب هى (كما رآى البعض) عينها فى حالتى الوزارية واللاوزارية مع مجرد تقصير ساعدها

---

(١) نقلا عن بيرتلمى ، المرجع السابق ، ص ١٦٣ (بالهامش) حيث يقول :
" C'est toujours le même marteau qui frappe, seulement (par la déconcentration) on en a raccourci le manche."

(٢) بيرتلمى ، المرجع السابق ، ص ١٦٣

فى الحالة الثانية ، إلا أنها وقد قصر ساعدها على هذا النحو تصبح أكثر دقة وعدلا ، ولو لم تكن أقل شدة ووقعها [١] » .

ولئن كان لا يعنينا هنا أن نتناول بالتفصيل كل فوائد اللاوزارية الادارية إلا أنه يجب أن نشير الى إحدى هذه الفوائد بصفة خاصة لاتصالها الوثيق بموضوع اللامركزية الادارية التى تعنينا هنا بالذات . تلك الفائدة هى أن اللاوزارية الادارية يمكن اعتبارها خطوة ممهدة للامركزية ، إذ من المؤكد أن الانتقال من اللاوزارية الى اللامركزية أسهل هضما لدى الحكومة وأقرب إلى قبولها من الانتقال مباشرة من نظام مركزى وزارى الى نظام لامركزى ، لأنه من المؤكد أن الحكومات أكثر استعداداً للتنازل لمجلس المديرية مثلا عن حق يباشره المدير مما لو كان هذا الحق من حقوق الوزير نفسه . لذلك كان طبيعياً أن يصادف كل إجراء لاوزارى هوى فى نفوس أنصار اللامركزية لأن لمثل هذا الاجراء ما بعده من خطو نحو اللامركزية بمعناها الدقيق . ولذلك نرانا بدورنا شديدى الميل إلى الأخذ فى مصر بنظام اللاوزارية أيضا لأنها إلى جانب مزاياها الخاصة تمهد السبيل للانتقال الى المرحلة الطبيعية التالية وهى توسيع الحكم اللامركزى . ولهذا كله اعتبر العميد هوريو فى فرنسا أن مراسيم اللاوزارية التى صدرت فى سنتى ١٨٥٢ و١٨٦١ هى التى مهدت السبيل لاصدار قوانين اللامركزية من بعد فى ١٠ أغسطس سنة ١٨٧١ وفى ٥ أبريل سنة ١٨٨٤ وهى التى توجت فى النهاية بمرسوم سنة ١٩٢٦

يبين لنا مما سبق أن اللامركزية متميزة عن المركزية سواء كانت هذه المركزية وزارية أم لاوزارية . وهى متميزة من ناحية بازدياد صبغتها الدستورية والشعبية لقيامها على أساس انتخاب العمال الاداريين بواسطة الشعب لا على أساس تعينهم بواسطة الحكومة ، ثم هى متميزة من ناحية أخرى بعدم إخضاع هؤلاء العمال المنتخبين لنظام تبعية المرؤوس لرئيسه ، تلك التبعية القاسية التى تختص بها الادارة المركزية .

---

(١) المرجع السابق حيث يقول :

"Le marteau dont le manche est raccourci ne frappe peut-être pas moins fort, mais il frappe plus juste."

على أن هذين النظامين ، رغم التعارض الكلى بينهما ، يتكاتفان عملا كما قلنا فى إدارة الدولة ، مع تغليب جانب المركزية التى تظل فى العادة هى القاعدة العامة فى إدارة البلاد فى حين لا تكون اللامركزية إلا استثناء عليها ، فاللامركزية إذن مهما اتسع مجال الأخذ بها لا تصل الى حد القضاء على المركزية وإنما تظل هذه هى الغالبة على كل حال بل ومتضمنة كذلك الاحتفاظ للسلطة المركزية بحق الاشراف والرقابة على الهيئات اللامركزية .

والآن — وقد فرقنا اللامركزية عن نظام الاتحاد المركزى من ناحية وعن نظام المركزية من ناحية أخرى بحيث أصبحت فكرتها متميزة عما عداها — يجب أن نعرف ما عسى أن يكون لهذه اللامركزية من فوائد ومضار حتى يمكن على ضوء ذلك كله أن نحدد بكل دقة موقفنا ازاءها وحتى تسترشد بهذه الاعتبارات أثناء دراستنا لتطبيقات اللامركزية المعمول بها فى مصر . فدراسة فوائد اللامركزية ومثالبها هى إذن موضوع الفصل التالى .

الفصل الثالث

مبررات اللامركزية ومضارها

أولا — مبررات اللامركزية

١ — *اللامركزية ضرورة للدولة الحديثة*

يرجع ذلك أساساً — كما يقول الأستاذ ڤالين (Waline) — إلى وجود حركة فكرية الآن ترمى إلى إعمالها والأخذ بها . فلقد غدت الشعوب تواقة إلى الاشتراك مباشرة فى إدارة شئونها العامة والمحلية والمصلحية أيضاً وهم يريدون أن يكون تعيين أولى الأمر فيهم عن طريق الانتخاب لا التعيين حتى لقد قيل انهم إذا قدر لهم أن تسرق أموالهم فانهم يفضلون أن يكون السارق من بينهم لاغريباً عنهم .

" Ils demandent à s'occuper de leurs affaires eux-mêmes, à nommer leurs chefs. S'ils sont volés, ils veulent que ce soit par les leurs. " (١)

هذا النظام اللامركزى الذى تتجه اليه الأفكار وتنشده الشعوب يتجانس فى الواقع مع نظام الحكومة الديمقراطية ، فكلاهما يرمى إلى إشراك الشعب فى شئونه المشتركة . ففى الحكومة الديمقراطية يساهم الناخبون فى شؤون الحكم العامة ، وفى اللامركزية يساهمون فى شؤون الادارة المحلية والمصلحية . وعليه فهنا وهناك يسترد الشعب بعض الحقوق ويباشر بعض السلطات فيحكم تارة نفسه بنفسه ويدير تارة أخرى شئون نفسه بنفسه ، وفى هذا وذاك تحقيق عملى لكون الأمة مصدر السلطات ، ذلك المبدأ الذى تقوم على أكتافه النظم الديمقراطية وتستند اليه قواعد الحرية والسيادة الشعبية . فالحكومة الديمقراطية والادارة اللامركزية تتكاتفان إذن فى حياة الشعوب حياة ديمقراطية . وفى الدساتير المشربة بهذه الروح تتجمع السلطة فى يد الشعب عن طريق البرلمان الذى يمثله ، ولكن رقابة هذا البرلمان بعيدة عن أن تنزل إلى جزئيات المسائل الادارية

(١) نقلا عن ڤالين : " Manuel élémentaire de droit administratif " . ص ٢٠٩

المحلية والمصلحية . وإذن فاللامركزية تقرب إشراف الشعب ورقابته إلى هذه الجزئيات فتصبح رقابة مباشرة وتكون بالتالي أقوى من ذي قبل وأوفق. ولذلك كانت اللامركزية كما قال رولان (Rolland) خطوة أوسع نحو الديمقراطية ونتيجة لازمة للمبدأ الديمقراطي الشهير مبدأ السيادة الشعبية .

ويبدو لنا أن الأمر غير مقصور هنا على مجرد التجانس (harmonie) بين الادارة اللامركزية والحكومة الديمقراطية كما يقول الأستاذ رولان بل نعتقد أن أحد هذين النظامين وهو الحكومة الديمقراطية يستتبع تحقق الآخر أى اللامركزية ، حتى تكون له سندا فيستوى على سوقه وتثبت أركانه . ولذلك كانت اللامركزية ألزم فى الدولة الديمقراطية منها فى الدول المتمتعة بأى نظام آخر . والواقع أنه لا يوجد أمر أكثر خطورة وأقرب الى حكم الاستبداد الفردي المطلق من النظام الديمقراطي المركزي. ولذلك قال بحق العلامة دى توكفيل (A. De Tocqueville) :

« إننى أعتقد أن النظم المحلية مفيدة لكل الشعوب ، ولكنه يبدو لى أنه ليس من هذه الشعوب من هو أحوج إلى هذه النظم من الدولة ذات النظام الديمقراطي . ففى ظل حكومة الأشراف (الارستقراطيات) نجد ما يضمن تحقيق نوع ما من النظام والحرية ، إذ للحكام مصلحة مادية فى تحقيق النظام ، فلهم ما يخشون عليه من الضياع إن اختل . كما يمكن القول بأن الشعب فى هذه الحكومات فى مأمن من مساوئ الحكم المطلق نظراً لوجود قوي منظمة فيها على أهبة القيام فى وجه الحاكم المستبد . أما الديمقراطية التى تنقصها النظم الاقليمية فانها براء من كل ضمان من هذا النوع . فكيف يمكن أن يقاوم الاستبداد بلد خارت قوى بنيه جميعهم وانعدمت كل مصلحة مشتركة تجمع شملهم . [1] »

---

(١) دى توكفيل "De la Démocratie en Amérique" (باريس — ١٨٨٨) حيث يقول:

"Je crois les institutions provinciales utiles à tous les peuples, mais aucun ne semble avoir un besoin plus réel de ces institutions que celui dont l'état social est démocratique. Dans une aristocratie, on est toujours sûr de maintenir un certain ordre au sein de la liberté. Les Gouvernants ayant beaucoup à perdre, l'ordre est d'un grand intérêt pour eux. On peut dire aussi que, dans une aristocratie le peuple est à l'abri des excès du despotisme, parce qu'il se trouve toujours des forces organisées prêtes à résister au despote. Une démocratie sans institutions provinciales ne possède aucune garantie contre de pareils maux. Comment résister à la tyrannie dans un pays où chaque individu est faible, et où les individus ne sont unis par aucun intérêt commun."

ولقد أكد ذلك هوريو بقوله ان الدولة أحوج ما تكون إلى اللامركزية إذا كانت حكومتها منظمة تنظيما ديمقراطياً ، أو بعبارة أخرى إذا كان لها برلمان [١] .

والواقع أن اللامركزية تثبت أركان النظام الديمقراطى فى البلاد من عدة وجوه فهى تساعد على تربية الناخبين تربية سياسية صالحة وهى التى تمد البرلمانات بأفضل النواب والشيوخ ، ثم هى فى النهاية التى تزود النظام البرلمانى بهيئات نيابية ثانوية إلى جانب الهيئة التشريعية فى البلاد . وفيما يلى تفصيل هذه النقط على التعاقب :

(١) تربية الناخبين سياسيا :

يدرج الفرد فى النظام اللامركزى على الحرية الديمقراطية ويرتشف من منهلها فيتذوقها ويعتاد عليها ، أما فى النظام المركزى فانه يسوس نفسه على الرق ويروضها على العبودية . ففى هذا النظام لا تنال المسائل السياسية شيئاً مذكوراً من عناية الفرد لأنه قد بوعد بينه وبينها وأصبح فى منأى عن الحياة العامة . ثم هو بالتالى لا بد متناس طعم هذه الأمور شيئا فشيئاً حتى ينساها ، ويتجاهل الشئون العامة بالتدريج فيجهلها . وبعد ذلك يستعذب الخضوع ويستمرئ المرعى ولا يرضيه إلا أن يشعر بسلطة مركزية صارمة تحكم شؤونه بيد قوية وتتولى أمره وتمسك بعنانه . بل ان الشعوب التى تعمل بها روح الذلة والخضوع إلى هذا الحد ليعز عليها أن تخلع هذه الرقعة البالية التى ارتضتها ولنراها تستعذب الخضوع لسلطة عليا تأمر فيها ولو بقوة دون أن تنشد لهذا الخضوع عوضاً أو ترضى عنه بديلا .

حقاً إن النظام المركزى يجعل المسائل العامة أموراً تزداد بالتدريج غرابتها على الأفراد بحيث يجنح هؤلاء إلى الركون كلية إلى هذا السلطان الأعلى ذى الجلال المقدس ألا وهو الدولة ، فاذا ما أعرض هؤلاء الأفراد عن تلك الأمور العامة على هذا النحو انتهى بهم الأمر حتما إلى القصور عن فهمها والعجز عن إدراكها .

" La centralisation fait donc faire au citoyen l'apprentissage de la servitude ; elle fait même mieux : elle le rend incapable de

---

(١) هوريو : "Répertoire de droit administratif" — ١٨٩٢ ص ٤٧٩

supporter un régime meilleur, en lui infligeant en quelque sorte une véritable *diminutio capitis* morale, et en lui façonnant une âme servile. En effet, elle le déshabitue peu à peu de la préoccupation des choses publiques en l'accoutumant à s'en décharger entièrement sur l'Etat. Comme il n'y attache plus son esprit, il ne tarde pas à perdre la faculté de les comprendre." (١)

على أن الأمر فى الواقع أخطر من ذلك بكثير . فهو غير مقصور على إغفال الفرد للشؤون العامة والركون فيها إلى الدولة ، بل ان هذا الفرد يبدأ فوق ذلك بفقد الثقة بنفسه ويتسرب الى قرارة شعوره الاعتقاد بأنه قاصر عن كل شيء ، غير كفء لأداء أى عمل ، لأنه يسمع ويرى ويحس بأنه يعامل معاملة القاصرين ، ويوضع موضع المحجور عليهم . ولما كان تكرار الكذب قد يخلق الاعتقاد بصحته فاذا ما تكررت على مسامع الفرد وتوالت أمام ناظره ومن كل جانب علامات قصوره وامارات عجزه أيقن أنه قاصر حقاً عديم الكفاية صدقاً . واعتبر نفسه فى الدولة كنوع من البناء أو الخشب المسندة التى لا يعنيها شيء مما يحيط بها ولا يسترعى انتباهها أقرب الأمور إليها وأخصها بمصيرها ومستقبلها .

ولقد أشار إلى هذه الحقيقة ببلاغته المشهورة العلامة دى توكفيل مشبها هذا الفرد على النحو التالى :

"...comme une espèce de colon indifférent à la destinée du lieu qu'il habite...—La fortune de son village, la police de sa rue, le sort de son presbytère ne le touchant point; il pense que toutes ces choses ne le regardent en aucune façon, et qu'elles appartiennent à un étranger puissant, qu'on appelle le gouvernement (٢)

على هذا النحو يتناسى الافراد الشؤون العامة ويشعرون فى نفس الوقت بقصور فى كفايتهم ونقص فى أهليتهم . وهنا يصبحون رعية خاضعين بكل معنى هـذا القول

---

(١) راجع رسالة « أوتسر » (Jean Autesserre) وموضوعها : "Des origines, de la nature et des effets de la centralisation adm." — باريس ، ١٩٠٤ ، ص ١٤٧ و ١٤٨

(٢) دى توكفيل ، المرجع السابق — وراجع أيضاً رسالة Glouthtchevitch وموضوعها : "Le "Self-government" local en Serbie" — باريس سنة ١٩١١ ص ١٠

بدلا من أن يكونوا مواطنين حقاً (citoyens) وأبناء شعب هو صاحب السيادة ومصدر السلطات[١] .

وحينئذ يحق للمرء أن يسائل نفسه : أيستطيع أمثال هؤلاء الأفراد القيام بما توجبه عليهم الحياة العامة فى بلد متمتع بنظام الحكم الديمقراطى ؟

حقاً ان النظام الديمقراطى ليختل إذ ذاك من أساسه ، لأنه قائم على السيادة الشعبية ، فاذا ما تسرب الوهن وامتد الخلل إلى هذا الأساس آذن الحكم الديمقراطى ذاته بالتداعى وهدد بالانهيار .

من كل ذلك يتضح أن اللامركزية تخلق فى البلاد ناخبين يشعرون بروح عامة ويعنون بها العناية التى تأخذ بيد الديمقراطية وتقوى من عودها . ثم هى التى تجعل هؤلاء الأفراد يتذوقون طعم الحرية ويشعرون عن كثب بفضلها ويحسون ماديا بفوائدها .

على أننا لانريد أن يفهم من كل ذلك أن الحرية الفردية لا يمكن تحققها كلية فى النظام المركزى ، فامكان تحققها فيه ليس منكوراً ، ولكن الحرية التى توجد فى هذا النظام تكون أقل ضماناً وأضعف أثراً منها فى النظام اللامركزى ، لأن اللامركزية على حد تعبير البعض تضفى زيادة قيمة على ضمانات هذه الحرية[٢] .

ولنلاحظ أخيراً أنه كلما اقترب الحاكم من المحكوم كلما تقشعت أسدال المهابة والجلال التى تتولد عن الغموض وتزيد من هيبة الحكام ، بل والتى تخفى كذلك الشىء الكثير من استبدادهم . وبذلك يعمل الأفراد لحمل السلطات على رعاية مصالحهم واحترام حقوقهم ، فيناقشون أعمالها ويصبحون بالتالى أقوى على تقدير هذه الأعمال . أما فى النظام المركزى فان الادارة كلها تابعة للدولة ، وهذه — كما قال هوريو — قلما تناقش سلطتها وقلما تترك لغيرها فرصة مناقشتها . فاذا ما توزعت هذه السلطة بين الدولة والهيئات اللامركزية سمحت الدولة فوراً بمناقشة أعمال هذه الهيئات فيما عهد إليها به من السلطة ، بل انها

---

(١) دى توكفيل ، المرجع السابق ، حيث يقول :

" Quand les nations en sont arrivées à ce point... on y trouve encore des sujets, mais on n'y voit plus de citoyens ".

(٢) أوتسير ، المرجع السابق ، ص ٤١٩ وما بعدها .

تجد نفسها ملزمة بمناقشة هـذه الهيئات الحساب ولمباشرة ما هو مقرر لها من حق رقابتها والاشراف على نشاطها [١].

ومن ذلك يمكن القول بأن الدولة فى النظام المركزى تعتبر خصما وحكما فى نفس الوقت ، بينما نجدها فى النظام اللامركزى تقوم بدور الحكم ، إذ أنها تختص حينئذ بالفصل فى المنازعات التى تقوم بين المحكومين وحكامهم اللامركزيين . وهنا تتحقق العدالة على نحو أكمل وتصبح الدولة — كالقانون — منزهة عن الغرض أمينة على تحقيق المساواة ، لأنها تتولى مثله الأمور فى صورتها الأعم البعيدة عن الاعتبارات الجزئية .

هذا فيما يتعلق بالحريات الفردية ، وبالنسبة لحرية الجماعات كذلك تمتاز اللامركزية على النظام المركزى ، إذ بينما يضيق هذا عليها الخناق نرى الأولى تعمل على أن ترعاها وتطلق لها العنان . فهى التى تدأب على السماح لهذه الجماعات بالحرية فى إدارة مصالحها الخاصة بها وتعهد إليها بالولاية على هذه المصالح . ولهذه الميزة دلالتها القوية فى تفضيل اللامركزية ، إذ لم يعد خافياً أن حرية الجماعات هى التى أصبح من الواجب أن تشغل البال قبل غيرها ، لأننا — منذ أوائل هذا القرن بصفة خاصة — نشاهد باستمرار تغيراً فى صميم النظام الاجتماعى يختفى الفرد بمقتضاه شيئاً فشيئاً وراء المجموع ، وكذلك تنزوى الحريات الفردية بانزواء الأفراد المتمتعين بها مع ازدياد نفوذ الدولة يوماً بعد يوم . ولذا قيل بحق انه لن تكون للأفراد حقوق فعالة مستقبلا إلا ما اعترف به منها لجماعاتهم ، ولن تكون هنالك حريات حقة إلا تلك التى تنبثق من الاستقلال الذاتى الذى تتمتع به تلك الجماعات [٢] أو بعبارة أخرى تلك التى تقوم على أساس حرية هذه الجماعات فى إدارة شئونها بنفسها وحسبما تراه أوفق لحالها . ويمكن القول بأن حقها فى ذلك هو بمثابة الحرية المدنية لها ما دام الأمر متعلقاً بشئون المجموع الخاصة به

---

(١) هوريو ، « Répertoire de droit administratif » باريس ، ١٨٩٢ ص ٤١٩ وما بعدها .

(٢) أوتسر ، المرجع السابق ، ص ٧ .

لا العامة التى تهم الأمة بأسرها . فهى لذلك مصالح خاصة أو شبه خاصة (quasi-privés) ولكنها مشتركة بين أعضاء كل جماعة على حدة [١] .

أما إذا أخذنا بنظام المركزية كان معنى ذلك القضاء على حرية الوحدات الادارية والعمل على اخضاع هذه الجماعات لنواعب الذلة والاستكانة . ولا شىء أخطر على هذه الجماعات من تعويدها هذا النوع من العيش ، وسياستها على هـذا الضرب من الادارة ، إذ ربما لا يوجد شىء أصعب هدما وأعسر اصلاحا وتقويماً من العادة واغلال التقاليد ، وتستوى فى ذلك الجماعات والأفراد . وهذا مرض من أشد الأمراض الاجتماعية التى يجب العمل جهد الطاقة على الوقاية منها إذ أن الناس إن تعودوا الخضوع والذلة ضنوا بهما أن تزولا ، ولئن تصادف فى وقت ثورة ان قضوا على سادتهم اشتروا من بعد ذلك من يذلهم ، فقد اعتادوا أن يشد وثاقهم أيا كانت اليد التى تشد هذا الوثاق .

وإنا لنذكر فى هذا المقام تلك الكلمة البليغة التى ذكرها « دافنل » (D'avenel) حيث قال :

" De toutes les tyrannies d'un gouvernement despotique, qui a su durer longtemps, la plus difficile à détruire, c'est peut-être la tyrannie de l'habitude, qui finit par empêcher les nations de s'apercevoir de toutes les autres. Une fois pliés à obeir, les citoyens conservent le pli de l'obeissance, lors même qu'ils ont perdu leurs maîtres ; si dans un moment d'irritation, ils les ont renversés, ils en chercheront d'autres. C'est un besoin pour eux d'être fortement administrés ; Ils ont contracté le goût du joug, ils savourent la volupté de sentir un mors dans leur bouche, quelque soit la main qui tient les guides." [٢]

لذلك يجب على المصلحين فى كل بلد أن يعملوا على تعويد الشعب أفراداً وجماعات ، طوعاً وكراهية ، على التمتع بالحرية والافادة من النظم الديمقراطية ، حتى تصبح الأرض

---

(١) المرجع السابق . ص ١٤٠

(٢) دافنل : « Richelieu et la monarchie absolue » الكتاب الرابع .

خصبة صالحة لنمو هذا النظام ، وإلا كانت كل بذرة ديمقراطية تبذر فى هذه الأرض مقضياً عليها بالموت ، بل ان التربة نفسها تصبح مع الزمن جرداء قاحلة لا تصلح للزرع ولا تقدر على الانتاج .

ولقد تأثر بهذه الفكرة اللورد دوفرين عند بدء الاحتلال البريطانى سنة ١٨٨١ فوضع الأساس التمهيدى للامركزية فى مصر وذلك بانشائه مجالس المديريات واقتراحه إنشاء مجالس قروية أيضاً ، وأشار الى الفكرة السابقة التى نحن بصددها جاعلا إياها أساس إنشاء هذه النظم المحلية بقوله :

Despotism not only destroys the seads of liberty, but renders the soil on which it has trampled, incapable of growing the plant. A long-enslaved nation instinctively craves for the strog habd of a master, rather than for a lax constitutional regime." (١)

على هذا النحو يتضح أثر اللامركزية الفعال فى تكوين الأفراد ورعاية حرياتهم وتعويدهم الاهتمام بشئونهم المشتركة المحلية والاعتزاز بكرامتهم والثقة بنفوسهم . يفيدون من اللامركزية على هذا النحو أفراداً وجماعات ويجعلون للحكومة الديموقراطية أساساً صلداً وقواعد مستقرة .

وللامركزية فائدة ديمقراطية أخرى من حيث كونها تربى نوابا صالحين عن الأمة . ولا حاجة للتدليل على أهمية هذا الاعتبار البالغة فى النظم الديمقراطية ، فهذه النظم لا يرجى لها توفيق إن لم تستند إلى تكوين كاف وتربية سياسية خاصة تمكن من حسن أداء النواب لرسالتهم الخطيرة . ومثل هذا التكوين لا يرجع فى الحقيقة إلى أفكار تقرأ على القراطيس أو مبادئ تدرس بين جدران المعاهد أو إلى كلمات يتناقلها هذا عن ذاك ، وإنما هى قبل كل ذلك خبرة عملية يكتسبها أبناء الأمة بالتجربة ويحصلون عليها بالدربة والمران .

---

(١) كروس ، المرجع السابق ص ٣٤٣

لذلك كان من الواجب أن تتاح لمنتخبي الشعب فرصة هذه الافادة وتلك الخبرة حتى نجد فى البرلمان نواباً يسوسون حكم البلاد بعظات تجاربهم فى إدارة إقليمهم وبلدتهم وحتى يتسع المجال للنشأة السياسية والنضوج العام ، نشأة ونضوجا يكتسبان لدى هذه الهيئات النيابية المحلية .

وفى هذا المران نفع محقق وفائدة مزدوجة . فهو يفيد الحكم الديمقراطى من ناحية كونه يخلق من هذه الهيئات المحلية مدرسة عامة يتعلم فيها أبناء الشعب كيفية ممارسة الشؤون العامة فاذا ما أخذوا مكانهم يوماً ما فى البرلمان كانوا أكبر نفعاً وأكثر إنتاجاً وأقدر على تحقيق المثل العليا التى تنشدها النظم الديمقراطية . بل ان من الشراح — كالعميد هوريو — من يرون أن أعضاء البرلمان لا يستطيعون تلقى ثقافتهم السياسية إلا عن طريق المجالس المحلية [١] .

ومن ناحية أخرى يلاحظ أن اللامركزية هى التى تنتقل بالديمقراطية من العالم السياسى السطحى إلى عالم الحقائق الادارية والاقتصادية والاجتماعية . وفى ذلك يقول پول بونكور (Paul-Boncour) :

" La décentralisation tend à faire passer la démocratie du domaine superficiel de la politique dans les réalités administratives, économiques et sociales. "[٢]

من كل ذلك نرى مقدار ما للاستقلال الادارى من فائدة فى تكوين نواب الأمة وتعويدهم على سياسة الشؤون العامة وحسن إدراكها ، وذلك فى دائرة ضيقة يلمسون فيها عن قرب خفايا وتيارات الحياة الادارية والاقتصادية والاجتماعية . فيكونون من بعد أكبر عون للبرلمان على أداء رسالته فى حكم البلاد .

وبذلك المنطق يصح أن يشبه المنزل بالمدرسة الأولية للحياة العامة فتكون المجالس البلدية بمثابة المدرسة الابتدائية ومجالس المديريات بمثابة المدرسة الثانوية فاذا ما تكاتفت

---

(١) هوريو : " Précis de droit administratif " الطبعة الثانية عشرة ، ص ٨٦

(٢) Paul-Boncour, La République et la Décentralisation, Renaissance Latine du 15 juillet 1903.

هذه المعاهد المختلفة مجتمعة فى بلد من البلاد خلقت فيها أبناء جد صالحين لقيادة دفتها وتولى شؤون حكمها ، وبذلك تقدم اللامركزية للحكومة الديمقراطية أكبر خدمة وأجل فائدة .

وليس بمنقص من كل ذلك ما لاحظه البعض من أن اللامركزية قد تأتى إلى كراسى الادارة المحلية والمصلحية بأفراد كثيرى الطنين قليلى العمل بل وأحياناً بآخرين مضرين حقاً . فرغم ذلك وإلى جانب أمثال هؤلاء الأعضاء لاشك أن البلاد ستفيد من مجهودات آخرين كثيرى النفع عظيمى الفائدة ، ممن سهّلت لهم اللامركزية الطريق لإعمال مواهبهم ، ولولاها لظلوا عديمى الأثر محرومى الانتاج [١] .

(ب) تربية الهيئات النيابية :

إن اللامركزية تمد البلاد بهيئات نيابية محلية قد تفيدها فى وقت من الأوقات فتعوضها مثلا عن غيبة البرلمان فى أحوال خاصة . ومن قبيل ذلك ما أخذ به القانون الفرنسى الصادر فى ١٥ فبراير سنة ١٨٧٢ والمسمى (Loi Trévenec) وهو مختلف على تطبيقه الآن فى فرنسا . فلقد نص هذا القانون على ضرورة اجتماع المجالس العامة الفرنسية — التى تقابل مجالس المديريات عندنا — اجتماعاً بقوة القانون إذا ما حل البرلمان حلا غير قانونى ، وهنا ينتخب كل مجلس مندوبين اثنين عنه لتكوين جمعية وطنية (Assemblée Nationale) .

من ذلك كله يتبين مقدار ما هنالك من ارتباط منطقى بين نظام الحكم الديمقراطى ونظام الادارة اللامركزية . وفوق ذلك فانه يوجد بين هذين النظامين كذلك ارتباط فى تطورهما التاريخى ، مما نجد شاهداً عليه فى تاريخ كل من فرنسا ومصر .

أما فى فرنسا فتطوراتها منذ ثورة سنة ١٧٨٩ حتى اليوم تقدم الدليل الناطق على هذا الارتباط ، فلقد كان النظام المركزى المتطرف مأخوذاً به فى تشريع السنة الثامنة للثورة المطبوع بطابع نابليون . ثم جاءت فترة الحريات فى عهد ملكية سنة ١٩٣٠

---

(١) هوريو : « Répertoire de dr. adm. » ، ص ٤٧٨

المعروفة باسم ملكية يوليه (La Monarchie de Juillet) فصدر فى ظلها (بتاريخ ٣١مارس سنة ١٨٣٠ و ١٨ يوليه سنة١٨٣٧) قانونان خاصان بالادارة البلدية — كما صدر (فى ٢٧ يونيه سنة ١٨٣٣ و ١٠ مايو سنة ١٨٣٨) قانونان يتعلقان بادارة الاقاليم التى تقابل مديرياتنا المصرية . ولكن رجعت اللامركزية القهقرى فى أوائل عهد الامبراطورية الثانية ، حيث نكصت اللامركزية على عقبيها واستبدلت بها النظم اللاوزارية التى سبقت الاشارة إليها (Déconcentration) أى أنه أقيمت إذ ذاك صورة من المركزية على انقاض النظام اللامركزى الذى كان معمولا به . ثم عادت اللامركزية تأخذ طريقها فى أيام الامبراطورية الثالثة المعروفة باتجاهاتها الحرة والمسماة .(l'Empire Libéral) فصدر فى ١٨ يوليه سنة ١٨٦٦ القانون الخاص بالمجالس العامة وأعقبه فى ٢٤ يوليه سنة ١٨٦٧ قانون المجالس البلدية . ولم ينقطع من بعد ذلك تيار اللامركزية حتى اليوم ، فصدر قانون ١٠ أغسطس سنة ١٨٧١ بخصوص مجالس الأقاليم وقانون ٢٥ مارس سنة ١٨٨٢ الذى جعل تعيين العمد ومساعديهم بطريق الانتخاب لا التعيين ، وقانون ٥ أبريل سنة ١٨٨٤ المنظم للمجالس البلدية فى فرنسا [١] .

لكل ذلك قيل بحق إن « كل اتجاه لنظام الحكم (فى فرنسا) نحو الديمقراطية أو نحو الديكتاتورية كان يتبعه اتجاه نظام الحكم المحلى نحو اللامركزية أو نحو المركزية . وبعبارة أخرى كانت الحرية السياسية والحرية المحلية تسيران هناك جنباً إلى جنب [٢] » .

ولئن كان الارتباط بين النظم السياسية ونظام الادارة المحلية قد ثبت فى فرنسا على هذا النحو فان تاريخ مصر الحديثة يعطينا الدليل على هذا الارتباط أيضاً .

ولقد أشارت إلى هذا الارتباط بين مجالس المديريات والحياة السياسية مذكرة وزير الداخلية المؤرخة فى ١٣ ديسمبر سنة ١٩٢٦ والتى رفعها إلى مجلس الوزراء لتشكيل لجنة لوضع مشروعات القوانين الخاصة بمجالس المديريات والمجالس البلدية . كما أعادت

---

(١) رينار : « Cours élémentaire de droit public » باريس ، ١٩٢٢ ص ٢٢١ و ٢٢٢

(٢) الدكتور عبد الحميد متولى . القانون الادارى المصرى . الجزء الأول ، سنة ١٩٣٨ صفحة ٢٥١

الاشارة إلى هذا الارتباط المذكرة الايضاحية لمشروع قانون مجالس المديريات الحالى الصادر فى سنة ١٩٣٤ بقولها : « فمجالس المديريات منذ وجودها (فى سنة ١٨٨٣) كانت مرتبطة بالحياة السياسية للبلاد . وكان كل إصلاح يدخل على هذه الحياة منذ هذا التاريخ يتناول مجالس المديريات معها . لذلك فان وضع نظام دستورى للدولة المصرية كان يستتبع ضرورة إعادة النظر فى أبواب القانون النظامى (رقم ٢٩ لسنة ١٩١٣) المعمول بها فى نظام مجالس المديريات وتعديلها طبقاً لمقتضيات الحالة الجديدة ، وذلك لوجوب المشاكلة بين النظم السياسية وبين ما يقوم إلى جانبها من النظم المحلية [١] » .

نستخلص من كل ذلك أن الحكومة الديمقراطية والادارة اللامركزية مرتبطة إحداهما بالأخرى ارتباطاً منطقياً وتاريخياً فى وقت واحد . فهما نظامان يجب أن يسيرا فى الحياة جنباً إلى جنب فيخلع كل منهما على الآخر من قوته وينفث فى روعه .

تلك فائدة اللامركزية وحجتها البارزة ، ولكن أهى الحجة الوحيدة التى يستند اليها هذا النظام الادارى ؟

ذهب العميد هوريو إلى أن هذه الحجة هى السند الفذ الذى تستند اليه اللامركزية وتستمد منه قوتها وأفضليتها على النظام المركزى . ولكنا نرى مع جمهور أنصار اللامركزية أنه وإن كانت لهذه الحجة السابقة دلالتها وأهميتها البينة إلا أن للامركزية أسانيد أخرى تجعلها تبز النظام المركزى إلى حد أبعد وتفضله بقدر أكثر . هذه الأسانيد هى التالية .

(ثانيا) اللامركزية ظاهرة توحيها طبيعة الأشياء :

تعتبر اللامركزية — خصوصاً فيما يتعلق بالبلديات والأقاليم — ظاهرة طبيعية ، بل يعتقد أستاذنا ديبوا ريشار أن هذه الصبغة قد تكون السبب الأساسى للامركزية .

ففى كل دولة وجدت عائلات ربطتها روابط الدم واستقرت — بالاتفاق فيما بينها — فى أكثر الجهات ملاءمة لذلك ، فاستقرت أولا بجوار الأنهار أو بالقرب من منابع الماء

---

(١) المذكرة التحضيرية المؤرخة ٢٣ ديسمبر سنة ١٩٣١ ص ١ و ٢ — وراجع الدكتور عبد الحميد متولى . المرجع السابق ص ٢٥١ وما بعدها .

ثم آوت من بعد ذلك أيضاً الى حيث تتقابل السكك وتفترق طرق المواصلات ، فنشأت عن ذلك القرى وتكونت النواحى والبلدان . وذلك كله قبل أن تبرز الدولة إلى عالم الوجود . وفى هذا المحيط الضيق تكشفت الحياة عن أولى القواعد الاجتماعية ، وبزغت المصالح العمومية فى صورتها الفطرية ، فتعاون القوم فيما بينهم على إقامة القرن وبناء الطاحون وتكاتفوا كذلك على تشييد معابدهم ومنشئاتهم . وبذلك كان ظهور الحياة العامة الأولى فى إطار القرية المحدود وبحكم ضرورات الجوار . وكان من بين هذه المقارّ أو المدن ما تمتع بموقع خاص أو ظرف استثنائى فأصبح مع الزمن مركزاً تجارياً هاما أو مقراً لإمارة قوية . وكان طبيعياً أن تستهوى هذه المدن الهامة الجهات المجاورة لها . فوجدت على هذا النحو المقاطعات الكبيرة ، التى ظهرت فى عهد الاقطاع ، كما ظهر فى هذه المدن كبار الموظفين المركزيين ، وكان وجود السلطات الأساسية فيها من مدنية وحربية ، دينية وزمنية ، عاملا جديداً على زيادة جاذبية هذه المدن الكبيرة ، فتكونت على هذه الصورة الدوقية والمقاطعة والاقليم مع تميز كل منها أحياناً بميزات خاصة من حيث اللغة والأخلاق والعادات والتقاليد .

لذلك قيل إن الدولة لم تولد وتتجمع مقوماتها وتتركز حياتها إلا بعد أن ولدت فى القرى حياة اجتماعية بل وغالبا بعد أن ولدت هذه الحياة فى الدوقية ، والمقاطعة والاقليم أيضاً [١] .

ينبنى على ذلك أن استقلال هذه الهيئات المحلية بادارة شؤونها (أى نظام اللامركزية) هو من غير شك ظاهرة طبيعية . ومن ثم يكون إنشاء هذه الهيئات المحلية وإعطاؤها هذا الاستقلال أمراً متمشياً مع طبيعة الأشياء ، وبالتالى لا يجوز للمشرع أن يعمل على عكس هذا المقتضى الطبيعى ويقضى على الحياة الاجتماعية للمدن والأقاليم ؛ أو على الأقل يجب على الشارع أن يفكر ملياً قبل الاقدام على ذلك ويصبح لزاما عليه أن يعمل على التوفيق بين مصالح واختصاص كل من الدولة والمدينة والاقليم حتى لايجانب القوانين الطبيعية أو يجافى نواميس الحياة الاجتماعية [٢] .

---

(١) ديبوا ريشار — المرجع السابق — ص ١٨٩ و ١٩٠

(٢) المرجع السابق .

(ثالثا) اللامركزية تجعل الادارة مطابقة لحاجات ذوى المصالح وأمانيهم :

إدارة المصالح العمومية على النحو الذى يتفق وحاجات السكان فيشبع رغباتهم ويحقق ميولهم تعتبر من أهم المزايا التى تفاخر بها اللامركزية . واللامركزية بذلك — وكما يقول الأستاذ رينار (Renard) — تعمل على تحقيق الادارة الحسنة وتعتبر مصدرا الاثراء الدولة بأسرها [1] . كما لا يخفى أن مراعاة رغبات الأفراد وميولهم فى إدارة شؤونهم عمل جليل النفع نظراً لما لهم من دراية أدق ومعرفة أصدق بحاجاتهم وبمقتضيات ظروفهم الخاصة مما يغمض إدراكه عادة على موظفى الدولة وعمال الحكومة المركزية . فمجالس المديريات المصرية مثلا « أكثر إحاطة من موظفى الحكومة بحاجات الأهالى ومصالحهم [2] » .

ثم ان هؤلاء الأهالى يعنيهم بالذات أن تكون الادارة صالحة موفقة جهد الطاقة لأن لهم مصلحة شخصية فى ذلك ولانهم إنما يديرون فى الحقيقة مصالحهم الخاصة أو شبه الخاصة كما قلنا ، فلهم غنم الادارة إن أحسنت ، وعلى عاتقهم غرمها إن أساءت أو تعثرت .

أما موظف الحكومة فانه غريب عن هذه المصالح المحلية والمصلحية فهو الأمين على الصالح العام قبل كل شىء ، وهو الخاضع كل الخضوع للسلطة المركزية المنوطة بها رعاية المصالح رعاية قومية . ولذلك لم يكن الموظف الحكومى بالقادر على تكريس جهوده للمصالح الخاصة فى الاقليم أو القرية مثلا . وهو فى الواقع لا يرعى هذه المصالح إلا بالقدر الذى تتحقق به المصلحة القومية وطالما لا يتعارض ذلك مع فهم رؤسائه — الذين يتبع لهم فى ترقيته — لفكرة الصالح العام . ولذلك قيل إنه فى الحقيقة لا يحكم الاقليم أو البلدة لصالحهما الخاص بقدر ما هو يستغلهما فى سبيل الصالح العام ، وهذا الاستغلال قد يكون ماهراً ورشيداً ولكنه لا يخرج مع ذلك عن كونه استغلالا . ولذلك اعتبر

---

(١) رينار : المرجع السابق ، ص ٢٢٠

(٢) راجع تصريح محمود (باشا) حسن عضو اللجنة التحضيرية السابقة الذكر . مذكرة الاستاذ عباس علام عن أعمالها . صفحة ٦٠

الاستاذ « أوتسر » إن استئثار الدولة بالادارة المحلية ليس إلا إساءة منها فى استعمال سلطتها إساءة ليست أقل شذوذاً من أن نراها تزج بنفسها فى شؤون الفرد فى غير حالات حماية القصر المعروفة [١] .

هذا ويلاحظ من وجه آخر أن اللامركزية تمهد للافراد سبيل العمل على توسيع نشاطهم فى حين تكبح المركزية جماحهم خدمة لصالح الدولة ، فيزداد نشاط هذه وتكتم أنفاس هؤلاء حتى ينتهى الأمر باستبداد من تتجمع السلطة المركزية بين يديه ويسىء استعمال هذه السلطة كما لو كانت ملكا خاصاً له ويدير البلاد كضيعة يمتلكها ويسوق الناس فيها سوق الأنعام [٢] . كل ذلك تعالجه اللامركزية بحزم وتقيم على أنقاضه حكما رشيداً رائده التعاون ولحمته الحرية والاطمئنان .

(رابعا) تعقد الحياة فى الدولة الحديثة يتطلب الأخذ بنظام اللامركزية :

لقد تعددت المصالح العمومية وتعقدت بحيث أصبح من المتعذر أن يقوم بأدائها عمال الدولة بمفردهم ، وصار من الواجب أن يوزع هذا العبء بين الدولة والهيئات المنتخبة المحلية والمصلحية فتتولى الدولة رسم الخطط العامة ووضع القواعد الأساسية تاركة أمر التفاصيل الادارية فيما يتعلق بالمرافق المحلية والمصلحية الى الهيئات اللامركزية ، ولم يعد كافياً أن تستعين بنظام اللاوزارية الادارية التى سبق الكلام عنها . فاللامركزية تفضل المركزية بصورتيها (الوزارية واللاوزارية) كما ذكرنا ، ثم يلاحظ أن اللاوزارية لا تشمل إلا قدراً من الادارة المحلية يجب أن يكمله النظام اللامركزى الذى يمتاز كذلك بكونه يوفر الجهد والمال مع السرعة وحسن الاداء .

(خامسا) اللامركزية مشتل للتجارب الإدارية :

إن العلم الاجتماعى ما زال فى الواقع فى مهده ، ولذا فهو محتاج إلى تجارب عديدة ومفتقر الى محاولات مختلفة حتى تستوى نظمه وتنضج مبادئه ويستقر على ضوء الواقع وحسبما تمليه نتائج الاختبار . والنظام اللامركزى يخلق مشاتل للتجارب الادارية ومعامل

---

(١) اوتسر . المرجع السابق . ص ١٤٠

(٢) المرجع السابق ، ص ١٦

لذلك الاختبار ، فبدلا من أن تكون الدولة ذاتها ميدان البحث وموضع التجريب تكونهما المديرية مثلا أو القرية ، فاذا ما أثمرت المحاولة فى هذه الدائرة الضيقة أمكن تطبيقها من بعد ذلك فى دائرة الدولة المتسعة بعد أن تكون قد تأكدت صلاحيتها ووضحت عوامل ضعفها وقوتها .

أما ان فشلت هذه المحاولات فى المدينة أو الاقليم مثلا كانت نتائج هذا الفشل هينة وتبعاته محدودة ، وكان ذلك عبرة تقينا من بعد مغبة الخطأ وتكفينا مؤونة التجريب . هذا فضلا عن أن القرية الصغيرة قد تنجب خير النظم كما قد يأتى العامل البسيط بأروع الاختراعات [1] .

على هذا النحو تسير النظم حثيثاً نحو الكمال بفضل النظام اللامركزى ، ويسهل تعديلها وإصلاح ما قد يشوبها من عيوب . ومما يزيد فى هذه السهولة ان ضيق دائرة هذه النظم يجعل الإصلاح أيسر تحقيقاً لأنه يكون من السهل حمل أفراد هذه الدائرة على قبوله والاقتناع به . ولكن عندما تتسع الدائرة ويزداد عدد السكان قلما يصادف الاصلاح هوى فى نفوس الجميع ، لأن ما يفيد جهة قد لا ترضاه أخرى . ومن ذلك كانت عوائق الاصلاح فى هذه الحالة أبرز وأخطر منها فى الحالة الأولى . وهذا عيب للمركزية تعوضنا عنه اللامركزية مرونة تضاعف من فضلها وتزيد من قوة أسانيدها .

ثم ان اللامركزية لا تسهل فقط سبل إصلاح النظم الادارية وإنما تمتاز كذلك بكونها تعهد بالإصلاح الى أناس محليين أقدر على تحقيقه من موظفى الحكومة المركزية المحافظين بطبيعة عملهم ، البعيدين عن تقدير الحاجات المحلية والمصلحية حق قدرها ، الكثيرى التقلب فى مقار أعمالهم . هذا فضلا عما ينقصهم من الصبر والجلد اللازمين لمشروعات الاصلاح الطويلة الأمد . وهم كذلك أقل جرأة وإقداماً على هذه المشروعات لأنهم أخوف ما يكونون من تحمل ما قد يترتب عليها من مسئوليات ، وذلك عكس ما هو معروف عن أعضاء المجالس اللامركزية المنتخبين . وهذه فى الواقع سيئة خطيرة من مساوئ المركزية ، وتزداد خطورتها وتتذر بأوخم العواقب فى أحوال الفتن

---

(١) — ديبوا ريشار . المرجع السابق . ص ١٩١

والثورات والحروب . فلو حلت فى هذه الأحوال كارثة بعاصمة البلاد ارتبك أمر الدولة بأسرها وآذنت كلها بالفوضى والدمار . أما فى حالة اللامركزية فان الادارات متعددة وزراها موزعة على أجزاء الدولة المختلفة بحيث إذا ما أصابت الحادثات شطراً من البلاد لم ينفرط حتما عقد النظام فيها وأمكن لجرحها أن يلتئم ولصفوفها أن تنظم من جديد [١] .

عيوب اللامركزية

مبررات اللامركزية التى بيناها والتى تظهر بوضوح لا مرية فيه مدى أفضليتها على النظام المركزى ، لم تنج — رغم ذلك وككل نظام اجتماعى — من النقد ، بل من النقد اللاذع أحياناً . وانا لنلفت النظر قبل أن ندخل في تفاصيل هذه الانتقادات الى أن من الفقهاء من ركبوا متن الشطط فى نقدهم فحملوا اللامركزية عيوب نظام الاتحاد المركزى وأخذوا عليها مثالبه ومضاره . ولعل من أشد الناس نقداً لهذه اللامركزية الاستاذين (Dupont-white) و (Cormenin) اللذين دافعا جهد طاقتهما عن المركزية وهاجما بكل شدة النظام اللامركزى فأتوا بالحجج التى إن صدقت على نظام الاتحاد المركزى فان اللامركزية منها براء . ومن ذلك أنهم أخذوا عليها بغير حق أنها تمزق وحدة البلاد السياسية حتى ليتعذر معها القول بأن هنالك أمة بمعنى الكلمة . ولذلك قالوا : « إن وجود سلطة محلية معناه وجود جماعة لا نظام لها ولا خير فيها لحمتها نزوات قبل المحكومين وسداها التنابذ بين الحاكمين . . . تنقصها العدالة فى الداخل وتعوزها القوة فى الخارج . . . فهى مرتع للضغينة والجور ومجلبة للتناحر وسوء العواقب [٢] » .

---

(١) ديبوا ريشار . المرجع السابق . ص ١٩١

(٢) ديبون وايت (Dupon White) ، اللامركزية ، باريس ١٨٦١ ص ١٠ حيث يقول :

" Qui dit pouvoir local, dit société sans ordre, sans bien être, à peine une société. Il n'y a là que caprice envers les gouvernés, guerre entre les gouvernants ; ni justice à l'intérieur, ni force au dehors : les citoyens se révoltent ou se dégradent ; les cités s'exterminent les unes les autres, ou s'épuisent d'elles—mêmes. Bref, la nation avorte et cela parmi les races les mieux douées, sur les territoires qui figurent le mieux sur une patrie ...

" Peu importe qu'une souveraineté locale soit démocratique ou monarchique, son vice ne la quitte pas : ce vice est d'être locale ".

إن ذلك ليعطينا فكرة عن شدة ما وجهه البعض من نقد غير صحيح إلى النظام اللامركزى ، محملينه أوزار غيره ، محاسبينه على جرم نظم أخرى هو فى الحقيقة — وان اقترب منها — شديد الاختلاف عنها كما سبق أن بينا . فلنحذر إذن أن نرى فى اللامركزية — كما زعم بعض الفقهاء — معولا لهدم وحدة الدولة السياسية أو أنها تمتد إلى وظيفة الدولة التشريعية . كلا إننا عندما فرقنا بين هذه اللامركزية ونظام الاتحاد المركزى وجدنا أن أول ما تمتاز به الأولى هو إبقاؤها على وحدة الدولة السياسية بل وإلى حد كبير على وحدتها الادارية . فاذا ماتناول استقلال الهيئات المستقلة سلطة التشريع ، فتعددت القوانين وانهدمت وحدتها ، لم يعد هنالك نظام لامركزى . بل تنتقل من هذا النظام — الذى يفترض كون الدولة بسيطة — إلى نظام الدولة المركبة أعنى بالذات نظام الاتحاد المركزى . فلنغض الطرف إذن عن كل ما أخذ على اللامركزية بغير حق على هذا النحو ولنناقش فى هوادة ماينصب من هذه الانتقادات على اللامركزية ذاتها حتى إذا ما وضعنا هذه المساوىء فى كفه ووضعنا المزايا فى أخرى ، أمكننا أن نزن بدقة قدر اللامركزية فنحكم فى النهاية لها أو عليها . فما هى إذن عيوب اللامركزية التى لم تخطىء المرمى . . . ؟ ذلك ما نبينه فيما يلى :

(أولا) اللامركزية الادارية خطر على الوحدة الادارية :

قيل إن اللامركزية الادارية — إن لم تنل من وحدة الدولة السياسية — فانه يخشى أن تؤدى يوما ما إلى انتهاك مايجب للدولة من وحدة إدارية .

ردد هذه الخشية العلامة رولان[1] . ولكننا لا نشاركه إياها بل نعتقد أنه إنما يردد احتمالا بعيد الوقوع خصوصاً إذا ما ظلت اللامركزية فى حدودها الطبيعية كما سنرى . وذلك لأن وحدة الادارة — بالقدر الضرورى — تتوفر بسهولة فى البلاد ذات النظام اللامركزى وهذا لعدة أسباب . فهى تتوفر أولا لأن اللامركزية الادارية مهما اتسعت خطوتها فانها لن تقضى على المركزية قضاء تاما ، بل انها تظل دائما هى الاستثناء ،

---

(١) رولان ، المرجع السابق ، ص ١٣٠

فى حين تستمر المركزية هى الأصل والقاعدة العامة . فادارة المصالح القومية لابد وأن تظل مركزة بين يدى الحكومة مهما اتسعت خطى اللامركزية وطال أمدها .

هذا فيما يتعلق بالمصالح القومية . وبالنسبة للمصالح المحلية والمصلحية — أى التى يمكن أن تشملها اللامركزية — فهنا كذلك نجد الدولة لا تترك هذه الأمور جميعها لارادة الهيئات المستقلة وإنما نجد الدولة تساهم فيها وتتولى مباشرة بعضها وفى ذلك ما يحقق إلى حد كبير وحدة الادارة رغم تمتعها بالنظام اللامركزى .

وفوق هذا وذاك فان المصالح المذكورة التى يعهد بها إلى الهيئات المحلية والمصلحية وحدها لا تسيرها الهيئات اللامركزية وفق هواها بل ان للدولة على الدوام يداً فى تسييرها وتنظيم إدارتها . وذلك لأنها تباشر مظاهر متعددة من الرقابة على كل الهيئات الادارية المستقلة .

كل هذه العوامل مجتمعة كفيلة فى نظرنا بأن تخلع على الادارة القدر الضرورى من الوحدة إلى جانب الوحدة السياسية التى لا شك فى تحققها . أما ان نحن أسرفنا فى توسيع رقعة اللامركزية حتى شللنا هذه العوامل المخففة ومنعناها عن تأدية وظيفتها كان العيب عيب الاسراف لا النظام اللامركزى ذاته ، ومن الحقائق الثابتة أن الشىء إن جاوز حده انقلب إلى ضده ، فتنقلب الفضيلة بالاسراف رذيلة ويصبح الخير مع الاغراق شراً ، ولكن ذلك لا ينقص من قيمة الفضيلة نفسها ولا ينال من سمو الخير فى ذاته .

(ثانيا) الهيئات اللامركزية أقل مهارة من الحكومة المركزية :

يرى البعض أن الحياة العامة تتطلب فى عصرنا الحاضر كثيراً من المهارة والمؤهلات الفنية ، وكل ذلك يتوفر فى المركزية بأكثر منه فى الهيئات اللامركزية . ونحن نسلم — الى حد — بهذه الحقيقة ولكنا نود أن نؤكد أيضا أن اللامركزية تتميز بقدر من المرونة يمكنها بسهولة من تعويض هذا النقص ، خصوصا إذا ما استقرت ونمت مواردها وزادت خبرتها . واللامركزية لا تأبى على الهيئات المنتخبة — التى قد تنقصها وتنقصها عادة الصفات الفنية والمواهب العلمية اللازمة — أن تستعين بأشخاص فنيين يهدونها سواء السبيل ، وسنجد الدليل القاطع على ذلك بعد قليل عند ما ندرس نظام مجالس المديريات

المصرية . فستبين حينذاك الوسائل العديدة التى أخذ بها الشارع المصرى (وباسراف شديد أحيانا) لتوفير عناصر الكفاءة الفنية فى الادارة الاقليمية .

(ثالثا) اللامركزية تخلق المنافسة الحادة والبغضاء بين الهيئات المستقلة :

يرى البعض أن هذه الهيئات وقد منحت بعض الاستقلال الذاتى لامفر من أن تتنافس فيما بينها بل وتتنابذ لأنه — على حد قول الأستاذ Dupont White — كلما تعارف الناس كلما تباغضوا وكثرت مناسبات إضرار بعضهم ببعض (١) .

هذا القول — على ما نرى — بعيد جدا عن الصواب ، بل إنه يقلب حقيقة الاشياء رأسا على عقب ، لان الافراد ان تقاربوا تعارفوا وتعاونوا ، فالتعاون والتعارف هما الاصل وما الحقد والتنافر إلا الاستثناء . فالناس متنافرون ما تباعدوا فان تقاربوا — ولو صدفة — تألفت قلوبهم وقويت أسباب الود بينهم . ولذلك كان الانسان اجتماعيا بطبعه . وهذا مصداق قول نبينا عليه الصلاة والسلام : « الارواح جنود مجندة ، ما تعارف منها ائتلف وما تناكر منها اختلف » .

لذلك يمكننا القول باطمئنان بأن مايترتب على إيجاد هيئات لامركزية إنما هو تعاون لا تنافر ، فهو أقرب إلى التسابق فى سبيل الخير منه إلى التنابذ والخصام . وكل ذلك يبعث الحياة من لدنه ، والحياة — فى كل زمان ومكان — ، خير من الموت ، والحميّة والنشاط أفضل من النعاس (٢) .

وفى النهاية يجب ألا نغفل فائدة رقابة الدولة فى هذا الشأن مما سيأتي بيانه بعد قليل .

---

(١) ديبون وايت . المرجع السابق ، ص ١٠ و ١١ ، حيث يقول : « Naturellement plus on se connait, plus on se haït. Des personnes agglomérées, des agglomérations qui se touchent, ont mille occasions de se vouloir et de se faire du mal, lesquelles portent leurs fruits. Ce serait merveille qu'elles en vinssent à une pensée, à une action commune même contre l'étranger ".

(٢) هوريو : (Répertoire) . المرجع السابق . ص ٤٧٨ — وكذلك « أوتسر » . المرجع السابق ، ص ١٤٢ وما بعدها .

(رابعا) اللامركزية تمكن الهيئات المستقلة من الاستبداد :

يقول البعض ذلك ويعتبرون هذا الاستبداد أشق على النفس من سلطان الحكومة المركزية [١] .

والواقع ان هذا القول مغالى فيه كثيراً وذلك لعدة أسباب : أولها أنه ان كان الأمر مقصوداً به استبداد هذه الهيئات المستقلة بموظفيها فهنالك طريقة لحماية هؤلاء الموظفين من ذلك ، وهى وضع الضمانات القانونية والقضائية التى تطمئنهم على مراكزهم وتبعث الهدوء إلى نفوسهم وتقيهم غوائل هذا الطغيان .

أما إن كانت المسألة خاصة بالأقليات الشعبية الموجودة فى الجماعة ذات النظام اللامركزى كالأقليات المحلية مثلا ، فهنا نرى أن اللامركزية أقدر على صيانة مصالح هذه الأقليات وحريتها من المركزية ، ولبيان ذلك نفرق بين حالتين :

(ا) حالة اتحاد الأغلبية السياسية العامة مع الأغلبية المحلية أو المصلحية :

ونعنى بذلك أن تكون الأغلبية الفائزة بالتمثيل اللامركزى من نفس الحزب الذى تنتمى إليه الأغلبية البرلمانية .

فى هذه الحالة يخشى طبعاً أن تطغى الأغلبية المحلية أو المصلحية على الأقلية التى معها خصوصاً وأن لهذه الأغلبية سنداً من ورائها وهو الأغلبية البرلمانية .

ما من شك أن هذا الأمر محتمل ، ويحق لنا بل ويجب علينا أن نخشاه ، ولكن أليس الأمر كذلك حتى ولو كان النظام مركزياً ؟ ؟

إن هذا النظام المركزى بدوره لا يعطى لتلك الأقلية المحلية أو المصلحية ضماناً يقيها شر طغيان الاغلبية البرلمانية ، بل ربما كان الطغيان فى هذه الحالة أشد خطراً لأنه — وقد بعدت المسافة بين السلطة الطاغية والأقلية المعتدى عليها — تتوارى بعض الشىء بواطنه ، وتختفى قليلا أو كثيراً معالمه ، ويخف بعض الشىء وقعه .

ويجب ألا ننسى فى هذا المقام أن السلطة إذ تجمعها المركزية فى يد الحكومة تصبح — وتلك طبيعة البشر — حافزة على الطغيان . أما ان هى توزعت ولو بين فئات من حزب واحد خفت روح البغى وكان توزيع السلطة مع تبادل الرقابة سبباً فى توجيه

(١) رولان ، المرجع السابق ، ص ١٣٠ وما بعدها .

الشئون وجهة العدل وتخليصها من عوامل التحكم والاستبداد . وقد كان ذلك فيما يتعلق بالحكم أبلغ حجج مبدأ الفصل بين السلطات [١] .

(ب) حالة اختلاف الأغلبية العامة عن الأغلبية المحلية أو المصلحية :

فى هذه الحالة نفترض مثلا ان الأغلبية فى إحدى المديريات تخالف الأغلبية البرلمانية ، فهل حقاً هنا يزداد طغيان الأغلبية المحلية بالأقلية المحلية فى النظام اللامركزى عنها فى النظام المركزى ؟ .

نعتقد أن الواقع على خلاف ذلك تماماً ، لأن النظام اللامركزى يحول دون طغيان هذه الاغلبية على الاقلية المذكورة ، فى حين نرى أن النظام المركزى يمكن تلك الأقلية المحلية من العسف بالأغلبية المحلية ذاتها ، وهذا أشد وأدهى . وبيان ذلك ان النظام المركزى يسمح فى مثل هذا الفرض للاقلية الاقليمية بأن تعتدى على حقوق الاغلبية الاقليمية وذلك بالاستعانة بالاغلبية البرلمانية ما دامت هذه الاغلبية وتلك الاقلية تنتميان إلى لون سياسى واحد . ولما كانت الاغلبية السياسية هى التى تتولى الحكم والادارة معاً فى النظام المركزى أمكن لأقليتها المحلية أن تلجأ إلى هذه الاغلبية السياسية ذات الاختصاص المتسع بسبب المركزية ، فتحملها على ارهاق خصومها الاقليميين ، ولو أنهم هم الاغلبية فى الاقليم وهذا هو أقسى مايتصور من عدوان . فان كان استبداد الاغلبية بالاقلية أمراً لايحتمل ، فما بالنا إن أتى العدوان من الاقلية على الاغلبية دون أن تستطيع هذه درء الخطر أو دفع الاعتداء .

هذا إذا كان النظام مركزياً ، أما إن كانت البلاد فى هذا الفرض متمتعة بنظام لامركزى ، فان الاغلبية المحلية — وقد خالفت الاغلبية السياسية — لن تجرأ عادة على الاستبداد بالاقلية فى دائرة المدينة أو المديرية مثلا . وإن هى يوماً أقدمت على ذلك لجأت الاقلية المذكورة إلى الاغلبية البرلمانية التى تتفق وإياها فى اللون والمذهب . وهنا تنتهز تلك الاغلبية الفرصة التى تبيح لها التدخل لانقاذ الاقلية التى تنتمى إليها ولتدفع عنها عادى خصومها المحليين . وهنا أيضاً تقف السلطات المختلفة كل منها رقيبة على الأخرى تناقشها الحساب وتحول بينها وبين العدوان . وبهذا تسمو اللامركزية على النظام المركزى ويكون ذلك وجها لا لتجريحها ، بل للاشادة بفضلها .

(١) « أوتسر » ، المرجع السابق ، ص ١٤٢ وما بعدها .

كذلك يجب ألا ننسى فى هـذا الصدد أن الهيئات اللامركزية باعتبارها مجالس تدبير وتداول أبعد عن الظلم من عمال الحكومة المركزية ، لأنه بينما يتولى عمال الحكومة فيما يتولون اصدار القرارات الفردية تتخذ الهيئات المستقلة قرارات وأحكاما عامة شاملة . والظلم فى الحالة الأولى أقرب حدوثاً والعدل فى الثانية أكثر توقعاً .

(خامسا) اللامركزية أكثر إسرافا من المركزية :

قيل إن المجالس المنتخبة المستقلة تميل إلى زيادة عدد المرافق العمومية من ناحية ، كما أنها تصرف أموالها ببذخ من ناحية أخرى ، أو على الأقل ان إساءة تطبيق اللامركزية يدعو إلى هذا الاسراف المعيب[1] .

والواقع من الأمر أن الهيئات اللامركزية تميل إلى شىء من البذل أكثر من الحكومة المركزية ، ولكن هذا يرجع فى نظرنا إلى عدة أسباب تبرر هذا البذل بل وقد تجعل الشح لا يتفق والصالح العام .

فيلاحظ أولا أن الهيئات اللامركزية وهى الأكثر شعوراً بحاجات الجماعة تميل إلى العمل على إشباع هذه الحاجات كلما وجدت إلى ذلك سبيلا . هذا فى حين نرى الحكومة المركزية أضعف إحساساً بهذه الحاجات وبالتالى أقل تحمساً لها وغيرة عليها ، فضلا عن أن تعدد الحاجات التى تعنى بها الدولة وحيوية بعضها مع كثرة تكاليفه خصوصاً فى العواصم الكبرى ، كل ذلك يجعلها عادة تعزف إلى إشباع الحد الأدنى فقط من الحاجات المحلية والمصلحية ، وهى إذ تشبعها إنما تقوم بذلك بالدرجة التى يتحقق معها الصالح القومى وكفى . هذا هو عادة شأن المركزية وهو بالتالى سبب فى توفير الأموال وإنقاص أبواب الانفاق ، بل وأحيانا رغم وجود مصلحة ملحة تقتضى الانفاق ، وذلك لا يتفق مع روح العصر الحديث عصر الديمقراطية الاجتماعية والمذاهب الاشتراكية .

إلى جانب ذلك يلاحظ أن الدولة وهى تتولى فى النظام المركزى المرافق المحلية والخاصة ، إنما تستعين فى ذلك طبعاً بعمالها أى موظفى الحكومة ، ولذلك كثيراً مايكون المرفق الجديد وما يقتضيه من المجهودات أشبه شىء بالسخرة تفرض على هؤلاء الموظفين

---

(١) ديبوا ريشار ، مقال بمجلة مصر العصرية ، العدد ١٠٦ ، بتاريخ مارس سنة ١٩٢٨ ص ٢١٧ ، وموضوع المقال : "vers une administration rationnelle".

وتضاف إلى أعمالهم الأصلية مع ما فى ذلك من إرهاق لهم وتحميلهم فوق طاقتهم، ومع ما فى ذلك بالتالى من إنقاص لمجهودهم وإضعاف لثمرة أعمالهم وقصور فى إشباع الحاجات العامة .

لكل ذلك كانت الحكومة بالطبع أقل إنفاقا من الهيئات اللامركزية ، ولكن هذا القصد إنما يتحقق فى الواقع على حساب الصالح العام ويترك حاجات هامة دون إشباع أو يجعل إشباعها بارهاق الموظفين وتحميلهم بما ينوءون بحمله من الأعمال فضلا عما يتبع كل ذلك من ضياع للوقت وتعقيد للاجراءات .

(سادسا) اللامركزية تقدّم الصالح المحلى أو المصلحى على الصالح العام :

فيخشى البعض أن تؤدى اللامركزية بالأفراد إلى تقديم مصالحهم المحلية أو المصلحية على الصالح العام القومى [1] .

إننا نعتقد فى الواقع أن هذه الخشية لامبرر لها لأنها استثناء بعيد الاحتمال ، هذا فضلا عن أن رعاية المرافق العامة ليست من الناحية العملية متروكة إلى إرادة المجالس المحلية أو المصلحية وإنما ترعاها الحكومة وحدها وإن ساهمت الهيئات الثانوية فيها فان الدولة تقاسمها هذه المصالح وتختص منها بنصيب الأسد ، بل إن الدولة تباشر رقابة فعالة على ما كان من هذه المصالح خاصاً ومن نصيب المجالس المستقلة ، (المحلية والمصلحية) .

لذلك كانت الخشية التي أشار إليها الأستاذ رولان بعيدة الاحتمال من الناحية النظرية ، ضئيلة الأثر من الناحية العملية .

بهذا نكون قد انتهينا من بيان مزايا اللامركزية وعيوبها ، ومن ثم يمكننا أن نلقى نظرة شاملة على هذه وتلك لنصل من ذلك إلى حكم صادق للامركزية أو عليها . إننا نعتقد بكل اطمئنان أن مزايا اللامركزية تعدو بكثير ما قد يصدق من عيوبها ، وأنها أسمى بكثير جداً من النظام المركزى ، ثم هى أوجب لمصر بصفة خاصة حتى نخلق فيها على أنقاض الذلة التى رسف الشعب فى أغلالها طويلا ، شعباً قوى الجانب موفور الكرامة شاعراً بحقه فى الحياة مقدراً ما عليه فيها من مسئوليات . ولذلك نرانا نؤمن باللامركزية نظاما لادارة بلادنا ووسيلة لتربية شعبنا وإنقاذ أمتنا .

---

(١) رولان ، المرجع السابق ، ص ١٣٠

الفصل الرابع

حدود اللامركزية

مما سبق يتضح ما لكل من النظامين المركزى واللامركزى وما عليه . كما تتضح بشكل بين أفضلية اللامركزية فى مجموعها على الادارة المركزية ، وإنما يجب أن يلاحظ أن ذلك القول محدد بحدين ، وهما :

(١) أن اللامركزية لا يمكن أن تشمل كل وظيفة الدولة الادارية ، بل تتناول بعض المرافق التى تتضمنها هذه الوظيفة ، ويكون البعض الآخر مركزيا ، كما سبق أن عرفنا .

(٢) أن اللامركزية — فى دائرتها هذه — لايمكن أن تكون مطلقة من غير رقابة ، فكل هيئة مستقلة استقلالا ذاتياً لابد وأن تخضع لرقابة الدولة .

وهذان الأمران يحتاجان إلى بعض التفصيل :

(أولا) مدى كل من الإدارتين المركزية واللامركزية :

عرفنا أن اللامركزية مهما اختلفت عن المركزية أو فضلها إلا أنها لا تستطيع الحياة فعلا إلا بجوارها ، ولذا يجب تحديد الفاصل بين ميدانيهما أى تحديد المرافق التى تدار مركزيا والمرافق التى تدار محلياً أو بواسطة المؤسسات العامة المستقلة ، وهذه فى الواقع مسألة اعتبارية حتما تختلف فيها الآراء كما تتباين بشأنها التشريعات .

أما المؤسسات العامة فتختص عادة بالمرافق التى لا يناسبها كثيراً النمط الحكومى فى إدارة المصالح ، وفى مقدمة هذه المرافق تلك التى تتميز بصبغتها التجارية أوالصناعية ، فيحسن ، لاعتبارات اقتصادية ومالية واجتماعية مختلفة ، أن تعطى استقلالا ذاتياً ، أى أن تختص بها مؤسسات عامة مستقلة عن الدولة وتحت رقابتها .

والمسألة اعتبارية تختلف باختلاف الزمان والمكان كذلك بالنسبة للادارة المحلية ، نظراً لاستحالة وضع فيصل مطلق للتفرقة بين المرافق القومية ، والمرافق الاقليمية ، والمرافق البلدية . فأحيانا نجد أخص المرافق البلدية مثلا قد يبدو من بعض الوجوه ذا أهمية قومية أو إقليمية متميزة . وبالعكس قد نجد مرفقاً قومياً وله أهمية خاصة بالنسبة لاقليم معين أو لبلدة بالذات . فالدفاع الوطنى مثلا الذى يهم الأمة بأسرها والذى يعتبر فى مقدمة المرافق القومية قد تبدو له أهمية خاصة لجزء بالذات من أجزاء الدولة أولبلدة معينة أو إقليم معين فيها . وهذا هو الحال مثلا بالنسبة لمركز الالزاس واللورين بين فرنسا وألمانيا . ففى مثل هذه الحالات يصبح للدفاع الوطنى — إلى جانب طابعه القومى العام — طابع بلدى أو إقليمى خاص .

وعليه فتحديد المرافق اللامركزية أمر نسبي ، ولذا نجد أن التعليم الالزامى مثلا مرفق قومى فى فرنسا ، إقليمى فى مصر ، بلدى فى انجلترا .

وفى تطبيق هذه النسبية تتأثر كل دولة طبعاً بظروفها التاريخية والجغرافية والروحية الخاصة ، ولكن رغم هذا فان النظم تتلاقى أو تكاد تتلاقى فى هذا الشأن عند بعض الأسس والاعتبارات العامة . من ذلك أن المسائل التى تهم الدولة كوحدة شاملة أو التى تحتاج إلى الانسجام فى روحها وأداتها فى جميع أجزاء الدولة ، ويضيرها أن يحل محل هذا الانسجام التنوع والاختلاف ، وكذلك المرافق التى تحتاج فى حسن أدائها إلى مقدرة مادية ومالية أو إلى كفاءات علمية وتنظيمات فنية لا تتوافر إلا لدى الدولة ودواوينها ، مثل هذه المرافق وتلك يجب أن تكون قومية ، أى تدار بالاسلوب المركزى . ومثال ذلك مرفق الدفاع الوطنى الشامل فى مداه وأثره ، والمستلزم فى تنظيمه وحدة النمط وشدة التماسك والارتباط ، ومثله فى ذلك مرفق القضاء الذى يجب كذلك أن يكون بمنجاة من المؤثرات المحلية وذلك بجعله مرفقاً مركزياً لا محلياً . أما المرافق المحلية فيجب أن تشمل — بصفة عامة — تلك التى تضيرها وحدة التنظيم ويفيدها تعدد النمط تبعاً لتعدد الاقسام المحلية المختلفة ، والتى تتكيف أهميتها ووسائلها

تبعاً لظروف كل إقليم أو كل بلدة ، وكذلك المرافق التى تحتاج إلى رقابة مباشرة قريبة دائمة والتى تهم جهة ما لصفة خاصة أكثر مما تهم الدولة فى مجموعها[1] .

ومن ناحية ثانية يلاحظ أن الشرائع لم تقف موقفاً واحداً من حيث طريقة معالجة هذه المسألة الاعتبارية ، بل وجدت فى هذا المقام وسيلتان مختلفتان : أما الوسيلة الاولى فانجليزية تتضمن تحديد المشرع — أو العرف والتقاليد — اختصاص الهيئات الاقليمية والبلدية على سبيل الحصر بحيث لا تستطيع الواحدة منها الخروج من تلك الدائرة المقفلة لتباشر أى مرفق خارجها إلا بناء على تشريع جديد . (ولكن هذا الاسلوب الانجليزى يعطى للهيئة المحلية داخل الدائرة المذكورة حرية فى العمل واسعة جداً كما سنرى) . أما الطريقة الثانية فقد أخذت بها عملا فرنسا ودول غيرها ، وبمقتضاها لا تذكر اختصاصات الهيئات المحلية على سبيل الحصر ، بل يوضع نص عام أو نصوص واسعة تعطى هذه الهيئات الاختصاص بكل المرافق المتعلقة بالحاجات المشتركة لسكان الاقليم أو البلدة إلا ما استثنى من اختصاصها بنص صريح . وهنا يخضع الشارع هذه الهيئات المحلية لرقابة قاسية عادة تباشرها الحكومة المركزية . ويلاحظ أن الحكومة المركزية — برقابتها هذه — تعمل عادة ، ويعمل القضاء معها أيضاً على تحديد هذا التعميم بل وعلى تفسيره تفسيراً ضيقاً فى الغالب ، فيقل الفارق من هذه الناحية بين الطريقتين المذكورتين . وقد أخذ بالطريقة الفرنسية هذه القانون البلجيكى والقانون المصرى .

ومن ناحية ثالثة نلاحظ أن هذه الاعتبارية لا تقف عند حد الاختلاف والتنويع بين دولة وأخرى ، بل قد يمتد هذا وذاك إلى داخل الدولة الواحدة ، وهنا نجد أسلوبين مختلفين أيضاً ، أحدهما : أسلوب وحدة النمط فى الدولة الواحدة ، والثانى : أسلوب تعدد الأنماط فيها . ومقتضى الاسلوب الأول — وقد أخذت به فرنسا — أن يوضع نظام واحد لكل فئة من الوحدات الاقليمية فتعمل معاً وفقاً لنظام مشترك وعلى أساس موحد . وقد أخذ بذلك الاسلوب فى مصر على نحو خاص . وهذا الاسلوب يوافق — إلى حد — الدولة التى تتشابه أقسامها المختلفة وتقل الفوارق العمرانية والجغرافية والاقتصادية والمدنية

(١) الدكتور محمد عبد الله العربى (بك) : مذكرات فى القانون الادارى عن « الادارة المحلية فى انجلترا » ص ٢ وما بعدها .

بينها . وهو مفيد من حيث توحيد روح الادارات المحلية أو تقاربها وتجانسها ، وتسهيل مهمة الرقابة عليها وتوجيهها . ولكن هذا الاسلوب يعيبه تجاهله ما هنالك من فوارق عديدة من النواحى السابقة بين أقاليم أو بين بلدان الدولة المختلفة، وهو نظام يزداد عيبه حيث تزداد هذه الفوارق ويتسع مدى التباين فى رغبات وحاجات الأهالى بين إقليم وآخر أو بين بلدة وأخرى . ولذلك يفضله فى هذه الحالة الاسلوب الثانى ، أى أسلوب التنويع الانجليزى الذى يراعى كل هذه الفوارق ويقدر فى كل هيئة حقيقة وضعها الخاص .

واختيار هذا الاسلوب أو ذاك أمر تتأثر فيه كل دولة بروحها ومزاجها الخاص وتاريخها وظروفها التاريخية والاجتماعية . ففرنسا مثلا دولة جاهدت فى سبيل تحقيق المركزية الإدارية والقضاء على الادارات المحلية القديمة، بل والقضاء المحلى (البرلمانات السابقة على الثورة) ، مما جعل الأمر حينذاك فوضى إلى حد كبير . لذلك قويت فى فرنسا فكرة التوحيد والتركيز حتى فى النمط والاسلوب. أضف إلى ذلك أن النظم والتعديلات الفرنسية كانت وليدة مبادئ نظرية وأصول فلسفية تبحث أولا ، وتطبق ثانياً ، وهذا يساعد بدوره على توحيد النمط .

أما الانجليز فعلى العكس من ذلك ، لم يكن نظامهم الادارى — بل ولا السياسى — وليد الأخذ بنظرية قانونية معينة أو بمبدأ فلسفى خاص ، بل كان وليد التطورات التاريخية وابن التقاليد . أضف إلى ذلك أن الانجليز قد جبلوا — بحكم روحهم المحافظة — على عدم اقتلاع النظم القديمة من جذورها إن أرادوا إصلاحا ، وإنما يقون على القديم مع مايمكن إدخاله عليه من تطورات وينشئون إلى جانبه هيئات جديدة بنظام جديد غير مقطوع الصلة بالقديم. ولذلك جاءت نظمهم فى الادارة المحلية منوعة غير موحدة ، وكانت بنت تلك الاعتبارات العملية لا المبادئ الفلسفية . وقد وصل هذا التنويع فى انجلترا لدرجة زال معها فى بعض الحالات الحد الفاصل بين أسلوب الادارة الاقليمية وأسلوب الادارة البلدية.

ولاشك أنه لمثل هذه الاعتبارات الخاصة بكل بلد — وبسبب وجود نظام الامتيازات الأجنبية فى مصر بالذات — قد وجدت عندنا نظم منوعة للبلديات ، وإن كان نظام المديريات قد جاء موحداً لبعده عن تلك الامتيازات .

(ثانيا) الرقابة على الهيئات اللامركزية :

عرفنا من قبل أنه لا استقلال للادارة بغير رقابة من الدولة للهيئة المستقلة ، ولهذا أدخلنا هذه الرقابة ركنا فى تعريفنا للامركزية .

ولقد جرى العرف فى فرنسا على تسمية هذه الرقابة « وصاية إدارية » (Tutelle Administrative) وذلك أخذاً بهذا التعبير عن القانون الخاص ، ويرى هوريو ان هذا الاشتقاق قد قام على أساس ان الدولة وهى الهيئة المباشرة لأكبر قسط من الرقابة كانت تعتبر كأنها تستعمل حقا عائليا على الهيئات الدنيا ذات النظام اللامركزى [١] . كما قيل ان هذا الاشتقاق يرجع إلى قياس — مع الفارق الكبير — بين رقابة الدولة على أموال المؤسسات العامة ورقابة الاوصياء على أموال القصر [٢] .

على أن من الفقهاء — خصوصا فى القديم — من أيدوا هذه التسمية متأثرين فى ذلك بشبهة التقارب بين الهيئات المحلية والمصلحية من جهة و بين القصر من جهة أخرى. وقد كان من هـذا الرأى تقريبا كل خطباء الجمعية الوطنية الفرنسية (L'Assemblée Nationale) سنة ١٨٧١

أما عن أصحاب الرأى الأول فانهم يعتقدون بحق أن الهيئات المتمتعة بالنظام اللامركزى ليست كالقصر تماما . وإنما هى إلى القوامة أقرب منها إلى الوصاية ، فالهيئات اللامركزية — كما هو الحال بالنسبة للصبى المأذون له بالتجارة — تقوم بنفسها بمباشرة التصرف — حتى ولو وجبت موافقة أو عدم اعتراض الهيئة التى تتولى الرقابة . هذا من حيث الدور الذى تقوم به كل من جهة الرقابة والهيئة الخاضعة للرقابة ، وهما عكس ما هو مقرر بالنسبة للقاصر لانه لا يظهر فى العقود بشخصه وإنما يقوم وصيه أو وليه بذلك نيابة عنه وشتان ما بين الحالتين .

---

(١) هوريو "Répertoire" — المرجع السابق — ص ٤٨٤

(٢) لانلو (Lanlaud) : رسالة دكتوراه ، باريس ١٩٠١ وموضوعها : "La décentralisation et les Conseils Généraux" ، ص ٢٢٢

هذا ويلاحظ من وجه آخر أن الرقابة فى القانون العام تقوم لتحقيق غاية تختلف عن غايتها فى القانون الخاص . فالرقابة على القصر إنما وضعت لحماية القاصر نفسه فى حين نرى الرقابة فى القانون العام ترمى إلى أغراض عدة ، فهى تبغى فى نفس الوقت حماية الدولة من إسراف الهيئات المستقلة فى إدارتها استقلالا محليا أو مصلحيا وتحول دون خروجها عن اختصاصاتها وتعديها على الميدان المحتفظ به للدولة وحدها أو للهيئات الادارية الأخرى المجاورة لها أو الأعلى أو الأدنى منها . ثم ان الرقابة من ناحية أخرى تبغى حماية الأفراد أنفسهم من عسف السلطات المحلية أو المصلحية وانتهاكها لحقوقهم أو إهدارها لمصالحهم . وهى كذلك ترمى إلى حماية هذه الهيئات نفسها ضد ما قد يصيبها من نقص الكفاية والخبرة أو قصر النظر وسوء التقدير . ولا ننسى فى النهاية ان تلك الرقابة الادارية يقصد من ورائها أيضا تحقيق قدر من الوحدة الادارية فى البلاد وتقارب نظمها بالقدر المفيد حتى لا تكون البلاد مجموعة إدارات متنافرة لا وحدة لها ولا وجه للتشابه والاتصال بينها .

هذه هى أغراض الرقابة فى القانون العام وهى لا شك مختلفة عن تلك التى تبغيها الوصاية فى القانون الخاص [1] . يضاف إلى ذلك اختلاف الرقابة فى القانونين مظهرا وطريقة مما يجعل التقريب بينهما معيبا لأنه يؤدى إلى الخلط بين أمرين جد مختلفين ، ولكن عبارة "tutelle administrative" قد اكتسبت فى القانون العام الفرنسى صبغة تقليدية وجرى الاصطلاح عليها وما زال جمهور الفقهاء يأخذون بهذا التعبير رغم تقريرهم قيامه على أساس خاطىء . وعلى مثل ذلك سار جمهور الفقهاء المصريين بالنسبة لعبارة « الوصاية الادارية ».

ولكننا لا نجارى هذا التيار ولا نخضع إلى هذا الحد لحكم التقاليد ، ولذلك عدلنا عن استعمال عبارة "tutelle administrative" واستعضنا عنها بقولنا : "contrôle administratif" ولن نلجأ إلى التعبير الأول بعد ذلك ما دام قد تبين لنا قيامه على

---

(١) الدكتور وحيد فكرى رأفت : القانون الادارى ، سنة ١٩٣٩ ، ص ٧٩٣ وما بعدها .

أساس غير سليم . كما لا يخفى أن كلمة « الوصاية الادارية » لم تأخذ بعد فى الفقه العربى تلك الصبغة التقليدية التى اكتسبتها فى فرنسا . فليس لها إذن قدسية القدم فى قانوننا الادارى الناشىء . لذلك كان الفقه العربي أولى بهجر هذا الاصطلاح المدنى من الفقه الفرنسى ، ولذا سنستعمل على الدوام عبارة « الرقابة الادارية » .

طرق الرقابة

للرقابة طريقتان أساسيتان : احداهما متبعة فى انجلترا بصفة خاصة . والثانية مأخوذ بها فى فرنسا ومصر مثلا . وذلك على التفصيل التالى :

(ا) الرقابة فى النظام الإنجليزى :

وهو أكثر النظم حرية ورقياً ، إذ أنه فى داخل الدائرة المحصورة من الاختصاصات المقررة للهيئات المحلية — بالتشريع أوبالتقاليد — تتمتع هذه الهيئات بسلطة تامة تقريباً ولا تخضع إلا لرقابة ضئيلة فى الواقع من قبل الدولة وهى رقابة يتولاها البرلمان والحكومة والقضاء .

(١) رقابة البرلمان

للبرلمان الانجليزى أن يعدل النظم المحلية ، زيادة أو نقصاً ، كما يستطيع إنشاء نظم جديدة أو إلغاء النظم أو الحريات المقررة كلية ، هذا من الناحية القانونية . أما من حيث الواقع فيلاحظ أن التقاليد الانجليزية قد أضفت على الاستقلال المحلى فى تلك البلاد صبغة الحق الخالد الذى لا تجرؤ أية حكومة فى الواقع على النيل منه فضلا عن القضاء عليه .

(٢) رقابة القضاء

وللقضاء الانجليزى رقابة على أعمال الهيئات اللامركزية ، وهو القضاء العادى ، لأنه لا يوجد فى انجلترا نظام القضاء الادارى المعروف فى فرنسا .

(٣) رقابة الحكومة المركزية

هذه الرقابة ضئيلة جداً على الهيئات المحلية الانجليزية إذا ما قورنت بما سنراه من رقابة الحكومة المركزية فى بلد كفرنسا أو مصر . ففى انجلترا تقتصر حقوق الحكومة فى هذا الشأن على ما يلى :

(ا) حقها فى الالتجاء إلى القضاء العادى فى حالة مخالفة الهيئة المحلية للقانون وإصرارها على هذه المخالفة . وهنا يرغم القضاء تلك الهيئة المحلية على احترام القانون . وحق الحكومة فى هذا لا يعدو أساساً حق الأفراد العاديين فى الطعن أمام القضاء فى أعمال الهيئات المحلية المخالفة للقانون .

(ب) التفتيش على أعمال الهيئات المحلية وإسداء النصيحة لها والارشاد وتقديم التقارير السنوية عن هذه الأعمال . وقد يمنح البرلمان الحكومة فى هذا الشأن اختصاصات تزيد فى أثر هذه الرقابة وفى قيمة ما يقدم مفتشو الحكومة من تقارير سنوية عن المرافق المحلية كالصحة والبوليس والتعليم وغيرها ، ويلاحظ أن هذه التقارير يتوقف عليها مبلغ المكافآت الضخمة التى تمنحها الخزانة العامة سنوياً للمرافق المحلية ، وهى مكافآت تعتمد عليها الميزانيات المحلية إلى حد كبير ، وبدونها تضطر الهيئة المحلية إلى زيادة الضرائب على الممولين وبالتالى تثير سخطهم وتذمرهم وهذا ما لا تطيقه هيئة نيابية أمرها بيد هؤلاء الناخبين. كما يلاحظ أن مفتشى الحكومة المركزية قد يلحقون بالهيئات المحلية بصفة دائمة أو يبعث بهم اليها فى فترات خاصة .

(ح) تباشر الحكومة المركزية أحياناً — بناء على تصريح من البرلمان — سلطة لائحية ، بالنسبة لبعض المرافق المحلية ، ومثال ذلك ما لوزارة الحكم المحلى من حق سن اللوائح اللازمة لتنفيذ القانون الخاص بموضوع « الاحسان العام » مثلا الذى تتولاه الهيئات المحلية .

(ء) وهنالك حالات استثنائية تتمتع فيها الحكومة المركزية ببعض مظاهر الرقابة الادارية بالمعنى المعروف فى فرنسا وغيرها . ومن ذلك إشراف الحكومة

المركزية فى انجلترا على الهيئات المحلية فى إصدار اللوائح المحلية ، أو التصرف فى الأملاك البلدية ، وفى موضوع مساكن العمال ، والقروض ، والحسابات الختامية ، وفى اشتراط تصديق الحكومة أو إذنها لمباشرة بعض الأعمال المحلية[1].

(ب) الرقابة فى النظام الفرنسى (والمصرى) :

للدولة فى هذا النظام الذى يمكن أن يسمى تجوزاً بالنظام الفرنسى رقابة قوية جداً على الهيئات اللامركزية . وتأخذ هذه الرقابة الصور الثلاث السابق ذكرها فى النظام الانجليزى ، أعنى رقابة البرلمان أو الرقابة التشريعية ، ورقابة القضاء أو الرقابة القضائية ، ورقابة الحكومة أو الرقابة الادارية ، ولكن مدى هذه الرقابة متسع جداً وخصوصاً الرقابة الادارية ، وذلك كله على النحو الآتى :

(١) الرقابة التشريعية

الأشخاص اللامركزية هنا — كما فى النظام الانجليزى وبشكل أوضح — من صنع السلطة التشريعية . فالسلطة المشرعة العليا أعنى السلطة المؤسسة (Pouvoir Constituant) قد تتولى إنشاء الأشخاص اللامركزية وتعترف لها باستقلالها ، بل وقد تضع المبادىء الأساسية الخاصة بهذه الاشخاص ، كما فعل الدستور المصرى بالنسبة للمديريات والمدن والقرى (م ١٣٢ و ١٣٣) . ثم إن السلطة التشريعية العادية تتولى بعد ذلك أو إصالة تنظيم هذه الاشخاص المستقلة أو إنشاء أشخاص جديدة وبيان اختصاصاتها وكيفية سيرها فى أعمالها . وتظل هذه السلطة التشريعية صاحبة الحق فى إلغاء كل هذه الاحكام أو تعديلها ، إنما يلاحظ أنه حيث يكون الدستور جامداً لا تعدل الاحكام الواردة به إلا بالطريق الخاص المقرر لتعديل الدستور .

(٢) الرقابة القضائية

تخضع أعمال الهيئات اللامركزية فى كل دولة كذلك للرقابة المقررة للقضاء على الاوامر الادارية الفردية والتنظيمية حسب الاحوال . وقد يتولى مراقبة هذه الاعمال

---

(١) العربى (بك) — المرجع السابق — ص ٥ وما بعدها .

الادارية قضاء إدارى كما في فرنسا أو القضاء العادى كما فى مصر . أما الاعمال المدنية التى تقوم بها تلك الهيئات فتخضع للقضاء العادى . وكل ذلك على تفصيل يختلف حسب النظام المقرر فى كل دولة .

(٣) الرقابة الادارية

هذه الرقابة تتولاها أساساً الحكومة على الأشخاص اللامركزية ، وهى المسماة — كما قلنا — باسم « الوصاية الادارية » ، وقد عرفنا وجه الخطأ فى هذه التسمية واختلاف طبيعة هذه الرقابة وأغراضها عن طبيعة وأغراض الوصاية المدنية . كما ذكرنا مبررات الإبقاء على هذه التسمية فى فرنسا واقتراحنا الاقتصار فى الفقه العربى على تسميتها الرقابة الادارية على الأشخاص اللامركزية . ويلاحظ فى هذا المقام بصفة أساسية أن رقابة الحكومة قد تبدو بادئ ذى بدء مصطبغة بالطابع التنظيمى ، أعنى أنه قد تكون للحكومة سلطة لائحية (أى سلطة التشريع الثانوى) بالنسبة للاشخاص اللامركزية . وتظهر هذه السلطة أولا فيما قد تتولاه الحكومة بلائحة من إنشاء هذه الأشخاص وتنظيمها كما حدث فى مصر مثلا سنة ١٩٠٩ وسنة ١٩١٨ عند ما صدرت كل من لائحة المجالس المحلية ولائحة المجالس القروية بقرار من وزير الداخلية . والمظهر الثانى لهذه الرقابة اللائحية هو ما تقوم به الحكومة من إصدار اللوائح اللازمة لتنفيذ القوانين المنظمة للاشخاص اللامركزية عندما يتولى المشرع تنظيمها بقانون . ومثال ذلك فى مصر أيضاً لائحة النظام الداخلى لمجالس المديريات الصادرة فى ٢٦ سبتمبر سنة ١٩٣٤ بقرار من وزير الداخلية بعد موافقة مجلس الوزراء ووفقاً للمادتين ٣٨ و٤٢ من قانون مجالس المديريات رقم ٢٤ لسنة ١٩٣٤ . وكذلك مرسوم ٢٦ ديسمبر سنة ١٩٢٨ الخاص بتحديد اختصاصات كبار موظفى جامعة فؤاد الأول وبمجلس الجامعة ومجالس الكليات وذلك تنفيذاً للقانون رقم ٤٢ لسنة ١٩٢٧ الخاص باعادة تنظيم الجامعة المذكورة . ويمكننا تسمية هذا النوع من الرقابة باسم « الرقابة الادارية اللائحية » .

فى هاتين الصورتين تظهر رقابة الحكومة فى شكل أوامر تنظيمية أى قواعد مشرعة تلتزم بها الهيئات اللامركزية ، ولكن قد تظهر هذه الرقابة كذلك فى شكل أوامر

فردية تواجه حالات بالذات ، ولذا يمكننا تسميتها بالرقابة الادارية الفردية وهى رقابة مختلفة الدرجات متعددة الصور . وقد تأخذ الدولة فى تشريعها ببعضها أو بكلها ، وقد تأخذ باحدى هذه الصور فى أمر وبصورة أو صور غيرها فى الأمور الأخرى ، وذلك حسب درجة أهمية الموضوع من الناحية القومية ومدى رغبة الدولة فى أن تشتد رقابتها له. كما أن الأمر متوقف كذلك على مدى نضوج الروح الاستقلالى المحلى ومقدار مسايرة المشرع والحكومة لهذا الروح . أما مختلف صور هذه الرقابة الفردية فيمكن إجمالها على النحو الآتى :

صور الرقابة الادارية الفردية :

لهذه الرقابة صورتان أساسيتان ، وهما : الرقابة على نفس الهيئات اللامركزية ، والرقابة على أعمال هذه الهيئات :

(أولا) الرقابة على نفس الهيئات اللامركزية : وتشمل هذه الرقابة أحد أو بعض أو كل الحقوق التالية :

(ا) حق التعيين :

أى حق الحكومة فى تعيين بعض أشخاص الهيئة اللامركزية رغم استقلالها . ومن ذلك مثلا تعيين عضو التنفيذ لهذه الهيئة كالمدير بالنسبة لمجلس المديرية المصرى [1] . وقد يمتد هذا الحق إلى أعضاء المجلس أنفسهم فيكون للحكومة حق تعيين بعض هؤلاء الأعضاء سواء أكانوا برأى استشارى أم بأصوات معدودة فى المداولات . بل وقد تحتفظ الحكومة لأحد موظفيها أو أعضائها المعينين بحق رئاسة المجلس الممثل للشخص اللامركزى مع ما يتصل بهذه الرئاسة من امتيازات ، كأن يعتبر صوت الرئيس مرجحاً عند تعادل الأصوات فى المجلس وغير ذلك . وسنرى مثلا واضحاً لكل ذلك فى الأعضاء

---

(١) ولفت النظر منذ الآن الى أن حق الحكومة هذا فى تعيين عضو التنفيذ يعتبر الأساس الذى قد تبنى عليه الحكومة رقابة أخرى سيأتى ذكرها تفصيلا وهى الرقابة على اجراءات تنفيذ القرارات التى يصدرها الشخص اللامركزى .

المعينين بمجالس المديريات المصرية وفى المدير (أو وكيله) الذى يتولى رئاسة مجلس المديرية بامتيازاتها ونفوذه الذى لايخفى . كما سنرى أنه رغم ما فى ذلك من إسراف فان مثل هذه التعيينات لا تنفى من الناحية القانونية كون النظام « لامركزياً » ما دام الانتخاب غالباً على التعيين فى المجالس . أى أن التعيين لا ينافى — من الناحية القانونية — النظام اللامركزى مادام الانتخاب فى هذه المجالس أصلا والتعيين استثناء .

ويراد بوجود الأعضاء المعينين فى المجالس اللامركزية — إلى جانب تحقيق قدر من الرقابة عليها — سد ما قد يعتور هذه المجالس المنتخبة من نقص بسبب عدم ضمان انتخاب الرجال الفنيين والأكفاء . فبالتعيين يسد هذا النقص وبرجال الحكومة المعينين يملأ ذلك الفراغ . وقد أثبت العمل فى مصر — كما سنرى تفصيلا — أن وجود بعض أعضاء معينين على هذا النحو بالمجالس المحلية يمكن أن يؤدى أجل الخدمات بشرط أن يوضع فى الحدود التى تضمن للصبغة الانتخابية الغلبة على هذه المجالس قولا وفعلا ، فان ضمنا ذلك أمكن الوصول إلى الهدف المنشود دون خوف مما تخوف منه البعض وهو أن يتألب الأعضاء المعينون معاً ليكونوا جبهة موحدة ضد الأعضاء المنتخبين .

(ب) حق الايقاف والعزل :

يمكن اعتبار هذا الحق طبيعياً بالنسبة لأعضاء المجالس المعينين ولعامل التنفيذ المعين كما سبق ، وبالنسبة لكل موظف حكومى يؤدى خدمة ما للمجلس ، إلا أنه قد يمتد إلى موظفى الشخص اللامركزى ، بل إنه — وهذا هو المقصود هنا بالذات — قد يمتد إلى الأعضاء المنتخبين ، وذلك طبعاً استثناء يرد على منطق اللامركزية الأصلى ولذا يجب أن يكون بالقدر وفى الحدود التى يقررها المشرع فى كل دولة . وسنرى تطبيقات ذلك فى مصر بالتفصيل فيما بعد .

(ج) حق إيقاف وحل المجالس المنتخبة :

وهنا يصدر الاجراء ضد المجلس برمته ، ومن ذلك حق الحكومة فى مصر وفرنسا وغيرهما فى حل مجلس المديرية مثلا . وذلك أيضاً فى الحدود القانونية المقررة فى كل بلد .

(ثانيا) الرقابة على أعمال الهيئات اللامركزية :

تختلف الرقابة فى ظل اللامركزية عن رقابة الحكومة على أعمال موظفيها المركزيين ، ففى هذه الحالة الأخيرة الرقابة أصل والأصل فيها أنها شاملة لكل أعمال المرؤوس إلا إذا انتفت بناء على نص ، ثم هى تصل إلى حد حق الرئيس فى إلغاء العمل الصادر من المرؤوس أو تعديله ، بل وإلى درجة حلول الرئيس محل المرؤوس فى اتخاذ العمل أو إصدار القرار . أما فى النظام اللامركزى فالرقابة استثناء لابد وأن يستند إلى نص وأن يخضع للحدود المقررة على النحو الذى سيأتى بيانه بعد قليل .

والرقابة فى النظام اللامركزى تمتد تارة إلى الأعمال ذاتها وتمتد تارة أخرى إلى إجراءات تنفيذ هذه الأعمال ، وهى إجراءات لابد منها للخروج بالقرارات من حيز القول إلى حيز العمل . وفيما يلى تفصيل هذين الوجهين من الرقابة على الأعمال .

(١) الرقابة على نفس أعمال الهيئات اللامركزية :

هذه الرقابة بدورها متنوعة تشمل رقابة على الأعمال الايجابية ورقابة على الأعمال السلبية أى على الامتناع عن القيام بالأعمال اللازمة :

(١) الرقابة على الاعمال الايجابية وتتضمن عدة حقوق هى :

حق الاذن أو التصديق : وهما وإن اختلفا مدلولا (لكون الاذن سابقاً والتصديق لاحقاً) إلا أنهما متساويان فى الأثر فى هذا المقام أو يكادان ، وهذا الحق يتضمن فى الواقع رقابة شديدة على أعمال الهيئات المستقلة إدارياً — محلية كانت أو مصلحية — وبمقتضى هذه الرقابة تصبح هذه الأعمال (المرهونة بالاذن أو التصديق) مجرد تقديرات أو مشروعات ، كما تصبح يد الحكومة مطلقة فى تقدير ملاءمة القرار فتصدق عليه أو تأذن به ، وفى تقدير عدم ملاءمته فتضن بالاذن أو ترفض التصديق .

على أنه يلاحظ بالنسبة لهذا الحق أن التصديق ليس هو الذى يجعل القرار المتخذ قابلا للتنفيذ ، بل إن هذه الصفة يتمتع بها القرار ذاته قبل التصديق عليه ، فهو قابل أساساً للتنفيذ وإنما يكون التصديق سبباً فى رفع عقبة تعترض هذا التنفيذ فالتصديق إذن لا يخلع

شيئاً على القرار وإنما يزيل من سبيله صعوبة تعترض تنفيذه ، فيه تقرر الدولة فقط ألا مانع لديها من أن يأخذ التنفيذ مجراه[١] .

ولذلك لا يصح أن يعتبر التصديق جزءاً مكملا للقرار ذاته ولا يصح أن يطعن فيه إلا لعيب خاص به لا لعيب شاب القرار من قبله[٢] . وهذا ما قرره باستمرار مجلس الدولة بفرنسا .

ذلك التصديق — المتروك كما رأينا لتقدير الهيئة التى تباشر الرقابة — قد يكون فى بعض الأحوال حتمياً ، بمعنى أنه يصبح من الواجب على هذه الهيئة أن تصدق على القرار الذى اتخذته الهيئة المستقلة إداريا والخاضع لتصديقها . ونجد ذلك فى فرنسا مقرراً بالنسبة لميزانية المديريات (départements) حيث تعتمد بمرسوم يجب إصداره وحيث يقتصر حق رئيس الجمهورية على أن يدرج بهذه الميزانية المصاريف الالزامية (dépenses obligatoires) التى أغفلها أو تغافل عنها المجلس العام (م ٦١ من القانون الرقيم ١٠ أغسطس سنة ١٨٧١) .

على ذلك يكون امتناع الحكومة المركزية عن إصدار المرسوم المعتمد للميزانية الخاصة بمديرية ما عملا غير قانونى ومن قبيل الغصب (voie de fait) .

أما فى مصر فان الميزانية الخاصة بالمديريات غير متمتعة بهذا الضمان ، ولكننا لا نعدم الأمثلة التى نجد فيها الدولة ملزمة بالتصديق ، فالضرائب الاضافية إلى ضريبة الأطيان والتى تقررها مجالس المديريات يكون قرار المجلس فيها قطعياً ولا يتوقف على تصديق من الحكومة المركزية إذا لم يتجاوز ٨ ٪ من ضريبة الأطيان ومع ذلك اشترط المشرع (م ١٩) أن يصدر بها مرسوم ، إنما هذا المرسوم واجب إصداره .

نلاحظ كذلك أن هذه الرقابة المتضمنة لحق التصديق قد تشملها إجراءات اللاوزارية (déconcentration) وهذا ما نشاهده بفرنسا مثلا حيث نجد التصديق

---

(١) فهو كما يقول الأستاذ هوريو : Elle n'est, suivant une expression énergique, qu'un simple "je n'empêche".

(٢) هوريو Répertoire .

على بعض قرارات النواحى (communes) لا يقوم به فى بعض الحالات الوزير بل المدير أو مأمور المركز . كما أن هذه الرقابة قد تمتد إليها عوامل اللامركزية نفسها ، ولذا نجد المشرع الفرنسى قد أخضع بعض مداولات النواحى لتصديق البرلمان أو المجلس العام أو لجنة المديرية حسب الأحوال . على أن القوانين الخاصة بمجالس المديريات المصرية لم تواجه قليلا ولا كثيراً من هذين النوعين من توزيع رقابة التصديق .

تلك الرقابة تتطور تدريجياً بحيث نجد التصديق الصريح يخلى مكانه للتصديق الضمنى فنجد القرار بعد أن كان متوقفاً تنفيذه على أمر التصديق الصريح يصبح خاضعاً لرقابة التصديق الضمنى بمعنى أن مضى مدة معينة دون إيقاف القرار أو ابطاله يفيد التصديق عليه وصيرورته قاطعاً .

هذا التطور ثابت فى فرنسا بشكل واضح . فقبل ٥ نوفمبر سنة ١٩٢٦ كانت القاعدة العامة أنه ، حيث لا ينص على العكس ، تكون قرارات المجالس العامة (أى مجالس الأقاليم) خاضعة للتصديق الصريح . أما التصديق الضمنى (المستمد من عدم الابطال فى مدة ثلاثة أشهر من انتهاء دور الاجتماع الذى اتخذت فيه القرارات) فقد حددت حالاته وهى التى نصت عليها المادة ٤٠ من القانون الصادر فى ١٠ أغسطس سنة ١٨٧١ وبذلك كان التصديق الضمنى استثناء .

ولقد تغيرت الحال غير الحال ، بل وانقلبت رأساً على عقب ، منذ صدور مرسوم سنة ١٩٢٦ بحيث أصبح الاستثناء الوارد فى المادة ٤٠ المذكورة قاعدة عامة وأصبحت القاعدة العامة استثناء فصارت قرارات المجالس العامة فى فرنسا لا تخضع — كقاعدة عامة — لرقابة التصديق الصريح (approbation expresse) بل تخضع لرقابة التصديق الضمنى (approbation tacite) أى بعبارة أخرى الأبطال فى مدة معينة (annulation) . ولقد حدث نفس هذا التطور بالنسبة لقرارات المجالس البلدية هناك فى النواحى المختلفة (قانون ٥ أبريل سنة ١٨٨٤ ومرسوم ٥ نوفمبر سنة ١٩٢٦) .

أما فى مصر فان المشرع قد أسرف إسرافاً معيباً فى مواجهة حالات التصديق الصريح بالنسبة لمجالس المديريات ، فان نظرة إلى اختصاصات هذه المجالس كفيلة باعطاء فكرة قوية عن مدى هذا الاسراف وعلى ضرورة تطور التشريع المصرى فى هذا الصدد .

وإننا لنلاحظ فى النهاية أن هذا النوع من الرقابة قد تطبق عليه قواعد اللاوزارية ، فنجد المدير يباشر هـذه السلطة فى بعض الحالات مثلا ، كما يجوز أن تطبق عليه قواعد اللامركزية فتعطى سلطة التصديق إلى مجلس المديرية مثلا بالنسـبة لأعمال مجالس النواحى أو لأعمال بعض المؤسسات العامة كالمستشفيات مثلا مما هو مقرر فى فرنسا .

ومن أمثلة هذا « التصديق الضمنى » فى مصر المادة ١٩ من قانون بلدية الاسكندرية الصادر سنة ١٨٩٠ والمعدل سنة ١٩٣٥ حيث تقول : « يعرض الفومسيون البلدى فى ميعاد ثلاثة أيام مداولاته على وزير الداخلية للتصديق منه عليها ، ولا يجوز تنفيذها إلا إذا صار التصديق عليها أو إذا لم يصدر منه أمر بايقاف تنفيذها فى بحر الثمانية الأيام التى تمضى من تاريخ عرضها عليه . وكل مداولة صار إيقاف تنفيذها ولم يجر الغاؤها فى خلال الثلاثين يوماً التى تمضى من تاريخ عرضها على وزير الداخلية تكون نافذة المفعول . . » .

حق إيقاف أو إبطـال الأعمال التى قررتها الهيئة اللامركزية : الايقاف مختلف فى مدلوله اللغوى عن الابطال ، ولـكنه لا فرق بينهما هنا فى الاثر مادام الايقاف لأجل غير محدود . وعليه فالأمر فى الحالين ابطال فى الواقع .

ويلاحظ أن ابطال قرارات الهيئات اللامركزية (كصورة للرقابة الادارية) على نوعين : فقد يكون ابطالا بدون استناد إلى أسباب محددة قانوناً ، وقد يكون مستنداً إلى مثل هذه الأسباب . وبصدد بحث هذين النوعين من الابطال الادارى نرى تـكملة البحث بدراسة حالة الابطال غير المباشر أى القضائى وهو لا يكون بطبيعة الحال إلا بناء على أسباب محددة بالقانون . ولايخفى أن موضع هذه الصورة الأخيرة من الابطال إنمـا يدخل منطقياً ضمن الرقابة القضائية لا الادارية . وإنمـا نورده هنا استكمالا لصور الابطال معا . وفيما يلى بحث هذه الصور الثلاث :

(ا) حالة الإبطال المبـاشر وبدون سبب معين ويسمى "Annulation d'office et sans causes déterminées" : وفى هذه الصورة يأخذ حق

الابطال أقصى قوته لأنه تتولاه الحكومة مباشرة — لا القضاء — ثم هى تباشره غير مقيدة بأية أسباب ، فتستطيع إبطال القرار لمجرد أنها تراه غير ملائم (inopportun) ولذا تسمى هذه الرقابة رقابة «ملاءمة» (opportunité) ، ونظراً لقسوة هذا النوع من الابطال نجد الاتجاه التشريعى فى الدول المختلفة عازفاً عنه إلى غيره من صور الرقابة .

(ب) حالة الإبطال المباشر ولأسباب محددة (Annulation d'office et pour causes déterminées) : وهنا لايزال حق الابطال مباشراً أى بيد الحكومة لا القضاء ، وإنما لا تستطيع الحكومة إبطال قرار الهيئة المستقلة إدارياً إلا إذا كان هذا القرار مخالفاً للقانون أو لقواعد الاختصاص . وتقييد هذا الحق بتلك القيود يخلع على هـذه الرقابة المباشرة صبغة الرقابة القضائية لأن الموظف الادارى الذى يبطل قراراً استناداً إلى أسباب حددها القانون على النحو السابق إنما يبطله بأسلوب القاضى وعلى نهجه . وهو إن ظل فى حالة رقابة « الملاءمة » السابقة موظفاً إدارياً قلباً وقالباً إلا أنه فى هذه الصورة يلبس ثوب القاضى ويعمل بميزانه[1] .

(ج) الإبطال بناء على طعن قضائى ولأسباب محددة (Annulation sur recours et pour causes déterminées) : وهذه هى أخف صور حق الابطال وأكثرها ضماناً . ولا يظهر الجانب الادارى فى هذا الابطال إلا من حيث حق الحكومة فى أن تتولى بنفسها الطعن أمام القضاء فى العمل الذى أتاه الشخص اللامركزى . وهى صورة الابطال المعروفة فى النظام الانجليزى

---

(١) ولذلك يقول العميد هوريو :

"L'administrateur qui annule pour cause déterminée, annule à la façon d'un juge ; dans tous les cas, il est beaucoup moins administrateur que lorsqu'il annule d'une façon discrétionnaire d'office . . . " (Répertoire de dr. ad., 1892, pp. 487 et 488.

كما سبق . والاتجاه فى الابطال ميم شطر هذه الصورة تدريجياً كلما تقدمت فكرة الاستقلال اللامركزى . وبذا نجد الابطال الذى بدأ إدارياً بدون تقيد بأسباب محددة يتطور منطقياً حتى يصبح إبطالا قضائياً تحيط به ضمانات القاضى الذى يحل فى الرقابة محل الادارة ، وهو الأكثر منها حرصاً على احترام القانون ورعاية حرماته . بل إن هذا التطور ليس فى الواقع منطقياً فقط وإنما هو تاريخى أيضاً وتابع لتقدم الروح اللامركزية . ومن أحسن الأمثلة على تطابق هذا التطور منطقياً وتاريخياً تطور رقابة الابطال فى فرنسا .

(٢) الرقابة على الأعمال السلبية

حقاً إن أول لبنة فى حرية الهيئات اللامركزية هى قدرتها على الامتناع عن أداء ما لا ترى داعياً لأدائه من الأعمال ، وذلك حتى لا تضطرها الحكومة المركزية على السير فى أعمال لا ترى هى محلا للسير فيها . ولكن ذلك الحق لا يصح أن يؤدى إلى تعريض المرافق الجوهرية لخطر إهمال الشخص اللامركزى أو توانيه وتقصيره . ولذا تزود الحكومة المركزية عادة بالوسائل الفعالة التى تستطيع بفضلها ضمان أداء هذه المرافق وعلى النحو الواجب ولو رغم أنف الهيئة المستقلة . ويلاحظ أن للحكومة حق حل المجلس المنتخب أحياناً وهذا نوع من الحلول (substitution) وقد يقال بأنه يكفى سلاحاً لمحاربة هذا الامتناع والتقصير ، ولكن هذا السلاح غير كاف فى الواقع . وذلك لأنه أولا إجراء خطير بدرجة تدعو الحكومة إلى التردد فى الالتجاء إليه بكثرة . ثم إنه غير مضمون العواقب لأنه قد يقف المجلس الجديد — بعد المنحل — نفس موقف المجلس السابق من الامتناع أو التقصير . ولذلك وجدت طريقة أخرى لمعالجة الأمر بشكل أسلم وهى فكرة الحلول فى الأعمال ، أى أن تحل الحكومة محل المجلس فى أداء العمل الذى امتنع أو أهمل فى أدائه . (وتسمى substitution d'action) . والصورة الشائعة لفكرة الحلول هى حالة المصاريف الالزامية (dépenses obligatoires) التى يمكن للحكومة أن تدرجها مباشرة فى ميزانية الشخص اللامركزى إن امتنع مجلسه أو قصر فى إدراجها . ويمكن أن نذكر على سبيل المثال فى هذا المقام نص المادة ٤٤

من قانون مجالس المديريات المصرية رقم ٢٤ لسنة ١٩٣٤ التى تلزم الحكومة (وبالذات اللجنة الاستشارية لمجالس المديريات) بأن :

« تدرج المبالغ اللازمة للأبواب الآتية إذا أهملها المجلس كلها أو بعضها : (ا) الالتزامات التي يكون المجلس مقيداً بها . (ب) المصروفات التى يفرضها هذا القانون أو أى قانون آخر . (ج) مصاريف الادارة والصيانة » .

كما يلاحظ أن تعيين عامل التنفيذ بواسطة الحكومة يؤتى أثره الفعال فى حالات الحلول هذه لأنه بأمر رؤسائه يمتنع عن تنفيذ قرارات الهيئة المركزية وينفذ مباشرة قرارات الحكومة فى هذا الشأن .

ويضع المشرع عادة بعض الحدود لحق الحلول السابق ذكره فيشترط مثلا ألا يحصل الحلول إلا بعد دعوة المجلس اللامركزى أولا إلى القيام بالعمل بنفسه بداءة .

وقد أخذ بمثل هذا الحكم الشارع الفرنسى فى قانون البلديات لا فى قانون مجالس المديريات (أى المجالس العامة) . ولم يأخذ بذلك الشارع المصرى فى أى الناحيتين .

(ب) الرقابة على إجراءات تنفيذ القرارات اللامركزية :

وهى رقابة خطيرة على خلاف ما قد يبدو لأول وهلة ، وذلك لأن القرارات اللامركزية قبل تنفيذها لا تكون إلا حبراً على ورق . والملاحظ أن الدولة كلما خففت رقابتها على نفس المجالس أو على نفس الأعمال فانما تعتمد على هذا النوع من الرقابة الخفية التى لا تكاد تبين . ويكفى لمعرفة مدى أهمية هذه الصورة من صور الرقابة وخطورتها أن نلاحظ مثلا أن الكثير جداً من قرارات الاشخاص اللامركزية يحتاج فى تنفيذه الى نزع ملكية عقارات للمنفعة العامة ، وهذا لا يمكن أن يتم أساساً إلا بتدخل الدولة من جديد . ففى مصر مثلا يجب أن يكون نزع الملكية بمرسوم ، ومعنى ذلك أن ما اتخذه المجلس « المستقل » من قرارات لا يمكن أن يأخذ طريقه إلى التنفيذ إلا بتدخل جديد من الدولة وبعمل إيجابى من جانبها . ولذا كثيراً ما تترك

الحكومة المجالس حرة فى تشكيلها ومستقلة فى قراراتها ولكن الحكومة تكمن لهذه القرارات فى تلك المرحلة الخفية الأخيرة ، فهى تترك للمجالس راغبة خط الدفاع الأول فى كثير من الأحيان لتصمد لها فى خط الدفاع الثانى الحصين ألا وهو إجراءات التنفيذ . (une seconde ligne de défense)[1] .

توزيع سلطة الرقابة الإدارية

الرقابة الادارية بصورها المختلفة السابقة تباشرها فى الاصل الوزارات القائمة بعاصمة البلاد (أى بأسلوب الوزارية الادارية concentration) . إلا أنه يصح — كما ألمعنا — أن يعطى قسط منها ، ولو استثناءاً ، لبعض موظفى الحكومة المركزية كالمديرين فى مصر مثلا ، ومعنى ذلك أنه يمكن أن تكون الرقابة الادارية المقررة على الهيئات المستقلة موزعة بين الوزارات القائمة بالعاصمة وبين موظفى الحكومة الاقليمين (أى اللاوزارية déconcentration) . وقد يصل التوزيع الى أبعد من ذلك فيعطى لبعض الهيئات المنتخبة قسطاً من الرقابة الادارية على الهيئات اللامركزية التى دونها ، كما لو أعطى بعض الرقابة الادارية على البلديات لمجالس المديريات تباشره الى جانب رقابة الدولة لتلك البلديات . وهنا يكون التوزيع تطبيقاً للامركزية على « الرقابة الادارية » نفسها (décentralisation) .

على أن القاعدة — رغم كل ذلك — تظل باقية وهى أن الاصل هو مباشرة الوزارات نفسها للجزء الاكبر من الرقابة . أى أن الوزارية هى أصل فى مباشرة الرقابة الادارية على الهيئات المستقلة المحلية والمصلحية .

كما نشير الى ما سبق الالماع اليه وهو أن اللاوزارية فى هذه الرقابة تبشر بالاخذ فى هذا الشأن مستقبلا باللامركزية ذاتها . ويلاحظ أن اللامركزية المنصبة على الرقابة متبعة فى فرنسا دون مصر .

---

(١) المرجع السابق .

حدود الرقابة الإدارية

ليست هذه الرقابة التى عرفنا صورها العديدة مطلقة من غير تحديد ، وإنما لها حدود على نوعين وهما :

(أولا) حدود مستمدة من استقلال الهيئات اللامركزية :

فقد عرفنا أن اللامركزية تفيد معنى الحرية وتتضمن أن للهيئة المستقلة — أساساً ومالم ينص على خلاف ذلك — الحق فى القيام بأى مرفق ما دام ذلك المرفق لا يخرج على حدود تخصص تلك الهيئة ، سواء أكان هذا التخصص من الناحية الاقليمية أم من الناحية الموضوعية أى المصلحية . وبذلك تكون أهلية الشخص اللامركزى وحريته أصلا ، ويكون تقييد هذه الحرية استثناء ، والاستثناء لايكون إلا بالنص عليه . والاستثناء المقصود هنا هو « الرقابة الادارية » .

وتترتب على هذه القاعدة عدة نتائج هامة هى :

(ا) الهيئات اللامركزية تعمل بداءة :

هذا هو منطق الاستقلال الادارى وذلك حتى فى الحالات التى يكون قرار الشخص اللامركزى خاضعاً لتصديق الحكومة المركزية . وهذا ما قرره القضاء المصرى أيضاً . (مثلا الحكم الصادر فى ١١ فبراير سنة ١٩٣١ من محكمة استئناف أسيوط)[١] . كما سبق أن قرره القضاء الفرنسى (مثلا حكم مجلس الدولة الفرنسى فى ١٨ نوفمبر سنة ١٩٠٤ حيث قرر بطلان قرار صادر من المدير بعزل عمال بأحد المستشفيات استناداً — فى العزل — إلى أن للمدير حق التصديق على عزل هؤلاء العمال . فأبطل مجلس الدولة قرار المدير رغم أن لجنة إدارة المستشفى قد صدقت على قراره ولكنها لم تعمل هى بداءة) .

---

(١) الدكتور وحيد رأفت . المرجع السابق . ص ٧٩٧ وما بعدها .

(ب) الرقابة لا تتضمن سلطة تعديل القرارات :

الهيئة التى تباشر الرقابة الادارية لا يمكنها أساساً تعديل القرارات الصادرة من الهيئات اللامركزية مباشرة [1] ، فسلطة التعديل من خصائص نظام « التبعية » المركزى لا « الرقابة » فى النظام اللامركزى . ويستتبع ذلك أنه لا يجوز للهيئة التى لها حق التصديق مثلا أن تصدق على بعض قرار الهيئة اللامركزية دون بعضه الباقى لأن هذا يساوى التعديل ، ولا يحتج هنا بفكرة أن من يملك الكل يملك الجزء . إنما يشترط ألا يكون القرار واحداً فى مظهره متعدداً فى حقيقته ، وظاهر أن هذه المسألة اعتبارية بحت تقدر فيها كل حالة على حدة . مع ما لا يخفى من إمكان الحكومة الضغط على الهيئة اللامركزية عن طريق امتناعها عن التصديق على قرار الهيئة اللامركزية حتى تعدله تلك الهيئة التعديل الذى يوفق بين وجهة نظرها ووجهة نظر الحكومة .

(ج) حق الهيئة اللامركزية فى العدول عن قراراتها :

تصديق الهيئة المباشرة للرقابة الادارية على قرار الشخص اللامركزى لا يقيد هذا الشخص بمعنى أن هذا التصديق لا يمنع المجلس البلدى مثلا من العدول عن قراره رغم التصديق عليه من قبل الحكومة .

(د) انفراد الشخص اللامركزى بتبعة قراراته :

الشخص اللامركزى هو وحده المسئول عن أعماله وإن صدقت عليها الحكومة ، لأن القرار فى الواقع من صنع الشخص المستقل وما التصديق على حد قول العميد هريو إلا مجرد عدم ممانعة (simple "je n'empêche") ، فالقرار قرار الشخص المستقل له غنمه وعليه غرمه . وهو قرار بذاته قابل للتنفيذ (acte exécutoire) تنفيذاً مشروطاً بالتصديق الذى يعتبر عنصراً خارجياً عنه ، وهذا هو الرأى الصحيح فى اعتقادنا .

---

(١) المرجع السابق .

ولكن بعض الفقهاء المصريين قد خالفوا هذا النظر ورأوا — مع بعض أحكام القضاء المصرى — أن تشارك الحكومة الشخص اللامركزى فى المسئولية عن القرار الذى صدقت عليه[١] .

(ثانيا) الحدود المستمدة من شروط الرقابة شكليا وموضوعيا :

فالرقابة الادارية كغيرها من الأوامر الادارية لا يكفى فيها أن تصدر من الجهة المختصة غير مخالفة للقوانين القائمة بل يجب فوق ذلك أن تصدر وفقاً للأوضاع الشكلية التى قررها القانون وأن تكون كذلك قانونية من حيث موضوعها والغرض من استعمالها :

(ا) الشروط الشكلية :

من الناحية الشكلية كثيراً ما يفرض الشارع لأمر الرقابة شكلا معيناً أو إجراء خاصاً يقصد من ورائه تحقيق شىء من الروية فى اتخاذ هذا القرار ، أو من السرعة والحزم وعدم تعليق القرارات أمداً طويلا . ومن ذلك اشتراطه أن يصدر أمر الرقابة فى شكل مرسوم مثلا (كما هو الحكم بالنسبة لقرار حل مجلس المديرية فى مصر حيث يجب أن يكون الحل بمرسوم مسبب) ومن ذلك أيضاً اشتراط أن يكون رفض التصديق على قرارات الهيئة اللامركزية مسبوقاً بأخذ رأى جهة معينة أو لجنة خاصة كاشتراط أخذ رأى اللجنة الاستشارية لمجالس المديريات فى مصر مثلا فى بعض قرارات الرقابة الادارية أو كون القرار مسبباً كمرسوم الحل السابق ذكره . ونلاحظ بصدد « التسبيب » أنه يجب أن يكون هذا التسبيب جدياً لا صورياً فلا يكفى مجرد استعمال عبارات دارجة أو ألفاظ جارحة أو جذلة قد تكون معدة من قبل . فهذه الأسباب الظاهرية مثلها مثل الأسباب المبهمة والصيغ الملتوية . فهذه وتلك لا تصلح أساساً لأمر إدارى اشترط القانون تسبيبه ، بل تجرى جميع هذه الأسباب مجرى عدم التسبيب ويعتبر القرار غير مسبب بالمعنى الصحيح .

---

(١) الدكتور وحيد رأفت — المرجع السابق — ص ٨٠١ وما بعدها . وراجع فى هذا الرأى كذلك حكم محكمة استئناف مصر بتاريخ ٣١ ديسمبر سنة ١٩٢٨ ، وحكم محكمة مصر الكلية فى ٦ مارس سنة ١٩٣٧ . وقد جاء فى الحكم الأول أنه برغم ثبوت الشخصية المعنوية للمجالس المحلية فان : « الحكومة تكون مسئولة عن أعمال تلك المجالس فى حالات خاصة وهى التى يكون فيها تنفيذ قرار المجلس معلقاً على تصديق الحكومة وتكون قد صدقت عليه » .

ويلاحظ كذلك أن أثر مخالفة القواعد الشكلية ليس واحداً فى كل الأحوال ، وإنما يختلف هذا الأثر تبعاً لمدى المخالفة فقد يكون جسيما بحيث يصل إلى درجة «الغصب» فيعدم الأمر الادارى كلية ويفقده طبيعته ، وقد يكون بسيطاً لا يؤثر على طبيعة الأمر الادارى بل يشوب صحته فقط لا انعقاده ، وهذا هو الاصل فى العيوب الشكلية . وفى تقدير هذه الجسامة وترتيب نتائجها المختلفة يراعى غرض الشارع من وضع الاجراء الشكلى الذى خولف ، كما يراعى مدى ما كان يعلقه عليه من أهمية وخطورة .

(ب) الشروط الموضوعية :

يقصد بهذه الشروط الغرض الذى يرمى اليه الامر الادارى المتضمن للرقابة على الهيئات اللامركزية التى نحن بصددها . وبعبارة أخرى يجب أن يكون هذا الامر موافقاً للقانون نصاً وروحاً وإلا كان مشوباً بعيب « التعسف فى استعمال السلطة » أو « إساءة استعمال السلطة » . فاذا حل مجلس مديرية فى مصر بمرسوم غير مسبب كان الحل باطلا لمخالفته لنص القانون الخاص بالاجراءات الشكلية ، لان القانون يشترط أن يكون هذا المرسوم مسبباً . أما إن جاء المرسوم مستنداً إلى أسباب معينة فلا عيب من حيث الشكل ولكن إذا كانت هذه الاسباب غير صحيحة وكان الغرض الحقيقى من الحل لا يتفق مع الغرض الذى شرع الحل من أجله جاز — حسب الرأى الذى نقره — الطعن فى الامر الادارى على أساس عيب موضوعى شابه واستناداً إلى فكرة « التعسف فى استعمال السلطة » . على أن فى الامر خلافا وحوله تفصيلات موضعها بحث « الرقابة القضائية على الاوامر الادارية [1] » .

ونلفت النظر هنا إلى أن القرار يعتبر على النحو السابق مشوباً بعيب إساءة استعمال السلطة بسبب بطلان الأسباب التى ذكرت لتبريره حتى ولو لم تكن الجهة الادارية ملزمة قانوناً بتسبيب قرارها . إذ سواء كان التسبيب واجباً أو تطوعاً من الادارة فقد دل بطلان هذه الأسباب على أن الادارة قد جانبت فى هذا الأمر الغرض الذى قصده الشارع وسعت إلى غير الغاية المشروعة التى كان يجب عليها التقيد بها . أما إن كان الأمر الادارى

(١) الدكتور محمد زهير جرانة — رسالة: «الأمر الادارى ورقابة المحاكم القضائية له فى مصر». القاهرة سنة ١٩٣٥

غير واجب التسبيب قانوناً ولم تتطوع الادارة بذكر أسبابه فيجوز وفقاً للرأى السائد الذى أيدناه أن تتحرى الادارة أسباب الأمر وبكل الطرق المثبتة لذلك حتى لا يقتصر الأمر على موافقة الأوامر الادارية للقانون فى نصه وظاهره بل يتحقق ذلك فى غايته وروحه . وفى كل هذا لا يلزم للقول بوجود عيب التعسف فى استعمال السلطة أن تكون الأسباب التى تذرعت الادارة بها غير مشروعة ، بل يكفى — رغم مشروعيتها — أن تكون غير ما أراده المشرع .

طرق الطعن فى الرقابة الادارية

لكى تلتزم الرقابة حدودها يجب أن تكون هناك أوجه طعن فيها إن جاوزت هذه الحدود . أما ما تصدره من لوائح فيخضع فى مشروعيته ودستوريته للرقابة القضائية المعتادة على الأوامر التنظيمية . وأما قرارات الرقابة الفردية فانها من قبيل الأوامر الادارية الفردية ولذا فهى خاضعة لاوجه الطعن المفروضة على هذه الاوامر وهما طريقان :

(١) طريق الطعن الادارى (Recours administratif.)

وله صورتاه المعروفتان وهما الطعن فى الأمر فى شكل التماس يقدم إلى من أصدر الأمر نفسه ويسمى "Recours officieux" . وفى الصورة الثانية يظهر الطعن فى شكل شكوى تقدم إلى رئيس من أصدر الأمر ويسمى "Recours hiérarchique" . وطرق الطعن هذه جائزة دون حاجة إلى نص صريح بها اللهم إلا فى حالة مباشرة عمل الرقابة بواسطة هيئة لامركزية على هيئة لامركزية أخرى فيجب هنا وجود نص على هذا الطعن لأنه يصبح من قبيل الوصاية أو الرقابة الادارية (وهى استثناء كما عرفنا) وليس من قبيل السلطة الرئاسية .

(٢) طريق الطعن القضائى

وهو الطعن أمام القضاء فى أوامر الرقابة ، وقد يكون ذلك أمام القاضى العادى (فيسمى الطعن Recours judiciaire) كما فى مصر ، أو أمام قاض إدارى (فيسمى الطعن Recours juridictionnel) كما فى فرنسا .

ولقد أحاط الشارع المصرى طريق الطعن القضائى فى الأوامر الادارية — ومنها قرارات الرقابة التى نحن بصددها — بحدود خاصة آن الأوان للتفكير فى أمرها ، وهى الحدود الواردة بالمادة ١٥ (فقرة عاشرة) من لائحة ترتيب المحاكم الأهلية والمادة ٤٣ من اللائحة المختلطة . ونكتفى هنا بايراد نصهما الخاص بالاوامر الادارية (المعدل سنة ١٩٣٧) الذى يقول :

« . . . . على أن تلك المحاكم دون أن يكون لها تأويل عمل إدارى أو إيقاف تنفيذه تختص :

(١) . . . . . .

(٢) بدعاوى المسئولية المدنية المرفوعة على الحكومة بسبب إجراءات إدارية وقعت مخالفة للقوانين واللوائح » .

نظام مجالس المديريات في مصر

نظام مجالس المديريات

— أو الحكم الذاتى الاقليمى —

فى مصر

درسنا فى الجزء التمهيدى السابق معضلة « اللامركزية » من الناحية النظرية ، فحرصنا على تبيان مقوماتها متميزة عن النظم المجاورة لها وهى — كما عرفنا بالتفصيل — نظام « الاتحاد المركزى » ونظام « المركزية الادارية » . وبعد أن تكشفت مقومات هذه المعضلة وتميزت ، تناولنا مضمونها بالدراسة والتحليل ، مبينين ما للامركزية من مبررات وما عليها من مآخذ مع تفصيل ما يلزم لنجاحها من ضمانات وحوافظ . وبذلك نكون قد درسنا الموضوع دراسة فقهية من مختلف نواحيه .

على أن اكتمال هذه الناحية الفقهية ليس كل شىء فى بحث النظم ، لأن دراستها الفقهية مهما كملت فى ذاتها أو قاربت الكمال ، تظل قاصرة حتما إن هى وقفت عند حدود البحث الفقهى وحده ، بل إنها تظل قاصرة كذلك إن هى وقفت — فيما وراء هذه الحدود — عند حد الدراسة التاريخية الجامدة التى لاتخرج عن مجرد سرد تاريخ النظام وعرض نصوصه المتعاقبة . أما إن أريد الكمال فى البحث حقاً — وهو طبعاً الكمال النسبى — فيجب أن يتخطى الباحث الحدود السابقة جميعها ليدرس — إلى جانب فقه النظام وتاريخه — فلسفة هذا التاريخ وقول التجارب والأيام فيه . فلا ترص الحوادث التاريخية متراكمة إحداها فوق الأخرى ، ولا تذكر النصوص والأحكام متفرقة بعضها عن بعض ، وإنما يصهر كل ذلك لتخرج منه سبيكة واحدة ، وتعصر هذه الحوادث ليستخلص منها برنامج يكون نظام المستقبل ، فبذلك يتم البحث علماً وفناً . ويرى القارىء فى نفس الوقت وخلال دراسته للنظم الكائنة أو التى كانت ، صورة أخرى للنظام كما يجب أن يكون . وإننا — مع إدراكنا التام لوعورة هذا السبيل — نسلكه

فى دراستنا التالية ، راجين أن يكون لنا فيه خطو يؤثر ، وأن نبلغ منه — بعونه تعالى — قدراً يذكر [١] .

---

(١) أشار الدكتور عبد الحميد متولى — أستاذ القانون الدستورى والادارى بكلية البوليس — الى هذه الناحية من الدراسة بقوله :

« الدراسة الادارية فى كليات الحقوق سواء كان ذلك فى مصر أو فى فرنسا (وغيرها من البلاد الأوربية) قاصرة على الناحية القانونية والفقهية دون الناحية الفنية .... واذا قلنا ان الدراسة قاصرة على الناحية القانونية والفقهية فانما نريد بذلك أن نقول ان أكثر ما تعنى به تلك الدراسة انما هو بيان النصوص القانونية والنظريات الفقهية وآراء الفقهاء وقضاء المحاكم فى مشاكل القانون الادارى .

« أما الناحية الفنية .. فترمى الى دراسة الأنظمة الادارية من الناحية التاريخية الفلسفية والناحية الاجتماعية والسياسية ، وكذلك من الناحية العملية . وتفسيراً لذلك نقدم (كمثال) ... مجالس المديريات .... الناحية الفنية التى نعنيها تبحث فى .. كيفية نشأة تلك المجالس مع بيان العوامل السياسية والاجتماعية التى كان لها أثر فى نشأتها وفيما طرأ عليها من التطورات ، وما هى النتائج العملية للاصلاحات والتغييرات التى أدخلت على نظام تلك المجالس فى الماضى والى أى حد نجحت تلك الاصلاحات أم فشلت وما سبب ذلك ... ؟ الى أى حد نجحت هذه المجالس فى الوقت الحاضر فى القيام بالمهام التى نيطت بها ... ؟ الى أى حد يتأثر أعضاء المجلس (فى أداء أعمالهم) بسلطان السياسة أو نفوذ الادارة ؟ الى من يحسن اسناد رياسة المجلس ..

« نحن لا نعرف حتى اليوم مؤلفاً واحداً فى القانون الادارى يعالج المسائل الادارية من هاتين الناحيتين معاً (القانونية والفنية) فلم كان ذلك ؟ .

« نستطيع أن نتبين سر تلك الروح التى تدرس بها هذه المادة (وكذلك شأن القانون الدستورى) اذا عرفنا أموراً ثلاثة :

(أولا) أن الغرض من انشاء كليات الحقوق فى فرنسا (وهى البلد التى طبعت دراسة الحقوق لدينا فى مصر بطابعها) كان لتخريج رجال يوكل اليهم القيام بأعمال القضاء والمحاماة .

(ثانياً) أن دراسة القانون الادارى (وكذلك الدستورى) دراسة حديثة العهد فى فرنسا ، فكان من ذلك أن كبار أساتذة هذا العلم انما كان أساس تكوينهم القانونى مكوناً من القانون المدنى والقانون الرومانى الخاص ، فكان من ذلك أن هؤلاء الأساتذة طبعوا تدريس القانون الادارى بطابع دراسة القانون الخاص ، تلك الدراسة التى لا تعنى الا بالناحية الفقهية والنظرية ، وفعلا فحين أنشىء أول كرسى للقانون العام بكلية حقوق باريس سنة ١٨٩٠ لم يكن الغرض من انشائه (كما يقول العميد لانورد) الا تدريس « النظرية العامة للدولة » .

(ثالثاً) وعورة الدراسة الادارية من الناحية الفنية .

« ذلك النمط من الدراسة لا يجوز اليوم — فيما أعتقد — الاقتصار عليه : (أولا) لأن كليات الحقوق أصبحت اليوم لا تعد الناشئة للقيام بالمهام القضائية والفقهية فحسب بل كذلك تعدهم للمهن الادارية والسياسية والاشتغال بالشؤون العامة . (ثانياً) لأن القانون الادارى (وكذلك القانون الدستورى) ليس أحد العلوم القانونية فحسب بل كذلك أحد العلوم السياسية وان شئت فقل العلوم الاجتماعية — لذلك فالفقيه الادارى الجدير بهذا الاسم يجب أن يكون كذلك عالما اجتماعياً . فعليه =

على أنه من الواجب قبل البدء فى هذا السبيل بتفصيلاته أن نلفت النظر بشكل خاص إلى أمرين أوليين لها أهميتهما الخاصة وهما :

(أولا) التشريعات المصرية المتعاقبة فى شأن مجالس المديريات :

وهنا يلاحظ أن مصر قد عرفت نظام هذه المجالس لأول مرة فى سنة ١٨٨٣ وفقاً للقانون النظامى وقانون الانتخاب الصادرين فى أول مايو من تلك السنة . وقد خصص لهذه المجالس البابان الثانى والثالث من القانون النظامى والباب الثانى من قانون الانتخاب . ويمكن القول إجمالا بأن هذين القانونين لم يعطيا مصر نظاماً لامركزياً بالمرة لأن هذه المجالس وإن كانت منتخبة أساساً حينذاك إلا أنها لم تكن لتتمتع إلا باختصاصات استشارية ولم يعترف لها حينذاك بشخصية معنوية خاصة ، وبذا اعتبرها الفقه وعاملها القضاء بحق على أنها أفرع للحكومة المركزية كسائر المصالح العمومية الادارية .

وظل هذا البناء الاقليمى النافه قائماً على هذه الأسس حتى سنة ١٩٠٩ حيث صدر فى ١٣ سبتمبر القانون رقم ٢٢ الذى عدل هذا البناء تعديلا لامركزياً بالمعنى الصحيح وذلك لأن هذا القانون قد اعترف بالشخصية المعنوية لأول مرة فى مصر « لمجالس المديريات » وأعطاها بعض الاختصاصات التى لم تكن إلا استشارية من قبل وعنى بصفة خاصة بأمر التعليم وقيام المجالس به (وفى أول يناير سنة ١٩١٠ صدرت لائحة الاجراءات العمومية لسير مجالس المديريات) ، وعلى هذا النحو يكون قد بدأ النظام اللامركزى الاقليمي فى مصر سنة ١٩٠٩

= اذن ألا يقتصر بحثه على تفسير « النصوص القانونية » وما يتصل بها من النظريات الفقهية ، بل يجب كذلك — بل وقبل ذلك — أن يعنى بدراسة « الأنظمة الادارية » وعلاقتها بالبيئة الاجتماعية التى نشأت فيها .. نعم ان دون الدراسه من الناحية الفنية مصاعب كثيرة كما ذكرت ولكنها لا يجوز أن تحول بين الفقيه الادارى وبين أن يخطو فى هذا السبيل بعض الخطى .

« انه لمن بواعث الألم حقاً أن نترك أبحاثاً كهذه حيوية . . وانه لمن بواعث الألم أيضاً أن نرى فقهاء القانون يجذبهم حب الجدل وحب تشييد نظريات غير ذات آثار عمليه أكثر مما تجذبهم مشاكل الحياة — اننا نريد أن تدرس النظم الادارية كأنها كائن حى لا كأنها جثة هامدة راقدة فى قبور نصوص القانون . »

[القانون الادارى المصرى . القاهرة سنة ١٩٣٨ ، الجزء الأول ، ص ١ — ٧]

وفى أول يوليه سنة ١٩١٣ صدر القانون النظامى رقم ٢٩ الذى أعاد — حرفياً تقريباً — أحكام قانون سنة ١٩٠٩ كما صدر القانون رقم ٣٠ فى نفس اليوم متضمناً قواعد الانتخاب عامة ومن بينها انتخابات مجالس المديريات التى خصها كذلك بالمواد ٤٣ و ٤٤ و ٤٥

وفى سنة ١٩٢٣ صدر الدستور المصرى وقانون انتخاب أعضاء البرلمان ، وقد نص الدستور على الاعتراف بالشخصية المعنوية العامة « للمديريات » على أن تمثلها مجالس المديريات ، وترك تفصيل تنظيم هذه المجالس للتشريعات اللاحقة (م١٣٢ من الدستور) . أما قانون الانتخاب المذكور (رقم ١١ لسنة ١٩٢٣) فقد نصت مادته السابعة والتسعون على أن يلغى قانون الانتخاب رقم ٣٠ لسنة ١٩١٣ إلا ما كان من أحكامه خاصاً بمجالس المديريات ، وبذلك ظلت أحكام مجالس المديريات الواردة فى القانونين رقمى ٢٩ و ٣٠ لسنة ١٩١٣ معمولا بها إلى مابعد صدور الدستور (وفقاً لنص المادة ١٦٧ من الدستور والمادة ٩٧ من قانون الانتخاب السابق ذكرها) وذلك على أن يظل العمل بهذه الأحكام إلى أن تعدل بأحكام جديدة . ولكن الدستور لم يترك لهذه الأحكام الجديدة الحبل على الغارب ولم يكتف بمجرد تقرير الشخصية المعنوية للمديريات المصرية وإنما وضع فوق ذلك حدوداً للتشريعات اللاحقة فى هذا الشأن فقرر فى المادة ١٣٣ منه مايلى :

« ترتيب مجالس المديريات (والمجالس البلدية على اختلاف أنواعها) واختصاصاتها وعلاقتها بجهات الحكومة تبينها القوانين . ويراعى فى هذه القوانين المبادىء الآتية :

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

٢ — اختصاص هذه المجالس بكل مايهم أهل المديرية وهذا مع عدم الاخلال بما يجب من اعتماد أعمالها فى الأحوال المبينة فى القوانين وعلى الوجه المقرر بها .

٣ — نشر ميزانياتها وحساباتها .

٤ — علنية الجلسات فى الحدود المقررة بالقانون .

٥ — تداخل السلطة التشريعية أو التنفيذية لمنع تجاوز هذه المجالس حدود اختصاصها أو إضرارها بالمصلحة العامة وإبطال مايقع من ذلك » .

وفى ١٦ ديسمبر سنة ١٩٢٦ أصدر مجلس الوزراء قراراً بتشكيل لجنة لتحضير مشروعات القوانين الخاصة بمجالس المديريات (والمجالس البلدية) وتوالت بعد ذلك الجهود التحضيرية والتشريعية فيما يتعلق بمجالس المديريات فصدرت التشريعات الآتية :

(ا) فى ١٤ أبريل سنة ١٩٢٨ صدر القانون رقم ١٧ الخاص بانتخاب أعضاء مجالس المديريات .

(ب) فى ٢١ مارس سنة ١٩٣١ صدر مرسوم بقانون رقم ٤٣ خاصاً بهذه الانتخابات وملغياً للقانون السابق .

(ج) فى ١٩ يونيه سنة ١٩٣٣ صدر القانون رقم ٤٦ الخاص بالتعليم الأولى جاعلا إياه من اختصاص مجالس المديريات .

(د) فى ٣ يوليه سنة ١٩٣٣ صدر القانون رقم ٦٩ خاصاً بالعزب ومدخلا إياها فى اختصاص مجالس المديريات أيضاً .

(هـ) وفى ١١ يونيه سنة ١٩٣٤ صدر القانون رقم ٢٤ الخاص بوضع نظام لمجالس المديريات وهو القانون الحالى . (وفى ٢٦ سبتمبر سنة ١٩٣٤ أصدر وزير الداخلية لائحة بالنظام الداخلى لمجالس المديريات ولطريقة السير فى أعمالها ، وهى اللائحة المعمول بها للآن) .

(و) وفى ٢٤ سبتمبر سنة ١٩٣٦ صدر القانون رقم ٦٨ الخاص بانتخاب أعضاء مجالس المديريات . وهو القانون المعمول به الآن والذى ألغى المرسوم بقانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٣١ .

(ثانيا) نظرة شاملة لنظام مجالس المديريات الحالى فى مصر :

يمكننا القول إجمالا وقبل الدخول فى التفصيلات إن مجالس المديريات المصرية عبارة عن مجموعة من كبار موظفى الحكومة بالمديرية ومن كبار الملاك العقاريين فيها ، والأولون معينون وهؤلاء منتخبون ، وللمنتخبين الغلبة العددية وللمعينين الغلبة الفعلية .

أما عن عمل هذه المجالس فانها فى الواقع تتحرك بوحى الحكومة وأصابعها ، بل ولا تستطيع هذه الحركة إلا فى دائرة ضيقة من الاختصاصات الجدية التى نصت عليها القوانين ، بل إن هذه المجالس فى العمل لم تستفد من كل هذه الدائرة رغم ضيقها ، فجاءت تطبيقات نظامنا الاقليمى دون المستوى المتواضع الذى قررته النصوص . وكثيراً ما تقاعست مجالس المديريات المصرية وأعضاؤها عن الإفادة من الرخص المقررة لهم بصريح تلك النصوص أو مدلولها الضمنى . وبذلك جاء الواقع هادماً لأغلب ما أقامه القانون من استقلال إقليمى وكان معول هذا الهدم أساساً تولى المدير رئاسة مجلس المديرية .

ومن حيث الاختصاصات سنرى أن القوانين لم تقرر للمجالس منها إلا قدراً ضئيلا . كما سنرى أن هذا القدر قد زاده الواقع ضآلة على ضآلته هذه ، ورغم كل ذلك فان أعمال المجالس المذكورة تخضع لرقابة جعلها القانون قاسية جداً وزادها التطبيق قسوة فوق قسوتها . وإن كانت مالية الهيئات وحريتها فى تصريفها معياراً صادقاً لقياس أهمية هذه الهيئات وسلطتها فان نظرة شاملة إلى مالية مجالس المديريات المصرية لكفيلة بأن تبين لنا إلى أى حد كبلت هذه المجالس بالاغلال . فلقد ألزمت القوانين كل مجلس مديرية إلزاماً (لا حرية للمجلس فى تقديره) أن يخصص من رسومه وموارده ٦٦ ٪ على الأقل للتعليم الأولى وأن يباشره وفق قانون هذا التعليم الصادر سنة ١٩٣٣ وقرارات وزارة المعارف العمومية ، كما يخصص ٢٠ ٪ للشئون الصحية ويتولاها وفق البرامج التى تضعها وزارة الصحة العمومية . فيكون المجموع ٨٦ ٪ من إيرادات المجلس يصرفها دون مناقشة أو اختصاص له فى ذلك . فلا يبقى له بعد ذلك من مجموع الايرادات إلا ١٤ ٪ وليته كان حراً فى تصريفها بل تستغرق الكثير منها المصاريف الالزامية التى تستمد صفة الالزام من طبيعتها لا من نص القانون ، كمرتبات الموظفين وأجور العمال وديون المجلس ومصاريف الصيانة والتزامات المجلس المستحقة الأداء وما إلى ذلك

من مصروفات لا قدرة للمجلس على النيل منها . وبذلك ضيقت هذه المصاريف الالزامية بنوعيها الخناق على المجالس حتى لا تكاد تستطيع حراكا .

وزاد الطين بلة ما استحدثه التشريع الحالى من وضع حد أعلى لما يمكن أن تقرره هذه المجالس من ضرائب إضافية على الأطيان ، كما أقفلت الحكومة إلى الآن باباً تتجه التشريع لفرض ضرائب إضافية إلى الضرائب العامة الأخرى غير ضريبة الأطيان . وذلك فى الوقت الذى لم تؤد فيه الحكومة للمجالس ما تجمد عليها من مصاريف ألزمها القانون بتحملها مع المجالس وبلغت حتى الآن حوالى المليون من الجنيهات .

لذلك يمكن القول بأن مجالس المديريات الحالية أشبه شىء بمولود يكاد يختنق بحكم تكوينه ثم شد وثاقه حتى أصبح لا يكاد يستطيع الحركة أو يقدر على العمل ، ثم ترك ليعيش بهذا الشكل فى جو خانق كذلك وتحت رقابة قاسية مسرفة فى مداها وفى إساءة الظن به . وهيهات لمثل هذا المخلوق أن ينتج حقاً أو يعيش صدقاً . ولذلك سنرى أن استقلالنا الاقليمى قد غدا إسمياً أكثر منه حقيقياً ، وأن هذا النظام لا يمكن أن يحقق الآمال المعقودة على أمثاله إلا إذا تولت يد قوية وجريئة فك عقاله ومهدت له وسيلة العيش الصحيح والحياة . وواجبنا أن نشير أمام هذه اليد الطريق فنفحص النظام العليل أولا ثم نحدد أمراضه وإن تعددت ثم نقترح ما يعن لنا من وسائل المعالجة والدواء .

أما النهج الذى نتبعه للوصول إلى تحقيق كل ذلك فيقتضى أن نقسم البحث إلى ثلاثة أقسام : قسم أول خاص بتنظيم مجالس المديريات ، وقسم ثان خاص باختصاصاتها ، وقسم ثالث متعلق بالرقابة عليها . وذلك كله على التفصيل الذى سيلى .

القسم الأول

تنظيم مجالس المديريات المصرية

نقصد بتنظيم مجالس المديريات كيفية تكوينها ، والنهج الذى تسير عليه فى أداء رسالتها ، ولذلك رأينا أن نتناول هذا الموضوع فى فصلين متواليين مخصصين : أولهما لتشكيل هذه المجالس . والثانى لطريقة سير أعمالها .

الفصل الأول

التشكيل

كان تكوين مجالس المديريات المصرية ولا يزال نهباً بين قوتى جذب متعارضين احداهما مركزية والأخرى لامركزية ، وكان صدى القوة الأولى فى هذا التكوين جعل التعيين طريقاً من طرق العضوية بهذه المجالس، كما اقتضت القوة الثانية أى اللامركزية جعل الانتخاب السبيل الوحيد لهذه العضوية بحيث تصبح مجالس المديريات المصرية تامة اللامركزية فى تكوينها حتى تتمشى فى ذلك مع منطق الفكرة الديمقراطية التى قامت هذه الهيئات على أساسها .

وقد تذبذب المشرع المصرى منذ ادخاله نظام مجالس المديريات فى مصر بين هاتين القوتين دون أن يخنح كلية إلى هذه أو يعزف دفعة واحدة إلى تلك ، ولكنه رغم ذلك كان دواماً أشد ميلا إلى الجانب اللامركزى منه إلى الجانب المركزى ، بل ولعله لم يتوان فى كل مناسبة فى اظهار ريبته وأخذ حذره من طغيان الصبغة المركزية كما سنرى بالتفصيل .

ولكنا نعجل بملاحظة ان المشرع المصرى كان منذ انشاء هذه المجالس سنة ١٨٨٣ أكثر ميلا إلى الصبغة اللامركزية فى تكوين هذه المجالس (أى أكثر ترجيحاً لمبدأ الانتخاب) منه فى القانون الحالى رقم ٢٤ لسنة ١٩٣٤ . فلقد أظهر هذا القانون الأخير عطفاً لم نعهده من قبل على مبدأ التعيين فى المجالس التى نحن بصددها مما يعتبر بدعة فى التشريع المقارن .

ونظراً لما للتعيين فى مجالس المديريات المصرية من صبغة خاصة مبتكرة آثرنا أن نتناوله بالدراسة أولا حتى تنقل القارئ إلى حقيقة البيئة المصرية الخاصة فى هذا الشأن وحتى يستطيع على ضوء هذه الحقائق أن يحكم التقدير لسائر الأحكام الخاصة بهذه

المجالس سواء فى تكوينها أو سير أعمالها أو اختصاصاتها أو الرقابة عليها ، فينظر إلى ذلك كله بمنظار الحقائق المصرية الواقعية . وعليه فسنتناول فى فرعين متتاليين :

(١) مبدأ التعيين .

(٢) مبدأ الانتخاب .

الفرع الأوّل

مبدأ التعيين

حكمة التعيين فى المجالس :

لهذا المبدأ عدة مبررات يمكن تلخيصها على النحو التالى :

(١) افادة المجلس من خبرة الأعضاء الفنيين المعينين

كانت « لجنة الثلاثين » على رأس القائلين بهذه الحجة فى مصر عندما بررت جواز التعيين بقولها : « حتى لا يفوت المجالس الانتفاع بالكفاءات الفنية والادارية[1] » .

وعليه فان أولى حجج التعيين تستند إلى فكرة الفن . فمجالس المديريات تقوم بأعمال فنية كثيرة قد تخفى على أعضائها المنتخبين ، إذ لا تشترط فيهم أى شروط من حيث الكفاية أو الدراية الفنية « فالدستور — كما قيل — نص على أن هناك حالات قد تضطر المشرع إلى النص على وجود أعضاء معينين لمصلحة العمل فى مجالس المديريات . وهذه الضرورة قد تتحقق فعلا إذا ما علمنا (مثلا) ان من أهم اختصاصات تلك المجالس النظر فى مسائل التعليم بالديريات ، فيجب لكى ينتج التعليم النتيجة المطلوبة أن يكون من بين أعضاء تلك المجالس من يستطيع أن يشرف على أمور التعليم . والمصلحة العامة تقضى أن يكون المشرف على التعليم عضواً لا موظفاً[2] » .

---

(١) محاضر لجنة الدستور — اللجنة العامة — صفحة ٢٢٧

(٢) راجع مذكرة الأستاذ عباس علام عن أعمال اللجنة التحضيرية المؤلفة سنة ١٩٢٦ (كلة حسن صبرى « باشا » ص ٢٨) .

وقد قاسوا على مسائل التعليم هذه مسائل الصحة العمومية ومسائل الزراعة والأشغال العامة وغيرها من الأمور الفنية التى يجب أن يكون لدى المجلس موظف تعينه الحكومة ليساعد الأعضاء المنتخبين على سهولة ادراكها وحسن تقديرها .

ولقد أخذ البعض على هذه الحجة أنها أقوى فى ظاهرها منها فى حقيقتها ، فان هؤلاء المندوبين الفنيين الذين تبعث بهم الوزارات باسم الفن إلى مجالس المديريات قد لا يحققون الحكمة من ارسالهم وقد لا تفيد منهم المجالس شيئاً من الناحية الفنية نفسها . ولذا صرح أحد أعضاء اللجنة التحضيرية (المؤلفة سنة ١٩٢٦) فى هذا الصدد بقوله :

« لقد رأيت فى أعمال البلديات أموراً وقرارات تتعلق بالصحة كلها خطأ فى خطأ . وأدهشنى أن مفتش الصحة كان يشترك فى هذه القرارات بل كثيراً ما كان صدورها بناء على معلوماته وبناء على كونه فى نظر باقى الأعضاء يفهم فى الأمور الصحية أكثر منهم . ولكن الواقع ان هناك فرقاً شاسعاً بين الشئون الصحية والشئون الطبية . بل ولقد يكون المفتش غير ماهر حتى فى الطب » .

ونحن نعتقد أن وجود أعضاء فنيين فى المجالس المنتخبة أمر مفيد فى مصر خاصة ، وذلك إذا ما أعطيت هذه المجالس اختصاصات متسعة فى أمور فنية . ورغم الاعتراض السابق نرى أن المفروض فى الرجل الفنى — كقاعدة عامة — أنه ملم بموضوعات فنه ، وخلاف ذلك استثناء لا يقاس عليه ، فضلا عن أن المفروض — كما لاحظ بعض أعضاء اللجنة المذكورة فعلا — أن عضو المجلس سيدرس مع من هو أكثر تخصصاً من زملائه الموضوعات الفنية الدقيقة التى ستعرض على المجلس والتى يخطر بها مقدماً . كما أن هناك وسيلة أخرى لعلاج هذه الظاهرة التى تخوف منها البعض على النحو السابق ، وهى وسيلة أخذ بها فعلا القانون المصرى الحالى (رقم ٢٤ لسنة ١٩٣٤ م ٣٣) . وتتلخص هذه الوسيلة — التى سيأتى تفصيلها — فى اعطاء الوزارة الحق فى أن تنتدب عند الاقتضاء مندوباً آخر أو أكثر لدى مجلس المديرية . ومثل هذا الوضع يشبع الناحية الفنية التى نحن بصددها وإن كان هذا العدد خطراً على حرية الأعضاء المنتخبين ، وخطراً بالتالى على الغاية المرجوة من هذا النظام الاستقلالى المحلى .

(٢) وجود أعضاء معينين بمجالس المديريات يساعد على الاستقرار والاطراد في أعمالها

وقد أشارت إلى ذلك المذكرة الايضاحية للقانون رقم ١٧ لسنة ١٩٢٨ حيث رأت أن وجود أعضاء معينين بهذه المجالس « ضمان لأن تدرج الهيئات المتعاقبة على سياسة الاستمرار فى تنفيذ الخطط والمشاريع التى يبدأ بها فى مدة نيابة احداها دون أن يسمح الوقت بانجازها فى أثناء تلك المدة » .

ولا يخفى أن هـذا القول يفترض أساساً أن يكون العضو المعين مستقراً فى عضويته لمدة طويلة حتى يخلع من استقراره على أعمال المجلس . أما إن كان الأعضاء المعينون قُلَّبا متغيرين فلا يتصور أن تقوم لهذه الحجة قائمة جدية . أى أن ذلك يقتضى بقاء هؤلاء الأعضاء المعينين فى وظائفهم أعواماً متتالية حتى يساهموا فى أعمال الهيئات المتعاقبة فيكونون بذلك أداة وصل بين آراء هـذه الهيئات ورسل توفيق بين العهود المتتالية . ولـكن المشاهد فى العمل أن هؤلاء الأعضاء المعينين أحوج إلى الاستقرار من غيرهم ، إذ لا يكاد يقضى الموظف فى وظيفته مدة حتى ينقل منها [1] .

---

(١) ويلاحظ فى هذا الصدد ان المدير وهو أكثر الأعضاء نفوذاً وسلطاناً على المجلس هو أقلهم استقراراً . وذلك ان القاعدة فى مصر تقضى بتقسيم مديريات القطر الى ثلاث درجات تبعاً لمقدار ما يجبى فى كل منها من ضرائب عامة . وجعلت درجة المدير تابعة لدرجة مديريته . فتجم عن ذلك انه كلما أريد ترقية المدير من درجة الى أخرى اقتضى ذلك نقله من مديريته الى احدى مديريات الدرجة التى ترقى اليها . فزاد ذلك المديرين تنقلا وعدم استقرار ، وتقلبت تبعاً لذلك مشاريع الاصلاح خصوصا فى بلادنا حيث يشاهد عزوف كل فرد الى الهدم والانشاء بدل محاولة اتمام مابدأه سلفه من أعمال ، فترتب على ذلك ارتباك فى مشروعات مجالس المديريات وهى التى تهتدى فى الواقع بهدى المديرين وتعمل بأبحاثهم كما سنرى .

ولقد كان التشريع الفرنسى متضمناً نفس هـذا العيب حتى سنة ١٩٣٦ حيث صدر مرسوم ١٤ أغسطس سنه ١٩٣٦ الذى سد هذا النقص بأن أباح ترقية المديرين بصفة شخصية بحيث يحصل الواحد منهم على هذه الترقية الشخصية دون أن يتحتم نقله من مديريته الأولى . ولا شك أن مثل هذا التعديل التشريعي يجب أن يأخذ به المشرع المصرى حتى يفتح بذلك أمام المديرين باب التعلق بمديرياتهم والتعرف على أحوالها تعرفاً نجنى فى النهاية ثماره دون أن تكون الترقية حجر عثرة فى سبيل ذلك وحتى يوجد لدينا مديرون مشبعون بالروح المحلى المنشود وحتى يخلفوا من ورائهم =

من ذلك نرى أن تحليل هذه الحجة قد جعلها حجة على مبدأ التعيين لا له ، فأصبح المرجو من المجالس نفسها أن تكون أداة استقرار واطراد لتحول دون ما يتبع تقلب المديرين — وسائر موظفى الحكومة المعينين بالمجلس — من تقلب فى أعمال هذا المجلس . بل لعلها مهمة شاقة لم تنجح المجالس دائماً فى أدائها على نحو مرضى . وانا لنشير هنا إلى التصريحات التى سيأتى ذكرها بعد قليل وسنرى إلى أى حد هى قاطعة فى هذا الصدد .

(٣) وجود أعضاء معينين بمجالس المديريات ينسجم ونظام مصر السياسى

ذلك ما قاله البعض مراعاة لأن النظام الديمقراطى المصرى لم يغفل مبدأ التعيين فى تكوين البرلمان المصرى وذلك بتقريره أن يكون الخمسان من أعضاء مجلس الشيوخ معينين . ولقد جاء على لسان رئيس اللجنة التحضيرية المؤلفة سنة ١٩٢٦ والتى سبق ذكرها قوله : « إنه لولا احتواء مجلس الشيوخ على أعضاء معينين لما فكر أحد فى ايجاد مثلهم فى مجالس المديريات » .

وعليه فالديمقراطية بشكلها المعمول به فعلا فى مصر بالنسبة لتكوين الهيئة التشريعية العليا لا تتنافى مع وجود بعض أعضاء معينين فى مجلس المديرية ، بل تتمشى معه وتتفق وإياه .

ولكن هذا القول مردود من ناحية أن القياس بين الأمرين قياس مع الفارق ، فللتعيين فى مجلس الشيوخ حكمة متولدة عن طبيعة نظام المجلسين وغير ذلك مما يجعل المقابلة بين الحالتين غير مقنعة . هذا فضلا عن أن التعيين فى مجالس المديريات ليس مرهونا بوجود أعضاء معينين فى مجلس الشيوخ . وعليه فهذه مجرد مقابلة بين الوضعين وليست حجة للتعيين فى مجالس المديريات ولا ضده .

= فى مديرياتهم مثل ما خلّف مديرو العهد القديم (Ancien régime) بفرنسا ، مما لا يزال قائماً حتى اليوم فى الكثير من الأقاليم الفرنسية .

وانا لنؤيد القائلين بضرورة اعطاء مديرى الجهات السيئة المناخ ما يعوضهم عن هذا العبء ويحبب اليهم البقاء فى مديرياتهم حتى يتعرفوا حاجاتها ويهتموا باصلاح حالها .

(انظر مؤلف القانون الادارى للدكتور وحيد فكرى رأفت . المرجع السابق . ص ٧٢١ وما بعدها) .

(٤) التعيين وسيلة للرقابة الادارية على مجالس المديريات

وهذا صحيح كما سبق أن عرفنا فى القسم التمهيدى بالتفصيل ، ولكن ليس أقل من ذلك صحة أن هذه الرقابة تتطور فى العصر الحديث إلى مظاهر أقل قسوة وأكثر ليناً ، خصوصاً وأن التشريع المصرى الحالى — كما سنرى — قد تطرف فى الأخذ بالتعيين كوسيلة لهذه الرقابة الادارية .

التعيين فى التشريع المصرى الاقليمى :

لم يخرج قانون واحد من القوانين المصرية المتعاقبة فى هذا الشأن على الأخذ بمبدأ التعيين فى المجالس المذكورة رغم قيامها أساساً على الانتخاب ، فكما يمثل الأعضاء المنتخبون جمهور الناخبين من جانب ، يمثل الأعضاء المعينون الحكومة من جانب آخر .

ولذلك يمكننا القول بأن مبدأ التعيين فى مجالس المديريات المصرية غدا تقليداً مستقراً فى جوهره ، وان اختلفت القوانين المتعاقبة فيما بينها على تفصيلاته منذ سنة ١٨٨٣ حتى اليوم .

ولدراسة هذا المبدأ نفرق بين عهدين : العهد السابق على الدستور المصرى الصادر سنة ١٩٢٣ ، والعهد التالى لهذا التاريخ . وذلك على النحو التالى :

(الدور الأول) من سنة ١٨٨٣ إلى سنة ١٩٢٣ :

فى هذا الدور تعاقب على مصر قانونان نظاميان ، هما القانون الصادر فى أول مايو سنة ١٨٨٣ (المعدل بالقانون رقم ٢٢ لسنة ١٩٠٩) والقانون النظامى رقم ٢٩ لسنة ١٩١٣ الذى لم يكن فيما يتعلق بمبدأ التعيين إلا تكراراً لنصوص تعديل سنة ١٩٠٩ السابق ذكره .

أما فى سنة ١٨٨٣ فقد جعل المشرع الاعضاء المعينين فى مجالس المديريات اثنين وهما المدير والباشمهندس المديرية ، وظل الأمر كذلك حتى جاء قانون سنة ١٩٠٩ فأبقى على عضوية المدير ، وألغى عضوية الباشمهندس . وذلك فى حين ازداد عدد الأعضاء المنتخبين زيادة كبيرة كما سنرى . ويكفى الآن أن نذكر أن عدد هؤلاء الأعضاء المنتخبين كان يتراوح وفقاً لقانون سنة ١٨٨٣ بين ٣ و ٨ حسب مديريات القطر المختلفة ، أى أن نسبة الأعضاء

المعينين إلى كل أعضاء المجلس كانت فى هـذا الوقت تتراوح بين ٢٠ ٪ و ٤٠ ٪ أما قانون سنة ١٩٠٩ (ومثله قانون سنة ١٩١٣) ، فقد قرر أن يكون بمجلس المديرية نائبان عن كل مركز من مراكزه ، وبذلك أصبح عدد الأعضاء المنتخبين فى أصغر المجالس ستة ، أى أن نسبة الأعضاء المعينين إلى مجموع الأعضاء فى أصغر المجالس أصبحت أقل من ١٥ ٪ ولا يخفى أن هذه النسبة كانت تتضاءل بالتدريج كلما كثر أعضاء المجلس المنتخبين تبعاً لازدياد عدد مراكز المديرية .

من ذلك يظهر بوضوح ميل المشرع المصرى سنة ١٩٠٩ وسنة ١٩١٣ عن مبدأ التعيين فى مجالس المديريات دون قضائه عليه كلية .

ونلفت النظر إلى ما أدخله قانون سنة ١٩٠٩ لأول مرة فى مصر وأخذته عنه كل القوانين التالية حتى اليوم ، ونعنى بذلك حق كل وزير فى أن يعين مندوبا عنه أو أكثر يحضر جلسات مجلس المديرية أو لجانه ، وذلك عند النظر فى أمر يتعلق باحدى المصالح التابعة لوزارته . بحيث يكون لهؤلاء المندوبين حق الاشتراك فى مداولات المجلس دون أن يكون لهم رأى معدود فيها .

ولا شك أن وجود هؤلاء المندوبين رغم عدم تمتعهم بالعضوية بمعنى الكلمة يقوى من عضد الحكومة داخل المجلس .

(الدور الثانى) من سنة ١٩٢٣ إلى اليوم :

على ضوء تلك النصوص والتطورات السابقة وفى ظل هذا الروح التشريعى شكلت سنة ١٩٢٢ « لجنة الثلاثين » لوضع مبادئ الدستور المصرى ، فتعرضت اللجنة لمبدأ التعيين فى مجالس المديريات ، ولكنها لم تتناول بالتفصيل تنظيم هذه المجالس كما فعلت القوانين النظامية القديمة ، بل كانت مهمتها وضع المبادئ العامة التى تتخذ نبراساً تهتدى بهديه القوانين التى تصدر بعد ذلك خاصة بالمجالس المذكورة .

ولما كانت أعمال هذه اللجنة هى أساس النصوص الدستورية القائمة المعتبرة هديا لكل تنظيم لاحق خاص بمجالس المديريات وجب أن نحدد بالضبط الروح الذى ساد هذه الاعمال والذى أملى نصوص الدستور حتى يسهل علينا أن نسبر غورها وندرك ما وراء أسدالها .

واجهت اللجنة الفرعية مبدأ التعيين بمجالس المديريات عند ما قررت فى المبدأ العشرين أن « يكون أعضاء هـذه المجالس منتخبين وذلك فيما عدا الاستثناءات الضرورية التى يقررها القانون بخصوص أعضاء غير منتخبين » .

وقد نال هذا المبدأ موافقة اللجنة العـامة دون نقاش ، ثم أحيل على لجنة التحرير فصاغته فى عبارة قد تبدو أكثر عطفاً من السابقة على مبدأ التعيين ، إذ تقول : « اختيار أعضاء هذه المجالس بطريق الانتخاب مع جواز تعيين أعضاء غير منتخبين » .

ولـكنه رغم هذا الفارق اللفظى بين العبارتين يجب أن تفهم هذه العبارة الثانية بنفس مدلول العبارة الأولى التى وافقت عليها اللجنة العامة ، إذ أن مهمة لجنة التحرير قاصرة على مجرد التعـديل فى الصياغة اللفظية دون المساس بمدلول العبارات أو النيل من مضمونها . هذا فضلا عن أن هذه العبارة الجديدة ، وإن لم تنص صراحة كالعبارة الأولى على كون التعيين إنما يحصل فى حالة «الاستثناءات الضرورية» ، إلا أن تخريجها مؤد حتما الى نفس هذا المعنى ، لان لجنة التحرير قد صرحت بعد هذا التعديل اللفظى على لسان مقررها (عبد العزيز فهمى باشا) — عند ما أثارت العبارة الجديدة بعض الشكوك — بما يلى : « القاعدة العامة أن يكون أعضاء هذه المجالس منتخبين . ولـكن النص أجاز للبرلمـان أن يضع قوانين ينص فيها على أعضاء معينين » .

وعليه فالقاعدة ما زالت — رغم تعديل الصيغة — أنه لا يلجأ الى التعيين فى مجالس المديريات إلا فى الاستثناءات الضرورية التى يقررها القانون .

ولقد أوردت لجنة الثلاثين فى تقريرها المرفوع رفقة مشروع الدستور المبررات التى حملتها على إيراد هذا الاستثناء فقالت :

« إن من الحدود التى رسمتها (اللجنة) جعل قاعدة الانتخاب أساساً لتشكيل تلك المجالس ، حتى لا يكون التعيين غالباً فيها فيفقدها صورتها المغنوبة وقوتها الحقيقية » .

على أساس هذه الأعمال التحضيرية وبهذا الروح الواضح جاء نص الدستور المصرى صريحاً فى المادة ١٣١ حيث يقول :

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

ويلاحظ أن هذا الموقف الدستورى قد استقر فى مصر استقراراً لم ينل منه إلغاء دستور سنة ١٩٢٣ واحلال دستور سنة ١٩٣٠ محله وذلك لأن هذا الدستور الطارئ (م ١٢٠ و ١٢١) الذى أُلغى سنة ١٩٣٤ لم يغير حرفا واحداً من الاحكام الدستورية الخاصة بمجالس المديريات . وبذلك لم تكن هذه الاحكام موضعاً لأى تغيير فى مصر حتى اليوم .

إذا كان هذا هو موقف التشريع الأعلى فما هو المدى الذى ذهبت اليه القوانين العادية اللاحقة فى ضوء هذا القبس الدستورى..؟ وعلى أى نحو استفادت هذه التشريعات الخاصة بمجالس المديريات من تلك المُكنة التشريعية التى أعطاها إياها الدستور منذ سنة ١٩٢٣ ..؟

عرض بحث مبدأ التعيين هذا أولا على اللجنة التحضيرية المنشأة بقرار مجلس الوزراء الرقيم ١٦ ديسمبر سنة ١٩٢٦ ، ولكنه لم يلق فيها معارضة جدية . ثم عرض على البرلمان المصرى عند مناقشة مشروع القانون رقم ١٧ لسنة ١٩٢٨ ، وهنا مر هذا المبدأ بأزمة كادت تقضى عليه قضاء مبرماً . فلقد تنازع الغلبة البرلمانية حينذاك رأيان ، ذهب أحدهما إلى القضاء كلية على تلك المكنة الدستورية وذلك بقفل باب التعيين والنص صراحة على أن يتكون مجلس المديرية من أعضاء منتخبين فقط وجاهد التيار الثانى حينذاك فى تأجيل الفصل فى أمر هذا المبدأ لحين عرض مشروع القانون المحدد لاختصاصات مجالس المديريات حتى يكون البت فى هذا المبدأ على ضوء تلك الاختصاصات[1] .

---

(١) راجع مجموعة المناقشات البرلمانية الخاصة بهذا القانون . جمعتها مكتبة مجلس الشيوخ .

ولكن أخيراً كتبت للمبدأ الحياة بل والازدهار ، وذلك بصدور القانون الحالى رقم ٢٤ لسنة ١٩٣٤ الذى نص على عدد من الأعضاء المعينين بحكم وظائفهم لم يسبق له فى مصر مثيل ويعتبر كما قلنا بدعة فى القانون المقارن انفردت بها مصر من بين البلاد الديمقراطية . ولهذا التشريع القائم نخصص الدراسة التالية :

مبدأ التعيين فى القانون الحالى :

تنص على تطبيق هذا المبدأ حالياً المادة ٢ من القانون رقم ٢٤ لسنة ١٩٣٤ بقولها :

يؤلف مجلس المديرية من :

(ا) أعضاء ينتخبون . . . . الخ .

(ب) وأعضاء يمثلون كلا من وزارات المالية والزراعة والداخلية (الصحة العمومية[1]) والمعارف العمومية والأشغال العمومية والمواصلات ، معينين بحكم وظائفهم بقرار من مجلس الوزراء .

ويكون المدير رئيساً لمجلس المديرية وممثلا له . فان غاب أو منعه عن العمل مانع ناب عنه وكيل المديرية .

وعليه فالأعضاء المعينون بمجلس المديرية فى مصر هم : المدير ومندوبو الوزارات الست المذكورة فى صلب المادة . فلنتناول هؤلاء الأعضاء المعينين بالبحث تباعاً فيما يلى :

١ — المدير

المدير هو الرئيس الأعلى للمديرية ، وله فى مصر كما فى فرنسا مظهر مزدوج ، فهو أولا وقبل كل شىء عامل مركزى يمثل السلطة المركزية ، وهو إلى جانب ذلك عامل لامركزى يمثل مجلس المديرية . ولا شك أن ما يعنينا هنا بصفة خاصة

---

(١) مصلحة « الصحة العمومية » التى كانت تابعة لوزارة الداخلية أصبحت وزارة بالمرسوم الصادر فى ٧ أبريل سنة ١٩٣٦

هو مظهره اللامركزى . ولكن لكى يقدر القارىء هذا الجانب المقصود تقديراً صادقاً يجب التقديم له بكلمة موجزة عن مظهر المدير المركزى . وسنرى أن لهذا المظهر أثراً بعيداً فى المظهر الآخر :

(أوّلا) المدير كعامل مركزى :

المدير أساساً من عمال الحكومة المركزية وفقاً لما قرره الأمران العاليان الصادران فى ١٠ أبريل سنة ١٨٨٣ وأول يونيه سنة ١٨٩٣ ووفقاً للمنشور الرقيم ١٣ ديسمبر سنة ٩٠٨ ، والمدير فى الواقع صفته السياسية أيضا ، وتتمتع السلطة المركزية بحرية تامة فى تعيينه من بين المصريين دون شروط معينة بالذات أو تحتيم كفاية أو مؤهلات خاصة . ويكون ذلك بمرسوم بناء على اقتراح وزير الداخلية وموافقة مجلس الوزراء . ومستقبل المديرين كذلك معقود بارادة الحكومة وخاضع لرقابتها ومصيرهم فى النهاية متوقف على تقديرها ورغبتها .

لكل ذلك لم يكن من السهل أن يتشرب المديرون فى مصر — كقاعدة عامة — روحاً محلية خالصة من طغيان التيارات الحكومية والسياسية ، بل ولم يسلموا أحياناً من النعرة الحزبية المتطرفة . وبذلك لم تكن القواعد الخاصة بالمديرين كفيلة بتحقيق ذلك الروح المحلى المنشود والبعيد عن منازعات الاحزاب السياسية كما فى انجلترا مثلا . ولقد جاءت الحوادث المصرية بعد إدخال النظام البرلمانى فى مصر سنة ١٩٢٣ فزادت المديرين بعداً عن هذا الهدف المرجو ، بل انها قد زجت بكثير منهم فى معمعان السياسة وحومة الحزبية فكان من نتائج تلك الأوضاع أن تقلب بعض المديرين بتقلب الأوضاع السياسية ، بل وبتقلب الوزارات خصوصاً فى سنى الاضطرابات على النحو المعروف . وأصبح بقاء الكثيرين منهم مرهونا ببقاء وزارات معينة فى الحكم أو باستمرار عهد من العهود . وصار معروفاً فى أغلب الأحوال أن تقلب هذه العهود وتلك الوزارات معناه تقلب المديرين ومحاباة هذا وإعنات ذاك . فاذا بالبعض ينقلون تارة إلى مديرية نائية (مع مراعاة الفوارق بين المديريات المصرية من حيث وسائل العيش وظروف المناخ) أو ينقلون إلى ديوان الوزارة مثلا أو إلى وظيفة أخرى تحول جدران مكتبها

بينهم وبين جمهور الناخبين وتواريهم عن الأنظار . وقد يصل الأمر فى بعض الأحوال إلى حد الاحالة على المعاش أو الفصل أو المحاكمة . فحال كل ذلك دون انتشار الروح المحلى بين مديرى الأقاليم ولم تتسع لهم فرصة الاطمئنان والاستقرار فى أعمالهم بالقدر الكافى لأن يخبروا حال مديرياتهم بجد ويتعرفوا حاجاتها ورغائب أهلها على الوجه الصحيح . وبذلك لم تطغ على المدير صفة المركزية فقط ، بل طغت عليه أحياناً الصبغة السياسية والنزعة الحزبية .

هذا هو مركز المدير من الناحيتين التشريعية والعملية . أما عن الدور الذى يقوم به فى إدارة المديرية فانه بعيد المدى مترامى الأطراف . فالمدير وهو يمثل الحكومة فى مجموعها ينوب عن كل وزير فى المسائل المتعلقة بشئون وزارته . هذا فضلا عما له من حقوق ذاتية يباشرها بنفسه وإن كان ذلك لم يخط بعد إلى الأمام خطوة محسوسة لضعف إجراءات اللاوزارية الادارية فى مصر La déconcentration (١) .

ولقد أجمل سلطة المدير الأمران العاليان الصادران فى ٣١ ديسمبر سنة ١٨٨٣ و ١٣ أغسطس سنة ١٨٨٨ . فلقد جاء فى أولهما ما يأتى :

« المديرون منوطون بوجه عام باجراء تنفيذ القوانين فى دوائر وظائفهم على حسب ما تقتضيه اختصاصاتهم وواجباتهم ولهم أن يصدروا قرارات بعد عرضها على ناظر الداخلية والتصديق منه عليها » .

وجاء فى الأمر الثانى :

« كل مدير هو النائب الوحيد عن هيئة الحكومة . . . . فى . . المديرية الموكولة لعهدته وجميع الموظفين الموجودين فى . . . . المديريات واجب عليهم الاذعان لسلطة . . . المدير أية كانت (الوزارة) التابع لها هؤلاء الموظفون . وإجراءات المديرين فى دائرة مديرياتهم هى باسم كل من (وزارات) الحكومة وبالنيابة عنها » .

---

(١) تذكر بهذا الخصوص مشروع اللاوزارية الذى حضرته وزارة على ماهر باشا سنة ١٩٣٦ ولم يعمل به حتى اليوم .

وإذا حاولنا مجرد تفسير هذا الاجمال دون تفصيله أمكننا أن نشير إلى أن المدير يتمتع باختصاصات متعددة تنتظم مسائل تعدو الحسبة نخص منها بالذكر مايلى [١] :

(١) الاشراف بصفة عامة على كل موظفى المديرية الملكيين ورجال البوليس وعلى عمد ومشايخ البلاد وقبائل العربان فى حدود القانون .

(٢) تنفيذ القوانين والمراسيم والأوامر الصادرة من السلطة التنفيذية . ولهذه الغاية يصدر المدير المكاتبات والمنشورات والتعليمات اللازمة الى مرءوسيه ويصدر — بمصادقة وزارة الداخلية وموافقة أو استشارة مجلس المديرية حسب الأحوال — مايراه لازما لذلك من القرارات سواء كانت فردية أو مشتملة على لوائح محلية .

(٣) المحافظة على الأمن والسكينة داخل المديرية . وهو فى ذلك يتخذ الاجراءات اللازمة لمنع وقوع الجرائم مقدما ولتعقب مرتكبيها بعد ارتكابها ، فهى مهمة وقائية علاجية فى نفس الوقت . وفى ذلك يقول منشور وزارة الداخلية الصادر فى ١٤ ديسمبر سنة ١٩٠٨ ما يلى :

« وأكبر المهام الموكولة إلى عهدة المديرين هى مهمة الأمن العام ، فعليهم أن يكونوا شديدى التيقظ لأمر الامن ، ولايجب أن ينصرف هذا التيقظ إلى البحث عن الجانين فقط ، بل لابد من أن يتناول أيضا وقبل كل شىء السعى وراء المسائل التى تمنع وقوع الجرائم بعدم انقطاعهم عن التجول بأنحاء الاقاليم التابعة إليهم وإلقاء التنبيهات المتكررة على الموظفين وعلى كل من له شأن بأن يقوم كل بالواجب المفروض عليه » .

(٤) منح طائفة من الرخص كرخص بعض المحلات الخطرة أو المضرة بالصحة أو المقلقة للراحة ورخص حمل السلاح والتصريح بعقد الاجتماعات العامة والترخيص — بعد موافقة مجلس المديرية — باقامة الموالد والأسواق التى لم تجر العادة باقامتها .

(٥) جمع الاستعلامات وتبليغها للحكومة كالاحصاءات ورغبات الأهالى والتقارير المختلفة ، وفى سبيل ذلك يجب عليه الاكثار من المرور فى دائرة مديريته .

---

(١) الدكتور وحيد فكرى رأفت ، المرجع السابق ، صفحة ٧٢١ وما بعدها .

(٦) الرقابة الادارية ، وهذه يقوم بها المدير نيابة عن السلطة المركزية فيتولى على هذا النحو رئاسة مجلس المديرية والمجالس البلدية فى حدود معينة .

(٧) الاشراف على أعمال الرى فى المديرية وملاحظة توزيع المياه فى جميع مراكزها وكذلك الاشراف على تحصيل الأموال الأميرية والضرائب وتحقيق الشكاوى المتعلقة بذلك وصيانة أملاك الحكومة الخاصة وتحصيل إيجارها والقيام بكل ما تقتضيه من تعاقد وتقاض وغير ذلك .

(٨) رئاسة عدد كبير من اللجان الادارية كلجنة الشياخات التى تنظر فى أمور العمد والمشايخ وكاللجنة المحلية لمسائل العربان ولجنة النظر فى المخالفات الخاصة بالترع والجسور وكاللجنة المسماة « جمعية حفظ جسور النيل » . إلى جانب ذلك يرأس المدير مجلس حسبى المديرية فى حالة تعذر وجود قاض من المحاكم الأهلية لتولى الرئاسة . (مرسوم بقانون بتاريخ ١٣/١٠/١٩٢٥ المعدل بقانون رقم ٤٠ لسنة ١٩٣١ مادة ٢) .

هذه لمحة عاجلة عن وظيفة المدير وأهم اختصاصاته باعتباره عاملا مركزيا .

(ثانيا) المدير كعامل لامركزى :

يلاحظ من هذه الناحية أن المدير قد يختص بتحضير أعمال المجلس قبل عرضها عليه ثم بتنفيذ قرارات المجلس بعد صدورها دون أن يتدخل فى المرحلة الوسطى الفاصلة بين التحضير والتنفيذ ، أى دون الاشتراك فى مداولات المجلس . ولكن المدير فى مصر يختص بأكثر من ذلك فيوصل ما بين التحضير والتنفيذ باشتراكه فى المداولات وذلك راجع إلى تمتعه بعضوية مجلس المديرية وبرئاسته ، وصوته مرجح عند تعادل الآراء فى مسألة ما . ويتمتع المدير بكل هذه الحقوق بحكم وظيفته وقوة القانون .

فهل يحقق هذا الوضع الحكمة المقصودة من وراء الأخذ بمبدأ التعيين فى مجالس المديريات المصرية ؟

أما من ناحية تمثيل الفن فى مجلس المديرية فليس الفن مقصوداً لذاته ، وإنما لما هو مرجو منه من إنارة السبيل أمام المجلس عندما يبحث إحدى اختصاصاته المتعلقة بهذا

الفن ولذلك كانت النتيجة الطبيعية ألا يمثل فى مجلس المديرية كل فن ، وإنما الفن الذى يشغل فى اختصاصات المجلس مكاناً مذكوراً . وإذا ساءلنا أنفسنا أى فن يمثله المدير فى مجلس المديرية احتمل الجواب أحد أمرين :

(١) أن المدير يمثل فنه الدراسى ، كالقانون أو الطب أو الهندسة حسب نوع مؤهلاته الدراسية . وقد جرى العمل الغالب على كون المدير فى مصر من رجال القانون . فهل يمكن القول بأنه يمثل القانون لدى مجلس المديرية ؟

الواقع ان المدير عندما ينغمس فى خضم الحياة الادارية ويرقى سلمها يترك بالضرورة متابعة القانون ، وكلما ازدادت خبرته الادارية كلما تناقصت معلوماته القانونية البحت أو على الأقل تقف هذه المعلومات عند حد ، فتطغى عليه الروح الادارية وتملك مشاغلها عليه وقته ، خصوصاً إذا ما لاحظنا اختصاصات المدير الادارية العديدة التى لا يكاد يدركها الحصر والتى قيل بصددها :

« نحن نحس بأن الواجبات الملقاة على عاتق المدير يستحيل عليه عملياً مع حسن قيامه بواجبات منصبه الأصلى التفرغ لما تفرضه عليه رياسة مجلس المديرية من الواجبات[١] » .

والواقع ان العلم بكل أنواعه لا تدرك له غاية فهو يحيى ويتطور وهو ينمو باطراد كالفكر لا ينقطع سيله ولا ينضب معينه فاذا انحرف المرء عن هذا التيار سبقه ركب العلم وتباعدت الشقة بينهما[٢] .

---

(١) تصريح المرحوم زكى أبو السعود باشا وزير الحقانية ورئيس اللجنة التحضيرية السابق ذكرها (سنة ١٩٢٦) ص ٦

(٢) نذكر عن الدكتور العربى (بك) — بهذا الصدد — قوله : « كنت أتحدث الى أحد كبار رجال الادارة عندنا ومضى الحديث بنا الى الحياة الريفية وما ينقصها من ترفيه ونعيم فقال لى انه يهون عليهم شظف حياة الريف أنهم أنشأوا فى البندر ناديا فخماً للموظفين وانطلق يصف النادى وملهيه رياشه ووفير أثاثه وملاعبه الفيحاء وروضته الغناء فلاحظت له أن ناديا كهذا لابد يفتقر الى موارد جزلة وكيف يستطيع بضع عشرات من الموظفين أن ينهضوا بكل هذه النفقات فقال ان الجانب الأكبر من موارد النادى مصدره اشتراكات سراة الأعيان الذين نلزمهم بالاشتراك فيه ولو لم يلجوا بابه قط حتى ولو كانوا يقطنون القاهرة . فسألته عن السبيل القانونى الى هذا الالزام فأجابنى . . . . انما نلزمهم بالاشتراك فيه « بالطريق الادارى » . لم أمض فى حديثى معه الى أبعد من ذلك فقد فهمت ما يرمى اليه . وانما كانت دهشتى لأن محدثى كان قبل أن يتولى مناصب الادارة =

من كل ذلك يتضح أنه لا يصح أن تبرر عضوية المدير لمجلس المديرية بالارتكان إلى فنه الذى تلقنه بين جدران المدرسة والذى تركه منذ أن درج فى الأعمال الادارية حتى أصبح مديراً . هذا ويلاحظ من ناحية أخرى ، أن الاعتبار الفنى فيما يتعلق بالمديرين لا يقوم على أساس موحد ثابت ، فكما يكون المدير قانونى التربية قد يكون مهندساً أو طبيباً أو غيرهما ، بل قد لا يكون المدير فنياً فى أى أمر متصل باختصاص مجالس المديريات كما لو كان رجلا عسكرياً مثلا .

كما أن الحكومة لا تتقيد قانوناً فى تعيين المديرين بأى شروط فنية أو مواهب أو كفايات معينة كما رأينا .

فضلا عن ذلك فانه يجب أن تقتصر عضوية مجالس المديريات على الفنيين الذين يتصل فنهم بأعمال هذه المجالس واختصاصاتها ، على أن يكون ذلك محدداً من أول الأمر بحيث يعرف — على ضوء ما للمجالس من اختصاصات — نوع الفنون التى يجب تمثيلها والطريقة المثلى لأداء هذا التمثيل .

(٢) أما ان أريد بفن المدير خبرته الادارية فان هذا التعليل يفترض كون المدير قد رقى سلم الحياة الادارية درجة بعد أخرى فأجاد مخبرها ، وتقلب فى دست الادارة فتعرف إلى مكنونها ، واتصل بالأهلين فأحسن الفراسة فى أمورهم ورغائبهم ، ولكن ذلك غير متحقق فى كثير من الأحوال .

من ذلك نرى أنه ان كان المقصود هو تمثيل الخبرة الادارية فالأفضل اختيار موظف إدارى آخر غير المدير يكون مقطوعاً بخبرته فى هذا الشأن ، على أن تسرى عليه أحكام سائر الأعضاء المعينين لتمثيل الوزارات الأخرى المنصوص عليها فى المادة الثانية السابقة الذكر . كما يلاحظ أن مجالس المديريات وان احتاجت إلى فنيين فى مسائل التعليم والصحة والرى وما إلى ذلك فهى أقل حاجة اليهم فيما يتعلق بالشئون الادارية .

= من رجال القانون الذين جلسوا الى منصة القضاء سنوات عديدة . فتبين لى للأسف أن هذا الشعور بقدرة الادارة على كل عدوان وغفران كل عبث تأتيه لم يقف عند عامة الشعب بل تغلغل حتى الى الطبقة النابهة من الأمة » — راجع الضمانات الدستورية للأستاذ العربى بك ، الرسالة الرابعة ص ٢١ — ٢٢

ومن ناحية أخرى يلاحظ ان مجلس المديرية يباشر شيئاً من الرقابة على الكثير من أعمال الادارة ، فكيف يقبل أن يكون المدير وهو المسئول عن هذه الأعمال عضواً فى نفس الهيئة التى تتولى هذه الرقابة ورئيسا لها .

لكل ذلك نفضل أن يكون تمثيل وزارة الداخلية بواسطة عضو يستوى فى الاختصاصات مع الأعضاء الممثلين لسائر الوزارات على أن يكون هذا العضو رجلا إدارياً موثوقاً من خبرته فى هذا الشأن وأن يكون لديه من الوقت مايمكنه من أن يكرس لعضوية مجلس المديرية مايلزمها من جهد خاص أكثر من المدير . ولا حرج فى أن يتولى هذه المهمة وكيل المديرية مثلا .

هـذا من ناحية فكرة التمثيل الفنى ، أما عن فكرة تحقيق الاستقرار فى أعمال المجالس فان المدير كما رأينا من أقل الموظفين استقراراً فى محل عمله بل لقد أثبت العمل أن المديرين كثيراً ما كانوا أداة تقلب فى مشروعات المجالس .

فوق كل ذلك يجب ألا تكون فكرة الرقابة الادارية على المجالس هى المبرر لعضوية المدير ورئاسته لمجلس المديرية نظراً لما له من نفوذ قوى — بحكم وظيفته — قوة تجعل هذه الرقابة قاسية للغاية بل وتنال من حرية الأعضاء المنتخبين وتنقص من الدور الذى عليهم القيام به فى أى نظام لامركزى صحيح . بل إن ذلك الوضع يجافى فى اعتقادنا روح الاستقلال الذاتى نفسه ويصيبه فى صميمه[1] .

---

(١) يكفى لبيان مقدار نفوذ المدير على مجلس المديرية أن نذكر تصريحات بعض الأشخاص الذين أتيحت لهم فرصة العضوية زمناً طويلا بمجالس المديريات . فلقد صرح ابراهيم نور الدين بك عضو مجلس الشيوخ بجلسة ٨ فبراير سنة ١٩٢٨ بقوله :

« اسمحوا لى أن أقول فى صراحة بأن الكلمة العليا فى مجالس المديريات هى لمدير المديرية وقد كنت عضواً بمجلس مديرية الشرقية مدة ثلاثة عشر عاما وخبرت كل شىء فيها . ولقد بلغ الضعف ببعض الأعضاء حداً كبيراً حتى كان الواحد منهم اذا سئل عن رأيه فى موضوع لا يسعه الا أن يقول : هل لنا رأى مع سعادة المدير ؟ » (انظر محاضر جلسات مجلس الشيوخ سنة ١٩٢٨ صفحة ٥٢) .

وفى مجلس النواب بجلسة ٢٩ يناير سنة ١٩٣٤ صرح أحد أعضائه (عبد الحميد عمر بك) بالتصريح الآتى :

« قضيت ياحضرات النواب فى مجالس المديريات نحو ست عشرة سنة فتبين لى أن الأعضاء لا يستطيعون ابداء أى اقتراح أو الادلاء بأى رأى يتعارض مع رغبة الحكومة . ولم تقرر مجالس =

على أن رئاسة المدير لمجلس المديرية قد وجدت بعض المناصرين رغم ذلك . فلقد ثار جدل طويل حولها فى جلسات اللجنة التحضيرية السابق ذكرها (لجنة سنة ١٩٢٦) وكانت حجج المؤيدين لتلك الرئاسة هى التالية :

(ا) قيل انه إن جعل لمجلس المديرية رئيس غير المدير لتولد عن ذلك تنافس بل واحتكاك بينه وبين المدير المشرف على أمور التنفيذ بالمديرية والمتصل به فى كثير

= المديريات فرض أى ضريبة أو زيادتها الا بناء على طلب رئيسها وهو المدير تنفيذاً لرغبة الحكومة .

« فى الواقع يا حضرات النواب ان اعضاء مجالس المديريات لا يملكون من الأمر شيئاً بمقتضى نصوص هذا القانون (وهو القانون الحالى رقم ٢٤ لسنة ١٩٣٤) ومع ان كل مادة منه تنص على وجوب أخذ رأى أعضاء مجالس المديريات الا أنهم فى الواقع محرومون من تقرير رأى قاطع أو عمل ادارى فى بلادهم لأنهم واقعون تحت تأثير وسلطة المدير . . . اعملوا على أن يكون رئيس مجلس المديرية منتخباً من بين أعضائه ثم قرروا بعد ذلك ما تشاءون .

« . . . انى أنتهز هذه الفرصة لأدلى لحضراتكم بواقعة معينة ، فقد عين مدير لمديرية المنوفية وقرر مجلس المديرية الذى يرأسه أعمالا انشائية بمبلغ ٣٠٫٠٠٠ جنيه تقريبا ، وأخذ المجلس فى تنفيذها بهمة ونشاط لأن ذلك المدير كان ممن يعملون للمصلحة العامة . وقد حدث أن تغيرت الحالة السياسية وعين مدير آخر مذهبه السياسى يخالف مذهب الأول ، فعمل على ابطال جميع هذه الأعمال الانشائية رغم أعضاء مجلس المديرية الذين سبق أن قرروها . وقد ترتب على هذا ضياع نحو خمسة وعشرين الف جنيه ثمناً لمواد أولية تركت معرضة للتلف ، وآثار ذلك ثابتة فى السجلات . عمل المدير الجديد كل هذا . . . لأن سياسة الحكومة التى عينته تخالف المدير السابق ، وقد وقف أعضاء مجلس المديرية مكتوفى الأيدى لا يستطيعون الدفاع عن أموالهم ... تعرفون حضراتكم كل هذه التصرفات حق المعرفة فلم تخشون الجهر بهذه الحقائق لتصونوا الحق لأصحابه وأنتم هنا الأمناء على أموال مواطنيكم . أرجو أن تنصفوم وأن تعملوا على المحافظة على حقوقهم » (راجع محاضر جلسات مجلس النواب سنة ١٩٣٤ ص ١٧٠).

هذا ما قيل حديثا . وكذلك فى ظل النظم القديمة نفسها نجد نفس الشعور . ففى جلسة ٣١ مارس سنة ١٩١٢ تقدم الى الجمعية العمومية أحد أعضائها (عبد الحميد عمار بك) بالاقتراح الآتى :

« أقترح على هيئة الجمعية العمومية أن تقرر بعد الموافقة تبليغ رغباتها الى الحكومة فى أن تكون رئاسة مجالس المديريات لأكبر الأعضاء سنا أو من تنتخبه هيئة المجلس ممن ترى فيهم الكفاءة المنشودة لأن جعلها تحت رئاسة حضرات المديرين وهم أصحاب الأمر والنهى الآن ومن قديم الزمان فيه شىء من الاضعاف » (انظر محاضر الجمعية العمومية سنة ١٩١٢ ص ١٦٧ — ١٧٠) .

فوق كل ذلك ، نجد الحكومة نفسها قد اعترفت بهذه الحقيقة فى مناسبات مختلفة . من ذلك ملجاء على لسان وكيل وزارة الداخلية الذى مثلها أمام اللجنة التحضيرية المؤلفة سنة ١٩٢٦ والتى سبق ذكرها ، حيث قال بخصوص تنفيذ المجالس لمشروعات وزارة المعارف العمومية ان « المسألة معلقة على نفوذ وزارة الداخلية فى الواقع وماتبذله من تأثير على المجلس بواسطة رئيسه كى يصغى الى ماتشير به عليه وزارة المعارف فى الشئون المختلفة » (ملخص أعمال اللجنة المذكورة . المرجع السابق . كلمة محمود (باشا) حسن . ص ٧)

جداً من الأعمال . ولكننا لا ندرى لماذا تتوقع هذا الاحتكاك ولا تتوقع التعارف والتعاون بينهما ، كما أن منطق الحجة السابقة لا بد مؤد إلى إلغاء كل وظيفة هامة فى المديرية خشية احتكاك من يشغلها مع المدير .

(ب) قيل ان المدير هو أكثر الفنيين إحاطة بمختلف المسائل المحلية عامة إذ « أن الفن لا يكون إلا عن طريق التخصص . فالطبيب تعوزه الاحاطة بمسائل الرى والتعليم والزراعة . والاخصائى فى الزراعة تعوزه الإحاطة بمسائل الصحة والتعليم والرى وهكذا . فمن أى فن سيختار الوزير رئيس المجلس إذن ؟[1] » .

على أننا نلاحظ فى هذا الصدد أن الأعضاء المنتخبين أقدر على معرفة هذه الحاجات المحلية من الموظفين المعينين . فضلا عما عرفناه من عدم استقرار هؤلاء فى أماكنهم وبالتالى عدم امكانهم الاحاطة بحاجات المديرية بالقدر اللازم . ولقد رأينا ذلك تفصيلا فى القسم التمهيدى لهذه الرسالة .

(ج) قيل أيضا بأن مجلس المديرية يراقب أعمال المدير فيجب أن تعطى له وسيلة تبرير أعماله أمامه وذلك عن طريق العضوية ، وهذه العضوية تستتبع الاعتراف له بالرئاسة لأنه « يتعذر وجود المدير عضواً فى المجلس مرءوسا لشخص آخر إذ أن فى هذا إقلالا من هيبة السلطة الادارية[2] » .

ويبدو لنا أن هذه الحجة واضحة الضعف لأنه من التناقض أن يكون المدير عضوا فى هيئة فى حين تتولى هذه الهيئة مراقبة عمله ، لأنه يكون فى هذه الحالة خصما وحكما فى نفس الوقت . كما نلاحظ من ناحية ثانية أنه ليس فى خضوع المدير (أو من يمثل غيره وزارة الداخلية) لرئاسة أحد الأعضاء المنتخبين اقلال من هيبة السلطة الإدارية ما دامت هيبة الوزراء ورئيسهم لم يمسسها خضوعهم كنواب لرئيس مجلس النواب وهو منتخب لا معين .

(د) وفى النهاية رأى البعض أن عضوية المدير لمجلس المديرية ورئاسته إياه توفر ما تتكلفه الخزانات الإقليمية — إذا ما أسندت تلك المهمة إلى غير المدير —

---

(١) المرجع السابق ص ٩ (كلمة حافظ عفيفى باشا) .
(٢) المرجع السابق ص ٩ (كلمة محمد زكى الابراشى باشا) .

من خلق وظائف لرؤساء هذه المجالس بعدد المديريات . ولا يخفى « أن هذه الوظائف يجب أن تكون من درجات عليا ، إذ المفروض أن رئيس مجلس المديرية يرأس جلسة يكون من أعضائها مفتش الرى مثلا ، فيجب أن يكون الرئيس فى درجة أعلى من درجة المفتش » . ولذلك قيل : « .. إن المرتب الذى يعطى لرئيس المجلس يجب تبعاً لذلك أن لا يقل عن ألف جنيه سنوياً .. [١] » .

هذا القول أساسه أن يعهد برئاسة مجلس المديرية إلى موظف حكومى متخصص لذلك ويتقاضى مثل هذا المرتب . ولكن يفقد هذا الاعتراض حجته عند ما تسند الرئاسة إلى عضو منتخب .

نستخلص من دراستنا السابقة لعضوية المدير ورئاسته لمجلس المديرية أنهما لا تتفقان من الناحية النظرية مع الحكمة التى قام عليها مبدأ التعيين فى مجالس المديريات ، وأنهما من الناحية العملية خطر يهدد كيان اللامركزية بالمديريات ويصيب استقلالها الذاتى فى أساسه .

لذلك كله رأينا أن يكون تمثيل وزارة الداخلية بمجلس المديرية عن طريق عضو آخر غير المدير يخضع للقواعد المقررة التى يخضع لها سائر الأعضاء المعينين كما سنرى بعد قليل . وبذلك يستقيم التشريع ويمتاز بما يرجى له من اتساق مفيد .

وعليه يجب أن تكون الرئاسة بالانتخاب أساساً دون استبعاد كل رأى للحكومة فى هذا الشأن ، وذلك بأن يترك لها حق اختياره من بين العضوين أو الثلاثة الحائزين على أكبر عدد من الأصوات . بل ويمكن أن يشترك فى انتخاب الرئيس الأعضاء المعينون كذلك . ويجب أن يكون لكل مجلس وكيل منتخب بدلا من وكيل المديرية . أما إن كان المقصود من رئاسة المدير (أو وكيله) لمجلس المديرية ، القبض على أزمّة هذه المجالس بيد من حديد ، فهذا مايتنافى مع أساس التشريعات الحالية أو المرجوة ويتعارض مع الحكمة التى نص عليها بصراحة الشارع الدستورى (لجنة الثلاثين) ، ثم هو يجافى فى النهاية روح العصر وتيار الحريات المحلية ولا يضمن بعد هذه المجالس عن المؤثرات الحزبية .

---

(١) المرجع السابق ص ٧ (تصريحات الابراشى باشا وكيل وزارة المالية اذ ذاك ، وعلى جمال الدين باشا وكيل وزارة الداخلية) .

٢ — الأعضاء الستة الممثلون للوزارات

ذكر هؤلاء الأعضاء على سبيل الحصر فى المادة الثانية من القانون رقم ٢٤ لسنة ١٩٣٤ الذى نص على تمثيل وزارات المالية والزراعة والصحة العمومية والمعارف والأشغال العمومية والمواصلات . وقد خص المشرع ممثل كل واحدة من هذه الوزارات برأى معدود فى المداولات المتعلقة بكل منها . أما المسائل الأخرى التى لا تهمها فلا يكون لهم رأى معدود فيها ، وإن كان لهم حق الاشتراك فى هذه المداولات ، وهـذا هو روح المناقشات البرلمانية التى أحاطت وضع النصوص القائمة رغم عدم إشارة هذه النصوص صراحة إلى هذا الحق .

إذا نظرنا لاختصاصات مجالس المديريات وما فيها أحياناً من مسائل فنية ، تبينا مقدار ما فى هذه العضوية من فائدة كبيرة . هؤلاء الأعضاء المعينون يكونون بلا شك نبراساً لمجالس المديريات يفيد منهم الأعضاء المنتخبون دون أن يكون فى وجودهم خطر جدى . إن فكرة تكاتف هؤلاء الأعضاء المعينين لتكوين جبهة قوية تجابه الأعضاء المنتخبين فكرة بعيدة الاحتمال . بل لقد شاهدنا أن أواصر الود كثيراً ما تكون أقوى بين الأعضاء المعينين وزملائهم المنتخبين منها بين أفراد القسم الواحد .

لذلك نرى ضرورة توسيع دائرة هذه القاعدة حتى تشمل مندوبى الوزارات التى لم تنص عليها المادة الثانية وسيأتى الكلام عنهم بعد قليل .

أما عن الأعضاء الممثلين للوزارات السابق ذكرها فقد حددهم قرار مجلس الوزراء الصادر فى ٢٩ أكتوبر سنة ١٩٣٤ وهم :

(١) وزارة المالية . . . . مفتش المالية بالمديريات
(٢) وزارة الزراعة . . . . مفتش الزراعة بالمديرية
(٣) وزارة الصحة العمومية . مفتش الصحة بالمديرية أو من ينوب عنه
(٤) وزارة المعارف العمومية . مفتش المنطقة التابع لها مجلس المديرية
(٥) وزارة الأشغال العمومية . باشمهندس المديرية
(٦) وزارة المواصلات . . . مدير مصلحة الطرق والكبارى بالمديرية

ونلاحظ بصدد هؤلاء الأعضاء المعينين ما يلى :

(١) على هؤلاء الأعضاء حضور جلسات المجلس جميعها وإلا وجب اعتذارهم عنها . ويثبت فى محضر الجلسة من تخلف ومن حضر منهم . على اننا قد لاحظنا فى العمل أن كثيراً من هؤلاء الأعضـــاء يتخلفون عن بعض الجلسات لمجرد عدم وجود شىء فى جدول الأعمال يهم الوزارة التى يمثلها الواحد منهم .

(٢) العبرة فى هذه العضويات بالوظيفة لا باسم الموظف . فاذا ما نقل أحد الموظفين السابق ذكرهم حل محله بقوة القانون من عين بعده فى الوظيفة ودون حاجة لاصدار قرار خاص بذلك .

(٣) إذا تخلف أحد الأعضـاء المعينين السابق ذكرهم أو وجد مانع يمنعه من حضور جلسات المجلس أمكن للوزارة المختصة تعيين الموظف الذى يقوم مقامه (م ٨ من لائحة النظام الداخلى) ، وذلك فيما عدا ممثل وزارة الصحة فانه ليس فى حاجة إلى هذه الطريقة لتعيين من يحل محله أثناء غيابه وذلك لأن قرار مجلس الوزراء السابق ذكره قد نص على أن يكون تمثيل هذه الوزارة بواسطة مفتش الصحة أو من ينوب عنه وعليه فالانابة مقررة بصريح النص دون حاجة لقرار خاص بذلك .

على أننا نفضل الغاء هذا الاستثناء حتى تصبح القاعدة عامة التطبيق وحتى لا يعمد ممثلو وزارة الصحة إلى التخلف عن جلسات مجلس المديرية مكتفين بأن يبعثوا إلى هذه الجلسات بمن ينوب عنهم من الموظفين ، وفى هذا إنقاص من الحكمة التى قصد اليها الشارع عند ما حدد هؤلاء الأعضاء على النحو السابق وجعلهم من كبار موظفى الحكومة بالمديرية .

٣ — مندوبو الوزارات غير الممثلة

الوزارات التى لم يرد ذكرها فى المـادة الثانيـة السابق ذكرها لا تتمتع بالتمثيل الدائم لدى مجلس المديرية ، وهى وزارات العدل والأوقاف والخارجية والدفاع والتجارة والصناعة. فهذه الوزارات لم ير المشرع أن أعمال مجالس المديريات تهمها كما تهم الوزارات

الأخرى . ولكنه مع ذلك نص فى المادة ٢٣ من القانون الحالى على أن « للوزارات غير الممثلة تعيين مندوب أو أكثر عند النظر فى أمر يتعلق بها . وهؤلاء المندوبون يشتركون فى المداولات ولا يكون لهم رأى معدود » .

على أننا لانجارى المشرع فى حرمانه هؤلاء المندوبين من رأى معدود فى هذه المداولات ما دام مفروضاً أنها تنصب على أمر يتعلق بالوزارة التى بعثت بمندوبيها على هذا الأساس . وعليه يجب اعطاء هذا المندوب رأيا معدوداً لأنه لا فرق فى الواقع بينه وبين الأعضاء الستة المعينين السابق الكلام عنهم .

هذا هو مبدأ التعيين فى مجلس المديرية ذاته . ونضيف إلى ذلك أن هذا المبدأ يمتد أيضا إلى لجان المجلس لأن الأعضاء المعينين بنص المادة الثانية يعتبرون أعضاء فى اللجان المكلفة ببحث مسائل متعلقة بالوزارات التي يمثلونها . وهذا الحق لا يشمل مندوبى الوزارات الأخرى السابق التنويه عنهم . ومن رأينا وجوب المساواة فى ذلك بين الحالتين ما دام مفروضاً أن المندوب لا يشترك إلا فى اللجان الخاصة بالمسائل التى تهم وزارته . فهنا — طالما توفر هذا الشرط — يجب ألا يفرق بين مندوب وعضو معين .

كما يجب أن نشير إلى وجود أعضاء معينين بحكم وظائفهم فى لجنة خاصة أعنى لجنة الفصل فى الشكاوى المتعلقة بتوزيع أجور الخفراء وهى التى نصت عليها المادة ١٤ من القانون رقم ٢٤ لسنة ١٩٣٤ . هذه اللجنة — وسنعود لدراستها فيما بعد — تتكون من ثلاثة أعضاء ينتخبهم مجلس المديرية ، ومن المدير أو وكيل المديرية رئيسا ، ومن قاض ووكيل نيابة يعينهما وزير العدل . ويلاحظ أن هذه اللجنة بخلاف سائر لجان المجلس تفصل نهائياً فيما وكل اليها من اختصاصات دون الرجوع فى ذلك إلى رأى المجلس نفسه . وهذا أقرب إلى النظام الانجليزى للجان منه إلى النظام الفرنسى .

وفى النهاية يشمل مبدأ التعيين أيضاً الموظفين التابعين لمجلس المديرية ، فتعيينهم مرهون بارادة المدير ووزير الداخلية ، وليس لمجلس المديرية فى هذا الشأن إلا دور استشارى بحت وفقاً للمادة ٢٦ التى سنتناولها بالدراسة تفصيلا فيما بعد .

ويكمل مبدأ التعيين كذلك ماقررته المادة ٢٨ من القانون الحالى من حق مجلس المديرية فى أن يطلب إلى الوزارات والمصالح المختلفة أن تبعث اليه ببعض موظفيها لحضور مناقشة ما لديه من الأعمال .

فى هذه الحدود المختلفة طبق مبدأ التعيين بالنسبة لمجالس المديريات فى مصر . ذلك المبدأ الذى لاينفى كون القاعدة العامة فى تكوين هذه المجالس هو الانتخاب مما سيكون موضع دراستنا فى الفرع التالى .

الفرع الثانى

مبـــدأ الانتخاب

المبدأ وتطوره فى التشريع المصرى :

عرفنا أن الأصل فى تكوين مجالس المديريات المصرية — ككل هيئة لامركزية أخرى — هو أن يكون اختيار أعضائها بالانتخاب ، كما عرفنا أيضاً أنه لامانع يمنع المشرع من النص على وجود بعض أعضاء معينين على سبيل الاستثناء . وهذا هو ما تبعه المشرع المصرى دواما بالنسبة لمجالس المديريات . بل ان نظام هذه المجالس لم يدخل فى مصر سنة ١٨٨٣ إلا بحجة العمل على تعويد المصريين على الحكم الديمقراطى ، بادئين بالدائرة المحلية الضيقة حتى يتربى بين جدرانها خير نواب يساهمون من بعد فى شئونهم العامة ويحققون على أحسن وجه حكم الشعب نفسه بنفسه ، مما أشار اليه اللورد دوفرن كما ذكرنا . وعليه فالانتخاب هو أساس الاستقلال المحلى ، ويمكن القول بأنه بمثابة العمود الفقرى للامركزية بصفة عامة ، تكسوه الاعتبارات الأخرى فيصبح نظاما سويا .

وما من شك أن درجة التفاعل فى الديمقراطية ومدى التعمق فى اللامركزية الادارية يزدادان أو يتناقصان متأثرين فى ذلك بزيادة ونقصان عدد أبناء الشعب المساهمين فى الحكم المحلى ، أى — هنا — فى تكوين مجلس المديرية . فلئن كان قيام الشعب

عن بكرة أبيه بحكم نفسه بنفسه مباشرة (أى الديمقراطية المباشرة) قد غدا أمراً متعذر التحقق فى الحياة الاجتماعيـة الحاضرة ، وكان من المستحيل أيضاً على النظم البشرية أن ترقى فعلا سلم الـكمال فتبلغ غايته فتضاءلت الديمقراطية إلى مجرد حكم أغلبية الشعب فقط ، فان ذلك كله لا يطعن فى سمو المبدأ ذاته ، بل يوجب العمل على التقريب ما بين هذا المبدأ النظرى وتطبيقه العملى . ومعنى ذلك أن منطق الديمقراطية يقضى بازدياد عدد المساهمين فى الحـكم ما استطعنا .

لذلك كان مبدأ « الاقتراع العـام » أمراً جوهرياً فى النظام الديمقراطى ، وكان نقطة تحول فاصلة فى تاريخ حكم الشعوب . وفى دائرة هذا الاقتراع العام كلما كثرت نسبة الناخبين إلى عدد السـكان ، كلما انتشرت رقعة الحـكم الديمقراطى واقتربنا من الـكمال المنشود . ومقتضى ذلك فى الحياة المحلية ـ بعد الأخذ بمبدأ الانتخاب العام ـ هو اتساع دائرة الناخبين وتحاشى الاسراف فى تحديدها . فاذا ما تقرر الانتخاب العام واتسعت دائرته هكذا كانت الخطوة التالية هى زيادة عدد الأعضـاء الذين ينوبون عن الشعب . ولـكى يزداد شعور الناخبين بالديمقراطية وتتحقق الأغراض المرجوة منها يجب ألا نباعد بين الانتخاب والآخر ، أى يجب عدم التطرف فى إطالة مدة العضوية .

وعليه يمكننا جمع مقتضيات الديمقراطية الحقة فى هذا الشأن حول الأصول التالية : انتخاب عام رحب فى عموميته مع كثرة عدد الأعضـاء إلى القدر المعقول ، ودون إطالة مدة العضوية [1] . وهـذا كله سيكون رائدنا فى دراستنا هذه لتـكوين مجالس المديريات المصرية ، مراعين على الدوام ظروف بلادنا الخاصة .

أما مبدأ « الاقتراع العام » فقد أخذت به مصر لأول مرة سنة ١٨٨٣ أى منذ الأخذ فيها بنظام مجالس المديريات . وقد صمد هذا المبدأ حتى اليوم لأحداث السياسة وبخاصة الانقلاب الدستورى الذى حدث سنة ١٩٣٠ . وحينذاك أساءت الوزارة الظن بالناخبين ولـكنها لم تفكر فى الخروج على مبدأ الاقتراع العام رغم هذا ، بل أبقت عليه معللة ذلك بقولها : « وترى الوزارة أن تحتفظ بمبدأ الاقتراع العام إذ هى تجد فيه السبيل

---

(١) سيأتى الـكلام عن « مدة العضوية » فيما بعد .

لتربية طبقات الناخبين تربية سياسية صالحة » . قيل ذلك فى الوقت الذى اتهمت فيه المذكرة جهود الناخبين بقولها : « وما نحتاج الى دليل على أن هيئة الناخبين فى مصر تعوزها أسباب التربية السياسية التى تمكن الناخب من الحكم فى قضايا السياسة ومشاكل الحكم ليؤثر من يراه أدنى الى قلبه وفهمه » .

أما عدد الأعضاء المنتخبين فلم يستقر على قرار منذ سنة ١٨٨٣ بل ذهبت التشريعات المتوالية بشأنه مذاهب شتى . فرأينا منها الشح تارة والتسامح أخرى ولاحظناها تسترشد باعتبارات متباينة فى تحديد هذا العدد . فقد رجع المشرع فى تحديد عدد أعضاء مجالس المديريات الى مقاييس ثلاثة متعاقبة وهى التقدير التحكمى والاعتبار الاقليمى — أى القائم على أساس الأقسام الادارية — والاعتبار العددى أى المبنى على وحدات عددية من السكان :

(١) أما طريقة التقدير التحكمى فقد أخذ بها المشرع سنة ١٨٨٣ حيث قدر القانون لكل مجلس من مجالس المديريات عدداً معيناً من الأعضاء . فجاء هذا العدد متراوحاً بين ثلاثة وثمانية (م ١٣) . وقد استمر العمل بهذه الطريقة حتى سنة ١٩٠٩ . وتبعاً لذلك اعتبرت المديرية كلها دائرة انتخابية واحدة ، وأعطى الناخب أصواتاً بعدد الأعضاء المطلوب انتخابهم أى كان الانتخاب بالقائمة لا فردياً .

(٢) أما الاسترشاد بالأقسام الاقليمية فقد أخذت به الثلاثة القوانين الصادرة سنة ١٩٠٩ وسنة ١٩١٣ وسنة ١٩٣١ . وتبعاً لهذه الطريقة جعل عدد أعضاء كل مجلس من مجالس المديريات تابعاً لعدد ما فى المديرية من الأقسام الادارية (عضوان عن كل مركز) .

ولقد ترتب على هذه الطريقة أن أصبح كل مركز من مراكز المديرية دائرة انتخابية تنتخب عضوين . وبذلك أعطى كل واحد من المندوبين صوتين إذا كان مطلوبا انتخاب نائبى المركز فى وقت واحد ، وعند التجديد النصفى ينتخب عضو واحد عن كل مركز ويكون للمندوب صوت واحد بالطبع .

ولقد حققت هذه الطريقة زيادة كبيرة فى عدد الأعضاء المنتخبين ، فبعد أن كان هذا العدد — وفقاً للطريقة الأولى — يتراوح بين ٣ و ٨ أصبح يتراوح بين ٦ و ٢٢ عضواً .

(٣) أما الاعتبار العددى فالمقصود به جعل الدائرة الانتخابية عبارة عن عدد معين من الناخبين . ولا شك أن هذا الاعتبار أقرب الى روح المساواة بين الناخبين فى كل أنحاء الدولة ، فى حين يسوى الاعتبار الاقليمى السابق بين المراكز الكبير منها والصغير .

على أنه لم يأخذ بهذا الاعتبار العددى من القوانين الخاصة بانتخاب أعضاء مجالس المديريات إلا القانون رقم ١٧ لسنة ١٩٢٨ الذى أعيد نشره أخيراً بالقانون رقم ٦٨ لسنة ١٩٣٦ المعمول به اليوم . فقد أحال هذان القانونان فيما يتعلق بطريقة الانتخاب الاقليمى الى قانون الانتخاب العام وجعلا دائرة الانتخاب لمجلس النواب تنتخب عضوين لمجلس المديرية [1] ، وبذلك ازداد أعضاء مجالس المديريات زيادة كبيرة فأصبح عددهم يتراوح بين ١٠ و ٦٦ عضواً .

---

(١) تنص المادة ٢٠ من قانون الانتخاب العام الحالى رقم ١٤٨ لسنة ١٩٣٥ على تحديد الدائرة المذكورة بقولها :

« تنتخب كل مديرية ... عدد أهاليها ستون ألفا أو أكثر عضوا ... من كل ستين ألفا أو بقية لا تنقص عن ثلاثين ألفا . وتنتخب كل مديرية ... لا يبلغ عدد أهاليها ستين ألفا ولا ينقص عن ثلاثين ألفا ، عضوا ... »

ولقد اتبعت ذلك المادة ٢١ ببيان كيفية تعيين الدوائر حيث قالت :

« تكون المديرية . . . التى تنتخب عضواً واحداً . . . دائرة انتخابية وكذلك جزء المديرية الذى ينتخب عضوا واحدا . . .

« وتعين دوائر الانتخاب فى المديريات ... التى يحق لها أن تنتخب أكثر من عضو ... بقانون ويجوز أن يعتبر القانون عامة المديرية التى لا يبلغ عدد أهليها ستين ألفا ولا ينقص عن ثلاثين ألفا دائرة انتخاب . . . وفى هذه الحالة يعتبر باقى أجزاء المديرية مديرية قائمة بذاتها من وجهة عدد أعضاء مجلس النواب الذى يحق لها ، أو من وجهة تحديد دوائر الانتخاب .

ويجوز تسهيلا لعملية الانتخاب تقسيم دائرة الانتخاب الواحدة الى دوائر فرعية بقرار يصدر من وزير الداخلية .

« ويراعى فى تحديد دوائر الانتخاب أو دوائرها الفرعية عدد السكان وعدد الناخبين وحدود الأقسام الادارية أو القرى وطرق المواصلات مع مقر دائرة الانتخاب أو الدائرة الفرعية وغير ذلك من الشروط التى يتحقق معها خير تنظيم لعملية الانتخاب » .

والجدول التالى يعطى فكرة مقارنة عن تطور كل من عدد الأعضاء المنتخبين وعدد الأعضاء المعينين فى مختلف القوانين التى تعاقبت بمصر فى هذا الشأن :

المديرية	المساحة	عدد السكان باحصاء سنة ١٩٣٧	عدد الأعضاء ١٨٨٣		١٩٠٩		١٩٢٨		١٩٣١		١٩٣٦	
			المنتخبون	المعينون	المنتخبون	المعينون	المنتخبون	المعينون	المنتخبون	المعينون	المنتخبون	المعينون
الغربية	٦٢١٫٠٠٠	١٫٩٦٧٫٨٩٤	٨	٢	٢٢	١	٦٠	١	٢٢	١	٦٠	٧
البحيرة	١٫٠١١٫٠٠٠	١٫٠٦١٫٥٩٦	٥	٢	١٨	١	٣٢	١	١٨	١	٣٢	٧
الشرقية	٨٥٢٫٠٠٠	١٫١٢٠٫٨٢٦	٦	٢	١٢	١	٣٤	١	١٢	١	٣٤	٧
الدقهلية	٦٣٢٫٠٠٠	١٫٢١٨٫٥٠٢	٦	٢	١٤	١	٣٦	١	١٤	١	٣٦	٧
أسيوط	٤٩٩٫٠٠٠	١٫٢٠٥٫٣٢١	٧	٢	١٤	١	٣٦	١	١٤	١	٣٦	٧
المنيا	٤٨٢٫٠٠٠	٩٢٨٫٢٥٩	٤	٢	١٢	١	٢٨	١	١٢	١	٢٨	٧
قنا	٤٣٧٫٠٠٠	١٫٠١٧٫٥٦٩	٤	٢	١٢	١	٣٠	١	١٢	١	٣٠	٧
الفيوم	٤١٣٫٠٠٠	٦٠٢٫١٢٢	٣	٢	٨	١	١٨	١	٨	١	١٨	٧
المنوفية	٣٨٣٫٠٠٠	١٫١٥٩٫٧٠١	٦	٢	١٠	١	٣٦	١	١٠	١	٣٦	٧
جرجا	٣٧٣٫٠٠٠	١٫١١٨٫٤٠٢	٥	٢	١٠	١	٢٣	١	١٠	١	٣٢	٧
بنى سويف	٢٦١٫٠٠٠	٥٦١٫٣١٢	٤	٢	٦	١	١٨	١	٦	١	١٨	٧
الجيزة	٢٥٢٫٠٠٠	٦٨٥٫٣٣١	٤	٢	٨	١	٢٢	١	٨	١	٢٢	٧
القليوبية	٢٢٧٫٠٠٠	٦١٠٫١٥٧	٤	٢	٨	١	٢٠	١	٨	١	٢٠	٧
أسوان(١)	٢٢٤٫٠٠٠	٣٠٥٫٠٩٦	٤	٢	٦	١	٨	١	٦	١	٨	٧

(١) كانت تسمى هذه المديرية سنة ١٨٨٣ باسم « مديرية اسنا » .

مبدأ الانتخاب فى القانون الحالى :

نقسم دراسة هذا الموضوع إلى مبحثين ، نخصص أولهما لبيان شروط العضوية ، وندرس فى الثانى اجراءات الانتخاب :

المبحث الأول

شروط عضوية مجلس المديرية

هذه الشروط متعددة يمكن ارجاعها إلى نوعين : شروط ايجابية ، وشروط سلبية :

الشروط الايجابية

١ — أن يكون ناخبا : وشروط هذا الناخب متعددة وهى :

(ا) الجنسية المصرية :

إن حق الانتخاب باعتباره أحد الحقوق السياسية يجب أن يكون — أساساً — مقصوراً على الوطنيين دون الأجانب وفقاً لما انعقد عليه الرأى — كقاعدة عامة — فى الفقه والتشريع .

وهذا الحكم مطلق بالنسبة لانتخاب أعضاء مجالس المديريات فى مصر على عكس ما هو مقرر لانتخابات بعض المجالس البلدية ، لأن الامتيازات الأجنبية قد حملت المشرع المصرى على منح الأجانب المقيمين فى بعض المدن حق الاشتراك فى انتخابات بل وفى عضوية هذه المجالس ، كمجلس بلدى الاسكندرية مثلا . كما أن القانون المصرى لم يفرق فى هذا الشأن بين مصرى أصلى ومصرى متجنس وكان يجب أن يفعل ذلك .

(ب) شرط الجنس :

لم يكن المشرع المصرى صريحاً فى النص على أن يكون حق الانتخاب وقفاً على الذكور دون الاناث إلا منذ قانون الانتخاب رقم ١١ لسنة ١٩٢٣ ، وإنما يلاحظ أن المشرع استعمل فى عباراته دائماً لفظ المذكر وضميره ، فضلا عن أنه لم يكن معقولا

فى سنة ١٨٨٣ أن يفكر المشرع فى اعطاء حق الانتخاب للنساء أسوة بالرجال فى مصر . أما منذ سنة ١٩٢٣ فقد أفصحت كل قوانين الانتخاب المتعاقبة النص على شرط الذكورة .

ولكن هل جاء هذا الحكم موفقاً . . ؟

ان مجموع النساء قد بلغ فى مصر ٧ر١١٩ر٧٩١ يقابله عدد ٧ر٠٥٨ر٠٧٣ من الرجال وفقاً لتعداد سنة ١٩٢٧[١] ، ولقد رأى الشارع المصرى أن يسقط المجموع الأول برمته من عداد الناخبين ولم يساو فضلياتهن بأقل السوقة من الرجال ، فهذه سيدة قادت الحركة الوطنية أعواماً وساهمت فى الجهاد طوالا ، وتلك أخرى تنفث فى الشعب من يراعها أو تتولى التدريس لخاصة النشء ذكوراً واناثاً ، هذه وتلك وأمثالهن فى مختلف نواحى الحياة ، ممن يتجاوزن الحسبة ، يقبعن — إذا ما دق ناقوس الانتخاب — فى عقر دورهن ويتوارين عن الأنظار ، فتنهدر فى هذا الصدد آدميتهن لأن القانون المصرى يقدر عدم استحقاقهن للتمتع بحق الانتخاب رغم تساويهن أساساً فى التكاليف مع الرجال . فهن يحرمن هذا الحق الذى ينعم به أقل الرجال قدراً وأبخسهم اعتباراً .

إن حرمان المرأة المصرية المتعلمة من حق الانتخاب لظلم بيِّن ونقص واضح فى تشريعنا الوضعى ، فاتنا فى تقاليدنا — كما يقول أستاذنا الشيخ احمد ابراهيم بك — « قد سبقنا أمم العالم طراً فى ميدان الاعتراف للنساء بحقوقهن المدنية » فكان ان « رفع الاسلام من شأن (المرأة) ما لم تكن تحلم به ، كما يظهر ذلك من تتبع أحكام الشريعة فى حق النساء . . . وأعطاها (الاسلام) من الحقوق منذ عهد الرسالة النبوية الكريمة ما يحسدها عليه نساء العالم المتمدن حتى الآن[٢] » .

لذلك كان من الواجب علينا أن نساير منطق هذا التسامح وأن نسير مع الركب فى انصاف المرأة والأخذ بيدها فى ميدان الحياة السياسية فنعترف لها بحق الانتخاب أساساً ، وفى الحدود التى لا تتنافى ووظيفتها الطبيعية فى الحياة والتى تتفق ومقتضيات

---

(١) فى تعداد سنة ١٩٣٧ صار الذكور ٧ر٩٦٦ر٦٧٥ وصار الاناث ٧ر٩٥٤ر٠١٩

(٢) مذكرات فضيلته لطلبة قسم الدكتوراه (دبلوم القانون الخاص) سنة ١٩٣٤ — ١٩٣٥

التفكير والمنطق السليمين . وها نحن قد اعترفنا فعلا للمرأة ببعض الحقوق السياسية كحق التوظف ، وقد كانت المرأة عند حسن الظن بها ، فلماذا لا نعترف لها بحق الانتخاب محوطاً بالضمانات الضرورية والحدود المعقولة ، خصوصاً وأن لها مصالح تستحق التمثيل كمصالح الرجال .

على أننا لا نبرى هنا للدفاع عن حق « التصويت النسائى » أو لتفصيل ما له وما عليه — فذلك يخرج بنا عن نطاق البحث — ولكننا نود أن نقرر إلى جانب ما سبق ان التيار جارف نحو هذه النتيجة رغبنا فى ذلك أم رغبنا عنه . إن المرأة تتخذ مكانها فى هذه الحياة العامة شيئاً فشيئاً وهى لا بد واصلة يوماً ما ، رضينا أم كرهنا . قد يكون فى ذلك النفع كله وقد يكون هذا هو الضرر بعينه ، ولكنها حقيقة واقعة إن قريباً وإن بعيداً . فلنترك البحث النظرى جانباً — ولو بعض الشىء — ولنعمل على تعهد الخطى التى تخطوها المرأة بالعناية والرعاية حتى لا تضل الطريق أو تتقطع بها سبل النجاح والتوفيق . فلنحاول تتبع هذه الخطى فنعطى المرأة من الحقوق السياسية بمقدار يتفق وما قطعته من خطوات فعلا فى هذا الميدان العام . فان استطاع رجال الاجتماع وقف هذه الخطوات عند حد معين وقفنا نحن بدورنا عند نفس هذا الحد . وإننا لا نغفل مع ذلك ما للنظم الاجتماعية من تأثير فى الأشخاص الخاضعين لها . ولكننا نعتقد أنه مهما أريد من تأثير هذه النظم فى نفسية هؤلاء الأشخاص وحالتهم الاجتماعية فمن الواجب ألا يصل ذلك إلى حد التنكر كلية للحقائق الواقعة والتصادم جهاراً مع مقتضيات الظروف والأزمان .

وعليه نرى أنه ما دامت المرأة قد وصلت إلى الدرجة التى هى عليها اليوم فيجب على الأقل أن نعترف للطبقة الخاصة من النساء — التى خطت خطوة مكنتها فعلا من تعرف الحياة العامة والمساهمة فيها والاهتمام بها — بحق الانتخاب . ونرى فى مصر على هذا الأساس — وما دام لا بد من وضع معيار مادى — أن يكون الاعتراف بهذا الحق مقصورا على المتعلمات منهن تعليما معينا ، وليكن إتمام الدراسة الابتدائية ، مع توفر سائر

شروط الناخب ولو مع التشدد فى بعضها كشرط السن مثلا . كما يصح أن يحل النصاب المالى محل شرط الكفاية العلمية أيضا مع اشتراط الالمام بالقراءة والكتابة على الأقل .

وانا لنعتقد أن هؤلاء النسوة اللائى يعترف لهن بحق الانتخاب على هذا النحو سيؤدينه على نحو أحسن وأقرب إلى الكمال مما يؤديه عليه الرجال الذين هم فى نفس المستوى الاجتماعى ، فالمشاهد فى العمل أن النساء أقل سعيا وراء الرزق من الذكور لأنهن أخف عبئا فى الحيـــاة منهم ، خصوصا فى الشرق حيث ألقت الشريعة الاسلامية كل العبء المالى على الرجال دون زوجاتهم مهما وسع لهن فى الرزق وقتر على بعولتهن.

لذلك ينتظر أن تكون النساء أبعد من الرجال عن عرض حقوقهن الانتخابية فى سوق الدلالة أو التأثر فى شأنها بالوعد أو الوعيد . ولذلك لا نشك أن المرأة المتعلمة ستكون عند حسن الظن بها فى استعمال حقوقها الانتخابية . ثم ان إعطاءها هذا الحق أجدى فى تثقيف النشء من منحه للرجل فالأم أقرب إلى روح الطفل وعقله من أبيه ، فان وجهنا أنظارها شطر الأمور العامة باعطائها حق الانتخاب فتحنا بابا لجعل المنزل مدرسة للثقافة السياسية . تتعهد الأم الطفل منذ نعومة أظفاره فيتشبع بروح عام سياسى وتجرى الديمقراطية مجرى الدم فى العروق وبذلك تكون نظم الحكم لا مجرد طلاء ظاهرى وإنما عقيدة متوارثة . وليس يضيرنا فى سبيل هذه الغاية احتمال فتح الباب للجدل والمناقشة داخل المنزل فهذا احتمال لا يخفى ضعفه بسبب اتفاق أفراد العائلة الواحدة عادة فى الرأى والمصالح والتربية . فضـلا عن ذلك فان حرمان النساء من حق الانتخاب لا يقضى على مثل هذه المنازعات التى قد توجبها أوهى الأسباب فى كل يوم ، كما أن هذا الحرمان لن يمنع المرأة من المناقشات السياسية ومن أن يكون لها فى السياسة رأى خاص .

اننا بالاعتراف للمرأة بحق الانتخاب على النحو السابق نساير التطور الاجتماعى ونتمشى مع تيار الحياة العامة بدلا من اعتراضه . أفلم يصبح دور المرأة فى العائلة من الأهمية بمكان ، بل وتزداد أهميته يوما بعد يوم..؟ ثم أليس ازدياد هذه الأهمية يسير باطراد مع تقدم المدنية وازدياد الحضارة ..؟ ان نظرة إلى مركز المرأة فى مختلف

البلاد المتباينة الحضارة أو إلى مركزها داخل البلد الواحد فى العائلات من مختلف الطبقات ، الكفيلة برفع الستار عن الهدف التى تسير إليه المدنية والاتجاه الذى تيممه الهيئة الاجتماعية ، مما ستصبح للمرأة معه أهمية خاصة وشأن آخر يوما ما ، فما المجهودات التى تعترض اليوم سبيلها إذن إلا عقبات ، إن هى عوقت الوصول إلى الغاية المنشودة فلن تقطع دونها السبيل .

هذا ويلاحظ أن حق الانتخاب — كما فى انجلترا — قد اعترف به أولا للمرأة فى الانتخابات المحلية ، ثم من بعد ذلك اعترف لها به فى الانتخابات العامة . وعلى ذلك فلا مانع من أن يعترف بحق الانتخاب أولا فى مصر للمرأة بالنسبة للانتخابات المحلية فان صلحت التجربة وآتت أكلها أمكن توسيع هذه الدائرة بحيث تشمل الانتخابات البرلمانية ، وإن كنا شخصيا نفضل الاعتراف للمرأة بحقها فى الانتخابات فى الحدود السابقة دون تفريق بين المحلية منها والعامة .

كما أن اشتراك المرأة فى الانتخابات يعتبر عاملا ملطفا لحدة المنازعات التى تلازم عمليات الانتخاب عادة ، وقد ثبت هذا عمليا فى البلاد التى سبقنا فى إعطاء المرأة هذا الحق ومن بينها بلجيكا وانجلترا وألمانيا وإيطاليا والهند وتركيا وغيرها .

ويلاحظ فى النهاية أن كثيرا من التشريعات الأجنبية قد اعترفت للمرأة كذلك بحق الترشيح لا بمجرد حق الانتخاب ، وعلى هذا النحو وجدنا الانتخابات الأخيرة فى تركيا تسفر عن فوز أربع عشرة سيدة بعضوية المجلس الوطنى التركى . فلتكن لنا فى المرأة التركية سنة حسنة ومثل يحتذى .

(ج) شرط السن :

من الطبيعى أن يضن المشرع بحق الانتخاب على الصغار الذين لم يعرفوا بعد الحياة العامة ولم يدركوا كنه السياسة بالقدر الضرورى . ولذلك اشترط فى الناخب بلوغ سن معينة افترضت عندها كفايته للتمتع بحق الانتخاب . ولقد ذهب المشرع المصرى فى تحديد هذه السن مذاهب مختلفة منذ ادخال نظام مجالس المديريات فى مصر سنة ١٨٨٣ ، حيث كانت عشرين سنة وظلت كذلك حتى سنة ١٩٢٨ (أى فى قانونى الانتخاب

الصادرين سنة ١٨٨٣ وسنة ١٩١٣) . أما قانون سنة ١٩٢٨ (رقم ١٧) فقد جعل سن هذا الناخب (بالاحالة إلى قانون الانتخاب العام رقم ١١ لسنة ١٩٢٣) إحدى وعشرين سنة ميلادية . ثم رفعت هـذه السن بصدور قانون انتخاب مجالس المديريات رقم ٤٣ لسـنة ١٩٣١ (الذى أحال على قانون الانتخاب العام رقم ٣٨ لسنة ١٩٣٠) إلى خمس وعشرين سنة . وظل الأمر كذلك حتى أعيد الأخذ بسن الحادية والعشرين فى القانون الحالى رقم ٦٨ لسنة ١٩٣٦ الذى يعتبر نشراً جديداً لقانون سنة ١٩٢٨

وتحديد سن الناخب باحدى وعشرين سنة يمتـاز على سن الخامسة والعشرين بأنه أقرب إلى الروح الديمقراطى منها وأبعد عن الاسراف فى حرمان أبناء الشعب من المساهمة فى الحكم .

ولذلك جاء التشريع الحالى أقل شدة ممـا ذهب إليه قانون سنة ١٩٣١ (الذى جعل السن خمساً وعشرين) . وهو من جهة ثانية يفضل النصوص القديمة التى جعلت سن الرشد السياسى عشرين سنة فى حين كانت سن الرشد المدنى ثمـانية عشر عاما فقط ، فـكان الرشد السـياسى متأخراً عن الرشد المدنى بعامين . أما الآن فقد أصبحت سن هـذا وذاك إحدى وعشرين سنة دون تفريق .

(د) ألا يكون عسكريا تحت السلاح :

ويقصد بالعسكريين الضباط وصف الضباط والجنود فى الجيش والبحرية وسلاح الطيران وكذا الضباط وصف الضباط والجنود فى البوليس ومصلحة خفر السواحل ، وبصفة عامة كل شخص داخل فى أية هيئة ذات نظام عسكرى . وعلى ذلك ليست هذه الهيئات مذكورة حصراً ولا مقصورة على ما هو كائن منها الآن ، بل انها تشمل كل هيئة توجد وتكون ذات نظام عسكرى . وذلك دون حاجة إلى نص صريح لكل هيئة تستجد .

أما إذا لم يكونوا تحت السلاح فانهم يستعملون حقوقهم الانتخابية كسائر الناخبين . وهذا أيضا شأن من يكونون من العسكريين فى الاستيداع أو فى اجازة حرة .

والشارع المصرى — كغيره من الشرائع — قد منع العسكريين فى الحدود السابقة من استعمال حق الانتخاب ما داموا تحت السلاح رغبة فى عدم الزج بهم فى المشاحنات

السياسية والمنازعات الحزبية ولما فى ذلك من خطر على الدولة نفسها ولما هنالك من تعارض بين الطاعة التامة المفروضة على العسكريين لرؤسائهم وبين حرية الانتخابات .

(هـ) ألا يكون تاجرا أشهر إفلاسه :

فلقد حرم المشرع المصرى منذ سنة ١٨٨٣ حتى اليوم التجار المحكوم باشهار إفلاسهم من حق الانتخاب . وكان هذا الحرمان أول الأمر مؤبداً حتى وإن أثرى الشخص بعد ذلك ، ما دام فى حالة إفلاس مشهر ولم يرد إليه اعتباره . أما قوانين الانتخاب التالية على الدستور فقد قررت باطراد أن : « يوقف استعمال الحقوق الانتخابية بالنسبة للذين أشهر إفلاسهم مدة خمس سنوات من تاريخ إشهار إفلاسهم » . ولقد امتاز النص القائم (م ٥ من قانون الانتخاب رقم ١٤٨ لسنة ١٩٣٥) باضافة عبارة جديدة وهى : « إلا إذا رد إلى هؤلاء التجار اعتبارهم قبل ذلك » . ولا شك ان فى هذا تمشياً مع الروح الديمقراطى الحديث الذي يرمى إلى إشراك أكبر عدد من أبناء الشعب فى الحكم ، ولكننا نقترح قصر هذا الحرمان على حالة الافلاس بالتدليس لأن من الاسراف أن نحرم التاجر المفلس بغير تدليس من حقوقه الانتخابية فنعدم شخصيته من الناحية السياسية ، فهذا الافلاس لا يخدش شرفه ولا ينال من مقدرته على المساهمة مساهمة نافعة فى اختيار نواب الأمة فى مجالسها النيابية ، بل إن حرمان هذا التاجر من حق الانتخاب ينال من مركزه الأدبى ، وهو الذى يستند عمله أساساً على حسن السمعة والاعتبار ، وبقدر ما تنال من هذه أو تلك نعمل على تعويق إصلاح شأن هذا التاجر وتنظيمه لصفوفه وتقويمه لما اعوج من أمره ، ولهذه الاعتبارات من غير شك أثر كبير فى المسائل التجارية . ولئن قيل اليوم بعيوب صحيفة السوابق بالنسبة للمجرمين وبوقوفها حجر عثرة فى سبيل إصلاح حالهم وكسب قوتهم فتلجئهم أحياناً إلى العودة للاجرام ، فلا أقل من أن نعمل على سرعة تناسى زلة الافلاس ما دام بغير تدليس .

وعند ما يؤخذ بهذا الرأى تصبح الفقرة التى نحن بصددها واجبة الحذف كلية لأن الافلاس بالتدليس حكمه الحرمان من حق الانتخاب لمدة ١٥ سنة وفقاً لنص المادة ٤ من قانون الانتخاب نفسه .

(و) ألا يكون محجورا عليه أو محجوزا لمرض عقلى :

ويقصد بالمحجور عليهم الأشخاص الذين لا تنفذ عقودهم ولا تصرفاتهم القولية . ويعتبر الحجر من عوارض الأهلية التى أخذت بها الشريعة الاسلامية . وما قررته الشريعة وأخذ به قانون المجالس الحسبية من أسباب الحجر هو الجنون والعته والسفه والغفلة .

على أننا لا نرى مع المشرع هذا الاطلاق الذى جاء عليه النص ، بل يجب — فى رأينا — التفريق بين أسباب الحجر المختلفة ، لأن منها ما يتضمن فقد الأهلية أو نقصانها (أعنى حالتى الجنون والعته) ويوجب بالتالى حرمان الشخص من حق الانتخاب لانه غير أهل له . ولكن منها أسبابا أخرى لا تتنافى مع توفر الأهلية كاملة فى ذاتها ونعنى حالتى السفه والغفلة ، فالأهلية هنا ليست بالمنقوصة ولا بالمعدومة ، بل الشخص بالغ عاقل لا مأخذ عليه فى ذلك وإنما عرض له عارض — مالى قبل كل شىء — اقتضى الحجر عليه دفعاً للضرر عنه وعن الناس [1] . وهذه حكمة متعلقة بالمال لا بالأهلية ذاتها ، ولذلك خالف الامام أبو حنيفة رضى الله عنه رأى صاحبيه (محمد وأبى يوسف) ولم يقبل الحجر على هذا الشخص ، واعتبر أن فى الحجر عليه لمثل هذه الأسباب اهداراً لآدميته رغم كونه شخصاً بالغاً عاقلا تام الأهلية .

على أن المحاكم الشرعية سائرة — وفقا لقانونها وأخذا بالرأى الراجح فى مذهب الامام أبى حنيفة — على إباحة الحجر فى كل الأحوال السابقة . ولما كان نص قانون الانتخاب عاما لزم ألا يفرق فى تطبيق الحكم بين مختلف الاحوال السابقة ، ولكننا نفضل أن ينص على قصر الحرمان على المحجور عليهم لسبب الجنون أو العته .

ولا يخفى أن الموضوعين تحت الولاية أو الوصاية محرومون أساساً من حق الانتخاب لأن الشارع قد اشترط فى الناخب بلوغ سن الحادية والعشرين ، وهؤلاء لم يبلغوها بعد .

ولقد ألحق المشرع بالأشخاص المحجور عليهم من أصيبوا بأمراض عقلية وحجزوا بسبب ذلك ، فيتوقف استعمالهم لحق الانتخاب طوال مدة حجزهم . وكان يجب اشتراط ثبوت ذلك بحكم قضائى منعاً من إساءة استعمال هذه السلطة الخطيرة .

---

(١) راجع : « أحكام الأحوال الشخصية فى الشريعة الاسلامية » لفضيلة الشيخ عبد الوهاب خلاف ، القاهرة سنة ١٩٣٨ ، ص ٢٣٨ وما بعدها .

٢ — شرط السن :

سبق أن عرفنا أن المشرع المصرى يشترط فى الناخب بلوغ سن الحادية والعشرين ، ولكنه لم يكتف بتلك السن فيما يتعلق بالعضو ، بل اشترط فيه بلوغ سن خاصة تتفق والمهمة الملقاة على عاتقه . ولم تختلف القوانين المتعددة الخاصة بمجالس المديريات المصرية على تقدير هذه السن ، بل اتفقت على تحديدها بثلاثين عاما . ولم تفلح محاولة مجلس شورى القوانين سنة ١٩١١ فى انقاصها إلى خمسة وعشرين [١] .

إنما يلاحظ أن المشرع لم ينص صراحة قبل سنة ١٩٢٨ على أى التقويمين — الهجرى أم الميلادى — يتخذ أساساً لحساب هذه المدة ، أما منذ سنة ١٩٢٨ فقد أخذت القوانين المتعددة وآخرها القانون رقم ٦٨ لسنة ١٩٣٦ بالنص الصريح على التقويم الميلادي (الجريجوري) . ولا شك أن هذا الافصاح مفيد ، بل ضرورى فى مصر ، لأنه قد يحمل التعميم فيها ، وهى بلد إسلامى ، على أن المقصود هو التقويم الهجرى لا الجريجورى .

وغير خاف أن للأخذ بأحد هذين التقويمين دون الآخر أهميته ، لأن السنة الهجرية تنقص أحد عشر يوما عن السنة الميلادية البسيطة (أى البالغة ٣٦٥ يوما) ، كما يلاحظ أن النصوص القديمة التى لم تصرح بنوع التقويم الواجب الاتباع قد فسرت فعلا كذلك .

وعلى هذا النحو كان من المفيد أن تأتى النصوص الحالية مانعة من كل لبس من هذه الناحية ، وإن كانت النصوص القديمة قد فهمت — كما قلنا — على أن المقصود فيها هو التقويم الميلادي لا الهجرى . ولا شك أن هذا هو ما قصده المشرع عندما وضع هذه النصوص المستمدة من القوانين الأوربية وصاغها على غرارها .

كما يلاحظ أن المشرع قد نص على كون سنى هذه المدة « كاملة » (révolus) حتى لا يحسب اليوم الأخير منها .

---

(١) اقترح ذلك فى المجلس المذكور بجلسة ٢٩ نوفمبر سنة ١٩١١ ولكن المجلس أجل البت فى هذا الاقتراح لأن النية كانت متجهة الى تغيير النظم التى كانت قائمة اذ ذاك تغييرا يتفق وروح العصر ، وفعلا صدر سنة ١٩١٣ القانون النظامى رقم ٢٩ وقانون الانتخاب رقم ٣٠ ولكن سن عضو مجلس المديرية بقيت مع ذلك على ما كانت عليه واستقرت دون تعديل حتى اليوم .

٣ — شرط إجادة الإلمام بالقراءة والكتابة :

لعله لا يخفى ما لهذا الشرط من أهمية خاصة فى مصر بسبب وجود نسبة كبيرة من الأميين فيها حتى اليوم ، ولذلك كان طبيعياً أن يشترط المشرع فى عضو مجلس المديرية أن يكون ملما بالقراءة والكتابة ، لأن أعمال العضوية بالمجالس لا يتصور أداؤها على نحو جدى بدون معرفة القراءة والكتابة .

على أن المشرع المصرى كان يكتفى من سنة ١٨٨٣ إلى سنة ١٩٢٨ باشتراط مجرد الالمام بالقراءة والكتابة ، ولكنه منذ صدور القانون رقم ١٧ لسنة ١٩٢٨ تشدد فى هذا الشرط ونص على ضرورة أن يحسن عضو مجلس المديرية القراءة والكتابة .

وما من شك أن هذا التشدد مقبول ، خصوصاً بعد أن تقدمت البلاد من الناحية العلمية . ولقد قلنا من قبل اننا إن خيرنا بين الانتخاب المباشر وغير المباشر ، وعلى فرض ثبوت إساءة الناخبين اختيار ممثليهم ، فاننا نرى أن طريق الاصلاح ليست فى الخروج على هذا النوع من الانتخاب ، وإنما فى وضع شروط شديدة للعضوية ، على أن يرجح فى هذه الشروط جانب الكفاية والتعليم على جانب الثروة والمال . والرأى العام المصرى يولى عناية متزايدة بكل ما يشجع على التعلم ، وانه ليذكر بهذه المناسبة أن الجمعية العمومية — فى ظل تبعية البلاد لتركيا — قد تقدمت إلى الحكومة طالبة « اشتراط معرفة القراءة والكتابة فى كل عضو ينتخب لأى لجنة أو مجلس » . ولقد قابل هذا الروح روح آخر مشابه له من قبل الحكومة حينذاك فبعثت إلى الجمعية المذكورة بالرد التالى :

« تأمل الحكومة أن تحل هذا الاقتراح محله من القبول عند ما تزيد نسبة المتعلمين عما هى عليه الآن (أى سنة ١٩١٢) بما تبذله الأمة والحكومة من المجهودات فى سبيل نشر التعليم[١] » .

من كل ذلك يتضح ما فى هذا الشرط من حكمة وما فى التشدد فيه من فائدة كبيرة واتفاق مع روح البلاد وأمانيها .

---

(١) محاضر جلسات الجمعية العمومية . جلسة ٢٥ مارس سنة ١٩١٢ ، ص ٢٥

٤ — شرط النصاب المالى :

(ا) تقرير النصاب :

حرص الشارع المصرى دائما على اشتراط نصاب مالى خاص فى عضو مجلس المديرية المنتخب وجعله قدراً معيناً من الضرائب يدفع سنويا ، كما جعل هذا القدر خمسين جنيهاً فى قانون سنة ١٨٨٣ ، ثم أنقصه الى ٣٥ بقانون سنة ١٩١٣ ، ثم أنقصه إلى ٣٠ منذ سنة ١٩٢٨ وهو المبلغ المقرر الآن وفقاً لقانون سنة ١٩٣٦ . وبذلك كان تطور هذا الشرط تدريجيا نحو التخفيف بينما كانت ثروة البلاد عامة فى ازدياد مطرد ، فكان التطور فى هذا الشأن متمشياً وروح العصر . ولكن مع ذلك لا يزال هذا الشرط — الذى نقره فى أساسه — يحتاج إلى بعض الاصلاح فى تفصيلاته .

ونص الآن على الشرط المذكور المادة الثالثة من قانون سنة ١٩٣٦ بقولها :

« يشترط فى عضو مجلس المديرية . . . . . (رابعاً) أن يكون مالكا فى المديرية ، التى يرشح نفسه فى إحدى دوائرها الانتخابية ، لأطيان مفروض عليها ضريبة عقارية للحكومة قدرها ٣٠ جنيها مصريا فى السنة على الأقل .

« ويحسب من الضريبة ما يدفع من الأموال على حصة المرشح فى العقارات الموقوفة .

« ولا تدخل الرسوم الإضافية التى تحصل لمجالس المديريات أو لأية هيئة أخرى فى حساب الثلاثين جنيهاً المذكورة فى الفقرة السابقة .

« وبالنسبة للعضو المنتخب عن دائرة مكونة كلها من عاصمة مديرية تعتبر عوائد المبانى التى تحصل للحكومة ضمن الضريبة المشترطة .

« وينقص الحد الأدنى للضريبة إلى الثلث بالنسبة لمن ينتخب عن دائرة من دوائر مديرية أسوان . أما من ينتخب عن دائرة الدر فيعفى من شرط الضريبة .

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

ونلاحظ بصدد هذا الشرط أنه قد هجر فى الانتخابات العامة السياسية ولم يستطع الصمود أمام تيار الديمقراطية والمساواة السياسية ، فانهار فى الدول عامة ، خصوصاً بعد

الحرب الماضية وساد مبدأ الاقتراع العام . ولكن إن كان هذا الشرط ضعيف الجانب فى هذا الميدان السياسى ، إلا أنه فى انتخابات المجالس المحلية يستند إلى اعتبارات خاصة مردها كون هذه المجالس ترعى مصالح خاصة وليست سياسية ، بل محرم عليها الاشتغال بالسياسة أو إصدار قرارات أو رغبات سياسية كما سنرى .

(ب) تقدير النصاب :

أى ما هى الضرائب التى تحسب فى هذا النصاب :

جعل القانون أساس النصاب ضريبة الأطيان ولم يدخل ضريبة أخرى فى الحساب إلا ضريبة المبانى بالنسبة للدائرة المكونة كلها من عاصمة المديرية . وهذا الوضع يتفق والأفكار القديمة التى كانت تجعل الثروة العقارية تجب فى أهميتها ورعايتها الثروة المنقولة ، وفى الوقت الذى لم تكن فيه بمصر أساساً إلا الضريبتان المذكورتان . أما الآن — وقد فرضت الدولة ضرائب عامة أخرى على الأرباح والمهن وغيرها — فقد أصبح لزاما أولا أن تحتسب ضرائب الاملاك دائما ، كما يجب ثانياً أن تراعى الضرائب الجديدة فى تقدير النصاب المالى الذى نحن بصدده خصوصاً إذا ما فرضت عليها المجالس ضريبة إضافية وفقاً للمادة ٢٠ من قانون سنة ١٩٣٤ . ويمكن أن يتخذ تاريخ إجراء الانتخاب أساساً نهائياً لما هو متغير من هذه الضرائب أو أن يبنى هذا الاساس على متوسط تلك الضرائب فى الخمس السنوات السابقة على الانتخاب . ولا شك أنه يمكن أن توضع لكل ذلك ضوابط محكمة ودقيقة عندما يصح العزم على إجراء التعديل الذى نقترحه .

ويلاحظ — تاريخياً — أن قانون سنة ١٨٨٣ (ومثله القانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٣١) لم يفرق فى شرط النصاب مطلقاً بين ضرائب الاطيان وضرائب المبانى . ولكن فى قانونى سنة ١٩٠٩ وسنة ١٩١٣ قصر الامر على ضريبة الاطيان وحدها . أما القانون الحالى رقم ٦٨ لسنة ١٩٣٦ — الذي بعث القانون رقم ١٧ لسنة ١٩٢٨ — فقد اختار حلا وسطا بعض الشىء فجعل ضريبة الاطيان هى القاعدة العامة ، ولكنه أتبع هذه القاعدة العامة باستثناء أباح به أن تضم ضريبة المبانى إلى ضريبة الاطيان لتكوين النصاب وذلك فى الحالة الاستثنائية التى نصت عليها المادة الثالثة فقرة رابعة فى كل من قانونى سنة ١٩٢٨ و ١٩٣٦

بقولها : « وبالنسبة للعضو المنتخب عن دائرة مكونة كلها من عاصمة مديرية تعتبر عوائد المبانى التى تحصلها الحكومة ضمن الضريبة المشترطة » .

وعليه يمكن اعتبار التشريع القائم توفيقاً — إلى حد ما — بين الرأيين السابقين .

ولقد نصت المذكرة الايضاحية (فى سنة ١٩٢٨) على الغرض الذى حمل الشارع على إيراد الاستثناء الخاص بضريبة الأملاك قائلة إنه « العمل على ألا يضيق المجال أمام من يرشحون أنفسهم لعضوية تلك المجالس » . كما قالت لجنة الداخلية بمجلس الشيوخ فى هذا الصدد ما يلى :

« جاء فى المشروع أن الضريبة تدفع على أطيان ، ولكن لما كانت عواصم المديريات التى تكون بذاتها دائرة انتخابية قد يوجد مرشحون يملكون بها مبانى تدفع عنها عوائد للحكومة ، فقد أجاز المشروع احتساب هذه العوائد من الضريبة المطلوبة » .

على أن موضوع تقدير النصاب قد تنازعته فى مصر آراء متضاربة غير ما أخذ به المشرع الحالى ، خصوصاً سنة ١٩٢٨ أثناء مناقشة البرلمان للموضوع . ويمكن رد ذلك إلى رأيين آخرين نتناولهما فيما يلى :

(١) رأى يقول بقصر النصاب على ضرائب الأطيان

ومعنى ذلك إلغاء الاستثناء الحالى الخاص بحسبان ضريبة الأملاك فى عاصمة المديرية . وإذا تتبعنا حجج وبراهين هذا الرأى أمكننا إرجاعها إلى النقط الآتية :

(ا) ان الضرائب التى تقوم على أساسها مالية مجالس المديريات هى الرسوم الاضافية التى تقررها على الأطيان ، فوجب لذلك أن تكون عضوية هذه المجالس مقصورة على ملاك الأطيان ، لأن القاعدة القانونية السائدة التى تؤيدها مقتضيات العدالة والمنطق ، تحتم أن من يؤدون الضرائب هم الحقيقون بالمساهمة فى توزيعها والاشراف عليها (qui paient les impôts les contrôlent.) . ثم إن ذلك أمر تمليه المصلحة العامة نفسها ، إذ أنه إذا كان المشرفون على أمور الضرائب توزيعاً وصرفاً هم دافعوها لأدى ذلك إلى إجادة الاشراف وحسن التوزيع والصرف ، لأن « صاحب المصلحة هو الذى يحوط مصلحته

ومصلحة غيره بالعناية والرعاية . . . [١] » « فمجالس المديريات كمجالس الادارة فى البنوك يجب أن يفكر عضوها دائماً فى أن قراره فى المجلس يؤثر على ماليته [٢] » .

وعليه فنظراً لأن مجالس المديريات لا تفرض رسوماً إضافية على المبانى بل تتولى ذلك المجالس البلدية وجب منطقياً ألا تحسب ضرائب المبانى فى تقدير النصاب المشترط لعضوية مجلس المديرية . فمن يدفعون ضرائب على الأملاك المبنية لا شأن لهم فى الواقع بمجالس المديريات ولهم شأنهم بالمجالس البلدية والمجالس المحلية التى يؤدون بها الضريبة ، فهناك مصلحتهم [٣] .

لكننا نأخذ على هذه الحجة أن قاعدة « من يدفع الضرائب يشرف عليها » قد بليت من الناحية النظرية البحت . حقاً إنها كانت الاساس الذى قامت عليه سلطة المجالس النيابية ، ولكن الامر بعد أن استقر على هذا النحو تبين أن هناك أموراً أخرى تعنى الشعوب بها وتبرر التمثيل كالضرائب تماماً بل وأكثر منها . وليس هنا مجال تفصيل ذلك من الناحية النظرية وإنما نقول إنه حتى مع افتراض بقاء ما لهذه القاعدة من اعتبار ، نرى انها لا تؤدى اليوم إلى قصر عضوية مجالس المديريات على دافعى ضرائب الأطيان دون غيرهم ، وذلك للأسباب الآتية :

١ — الرسوم التى تفرضها مجالس المديريات يجب ألا تقتصر على الرسوم الاضافية على الأطيان ، فليس اختصاص مجالس المديريات زراعياً بحت وليس المنتفعون من هذه المجالس هم ملاك الأطيان دون غيرهم . وعليه يجب أن تكون هذه الرسوم أوسع مدى ، وكذلك العضوية ، ثم إن هذا

---

(١) مقرر لجنة الداخلية بمجلس النواب . مجموعة المناقشات البرلمانية للقانون رقم ١٧ لسنة ١٩٢٨ ص ٧٢ .

(٢) كلة الهلباوى بك — المرجع السابق — ص ٩٠

(٣) مقرر لجنة الداخلية بمجلس الشيوخ سنة ١٩٢٨ — المرجع السابق — ص ١٠٢

الرأى — الذى نعارضه — لا يستقيم مع القانون الحالى رقم ٢٤ لسنة ١٩٣٤ الذى يقرر فى مادته العشرين أن :

« للمجلس أن يقرر كذلك رسوماً إضافية لمدة معينة على كل ضريبة عامة أخرى (غير ضريبة الاطيان) مقررة فى المديرية . . . » .

وعليه فلم تعد مالية مجالس المديريات وفقاً لهذا النص ، تقوم قانونيا — كما كانت أولا — على ضريبة الاطيان وحدها .

لذلك نقترح أن يصاغ النص على نحو يشترط فى عضو مجلس المذيرية : « أن يكون مالكا فى المديرية لأموال مقررة عليها رسوم اضافية لمجلس المديرية ومؤديا عنها ضريبة للحكومة قدرها ثلاثون جنيهاً على الأقل . . . » . ولا يخفى أن مرونة هذا النص تتفق ومرونة المادة العشرين الخاصة برسوم مجالس المديريات بوجه عام . ولقد كان مرجوا ، وقد صدر القانون الحالى بانتخاب أعضاء مجالس المديريات فى سنة ١٩٣٦ — أى بعد وضع المادة العشرين بعامين — أن يعدل النص على النحو الذى اقترحناه تمشياً مع هذه المادة العشرين .

٢ — ان شرط النصاب لعضوية مجالس المديريات يقصد به — أو يجب أن يقصد به — عدم اباحة العضوية فى هذه المجالس لغير ذوى المصلحة فيها .

لاشك ان هذه الضريبة المقررة على الأطيان ان صحت معياراً لذوى المصلحة فى العصور الماضية التى كانت فيها الثروة العقارية هى ذات الاعتبار الأول ، فلا يصح أن تكون هذه الضريبة هى بذاتها المعيار الوحيد لذوى المصالح فى العصر الذى نعيش فيه . حقاً ان الثروة العقارية الأرضية تعدو قيمتها فى حياة مصر الاجتماعية بكثير قيمتها فى البلاد الأوربية ، ولكن الثروة المنقولة والاسهم والسندات أخذت تؤدى فى مصر دوراً خطيراً ، كما ان استغلال الأموال من ناحية المبانى قد لعب دوراً أخطر من ذلك ، وانتشر فى مدى أوسع . وليس من المتصور أن تظل الثروة العقارية الأرضية بعد ذلك ،

ومظهرها ضريبة الأطيان ، معياراً فذاً لذوى المصالح فى البلاد . فما دامت هذه الضريبة ليست فى الحقيقة والواجب مقصودة لذاتها — بل كمعيار لذوى المصلحة — وجب ألا يقتصر عليها اليوم لأنها أصبحت فى العصر الحاضر معياراً ناقصاً ، وسيكون نقصها فى المستقبل مبيناً . وإننا نتوقع لمجالس المديريات — وهى المرتسمة لخطى البرلمان — أن تتخلص يوما ما ، بعد أو قرب ، من شرط النصاب المالى ، كما تخلصت منه المجالس التشريعية العليا . حقاً ان هنالك فوارق متعددة بين أعمال نوعى المجالس هذين ، ولكن التيار الديمقراطى الجارف سيضع ، ان عاجلا وان آجلا ، حداً لشرط النصاب فى شأن أعضاء مجالس المديريات . ان تطور الافكار يسير فى هذا الاتجاه ، وان روح العصر لتؤيد ذلك بصرف النظر عن الأسانيد .

على ان هذه النبوءة التى لا بد واقعة مستقبلا ، لا تنسينا مبررات شرط النصاب فى مجالس المديريات إذ أنه يجب أن يكون الشخص من ذوى المصالح الحقيقية فى المديرية بل ويجب فوق ذلك أن تكون هذه المصالح متصلة بأعمال تلك المجالس . واعتقادنا أنه من الشطط الآن أن نطالب بالغاء شرط النصاب المالى كلية ، ولكنا نرى أن تدخل فى تقديره بصدد مجالس المديريات كل ضريبة عامة تضاف اليها رسوم إضافية لمجلس المديرية . وقد كنا نود أن يكون المعيار مباشرة هو مقدار ما يؤدى لمجلس المديرية من رسوم لولا ما ينقص هذه الرسوم من الاستقرار بحيث تصبح العضوية فى المجلس مرهونة بزيادة أو نقصان أو تقرير أو الغاء هذه الرسوم المؤقتة . ولا شك ان هذا يكون باعثاً على الارتباك فى أعمال هذه المجالس .

(ب) قيل كذلك ان أعمال مجالس المديريات أعمال زراعية تكفل مصالح الزراعة والزراع ويجب بالتالى أن تقوم على أساس ضرائب الأطيان وحدها وعلى أكتاف مالكى الأطيان دون غيرهم . « فالمصالح الحقيقية هى المصالح الزراعية وما هو متصل بها تمام الاتصال كالرى . . . فكل المصالح بالمديرية منشأها الضريبة العقارية ، وليس من أرباب المصالح إلا الذين يدفعون (هذه الضريبة

العقارية) ، كما أن جوهر اختصاصات هذه المجالس هو النظر فى مسائل الزراعة وفى مصالح الزراع بخلاف المجالس البلدية . . . . [١] » .

ولكن نلاحظ أن اختصاصات مجالس المديريات تقطع فى الواقع بأن هذه المجالس ليست مجرد مجالس زراعية ، وليست الأمور الزراعية بأهم ماتعنى به ، وان المصالح الحقيقية ليست هى فقط المصالح الزراعية . ولما كانت الأرقام أفصح دلالة فى هذا الشأن فحسبنا أن نعرف ان مجالس المديريات ملزمة اليوم قانوناً بأن تخصص ٦٦ ٪ من ايراداتها للتعليم الالزامى و٢٠ ٪ على الأقل للشئون الصحية والطبية ، وما يتبقى بعد ذلك (وهو ١٤ ٪ فقط) يصرف منه على سائر الأمور العديدة التى تعنى بها مجالس المديريات ومن بينها الزراعة . وعليه لم يعد من المقبول الزعم بأن هذه المجالس زراعية ، وأصبح من الواجب ألا يختص بعضويتها أصحاب الأطيان وحدهم [٢] .

ثم إننا لو سرنا مع منطق الفكرة الزراعية إلى النهاية لوجب ألا يشترك فى انتخاب أعضاء مجالس المديريات إلا الناخبون الذين لهم صلة بالزراعة . وبذلك يحرم من حق الانتخاب الصناع مثلا ومن اليهم . فان أضفنا إلى ذلك قاعدة أن « من يدفعون الضرائب هم الذين يقومون بالاشراف عليها » لتقيد منطقياً حق الانتخاب هنا بدافعى ضرائب الأطيان الاضافية لمجالس المديريات . وهذه نتائج لا تحتمل القبول اطلاقا .

---

(١) أنظر بصفة خاصة أقوال وكيل الداخلية (محمود باشا حسن) وأقوال مقرر لجنة الداخلية بمجلس الشيوخ فى مجموعة المناقشات البرلمانية للقانون رقم ١٧ لسنة ١٩٢٨ صفحة ٧٥ ، ٨١ ، ٨٢ ، ١١٨ ، ١٢٠ وما بعدها .

(٢) صرح بالبرلمان أحد النواب المزارعين سنة ١٩٢٨ بقوله : « ان حسن توزيع السلطة وحسن تمثيل البلاد كلها يحتم تمثيل جميع الطبقات . فليس من المصلحة أن يكون مجلس المديرية كله مكوناً من المزارعين . . . أقول هذا وأنا من المزارعين وقد انتخبت فى هذا المجلس على هذا الاعتبار . أقول ليس من المصلحة ولا من العدل أن يكون مجلس المديرية ممثلا لأصحاب الأطيان فقط بل يجب أن يمثل كل الطبقات وأؤكد أن فى هذا مصلحة البلد وفيه ضمان للمستقبل الدستورى (كلمة الأستاذ عزيز ميرهم — المرجع السابق — ص ١٢١) .

(٢) رأى يقول بوجوب شمول النصاب ضرائب الأطيان وضرائب المبانى على قدم المساواة

ومقتضى هذا الرأى الخروج على القاعدة العامة التى يقررها التشريع القائم (القانون رقم ٢٤ لسنة ١٩٣٤) وذلك بالتوسع فى الاستثناء الذى أورده المشرع خاصا بعاصمة المديرية إذا كانت دائرة انتخابية بذاتها.

أما أسانيد هذا الرأى فيمكن ارجاعها إلى ما يلى:

(ا) ملاك المبانى أصحاب مصالح حقيقية فى المديرية، ومن الغبن أن نسوى بينهم وبين من لا يملكون شيئاً، خصوصاً وأن الرأى الحديث متجه إلى زيادة الاهتمام بالمبانى أكثر من الأراضى. ثم ان هذه المصالح متصلة كذلك بأعمال مجالس المديريات كمسائل الخفراء والامن وما إليها.

(ب) أن المشرع المصرى قد اعترف بما لأصحاب المبانى من مصالح يجب تمثيلها فى مجلس المديرية عند ما قرر احتساب ضريبة المبانى ضمن النصاب القانونى اللازم لعضوية هذه المجالس وذلك بالنسبة إلى عاصمة المديرية المكونة بذاتها دائرة انتخابية [1].

فلو لم يكن المشرع يرى ذلك الرأى لما كان هنالك أى داع لتمثيل مثل هذه العاصمة التى لا زمام لها من أطيان قط، والتى افترض فيها المشرع أنها عبارة عن عاصمة المديرية دون تبعية أى قدر من الاطيان الزراعية لها باعتبارها دائرة انتخابية.

فايراد المشرع استثناء يقضى فى هذه الحالة بحسبان ضريبة المبانى ضمن النصاب لم يكن ليبغى من ورائه إلا أمراً واحداً هو — على حد تعبير مقرر اللجنة الداخلية بمجلس

---

(١) قدم فى سنة ١٩١٢ اقتراح بهذا المعنى لم توافق عليه الجمعية العمومية (اقتراح أمين العارف بك) جاء فيه: «وحيث ان البنادر ربما لا يقع الانتخاب على واحد من سكانها مع كون البنادر لها احتياجات كبرى بمجالس المديريات وان سكانها أدرى من غيرهم باحتياجات البلد، فأطلب أن يجعل انتخاب عضو عن كل بندر من عواصم المديريات لمجلسها زيادة على عضوى المركز» (محاضر الجمعية العمومية سنة ١٩١٢ ص ٣٢٨).

النواب سنة ١٩٢٨ — «أن يوجد من يدافع عن مصالح هذه العاصمة بمجلس المديرية[١]».

ولكن ألا تقتضى هذه العلة أن يسوى بين عاصمة المديرية فى هذا وبين سائر المدن التى تكون دائرة أو دوائر انتخابية قائمة بذاتها وفقاً لقانون الانتخاب . . ؟

لا شك أن الحالتين جد متشابهتين ، والتفريق بينهما فى الحكم يدعو للنفور ويكون محلا للانتقاد الشديد . ومعاملة الدستور وقانون الانتخاب لعاصمة المديرية معاملة خاصة من حيث تحديد الدوائر الانتخابية ، لا يبرر قصر الاعتداد بضريبة الاملاك عليها دون سائر المدن الكبيرة[٢] . فمسألة الدوائر لا تعنى إلا بعدد السكان وعدد من يقومون بتمثيلهم ولا صلة لذلك مطلقاً بشرط النصاب ، بل إن شرط النصاب الخاص بأعضاء مجلس الشيوخ قد ذهب عكس هذا المذهب على خط مستقيم . لانه يستند إلى ضريبتى الاطيان والمبانى سواء بسواء . فلقد نصت المادة ٧٨ من الدستور والمادة ٥٥ من قانون الانتخاب — بصدد شروط عضوية مجلس الشيوخ — على ما يلى :

« ... الملاك الذين يؤدون ضريبة لا تقل عن مائة وخمسين جنيها فى العام ... »

وبذلك لم يخصص النص نوع الضريبة ، ولهذا لما عرض الامر على لجنة الطعون بالمجلس فسرت كلمة « ضريبة » على أنها تشمل عوائد المبانى إلى جانب ضرائب الاطيان ، بل انها ساوت بهاتين الفصيلتين من الضرائب نفس الرسوم الاضافية التى تقررها مجالس المديريات[٣] . كل ذلك فى حين ان النصاب ليس إلا أحد شروط عدة يبيح كل واحد

---

(١) المرجع السابق ، ص ٨١

(٢) تنص المادة ٨٤ من الدستور على ما يلى :

« . . . وللقانون مع ذلك أن يعتبر عواصم المديريات التى لا يبلغ عدد أهاليها ستين ألفا ولا يقل عن ثلاثين ألفا دائرة انتخابية مستقلة » — كما تنص المادة ٢٠ من قانون الانتخاب على ما يأتى :

« . . . ويجوز أن يعتبر القانون عاصمة المديرية التى لا يبلغ عدد أهاليها ستين ألفا ولا ينقص عن ثلاثين ألفا دائرة انتخابية مستقلة . . . . » .

(٣) اننا لا نصل الى ما ذهبت اليه لجنة الطعون هذه من ادخال الرسوم الاضافية التى تقررها مجالس المديريات ضمن النصاب القانونى ، فلا نرى ذلك بالنسبة لمجالس المديريات لما لهذه الرسوم من صفة التوقيت أولا ، ولكونها فى تقريرها أو تخفيضها أو الغائها خاضعة لرأى أعضاء المجلس أنفسهم (ولو مع مراقبة الحكومة فى بعض الأحوال) . ولذلك يخشى أن تتطلب المصلحة العامة زيادة أو تخفيضا فى هذه الرسوم فيعارض ذلك بعض الأعضاء لا لشىء الا لأنه يؤثر فى عضويتهم مثلا =

منها مستقلا عضوية مجلس الشيوخ بحيث يمكن اغفال النصاب كلية إذا ما توفرت صفة أخرى مما نص عليه . ولكن شرط النصاب فى مجالس المديريات هو — فيما عدا دائرة الدر — شرط جوهرى لا يغنى عنه أى اعتبار آخر .

ثم إن التسليم أساساً بوجود مصالح لاصحاب المبانى يجب تمثيلها فى مجلس المديرية لا يقبل بعده التفريق بين المبانى التى فى العاصمة والمبانى الموجودة فى أى بلد آخر .

وعليه لا يجوز قصر الحكم على عواصم المديريات المكونة بذاتها دائرة انتخابية ، بل يجب تعميم هذا الاستثناء لان فى قصره هكذا « اجحافاً بالنسبة لاهالى المدن الاخرى التى لا تكون دوائر خاصة » ، بل لقد اعتبر ذلك « مخالفة للدستور الذى يقرر أن المصريين متساوون فى الحقوق والواجبات [1] » .

= فيسقطها أو يؤثر فى حالة بعض منافسيهم فيكمل لهم شرط النصاب . ولذلك قد يؤدى حسبان رسوم مجالس المديريات من هذه الناحية الى وقوف المصالح الشخصية فى وجه ما قد تقتضيه المصلحة العامة من زيادة أو نقص أو الغاء .

كما أنه لوحظ من وجه آخر أن هذه الرسوم معيار خاطىء للثروة ، وذلك لأنها عند زيادتها على أموال المرشح قد تكمل زيادتها نصابه القانونى وبذلك تفيد بأنه بعد تقريرها أصبح من الناحية المالية أكفأ منه ، قبل تقريرها ، مع أنه بهذا التقرير قد افتقرت ذمته بمقدارها وأصبح بالتالى أقل ثروة منه قبل فرض هذه الرسوم عليه . وكلما ازدادت هذه الرسوم ازدادت نسبة افتقاره ، ولكنه — بمعيار الرسوم — يعتبر أكثر ثروة وأكبر نصابا مالياً ، والعكس بالعكس .

حقاً انه يمكن توجيه هذا النقد الى الضريبة بصفة عامة كمعيار للثروة ، ولكن الخطر هنا أوضح منه فى ضريبة الأطيان لاستقرار هذه بحيث لا تمتد اليها يد التعديل الا كل ثلاثين عاما ، ولا يحتمل بالمرة الغاؤها على عكس رسوم مجالس المديريات التى يصح تعديلها أو الغاؤها فور تقريرها وبذلك يكون هذا العيب ملموسا وأكثر خطرا .

لهذه الاعتبارات نرى عدم ادخال الرسوم التى تقررها مجالس المديريات ضمن نصاب العضوية فى هذه المجالس وان حق منطقيا لدافعيها الاشراف على ما يدفعون ورغم توفر مصلحتهم فى هذا الاشراف . ولا ننسى أن عدم حسبان هذه الرسوم ضمن النصاب ليس معناه منع دافعيها من التمثيل فى مجلس المديرية بل على العكس من ذلك ان دافعيها هم أساساً دافعو الضريبة العامة للحكومة قبل أن يدفعوا الرسوم الاضافية عليها للمجلس . وكل ضريبة عامة بالمديرية يجب أن تدخل — وفقاً للرأى الذى اقترحناه — ضمن النصاب المالى الذى نحن بصدده .

(١) المناقشات البرلمانية للقانون رقم ١٧ لسنة ١٩٢٨ ص ٦٨ (كلمة عبد السلام عبد الغفار بك عضو مجلس النواب) .

ولعله من الواجب أن نشير فى صدد تقدير شرط النصاب إلى رأى قيل به فى مجلس الشيوخ سنة ١٩٢٨ ويقضى بالاكتفاء فى شأن النصاب « بأن يكون (المرشح) من المشتغلين بالأعمال المالية أو التجارية أو المهن الحرة ممن لا يقل دخلهم السنوى عن أربعمائة جنيه مصرى » . وكانت حجة هذا الرأى أنه « إذا اشترط القانون على العضو المرشح أن يكون مقيما فى الدائرة التى رشح نفسه فيها وكان هذا المرشح ممن يشتغلون بالصناعة وله مصنع يكسب منه ألف جنيه أو ألفين وأراد أهالى الدائرة أن يمنحوه ثقتهم ، فلماذا يقف القانون فى وجه مثل هذا الشخص ... ؟ » . كما قيل من ناحية ثانية « ان مجلس المديرية ينظر فى مسائل التعليم والشؤون الصحية والمواصلات والمشروعات الخاصة بالرى وغير ذلك مما تستدعيه حاجة بلاد المديرية . فهل إذا تقدم للترشيح تاجر مقيم فى الدائرة يقال بأن معلوماته عن شئون المديرية المختلفة لا تساوى معلومات أحد الزراع الذين لهم حق الترشيح ... ؟ [1] » .

على أن هذا الاقتراح لم يكتب له الفوز ، بل أخذ عليه أنه « ... لو كانت الحكمة من تقرير الضريبة أن يكون المرشح ذا يسار يمكنه أن يصرف على نفسه عن سعة لكان للاقتراح بعض الوجاهة . ولكننا قلنا إن السبب ليس اليسار لأنه لو كان هذا هو السبب لما حرم القانون من الترشيح أصحاب الاعمال التجارية والصناعية وغيرهم من المشتغلين بالمهن الحرة ، إذ المعلوم أن دخلهم من هذه الاعمال فى المديريات وعواصمها أكثر من دخل المزارعين ولكن السبب ... أن يكون لكل من يرشح نفسه عن إحدى الدوائر ارتباط بالدائرة وبالاعمال المطلوبة لها التى تقوم بها مجالس المديريات . وقلنا كذلك ان المتفق عليه ألا يشترك فى هذه الاعمال إلا دافعو الضرائب إذ ليس من الحق ولا من العدل أن يشترك فى فرض الضرائب وفى وجوه صرفها من لا يدفع شيئاً منها [2] » .

ونحن نرى أن أعمال مجالس المديريات يمتد نفعها أساساً إلى كل ساكنى بلاد المديرية بصرف النظر عن نحلهم وأعمالهم ، ولذلك لا يمكن أن تنكر إفادة التجار وأصحاب المهن

---

(١) المرجع السابق ، ص ١١٧

(٢) المرجع السابق ، ص ١١٨

الحرة من هذه الأعمال كما لا يمكن إنكار إفادة المجالس بدورها من هؤلاء الأشخاص وخبرتهم . وعليه يجب حسبان كل مايدفعونه من الضرائب العامة بالمديرية ضمن النصاب الذى نحن بصدده إذا مافرضت المجالس ضريبة إضافية على هذه الضرائب العامة . ولقد صدر أخيراً فى ٢٦ يناير سنة ١٩٣٩ القانون رقم ١٤ الخاص بالضرائب الجديدة على « إيرادات رؤوس الأموال المنقولة » وعلى « الأرباح الصناعية والتجارية » وعلى « كسب العمل » . ويرجى أن تفرض المجالس رسوما إضافية عليها وفقاً للمادة ٢٠ من القانون رقم ٢٤ لسنة ١٩٣٤ . وحينذاك يجب أن ينص على إدخال هذه الضرائب العامة فى تقدير النصاب .

(ج) ملكية النصاب :

ويلاحظ أن النص القائم (قانون سنة ١٩٣٦) ، على غرار قانون سنة ١٩٢٨ ، قد بين صراحة أن الاموال الداخلة فى تقدير النصاب الذى نحن بصدده هى الاموال « المملوكة » إذ يشترط فى العضو أن يكون « مالكا » لعقارات يدفع عنها ... الخ . أما سائر القوانين المصرية الصادرة فى هذا الشأن فقد اكتفت باشتراط أن يكون المرشح « قد دفع أموال أطيان ... الخ » دون النص صراحة على شرط الملكية . ولما كان من الممكن أن يدفع الشخص أموالا أميرية دون أن يكون «مالكا» فقدوجب تحديد هذا النص العام .

ومن أهم أحوال دفع الاموال الاميرية دون شرط الملكية حالة الوقف وصاحب حق الانتفاع وحالة الدائن المرتهن .

أما عن الوقف فان التشريع القائم — بعد أن أفصح النص على شرط الملكية — أتبع هذه الحالة بنص خاص يبيح حسبان ضريبة الوقف ضمن النصاب وذلك بقوله فى مادته الثالثة (فقرة رابعة) ما يلى : « ويحسب من الضريبة ما يدفع من الاموال على حصة المرشح فى العقارات الموقوفة .. » .

هذا هو الحكم المقرر الآن بنص صريح . أما القوانين الاخرى التى لم تشترط صراحة شرط الملكية كما لم تصرح باحتساب الاوقاف على النحو السابق فان الرأى كان فى ظلها على حسبان ضريبة هذه الاوقاف ضمن النصاب . وهذا العمل هو الذى مهد للنص الصريح الحالى .

وفيما يتعلق بحق الانتفاع لم يرد عليه نص خاص فى أى قانون حتى اليوم . ولما كانت النصوص القديمة (على خلاف قانونى سنة ١٩٢٨ و سنة ١٩٣٦) لا تشترط ملكية النصاب ، قيل بحسبان الضرائب التى يدفعها المنتفع ضمن نصابه ما دام هو الذى يؤديها .

أما اليوم وقد اشترط القانون صراحة ملكية الأطيان ثم نص بصفة خاصة على ضرائب الأوقاف فلا نرى بعد ذلك كله إمكان احتساب ضريبة الأراضى لصاحب حق الانتفاع ، وإنما تحسب هذه الضرائب ضمن النصاب بالنسبة لمالك الرقبة خصوصا وأن المشرع يقول « مالكا لأطيان مفروضة عليها ضريبة . . . » ولم يقل « مالكا لأطيان يدفع عنها ضريبة . . . » .

ومثل صاحب حق الانتفاع فى ذلك صاحب حق الاستعمال أوالسكنى . أما فى حالة الارتفاق فتحسب ضريبة كل عقار لمالكه ولا أثر لحق الارتفاق فى ذلك الآن ولا فى ظل القوانين القديمة ، لأن المالك هو الذى يدفع الاموال عن عقاره ولو كان عقاراً خادماً لعقار آخر مخدوم (أعنى المقرر له الارتفاق) .

أما بخصوص الحقوق العينية التبعية كالرهن ، والحقوق الشخصية كحق المستأجر ، فهذه لا تفيد الملكية المنصوص عليها فى القانون الحالى . وحتى فى ظل القوانين القديمة لم يكن صاحب هذه الحقوق يدفع الأموال الأميرية عن نفسه وإنما نيابة عن المالك مع خصمها من حسابه . فالمالك هو فى الحقيقة الذى كان يقوم بسداد هذه الأموال عن تلك العقارات .

(د) مدة توفر النصاب :

يلاحظ أنه لم يعد مشترطاً توفر النصاب المالى مدة معينة قبل الترشيح بل يكفى الآن أن يتوفر هذا النصاب ولو لأول مرة يوم الترشيح . وهذا هو ما استحدثه القانون رقم ١٧ لسنة ١٩٢٨ ، ثم أخذ به اليوم القانون رقم ٦٨ لسنة ١٩٣٦ . أما سائر القوانين المصرية الخاصة بتشكيل مجالس المديريات فقد اشترطت أن يتوفر شرط النصاب لعامين سابقين على الأقل . ولاشك أن ذلك يمنع غالبا التلاعب الذى قد يلجأ اليه البعض من شراء عقارات بعقود صورية عند الترشيح لمجرد تكملة النصاب .

ولكننا نفضل مع ذلك النص الحالى الذى أعفى من هذا القيد ، لاننا ميالون إلى عدم التشدد فى شرط النصاب ، ولان هذه الخشية لا تبرر وضع هذا الغل الثقيل الذى يضحى بالكثيرين ويمنعهم من الترشيح لمجرد احتمال تحايل القليلين بل والقليلين جداً . فهو غل قاس وقيد شديد على حرية الناخبين والمرشحين على السواء . وهـذا من حيث مدة توفر النصاب قبل الترشيح .

أما من حيث المستقبل فاننا نرى أن شرط النصاب واجب الاستمرار مدة العضوية فتسقط هذه العضوية بسقوطه .

على أن هذا الرأى لم يأخذ به المشرع المصرى دائمـا وإن كان هو السارى بمصر الآن ، حيث تقرر المـادة ١٣ من القانون رقم ٦٨ لسنة ١٩٣٦ بصراحة مايلى : « تسقط عضوية من فقد الصفات المشترطة فى العضو ويكون السقوط بقرار من وزير الداخلية »

ولعله لا يخفى ، أن حكمة شرط النصاب تستلزم ذلك حتى تكون للعضو على الدوام مصلحة فعلية مؤكدة فى أعمال المجلس . فلم يشترط النصاب فيمن يرشح نفسه لمجلس المديرية إلا رغبة فى تلازم هذا النصاب مع العضوية ، أى كشرط لها وليس كاجراء من إجراءات الترشيح . ولذلك نرى أن حكمة التشريع — حتى فى ظل النصوص القديمة — كانت تقتضى سقوط العضوية بسقوط النصاب . ولكن على عكس ذلك جرى العمل قديماً [1] .

(هـ) الإعفاء من النصاب المـالى :

شرط النصاب الذى تحدد على النحو السابق كان مطلقاً أول الامر سنة ١٨٨٣ فلم يوجد أى إعفاء « كلى ولا جزئى » . ولكن عدل المشرع عن هذا الاطلاق سنة ١٩٠٩ وقرر إعفاء جزئياً من هذا النصاب بالنسبة لمن كان « حائزاً لشهادة الدراسة العالية » وبذلك كان المتعلمون أول من حاباهم المشرع فيما يتعلق بالنصاب المـالى . وظلت تلك الحالة قائمة منذ هذا التاريخ حتى اليوم مع ازدياد تدريجى فى قيمة الاعفاء فى غضون التشريعات المصرية المتعاقبة .

---

(١) تستعمل المادة الثالثة من القوانين الثلاثة الصادرة على التعاقب سنة ١٩٢٨ وسنة ١٩٣١ وسنة ١٩٣٦ عبارة : « يشترط فى عضو مجلس المديرية . . » . ولكن النص الفرنسى لهذه المادة ظل فى القوانين الثلاثة المذكورة على أصله القديم القائل الخ (Pour être élu membre .. etc.) وهو يقابل الأصل العربى قبل تعديله والذى كان يقول « يشترط فيمن ينتخب عضواً .. » ولكن صراحة النص العربى للمادة ٣ الحالية قد رفعت كل لبس .

بعد ذلك رأى المشرع — تحقيقاً لاقتراح تقدمت به الجمعية العمومية — أن يخفف هذا النصاب بالنسبة لبعض البلاد الفقيرة التى قد لا يتوفر فيها أشخاص حائزون له بالمرة . وكان عطفه فى هذه الحالة إعفاء جزئياً تارة وإعفاء كلياً تارة أخرى . واستقر المبدأ — مع تطوره — حتى اليوم ولم يخرج عليه أى قانون من القوانين المصرية الحديثة .

والآن نبحث على التعاقب حالتى الاعفاء السابق ذكرهما وهما : اعفاء حملة الدبلومات العالية ، وإعفاء ممثلى البلاد الفقيرة :

(١) اعفاء حملة الدبلومات العالية

أنقص قانون سنة ١٩٠٩ النصاب المالى الى النصف بالنسبة لحملة الدبلومات العالية أى الى خمسة وعشرين جنيهاً مصرياً فى السنة . وفى سنة ١٩١٣ أنقصه لهم الى الخمسين فأصبح أربعة عشر جنيهاً ، لان النصاب العام نفسه أنقص سنة ١٩١٣ من ٥٠ جنيهاً الى خمسة وثلاثين . واستمر الحال كذلك حتى سنة ١٩٢٨ حيث تقرر إنقاص النصاب بالنسبة لحملة الدبلومات العالية إلى ثلث النصاب العام الذى أصبح أساساً ٣٠ جنيها . وعلى هذا النحو صدرت القوانين الثلاثة التى تعاقبت سنة ١٩٢٨ وسنة ١٩٣١ وسنة ١٩٣٦ .

من ذلك نرى أن محاباة الشارع المصرى للحائزين لدبلومات عالية كانت تتطور على الدوام تطورا « تصاعديا » فى حين كان النصاب العام يتطور على العكس من ذلك تطورا تنازليا ، وذلك كله فى حين كان يزداد عدد هؤلاء المتعلمين يوما بعد يوم ، حتى أصبحت بطالتهم تعنى البلاد وتشغل البال . والجدول التالى يبين مدى هذا التطور التشريعى :

القانون	النصاب العام	نصاب حملة الدبلومات (فى غير البلاد الفقيرة)
ق سنة ١٨٨٣	٥٠	٥٠
« ١٩٠٩	٥٠	٢٥
« ١٩١٣	٣٥	١٤
« ١٩٢٨	٣٠	١٠
« ١٩٣١		
« ١٩٣٦		

تقدير فكرة إعفاء المتعلمين من شرط النصاب :

لقد أثارت هذه الفكرة التى عرفنا حكم التشريعات المتعاقبة بشأنها جدلا طويلا ومناقشات حادة وممتعة كذلك فى بعض الأحيان . وفيما يلى إجمال ذلك :

(ا) تيار يعارض الاعفاء :

ولعل من أشد ما قيل بهذا المعنى قول أحد أعضاء مجلس شورى القوانين (بجلسة ٢٩ نوفمبر سنة ١٩١١) حيث صرح — بصدد فئة المتعلمين الذين لا يمتلكون من حطام الدنيا النصاب القانونى — بما يلى :

« كيف يقدر هؤلاء المجردون من الأملاك حاجات المديريات وماذا يفهمون فى الأمور الزراعية وكيف يهتمون بتقدير الضرائب وهم على رأى المثل (العريان فى القافلة مرتاح) فلا يشعرون بالضرر مطلقا إذا ضربت ضرائب عالية على الأطيان ولا يهتمون بمشروعات الرى ولا بالمشروعات الزراعية النافعة لانه لا يعود عليهم شىء منها . . . [١] » .

لا شك أن فى هذا القول شيئا كثيراً من الاسراف ، ولذلك أخذ عليه البعض أنه : « لا يصح أن يظن أن الشهادات العالية مثلها كمثل جواز السفر مجرد الحصول عليها يسمح لحاملها بالجلوس على الكراسى النيابية . . . » . كما قيل : « ان الشهادات العالية لا تكفى لأن هناك شروطا وقيودا أخرى غير شروط الضريبة يجب توفرها فى المنتخب . كما أن الميزان الصحيح فى يد الأمة والاختيار بارادتها ، وإنما الغرض هو تسهيل بعض العقبات على الشبان المتعلمين وهم فى الغالب من أبناء العائلات بل من أبناء كبار الملاك الذين ستنقل إليهم أملاك آبائهم أو انتقلت فعلا ولم تمض عليها المدة المعينة فى القانون . وهذا الاقتراح يدفع عنا ما قد يقال من أننا نريد احتكار المراكز النيابية ويسمح للمتعلمين بأن يخدموا بلادهم خدمات جليلة بعلمهم وفضلهم . . [٢] » .

---

(١) محاضر جلسات مجلس شورى القوانين سنة ١٩٢١ — ١٩١٢ ص ٣٩ (كلمة عبد الفتاح معبد بك) .

(٢) المرجع السابق . ص ٣٩ وما بعدها (كلمة عبد اللطيف الصوفى بك) .

(ب) تيار يؤيد الاعفاء :

هذا التيار لم يرد الاعفاء الجزئى ، كما فعل المشرع ، بل الاعفاء الكلى . وهذا ما نودى به فى البرلمان سنة ١٩٢٨ على اعتبار « أن حملة الشهادات العالية هم فى الحقيقة مصابيح تهتدى بها المجالس النيابية[١] » . ولا يخفى أن هذا القول قد صادف هوى من غير شك فى نفوس الراغبين كلية عن شرط النصاب .

ولكنا نعتقد أنه ما دام شرط النصاب العام قائما فيحسن أن يحتفظ به — مخففا — بالنسبة لحملة الشهادات العالية أيضا . فهؤلاء أصبحوا اليوم عديدين فى طول البلاد وعرضها ، ويجب أن نختار من بينهم من له صلة ومصلحة فى أعمال مجالس المديريات ما دام هذا هو أساس التمثيل فى مثل هذه المجالس . ولا أخالنى مغاليا إذا قلت إن هذه الفئة من المتعلمين — بل وفئة الحقوقيين منهم خاصة — قد طغت إلى حد ما على المجالس النيابية العامة والمحلية بحيث تردد القول بضرورة الحد من هذا الطغيان ، بل ان قانون الانتخاب الصادر سنة ١٩٣٠ قد نص فعلا على أن « لا يجوز لمن يزاولون إحدى المهن الحرة فى بلد غير القاهرة أن يرشحوا أنفسهم أو أن ينتخبوا نوابا » . وبذلك أراد المشرع حينذاك تضييق الخناق على المحامين والأطباء مثلا ، بل ولعل المقصود من هذا النص إنما كان تضييق الخناق على المحامين بالذات . على أن الأمر دون ذلك بكثير فيما يتعلق بالهيئات المحلية ، ولذلك أيدنا التخفيف فى شرط النصاب لحملة الشهادات العليا دون إسراف فى ذلك أو تقتير ، فيعفون كما هم الآن من ثلثى النصاب ويشترط أداؤهم الثلث الآخر وهو لا يعدو عشرة جنيهات مصرية (وذلك مع تمتعهم فى البلاد الفقيرة كذلك بالاعفاء والتخفيض المقررين لها حسب الأحوال) . ولا يغربن عن الذهن أن هذا القدر سيصبح جد ميسر وفقا لما اقترحناه كمعيار لحسبان النصاب المالى . فان المهن الحرة قد فرضت عليها مؤخراً ضرائب عامة وستفرض عليها يوما ما رسوم إضافية لمجالس المديريات ، فكل هذه الضرائب العامة الجديدة مضافة إلى ضرائب الأطيان وعوائد المبانى ستحسب ضمن النصاب المالى حسب ما اقترحناه وعلى النحو الذى سبق أن بيناه . وبذلك لن يكون جعل

---

(١) مجموعة المناقشات البرلمانية . المرجع السابق .

النصاب عشرة جنيهات سنويا عقبة جدية فى سبيل من يطمح بحق من حملة الشهادات العالية فى عضوية مجلس المديرية .

(ج) تيار يستلزم وجود المتعلمين بالمجالس :

إذا كان الاتجاه قد قوى فى السنوات الأخيرة نحو إعفاء حملة الدبلومات من شرط النصاب كلية فان هذا التيار كان أقوى من ذلك فى القديم حيث كان هؤلاء المتعلمون قليلين وكان من المفيد جداً ، بل من الواجب تشجيعهم بكل الوسائل لكى يصلوا إلى عضوية مجالس المديريات رغم مزاحمة أولى النفوذ والجاه لهم . ووصل الأمر فى سنة ١٩١٣ إلى حد أن عضوين من أعضاء الجمعية التشريعية اقترحا فرض عضوية هؤلاء المتعلمين فرضا بمعنى اشتراط القانون أن ينتخب عن كل دائرة عضو من حملة الدبلومات . وقد جاء فى أحد الاقتراحين ما يلى .. « لما كان هذا الرأى (تحقيق المران والدربة السياسية) لا يتأتى إلا بوجود أعضاء أكفاء للقيام بما يعهد إليهم ، عالمين بواجبهم أمام الامة والحكومة ، كأن يكون من بينهم من لهم دراية بالمعارف الصحية والمسائل العلمية والفنية التى تحتاج إلى معارف لا تتوفر إلا فى المتعلمين الحائزين للشهادات العالية فى العلوم المختلفة مثل رجال الزراعة والطب والهندسة والحقوق لكى يكون المجلس على استعداد تام للمناقشة فى أية مسألة تعرض عليه من المسائل الفنية وتقرر ما يكون صوابا .

« ولما كان مندوبو البلاد قليلى الدراية نتيجة هذه الانتخابات ، حيث هم لا ينتخبون إلا من يخافون بطشه أملا فى أن ينفعهم أو تحاشيا لأذى يلحقهم منه ، أو ينتخبون ذا الثروة أملا فى أن تعود عليهم من ذلك فائدة شخصية أيضا .

« ولما كان ذلك سبباً مانعاً من نيل المتعلمين لعضوية المجالس النيابية حيث هم بمعارفهم وآدابهم بعيدون عن تلك التأثيرات ، طلبت أن يضاف شرط وجود أعضاء فى كل مجلس بقدر عدد المراكز من الحائزين للشهادات العالية . . . — على أن — ينتخب مندوبو الانتخاب (هذا العدد) من أهل المديرية من بين الحائزين لشهادات عالية .. وقد تحقق (فضل المتعلمين بالمجالس وفائدتهم) من حالة سير وأعمال مجالس المديريات ... التى صادفها حسن حظها بدخول بعض المتعلمين ضمن أعضائها ، فقد سارت فى طريق حسن عاد بالفائدة ، بعكس المديريات الأخرى التى لم يوجد من بين أعضائها متعلمون . حتى أنه لتلافى

هذه المضار اقترح بعض أعضاء مجلس الشورى فى دور انعقاده الحالى (سنة ١٩١٢) لزوم تعديل شرط انتخاب أعضاء مجالس المديريات بأن يعفى من كان حائزاً لشهادة عالية من شرط (النصاب المالى) أى أنه يجوز انتخابه ولو كان خالياً من الاملاك .

« وبالضرورة ما حمل المقترحين على (هذا) التغالى ... إلا تحققهم من شدة الحاجة إلى وجود المتعلمين ضمن أعضاء مجالس المديريات ...

« وحيث انه لم يكن العائق لدخول المتعلمين ضمن أعضاء مجالس المديريات عدم وجود الحائزين لشرط (الضريبة) المقررة قانونا ، حيث يوجد كثير منهم فى كل مديرية ، بل العائق هو مزاحمتهم من ذوى البطش والتأثير كما سبق بيانه ...

« ورداً على من يعترض علينا بسبب كثرة عدد أعضاء المجلس نقول إنه لا ضرر مطلقاً من كثرة الاعضاء بل بالعكس ينتج عن هذه الزيادة الخير لأنه كلما كثرت الافكار وتعددت الآراء كلما كان المتفق عليه أقرب للصواب وأنفع للمصلحة العامة ، فمتى تم ذلك تحققت فائدة توسيع اختصاصه وتنفيذ قوانينه وزادته الحكومة سعة فى الاختصاص عملا بسنة الرقى التدريجى [1] » .

هذا الاقتراح المدعم بالحجة والدليل لم يكتب له نجاح فى النهاية فلم توافق عليه الجمعية العمومية إذ ذاك على أساس زوبعة هوجاء كان مردها أساساً ادعاء أن هذا الاقتراح لم يكن يحوى إلا طعناً فى بعض الاعضاء وبعض مجالس المديريات . فضلا عن أنه يرغم الناخبين على انتخاب المتعلمين رغماً عنهم . وكذلك لم يكن نصيب الاقتراح الثانى [2] المشابه لهذا فى جوهره إلا كنصيب الاول إذ رفضتهما الجمعية معا بأغلبية الآراء لا لسبب نحو ماقام عليه الاقتراحان من أسانيد وانما لاعتبارهما فى جملتهما طعناً فى بعض مجالس المديريات وأهانة للأعضاء غير المتعلمين بصفة عامة .

---

(١) محاضر جلسات الجمعية العمومية (جلسة ٣٠ مارس سنة ١٩١٢) ص ١٤٣ — ١٥٥ (كلمة سليمان زيتون بك) .

(٢) المرجع السابق (اقتراح دياب افندى سليم) .

(٢) اعفاء ممثلى البلاد الفقيرة

إن المديريات والبلدان المصرية لا تتفق جميعها من حيث الثروة المالية ولذلك كان طبيعياً أن يصبح شرط النصاب مرهقاً بالنسبة لأهالى الدوائر الانتخابية الفقيرة . ولكن المشرع المصرى قد أغفل هذا الاعتبار أول الأمر ولم يتنبه اليه إلا على صدى اقتراح قدمته الجمعية العمومية للحكومة فى ١٤ أبريل سنة ١٩١٠ طالبت فيه باعفاء عضوى مركز الدر من شرط النصاب الذى قرره القانون رقم ٢٢ لسنة ١٩٠٩ . فأصدرت الحكومة بعد ذلك القانون رقم ١ لسنة ١٩١١ باعفاء نائبى الدر من شرط النصاب مع تخفيضه الى خمسة جنيهات — بدلا من خمسين جنيهاً — بالنسبة لنائبى مركز اسوان . فكان هذا أول عطف من الشارع المصرى على مرشحي البلاد الفقيرة . وقد شرحت الحكومة الروح والظروف التى أملت هذا الاجراء فى بيان لوزارة الداخلية تلى فى الجمعية العمومية بجلسة ٢٥ مارس سنة ١٩١٢ وتضمن بحث الموضوع ما يلى :

١ — عن مركز اسوان : « ظهر من المخابرات التى حصلت بين مديرية اسوان ونظارة الداخلية عند الشروع فى انتخابات نواب المراكز بمجلس المديرية طبقاً لنصوص القانون رقم ٢٢ لسنة ١٩٠٩ ومن الكشوف الرسمية التى استخرجت بعد ذلك عن عدد الممولين بمركز اسوان أن الممولين الذين يدفعون مالا بهذا المركز من ٤٦ جنيهاً الى ٥٠ جنيهاً فأكثر هم ثلاثة أشخاص ، ولا يوجد ممولون يدفعون فوق الأربعين جنيهاً الى ٤٥ جنيهاً ؛ وأن من يدفعون مالا من ١٠ جنيهات الى ٤٠ هم ستة عشر شخصاً والذين يدفعون من خمسة الى عشرة يبلغ عددهم واحداً وخمسين شخصاً .

« فسريان الشرط القانونى على نائبى هذا المركز ، يحصر الترشيح للانتخاب فى شخصين من الثلاثة الأول على فرض أنهم جميعاً يدفعون الخمسين جنيهاً وأنهم حائزون لصفات الانتخاب الأخرى .

« فلو اشترط أن تكون قيمة المال من عشرة جنيهات فأكثر تنحصر دائرة الترشيح فى عدد قليل من الممولين لايزيد عن بضعة عشر شخصاً .

٢ — عن مركز الدر : « من المخابرات والكشوف المتقدم ذكرها ثبت أنه لا يوجد أصلا بمركز الدر من يدفع قيمة المال المشترط دفعه ممن ينتخب لعضوية (مجلس المديرية) وأن المموليين الذين يدفعون الآن أموالا فى السنة من خمسة الى عشرة جنيهات هم ثلاثة أشخاص ، أحدهم منتخب أثناء تلك الانتخابات والاثنان الآخران فاقدان شرط القراءة والكتابة .

« وتعديل هذا الشرط بتقليل قيمة المال عن خمسة جنيهات فضلا عما هو مفهوم من قلة عدد الأشخاص الذين يمكن ترشيحهم للانتخاب بمثل هذا التعديل قياساً على عدد من يدفعون خمسة جنيهات فأكثر ، فانه فى الغالب لا يكون هناك فرق كبير فى نظر (الناخبين) بين تلك الفئة التى تعد من أصاغر المموليين وبين غيرهم من الأشخاص الذين لا يدفعون شيئاً [١] » .

وعلى هذا الأساس أيضاً جاء قانون سنة ١٩١٣ النظامى مقرراً جعل النصاب خمسة جنيهات فقط بالنسبة لكل من نائبى مركز أسوان . كما قرر إعفاء نائبى مركز الدر من شرط المال إعفاء كليا ، وبذلك اتفق تماماً مع تعديل سنة ١٩١١

ثم استمر حال التشريع على ذلك حتى صدر قانون انتخاب أعضاء مجالس المديريات الأول فى سنة ١٩٢٨ ، فقرر أن يكون النصاب عشرة جنيهات (أى ثلث النصاب العام البالغ ثلاثين جنيهاً) بالنسبة لمن ينتخب عن دائرة من دوائر مديرية اسوان . أى أن النصاب فى هذه الحالة قد أصبح ضعفين لما كان عليه فى قانونى سنة ١٩١١ وسنة ١٩١٣ . أما بخصوص دائرة الدر فقد أبقى قانون سنة ١٩٢٨ على ما كان مقرراً لها قديماً من إعفاء نائبها فى مجلس المديرية من شرط النصاب إعفاء كلياً .

نستخلص من ذلك كله أن مرشحى الدر قد أعفوا باستمرار (منذ سنة ١٩١١) إعفاء كلياً من شرط النصاب المالى . وبخصوص اسوان جعل النصاب اللازم بصددها خمسة جنيهات أولا (سنة ١٩١١ وسنة ١٩١٣) ثم رفع منذ سنة ١٩٢٨

---

(١) المرجع السابق ، جلسة ٢٥ مارس سنة ١٩١٢ ، ص ٣ وما بعدها .

الى عشرة جنيهات سنوياً . وهـذا هو المعمول به اليوم وفقاً للقانون رقم ٦٨ لسنة ١٩٣٦

ولا يخفى أن كل التشريعات السابقة الذكر قد أخذت على هذا النحو بتخصيص بلاد معينة بالاسم عندما أرادت الاعفاء من شرط النصاب بسبب الفقر ، ولـكن خرج على هذه الطريقة القانون الصادر سنة ١٩٣١ الذى لم يعمل به فى مصر إلا بضع سنوات ، فلقد رأى هذا القانون تعميم الحـكم السابق فصاغه كمبدأ عام يطبق على كل بلد تتوفر فيـه شروط الفاقة المحددة قانوناً ، وقد نصت على ذلك المـادة الرابعة منه بقولهـا :

« ... وفى المراكز (الدائرة الانتخابية حينذاك) التى لا يبلغ فيها دافعو (النصاب) نسبة واحد إلى ألفين من الأهالى يكون دافعو أعلى مقدار من الضرائب العقارية إلى حد بلوغ النسبة المذكورة من الجائز انتخابهم أعضاء لمجلس المديرية » .

ولا شك أن هذا الحـكم الشامل أفضل بكثير من التحديد الاسمى الحالى ، ونرجو أن يعود المشرع المصرى إلى الأخذ به ، لمـا فيه من مرونة يجب أن يتصف بها التشريع خصوصاً فى مسألة الثروة ، لأن « مال الله غاد ورائح » فقد تتوزع الثروة فى بلاد أخرى على غير انتظار ويتعذر وجود العدد الـكافى من الحائزين لشرط النصاب . وقد يتحقق ذلك فى دائرة غنية بتربتها إذا ما اكتظت بملكيات صغيرة لا يتحقق معها شرط النصـاب على النحو القانونى المطلوب .

على أننا مع ذلك نأخذ على قانون سنة ١٩٣١ أنه قد تشدد فى تحديد مقدار الحائزين على شرط النصاب بنسبة واحد إلى ألفين من الأهالى ، لأنه نظراً لـكون الدائرة الانتخابية تتكون أساساً من ستين ألفاً يكون معنى هذه النسبة اشتراط وجود ثلاثين شخصاً حائزين لشرط النصاب لـكى ينتخب من بينهم عضوان بمجلس المديرية ، ولا شك أن دائرة الخيار هنا ضيقة خصوصاً إذا لاحظنا أن من هؤلاء من لا تتوفر فيهم شروط العضوية الأخرى أو من لا يتقدمون لانتخابات مجلس المديرية . وغير خاف أنه كلمـا ضاقت هذه الدائرة كلمـا كان الأمر أقرب إلى التعيين ومجافياً لروح الانتخاب ، ولذلك نرى التوسع فى دائرة من يصح انتخابهم فى هذه الحالة بحيث يكون مجموعهم بنسبة واحد إلى ألف من مجموع أهالى الدائرة لا إلى ألفين .

٥ — شرط الإقامة :

يعتبر شرط الاقامة فى الدائرة الانتخابية من الشروط المجافية لمنطق النظام النيابى القاضى بأن النائب لا يمثل دائرته وإنما يمثل الأمة بأسرها ، أما فى المجالس المحلية كمجالس المديريات فالأمر على خلاف ذلك ، لأن المقصود بالذات هو تمثيل هذه الدوائر الانتخابية وتمثيل ذوى المصالح فيها والدفاع عن رغباتهم وميولهم ، ولذلك يعتبر شرط الاقامة هنا منطقياً ومتفقاً مع طبيعة هذه المجالس اللامركزية .

ولقد كان النص على هذا الشرط فى مصر بعيداً عن الخطأ فى الصياغة أيام أن كانت الدائرة الانتخابية لمجلس المديرية هى المركز (فى قوانين سنى ١٩٠٩ و١٩١٣ و١٩٣١) ولكن عندما حددت دوائر انتخاب مجالس المديريات بدوائر انتخاب مجلس النواب حاول المشرع التوفيق بين النص القديم والتعديل الجديد (قانونا سنتى ١٩٢٨ و١٩٣٦) ، فلم ينص ببساطة على ضرورة الاقامة « فى الدائرة الانتخابية » بل قال فى تطويل مايلى : « أن يكون مقيما فى المركز أو أحد المراكز التى تتكون منها الدائرة التى يرشح نفسه فيها » (م ٢) .

ورغم ما يثيره هذا النص من لبس فى حالة تكون الدائرة الانتخابية من أجزاء تابعة لمركزين أو لمراكز مختلفة ، فاننا نرى فى هذه الحالة أيضاً أن تشترط اقامة العضو فى الأجزاء الداخلة بالذات ضمن الدائرة الانتخابية ، وليس فى سائر الأجزاء الداخلة ضمن دوائر أخرى .

هذا مانرى وجوب تفسير النص عليه . ولكننا لا نستند فى هذا التفسير إلى قصد من وضعوا هذا النص مباشرة (ونعنى بذلك تعديل اللجنة الداخلية بمجلس النواب) وإنما ننظر إلى قصد البرلمان عندما أقر هذا النص . ولعله من الغريب أن تضع لجنة الداخلية نصاً معيناً بمعنى معين فيأتى البرلمان ويقر هذا النص بعينه بمعنى يخالف ما قصدته اللجنة عند وضعه ودون أن يتنبه واضعو النص إلى ذلك . بل الأكثر من هذا غرابة أن تأتى لجنة الداخلية بمجلس الشيوخ كذلك فتفسر النص على النحو الذى أخذت به سابقتها لجنة الداخلية بمجلس النواب ، وذلك رغم أن هذا المجلس كان قد قبل النص على معنى عكسى

كما قلنا ، وهو المعنى الذى أخذنا به ويؤدى اليه ظاهر النص وتؤيده حكمة شرط الاقامة . ثم هو المعنى الذى أفصح عنه مقرر لجنة الداخلية نفسه أمام مجلس النواب بقوله :

« . . . نص هـذه الفقرة صريح . . . . . وفيما يختص بالاقامة فى المركز أرى أن المسألة واضحة . أما عن الاقامة فى أحد المراكز التى تتكون منها الدائرة التى يرشح نفسه فيها فلا يصح للعضو ترشيح نفسه إلا فى الدائرة التى تكون بلدته داخلة فيها [١] » .

ومعنى ذلك ان الشخص — حسب رأينا — لايستطيع ترشيح نفسه إلا فى دائرة واحدة هى التى تدخل فيها بلدته ، وان كان مركزه مكوناً أو مشتركا فى تكوين عدة دوائر انتخابية . وقد كان من الأوفق أن يقول النص ببساطة : « يشترط فى عضو مجلس المديرية أن يكون مقيما فى الدائرة التى يرشح نفسه فيها [٢] » ويلاحظ أن هذا هو النص الذى قدمت به الحكومة إذ ذاك مشروع القانون الذى صدر برقم ١٧ لسنة ١٩٢٨

ولكن لجنة الداخلية بمجلس النواب قد عدلت عن هذه العبارة ونصت على أن يكون العضو « مقيما فى المركز أو أحد المراكز التى تتكون منها الدائرة التى يرشح نفسه فيها » ولم يكن يرجى لهذا التغيير معنى لو كانت اللجنة تريد بهذا النص الجديد نفس المعنى الذى كانت تفيده العبارة الملغاة ، وإلا كان الأمر احلالا للتعقيد والابهام محل البساطة والوضوح . وعليه فالواقع ان اللجنة عدلت عن العبارة التى جاءت بمشروع الحكومة لتعدل عن مضمونها ومعناها ، ولقد أفصحت فى مذكرتها عن هذا القصد بقولها : « رأت اللجنة أن يكون العضو مقيما فى المركز أو أحد المراكز التى تتكون منها الدائرة التى يرشح العضو نفسه فيها ، مراعية فى ذلك أن يكون العضو له ارتباط وعلاقة ومصالح مادية بالمركز الذى فيه الدائرة ان كانت فى مركز واحد ، أو فى أحد المراكز التى منها بلاد بعض الدائرة ان كانت فى أكثر من مركز واحد . . . ولم تر اللجنة الاكتفاء بجعل الاقامة بالمديرية . . . . وبعد ان كانت الحكومة مصممة فى مشروعها على أن تكون الاقامة بالدائرة فقط وافق حضرة مندوبها على تعديل اللجنة [٣] » .

---

(١) المناقشات البرلمانية للقانون رقم ١٧ لسنة ١٩٢٨ ، ص ٩٢

(٢) المرجع السابق .

(٣) المرجع السابق ص ٩٢ (تقرير لجنة الداخلية بمجلس النواب) .

وعلى ذلك فاللجنة السابقة أرادت بالتعديل أن تبيح للعضو الذى يشترك مركزه فى تكوين ثلاث دوائر انتخابية مثلا أن يتقدم بالترشيح فى كل هذه الدوائر الثلاث أو فى أية واحدة منها أراد . ولقد جاءت اللجنة الداخلية لمجلس الشيوخ بتأييد هذا المعنى وتأكيده حيث قالت فى تقريرها :

« ينص مشروع الحكومة على أن يكون المرشح مقيما فى الدائرة التى يرشح نفسه فيها . وقد عدل ذلك مجلس النواب بأن يكون مقيما فى المركز أو أحد المراكز التى تتكون منها الدائرة التى يرشح نفسه فيها . وترى هذه اللجنة (لجنة مجلس الشيوخ) ان فى هذا التعديل توسعاً مفيداً وتوافق عليه[١] » .

وعلى أساس هذا التفسير أقر النص فى مجلس الشيوخ دون مناقشة فكان لزاماً أن يحمل على التفسير السابق التى تقدمت به لجنة الداخلية للمجلس .

ازاء هذه الحالة لا يسعنا إلا أن نقرر أن هذا النص قد أقره مجلس النواب ومجلس الشيوخ متفقين فى سنة ١٩٢٨ على مبناه مختلفين على معناه . فمجلس النواب لا يبيح للشخص فى المثال السابق حق الترشيح إلا فى دائرة واحدة هى الداخلة فيها بلدته ، فى حين أن مجلس الشيوخ يبيح له ذلك فى عدة دوائر كما رأينا .

ولم يكن الأمر أسعد حظاً بالبيان والتفصيل فى سنة ١٩٣٦ منه فى سنة ١٩٢٨ ، فقد عرض نفس النص على البرلمان ونظره مجلس النواب فى جلسة ٢٦ أغسطس سنة ١٩٣٦ ، وهنا تحدث كثير من الأعضاء تارة ذات اليمين وتارة ذات الشمال . إلا أن الروح الذى كان سائداً هو ما ذهبنا إليه من ضرورة قصر الترشيح على الدائرة التى يوجد بها محل إقامة المرشح أى على دائرة واحدة فى الأمثلة التى نحن بصدد بحثها رغم تعدد الدوائر التى يكونها أو يشترك فى تكوينها المركز الواحد . ولقد جاء على لسان مقرر لجنة الداخلية « انه من الضرورى أن يكون المرشح لمجلس المديرية مقيما بدائرة الانتخاب وملماً كل الالمام بحاجة تلك الدائرة[٢] » . كما جاء من ناحية أخرى على لسان بعض مؤيدى

---

(١) المرجع السابق ، تقرير لجنة الداخلية بمجلس الشيوخ ، ص ١٣

(٢) مجموعة مضابط مجلس النواب ، سنة ١٩٣٦ ص ٩٤٩

هذا النص والمتفقين فيه ظاهريا مع المقرر السابق ما يخالف تفسير المقرر السابق ذكره ، حيث قال البعض :

« أؤيد هذا النص . . . لسبب . . . هو أن بعض المراكز فى بعض مديريات قد تتكون من عدة دوائر ، وربما يصل عددها إلى أربع ، فما يخشاه (منتقدو النص من التقييد) يمكن أن يتناوله هذا النص حيث يباح لأى شخص أن يرشح نفسه فى أى دائرة من الدوائر الأربع التى يحتويها المركز دون أن تشترط إقامته فى ذات الدائرة التى رشح نفسه بها[1] .

من ذلك يرى أن مؤيدى النص القائم لم يتفقوا فيما بينهم على تفسيره . وكذلك لم يتفق على تفسيره معارضوه . ولعل الأمر من الدقة بحيث قد يخفى لأول وهلة ، وعلى ذلك يمكننا أن نقرر أن هذه العبارة وقد اختلف عليها سنة ١٩٢٨ كل من مجلس النواب ومجلس الشيوخ كانت أيضاً موضع اختلاف فى الفهم سنة ١٩٣٦ عند ما تعرض للأمر من جديد مجلسا البرلمان . ومعنى ذلك أن قصد المشرع هنا متضارب الأجزاء متناقض العناصر ، بحيث يكون من العبث تلمسه من أقوال هؤلاء أو هؤلاء . ولذا أصبح من الواجب أن نحمله القصد الواجب أن يقصده المشرع ، وهو أن يكون حق الشخص فى الترشيح قاصراً على الدائرة التى بها بلدته فى كل الأحوال ، حتى يتحقق معنى الاقامة وحكمتها ، وإلا كانت النتيجة أن يمثل النائب أشخاصاً لا يقيم هو فى دائرتهم ، ولا يقدر بالتالى حاجاتهم التقدير اللازم . وإن كان المقصود بغير ذلك هو تيسير شرط الاقامة ، فاننا نرى أن ذلك أولا يتنافى مع فكرة التمثيل فى المجالس المحلية ، ثم إنه إن أخذنا بمثل هذا التيسير لم يعد هنالك فى الواقع معنى لعدم تعميمه حتى تشترط الاقامة فى المديرية بصفة عامة ، إذ من التناقض أن نقرر هنا التشدد فى شرط الاقامة ثم نعود فنبيح لعضو فى إحدى المديريات أن يرشح نفسه فى أحد مراكز مديرية أخرى ، لا لشىء إلا لأن هناك بلدة من بلاد المركز الأول ضمت إلى إحدى دوائر المركز الثانى . ولقد رأينا فى توزيع دوائر الانتخاب الأخيرة أن بعض بلاد المركز أحياناً تكون دائرة واحدة

---

(١) المرجع السابق .

مع بلاد من مراكز بعيدة جداً . فاذا وجدت دائرة انتخابية مكونة من بلاد تابعة لثلاثة مراكز مثلا كان لأى شخص من المقيمين فى أية بقعة من بقاع هذه المراكز الثلاثة أن يرشح نفسه فى أية واحدة من دوائر هذه المراكز الثلاثة . فبعد هذا التوسع يكون من غير المقبول الاصرار على عدم إباحة التوسع فى شرط الاقامة حتى يكتفى باشتراط الاقامة فى المديرية عامة ، لا فى المركز خاصة ، مع ما فى ذلك من هدم لفكرة تمثيل المصالح فى مجلس المديرية وكون العضو إنما يمثل فى هذا المجلس دائرته ويعمل على تحقيق رغباتها وإشباع حاجاتها، وهذا هو الفارق بين عضوية مجلس المديرية وعضوية البرلمان كما قلنا.

وعليه فالمقصود بالنص فى نظرنا هو أن للشخص الحق فى أن يرشح نفسه فى الدائرة التى يقيم فيها فقط ، ويجب أن يعدل النص فى صيغته على النحو الذى افترضناه .

الشروط السلبية

هذه الشروط نوعان : عدم القابلية للانتخاب أو للترشيح وأحوال المجافاة أو عدم الجمع . وفيما يلى تفصيل كليهما :

(ا) عدم القابلية للانتخاب أو موانع الانتخاب (L'Inéligibilité)

المقصود بعدم القابلية للانتخاب أنه لا يجوز للشخص أساساً أن يرشح نفسه أو يرشحه غيره للانتخاب . وبذلك إن فرض وفاز بقليل أو كثير من أصوات الناخبين كان ذلك غير صحيح ، وتعتبر هذه الأصوات باطلة .

وموانع الانتخاب هذه إما أن تكون مطلقة (absolues) بمعنى أن الشخص الذى يتحقق فيه المانع لا يستطيع أن ينتخب فى أية مديرية من المديريات . فعدم القابلية للانتخاب هنا شامل ينتظم كل أنحاء البلاد . ومثال ذلك حالة الأمراء والنبلاء فانهم لا يجوز انتخابهم فى أى مجلس من مجالس المديريات المصرية . ومثلهم فى ذلك ضباط الجيش المستودعون والجنود الذين فى الاجازة الحرة .

وقد يكون المانع من الانتخاب نسبياً أى مقصوراً على مجلس أو مجالس معينة دون غيرها . فعدم القابلية هنا نسبى فى مداه غير مطلق فى دائرة سريانه ولذا ، سمى نسبياً (Inéligibilité rélative) .

هذا النوع الثانى من موانع الانتخاب غير موجود فى مصر بالنسبة لمجالس المديريات إلا فى حالة واحدة وذلك بالنسبة للموظف ، إذ يجب عليه — بنص المادة ٢٦ من قانون الانتخاب العام (لسنة ١٩٣٥) — ألا يرشح نفسه فى دائرة عمله الخاصة ويستثنى من ذلك العمد والمشايخ ، وفيما عدا هذا نجد المصرى قد واجه عدة حالات جعل فيها عدم القابلية مطلقا وهى التى نتناولها بالبحث فيما يلى :

(١) الضباط المستودعون والجنود الذين فى الاجازة الحرة

قرر المشرع المصرى عدم قابليـــة بعض العسكريين للانتخاب ، وذلك منذ سنة ١٨٨٣ حيث قررت المادة ١٥ أنه :

« لا يجوز انتخاب موظفى الحكومة العسكريين الذين تحت السلاح لعضوية مجالس المديريات » .

واستمر هذا النص معمولا به حتى استبدل به نص المادة ١٢ فقرة خامسة من القانون رقم ٢٢ لسنة ١٩٠٩ التى تشترط فى عضو مجلس المديرية : « أن لا يكون . . . ضابطا فى الجيش العامل . . » .

وأعيد هذا النص بحرفيته فى قانون الانتخاب الصادر سنة ١٩١٣ ، ولم يعدل ذلك بخصوص عضوية مجالس المديريات إلا منذ سنة ١٩٢٨ حيث تقرر وفقاً للقوانين الثلاثة التى تعاقبت حتى اليوم (رقم ١٧ لسنة ١٩٢٨ ورقم ٤٣ لسنة ١٩٣١ ووفقا للمادة الثالثة فقرة خامسة من القانون رقم ٦٨ لسنة ١٩٣٦ المعمول به اليوم) أن يشترط فى عضو مجلس المديرية : « ألا يكون من الضباط المستودعين ولا من الجنود الذين فى الاجازة الحرة » .

ولا شك أن لهذه النصوص ما يبررها من حيث وجوب اهتمام هؤلاء العسكريين بالجيش والدفاع وتميزهم بالطاعة دون الزج بهم فى عضوية مجالس المديريات أو غيرها من الهيئات النيابية والسياسية حيث الجدل وحرية الرأى والمناقشة بل والمنازعات الحزبية .

(٢) أمراء الأسرة المالكة ونبلاؤها

ان قانون انتخاب مجالس المديريات الحالى — على غرار قانون سنة ١٩٢٨ — قد نص على أنه « فيما عدا ماهو مذكور فى المادة الرابعة . . . . تطبق أحكام الباب الثانى من القانون رقم ١٤٨ لسنة ١٩٣٥ الخاص بانتخاب أعضاء مجلس النواب وما يدخل عليها من التعديلات على انتخاب أعضاء مجالس المديريات » .

وبالرجوع إلى هذا القانون نجد الباب الثانى منه ينص فى مادته الثالثة والعشرين فقرة أخيرة على مايلى : « أمراء الأسرة المالكة ونبلاؤها لا ينتخبون نوابا وإنما يجوز تعيينهم أعضاء بمجلس الشيوخ » .

ولما كانت الإحالة أساسها أن يسرى على انتخاب أعضاء مجالس المديريات مايسرى على « انتخاب أعضاء مجلس النواب » أمكننا بكل اطمئنان القول بأن أمراء الأسرة المالكة ونبلاءها لا يصح أن ينتخبوا أو يعينوا أعضاء بمجالس المديريات ، ولا ينال من صحة هذا الحكم أنه يوجد بمجالس المديريات أعضاء معينون على خلاف مجلس النواب مما قد يقال معه بعدم وجود ما يمنع من تعيين الأمراء أو النبلاء فى مجلس المديرية ، خصوصاً وأنه من الجائز تعيينهم فى مجلس الشيوخ وان المادة المحال عليها تحرم انتخابهم للبرلمان ولكنها فى نفس الوقت تبيح تعيينهم حيث يمكن التعيين ، أى فى مجلس الشيوخ .

هذا القول مردود من عدة وجوه ، لأن الإحالة الواردة فى المادة الرابعة تقضى فقط بأن تطبق فى انتخاب أعضاء مجلس المديرية القواعد المحال عليها « الخاصة بانتخاب أعضاء مجلس النواب ». وعلى ذلك لامحل لإعمال النصوص الخاصة بتعيين بعض أعضاء مجلس الشيوخ . وفوق ذلك فان الأعضاء المعينين فى مجلس المديرية هم — بنص المادة الثانية من القانون الحالى الصادر سنة ١٩٣٤ — أعضاء يمثلون وزارات معينة بالذات ويعينون بحكم وظائفهم بقرار من مجلس الوزراء .

وعليه فالقانون لم يبح العضوية بمجالس المديريات عن طريق التعيين إلا لموظفى الحكومة الممثلين للوزارات المذكورة حصراً ، على أن يعينوا بحكم وظائفهم ، والأمراء والنبلاء ليسوا كذلك .

وفوق هذا كله فان الحكمة الأساسية للتعيين فى مجالس المديريات هى إرسال الموظفين الفنيين حتى يمثل كل منهم فنه فى مجلس المديرية باسم الوزارة التى ينتمى إليها ، وما دامت هذه هى حكمة التعيين فلم يعد هنالك أى وجه للقول بتعيين الامراء أوالنبلاء لانهم يستمدون صفتهم هذه من الميراث دون أى دخل للفن أولكفاءة خاصة .

لذلك كان حكم النصوص القائمة قاضياً بعدم قابلية الامراء والنبلاء للانتخاب فى مجالس المديريات إطلاقا . (Absolument inéligibles) كما لايجوز تعيينهم أعضاء فى هذه المجالس .

(٣) الترشيح فى أكثر من دائرتين

نصت المادة ٢٥ من قانون الانتخاب العام (لسنة ١٩٣٥) على أنه « لا يجوز أن يرشح أحد نفسه فى أكثر من دائرتى انتخاب » . وبحكم المادة ٤ من قانون انتخاب أعضاء مجالس المديريات لسنة ١٩٣٦ تسرى هذه المادة على تلك المجالس . وبذلك تعتبر حالة من حالات موانع الانتخاب المطلقة .

وقد نصت المادة ٢٩ من قانون سنة ١٩٣٥ على أنه إذا خالف العضوذلك ولم يختر فى المدة المقررة الدائرتين اللتين يفضلهما اعتبر مرشحا فى اللتين قيد ترشيحه عنهما أولا .

(ب) الأمور المجافية لعضوية مجلس المديرية (L'Incompatibilité)

المقصود بذلك هو أن هناك أموراً تجافى عضوية مجلس المديرية بحيث يجب على العضو إذا ما انتخب أن يختار إما العضوية وإما العمل الآخر المجافى لها ، أى الذى لا يمكن أن يجتمع وإياها على رأس شخص واحد . فيكون الانسان بالخيار بين الأمرين ، فان اختار أحدهما سقط الآخر .

وتنقسم هذه الأمور إلى نوعين :

(١) أمور تكون المجافاة فيها مطلقة (Cas d'incompatibilité absolue) وهى التى لا تتسق والعضوية فى أى مجلس من مجالس مديريات القطر كله .

(٢) أمور تكون المجافاة فيها نسبية (Cas d'incompatibilité relative) وهى التى تتنافى مع العضوية فى أحد أو بعض مجالس المديريات دون البعض الآخر بحيث

يمكن الجمع بينها وبين عضوية مجلس أو مجالس معينة . وبذلك تكون دائرة المجافاة غير مطلقة ، ولذا سميت أحوال مجافاة نسبية ، ولا وجود لها بالنسبة لمجالس المديريات المصرية .

هذه الأحوال جميعها تختلف عن حالات عدم القابلية للانتخاب (cas d'inéligibilité) من حيث انه فى هذه الأحوال الأخيرة لا يصح انتخاب الشخص إطلاقا ، فان انتخب كان انتخابه باطلا كما سبق أن بينا . فالرجال العسكريون الذين تحت السلاح مثلا لا يستطيعون أن يتقدموا بترشيح أنفسهم ، وان حصل ذلك وانتخبوا على هذا الأساس الخاطىء كان انتخابهم باطلا . أما فى الأحوال الجديدة التى أسميناها « أحوال مجافاة » فان الشخص لا يحرم أساساً من أن يتقدم للانتخاب . كما أنه إذا انتخب لا يكون انتخابه باطلا قانونا وإنما يجب عليه بعد نجاحه فى هذا الانتخاب وفوزه بهذه العضوية أن يُبقى إما على هذه العضوية أو على وظيفته الحكومية مثلا . وتكون الغلبة لاحداهما متضمنة إسقاط الأخرى ، فهما ضدان لا يصح اجتماعهما معاً فى وقت واحد .

وعليه فنحن فى هذه الأحوال التى ندرسها الآن نواجه أعضاء قد انتخبوا وثبتت لهم بالانتخاب عضوية مجلس المديرية ، وإنما نعطيهم فرصة لابداء رأيهم باختيار وتفضيل إحدى الصفتين المتجافيتين .

وإننا لنتناول هذه الحالات فيما يتعلق بمجالس المديريات المصرية . وهى حالات مجافاة مطلقة لا نسبية ، وتشمل :

(١) حالة تعدد العضوية

عضو مجلس المديرية لا يصح أن يكون عضواً فى مجلس مديرية أخرى كما لا يصح أن يكون عضواً فى المجلس الواحد عن دائرتين من دوائر المديرية ، ونلاحظ أن المشرع المصرى قد اكتفى أول الأمر (فى الفترة من سنة ١٨٨٣ إلى سنة ١٩٢٨) بالنص على حالة واحدة فقط فاشترط « أن لا يكون (عضو مجلس المديرية) عضواً فى مجلس مديرية أخرى » وبذلك لم يواجه حالة تعدد العضوية عن أكثر من دائرة فى نفس المجلس . على أن هذه الحالة لم تكن لتعرض فى ظل قانون سنة ١٨٨٣ بالمرة

وذلك لان المديرية كانت معتبرة كلها دائرة واحدة ، وكان الناخب ينتخب كل أعضاء مجلس المديرية وله أصوات بقدر مجموعهم ، وعليه لم يكن هناك أى نقص فى التشريع حينذاك .

أما بعد صدور قانون سنة ١٩٠٩ فقد قسمت المديرية إلى دوائر بعدد مراكزها بحيث أصبح كل مركز دائرة انتخابية تختار عضوين لمجلس المديرية ، وبذلك أصبح فى الامكان أن ينتخب الشخص عن مركزين فى نفس المديرية . وهذا ما لم يواجهه المشرع بحكم فى سنة ١٩٠٩

وعلى نفس هذا النحو الناقص جاء القانونان رقم ٢٩ و ٣٠ لسنة ١٩١٣ واستمر الحال كذلك حتى سد المشرع هذا الفراغ بصدور القانون رقم ١٧ لسنة ١٩٢٨ ، ولكن المرسوم بقانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٣١ — الذى ألغى القانون السابق — لم ينتبه إلى ذلك الأمر فجاء خلواً من النص على حالة العضوية عن دائرتين أو أكثر فى نفس المديرية .

القانون الحالى : من بعد ذلك جاء القانون رقم ٦٨ لسنة ١٩٣٦ الذى واجه كل الحالات المتصورة وذلك فى المادتين التاسعة والعاشرة ونصهما كالآتى :

(م ٩) « إذا انتخب عضو فى دائرتين بمديرية واحدة وجب عليه أن يقرر فى المجلس أى الدائرتين يريد أن يكون نائباً عنها . ويكون ذلك فى الأيام الثمانية التالية لتاريخ صيرورة انتخابه غير قابل للطعن أو لتاريخ الحكم الصادر فى الطعن إذا كان قد طعن فى انتخابه .

« فاذا لم يفعل تولى المجلس بطريق القرعة تعيين الدائرة التى يكون عليها انتخاب عضو جديد » .

(م ١٠) « كل عضو فى مجلس إحدى المديريات انتخب عضواً فى مجلس مديرية أخرى يجب عليه أن يصرح فى الثمانية الأيام المبينة فى المادة السابقة فى أى المجلسين يريد الجلوس .

« فاذا لم يفعل اعتبر عضواً فى المجلس الذى انتخب فيه أخيراً .

« وكل من انتخب فى انتخابات واحدة عضواً فى مجلسين يجب عليه أن يخطر أحد المجلسين فى المدة المذكورة فى أيهما يريد الجلوس .

« فاذا لم يفعل صار عضواً فى المجلس الذي يدفع فى دائرته ضرائب أكثر .

« فاذا تساوت الضرائب تولى أحد المجلسين الذى يعينه وزير الداخلية عملية القرعة .

« وعلى رئيس المجلس الذى وقع الاختيار عليه أو الذى اعتبر أنه وقع الاختيار عليه أن يخطر رئيس المجلس الآخر وهذا يعلن خلو (المحل)[1] » .

يتضح من تلاوة هذين النصين أن المجافاة فيهما مطلقة ، وأن الاختيار وفقاً لهما يجب حصوله فى ظرف الثمانية الأيام التالية لتاريخ صيرورة العضوية نهائية بأن أصبحت غير قابلة للطعن أو صدر حكم نهائى برفض الطعن فيها . فاذا لم يحصل هذا الخيار فى تلك المدة وجب أن نفرق بين الحالتين الآتيتين :

(١) قد تكون المسألة مجرد تعدد للدوائر التى يمثلها العضو فى مجلس المديرية الواحد وهنا — وفقاً للمادة التاسعة — يتولى المجلس بنفسه تعيين الدائرة التى يعتبر الشخص ممثلا لها فيه ، وذلك عن طريق القرعة .

(٢) واما أن يكون الشخص ممثلا لدائرتين (أو أكثر) فى مجلسين (أو أكثر) من مجالس المديريات . وهذا ما واجهته المادة العاشرة بشىء من التفصيل . فان لم يكن تحقق العضويات المتعددة قد تم فى انتخاب واحد تثبت العضوية (بعد مضى الثمانية الأيام المذكورة) للمجلس الذى انتخب فيه الشخص أخيراً . (فان فرض فوق ذلك وكان منتخباً فى هذا المجلس الأخير عن دائرتين أو أكثر طبق الحكم الخاص بالحالة الأولى

---

(١) يلاحظ أن هـذا النص يقضى بأن المجلس الذى يبلغ اليه الأمر هو الذى « يعلن خلو المحل » وهذا يفترض أن يكون هذا المجلس هو الذي حصل الاختيار — ان فعلا وان اعتبارا — لغير صالحه فخلت بذلك « دائرة » أو أكثر من دوائره . ولكن هذا الفرض غير صحيح فى حالة اجراء القرعة . فقد تأتى نتيجة هذه القرعة مسقطة عضوية المجلس الذى يجريها وعلى ذلك لا يصح القول هنا بأن على رئيس هذا المجلس أن يخطر رئيس المجلس الآخر وهذا الأخير يعلن خلو المحل لأنه فى هذه الحالة سيكون المجلس الأول على العكس هو الملزم باعلان خلو المحل .

ولكى يصبح هذا النص سليما يكفى أن تحذف كلمة « هذا » الواردة فى العبارة الأخيرة فيقال : « ويعلن المجلس المختص خلو المحل » .

أى المادة التاسعة فتكون القرعة حكما فى هذا التخصيص ما دام لم يقرر فى هذا المجلس فى الميعاد القانونى أي الدائرتين يريد أن يكون نائباً عنها) .

أما إن كان هذا التعدد فى عضوية أكثر من مجلس قد حدث فى انتخاب واحد أجرى فى وقت معين لمجلسين أو أكثر فهنا يرى المشرع — نظراً لتساوى العضويات حداثة — أن يعتبر الشخص عضواً فى المجلس الذى يدفع فى دائرته ضرائب أكثر . ولكن إذا تساوت هذه الضرائب التى يدفعها فى كل مجلس تولى أحد المجلسين الذى يعينه وزير الداخلية عملية القرعة ، وذلك كله طبقاً على فرض أن العضو لم يبد رأيه فى المدة القانونية .

ولاشك أن من الغريب أن يورد المشرع على هذا النحو عدة أسس للتمييز والتفضيل فى حالتى التعدد السابقتين دون أن يسير فى ذلك على هدى مبدأ موحد . فهو تارة يأخذ بالقرعة وحدها وتارة أخرى يسترشد بمقدار الضرائب أساساً ولا يلجأ إلى القرعة إلا عند تساوى الضريبة فى مختلف الدوائر أو المجالس ، وتارة ثالثة يسترشد بتاريخ الانتخاب والعضوية .

ولذلك نرى أنه كان من الواجب أن يتبع المشرع خطة موحدة لتنظيم هاتين الحالتين كلتيهما (م ٩ و م ١٠) ويكون المعيار أساساً — عند عدم تصريح العضو برأيه فى المدة القانونية — هو تاريخ العضوية ثم مقدار الضرائب التى يؤديها هذا الشخص المتمتع بالعضوية المتعددة ، لأن ذلك أكثر تمشياً مع فكرة تمثيل المصالح وذويها فى مجالس المديريات بخلاف القرعة التى لا تخرج عن المقامرة فى تفضيل هذه المصالح بعضها على بعض . فاذا كان تاريخ العضوية المتعددة واحداً وكانت الضرائب واحدة كذلك فى كل الدوائر لم يكن بد فى هذه الحالة من الاستعانة بالقرعة كحل أخير . فعلى هذا النحو نضع أساساً متجانسا وحكما واحداً لحالتين جد متشابهتين ، وبذلك يمكننا أن نمزج المادتين التاسعة والعاشرة لنستخرج منهما معاً نصا عاماً كاملا ليصاغ على النحو التالى :

« إذا توفرت العضوية لشخص فى دائرتين أو أكثر سواء فى مجلس مديرية واحد أو أكثر وجب عليه اختيار الدائرة التى يمثلها فى ظرف الثمانية الأيام التالية لصيرورة هذه العضوية نهائية .

« فاذا لم يفعل اعتبر ممثلا للدائرة التى انتخبته أخيراً . وإن كانت تواريخ الانتخاب واحدة فى كل الدوائر فضلت الدائرة التى يدفع فيها ضرائب أكثر ، فان تساوت هذه الدوائر من حيث الضريبة أيضاً تولى مجلس المديرية عملية القرعة ان كان التعدد فى دوائر مجلس واحد ، أو تولاها المجلس الذى يعينه وزير الداخلية ان امتد الأمر إلى أكثر من مجلس » . ونرى أن تضاف كذلك عبارة : « ويتم ذلك التعيين فى بحر الثمانية الأيام التالية للثمانية السابق ذكرها [1] » .

(٢) المجافاة بين عضوية مجلس المديرية وعضوية البرلمان

إن موقف التشريع المصرى فى هذا الصدد لم ينقصه الاتساق فحسب ، بل كان متناقضا فى قانون عنه فى الآخر . ففى سنة ١٨٨٣ كان يوجد إلى جانب مجالس المديريات مجلس شورى القوانين والجمعية العمومية ، باعتبارهما عنصرى الهيئة النيابية العليا فى البلاد إذ ذاك . ولم يقرر المشرع فى ذلك الوقت عدم الجمع بين هذه العضويات بعضها وبعض بل أباحه وذهب فى هذا الاتجاه إلى حد جعل معه هذا الجمع فريضة فى بعض الأحوال ، كما جعله يضم فى نفس الوقت عضوية كل من مجلس المديرية ومجلس شورى

---

(١) لا ننسى فى هذا الصدد أنه قد اقترح أن يتخذ عدد الأصوات التى حصل عليها العضو فيصلا لتعرف الدائرة التى يعتبر ممثلا لها دون غيرها . ولكن لوحظ عدم صحة هذا الفيصل لأن الأصوات التى يحصل عليها العضو فى احدى الدوائر تختلف باختلاف عدد الناخبين . وهذا معقول لأن دوائر الانتخاب موزعة باعتبار ستين الف نسمة لكل دائرة بصرف النظر عن عدد الناخبين من هؤلاء ، بل قد يعلو الرقم حتى يقارب التسعين الفاً وقد يتضاءل حتى يصل الى الثلاثين الفاً فقط .

على أنه يمكن أن يصاغ هذا المقياس على نحو ينجيه من هذا المأخذ وذلك بأن لا يراعى عدد الأصوات التى حصل عليها العضو وانما تراعى نسبة هذه الأصوات الى عدد الناخبين كلهم فى الدائرة . ولكننا رغم ذلك لا نرى اتخاذ هذه النسبة معياراً للتفضيل بين الدوائر الانتخابية ، وذلك لأنه قد يكون فوز الشخص بالعضوية عن طريق التزكية . وحتى ان كان بالانتخاب فان نسبة الأصوات التى حصل عليها الى عدد الناخبين ليست مرآة صادقة لمركز العضو فى دائرته فى كل الأحوال ، فقد تكون المنافسة ضعيفة أومنعدمة فيقل عدد الناخبين الذين يستعملون حقهم فى الانتخاب رغم قوة مركز العضو فى دائرته ، بل انه كلما قوى مركز هذا العضو كلما قلت المنافسة وقل الاهتمام والاقبال على الانتخاب . كما أن الظروف المختلفة قد تجعل الناخبين فى بلد معين أو زمن معين أو ظروف خاصة يزداد اقبالهم على استعمال حقهم فى الانتخاب أكثر منه فى بلد آخر أو زمان آخر أو لمناسبة أخرى . لذلك لا نرى الأخذ بنسبة الأصوات التى حصل عليها العضو كمعيار لاختيار أحق الدوائر بتمثيله اياها .

القوانين والجمعية العمومية . فأصبح لزاماً فى تلك الأحوال أن تتجمع هـذه العضويات الثلاث فى شخص واحد .

وبيان ذلك ان كل مجلس مديرية كان ينتخب أحد أعضائه عضواً مندوباً فى مجلس شورى القوانين . وكان كل أعضاء مجلس شورى القوانين — إلى جانب آخرين — أعضاء فى الجمعية العمومية ، فكانت النتيجة ان العضو الذى انتخبه مجلس المديرية لعضوية مجلس شورى القوانين كان يجمع حتما وعلى سبيل الالزام بين عضويته لمجلس المديرية وعضوية مجلس شورى القوانين وعضوية الجمعية العمومية (١) .

على هذا النحو واجه المشرع المصرى العلاقة بين الهيئات النيابية العليا وبين مجلس المديرية ، فهى ليست حالات مجافاة بين العضويتين وإنما على العكس من ذلك هى حالات فرض لهذا الجمع فى بعض الأحوال . بل لقد ذهب المشرع فى الحالة السابقة الى أبعد من ذلك فجعل تلك العضوية فى مجلس شورى القوانين وفى الجمعية العمومية رهناً بعضوية مجلس المديرية وقائمة على أساسها ، فان سقطت هذه سقطت هاتان ووجب على مجلس المديرية انتخاب عضو آخر من أعضائه للحلول محل الأول فى عضويتى مجلس شورى القوانين والجمعية العمومية (٢) .

---

(١) لتمام الايضاح نذكر النصوص الخاصة بذلك وهى :

م ٣٠ من قانون سنة ١٨٨٣ النظامى : « يؤلف مجلس شورى القوانين من ثلاثين عضواً . . . ويكون أعضاء هـذا المجلس على نوعين : أعضاء دائمين ، وأعضاء مندوبين . . . . والمندوبون ستة عشر . . . » .

ولقد أضافت المادة ٣٢ الى ذلك قولها :

« . . . . وتخصيص الستة عشر عضواً المندوبين يكون على الوجه الآتى :

واحد . . . . وواحد . . . وواحد عن كل مديرية من الأربع عشرة مديرية ينتخبه مجلس المديرية نفسها أى من بين أعضائه » .

وفى تشكيل الجمعية العمومية قالت :

« تشكل الجمعية العمومية :

(أولا) من النظار .

(ثانياً) من رئيس ووكيلى وأعضاء مجلس شورى القوانين .

(ثالثاً) من الأعيان المندوبين (وعددهم ستة وأربعون بنص المادة ٤١) .

(٢) تنص على ذلك المادة ٤٢ من القانون النظامى المذكور بقولها :

« ومن ينفصل من الأعضاء المندوبين (عن مجالس المديريات بمجلس شورى القوانين) عن عضوية مجلس المديرية عند تجديد الانتخاب بالقرعة فى منتهى الثلاث سنوات (أى مدة التجديد النصفى لأعضاء مجلس المديرية) فيعطل أيضاً عن مجلس شورى القوانين وينتخب مجلس المديرية أحد أعضائه بدلا عنه » .

ولعلنا فى غير حاجة إلى التذكير بما لهذا الجمع من مساوئ . ولكننا يجب ألا ننسى أن أعمال العضوية فى ذلك الوقت لم تكن فى الواقع شيئاً مذكورا . فعلى حد تعبير وزير الداخلية نفسه فى المذكرة التى رفعها إلى مجلس الوزراء فى ١٣ ديسمبر سنة ١٩٢٦ : « ربما كان أهم عمل لمجالس المديريات (من سنة ١٨٨٣ إلى سنة ١٩٠٩) ان عضو مجلس شورى القوانين كان ينتخب من بين أعضائها » .

أما عن العضوية فى مجلس شورى القوانين وفى الجمعية العمومية ، فلعل النصوص السابقة والخاصة بطريقة تكوين كل منهما تعطى فكرة عن الدور الذى كان مقدراً أن يقوم به الأعضاء المندوبون عن مجالس المديريات وعن تكاليف العضوية فى كلتا الحالتين .

لذلك كان المشرع إذ ذاك واقعياً أكثر منه نظرياً عند ما سمح بل فرض فى شخص واحد القدرة على القيام بهذه العضويات الثلاث معاً .

ولكن المشرع المصرى لم يعدل عن هذه النصوص رغم توسيعه اختصاصات مجالس المديريات فى سنة ١٩٠٩ وإعطائها الشخصية المعنوية ، وإنما نص على ذلك فى القانون النظامى رقم ٢٩ لسنة ١٩١٣ الذى أعاد ، بالنسبة لمجالس المديريات ، نفس نصوص قانون سنة ١٩٠٩ إعادة تكاد تكون فى مجموعها حرفية ، مع إدماج كل من مجلس شورى القوانين والجمعية العمومية ليكوّنا معاً الجمعية التشريعية ، وذلك مع تخويل الهيئة الجديدة — كما جاء على لسان الخديوى — الاختصاصات المخولة (إذ ذاك) لكل من مجلس شورى القوانين والجمعية العمومية [1] » .

هنا رأى الشارع ضرورة عدم الجمع بين عضوية مجلس المديرية وعضوية الجمعية التشريعية ، فقرره فى المادة ٢٠ من قانون الانتخاب رقم ٣٠ لسنة ١٩١٣ ، كما قرر أنه إذا انتخب عضو إحدى هاتين الهيئتين عضواً فى الأخرى اعتبر متنازلا عن العضوية الأولى إن لم يصرح فى الثمانية الأيام التالية ليوم انتخابه للعضوية الثانية بأنه غير قابل إياها .

---

(١) محاضرات الجمعية العمومية سنة ١٩١٣

فكان هذا أول نص منع الجمع بين عضوية مجلس المديرية وعضوية الهيئة النيابية العليا، وإن كان فى تقريره الجزاء على هذا الجمع لم يواجه إلا حالة تلاحق العضويتين دون حالة حدوثهما فى وقت واحد مما ليس مستحيلا .

هذه النصوص التى وضعها المشرع فى سنة ١٩١٣ بخصوص الجمعية التشريعية ألغيت بالغاء هذه الجمعية وإحلال البرلمان بمجلسيه فى سنة ١٩٢٣ محلها . وحينئذ صدر الدستور المصرى وقانون الانتخاب وكل منهما خال من أى نص يحرم الجمع بين عضوية مجلس المديرية وعضوية مجلس الشيوخ أو مجلس النواب ، فقد اقتصر الدستور الصادر فى ١١ أبريل سنة ١٩٢٣ على النص فى مادته الثانية والتسعين على أنه : « لا يجوز الجمع بين عضوية مجلس الشيوخ ومجلس النواب ، وفيما عدا ذلك يحدد قانون الانتخاب أحوال عدم الجمع الأخرى» . وعلى هذا الأساس نصت المادة ٧١ من قانون الانتخاب رقم ١١ لسنة ١٩٢٣ (بعد تعديله بالقانون رقم ٤ لسنة ١٩٢٤) على مايلى: « وكذلك لا يصح الجمع بين عضوية أحد المجلسين وعضوية مجالس المديريات والمجالس البلدية والمحلية ولجان الشياخات » .

وفى ظل هذا النص صدر القانون الاول الخاص بانتخاب أعضاء مجالس المديريات رقم ١٧ لسنة ١٩٢٨ ، فجاء خلواً من أى نص خاص بتقرير المجافاة بين عضوية أحد مجلسى البرلمان وعضوية مجالس المديريات ، وذلك اعتماداً على النص السابق وضعه سنة ١٩٢٤ بقانون الانتخاب العام . ولقد أشارت إلى ذلك المذكرة الايضاحية للقانون رقم ١٧ لسنة ١٩٢٨ (الذى أعيد العمل به أخيراً باسم القانون رقم ٦٨ لسنة ١٩٣٦) بقولها :

« ولم يرد فى المشروع نص يختص بعدم جواز الجمع بين العضوية بمجالس المديريات والعضوية بمجلس النواب أو الشيوخ لأنه قد سبق النص فى القانون رقم ١١ لسنة ١٩٢٣ (المعدل)[1] » .

ولقد أخذ بهذا الحكم العام قانونا الانتخاب العام اللذان تعاقبا من بعد ذلك ، وهما القانون رقم ٣٨ لسنة ١٩٣٠ والقانون الذى حل محله الآن رقم ١٤٨ لسنة ١٩٣٥ والذى أعاد فى مادته الستين نص المادة الحادية والسبعين السابقة الذكر . ونحن نفضل

---

(١) مجموعة المناقشات البرلمانية . المرجع السابق ص ٦

إباحة الجمع بين عضوية مجلس المديرية وعضوية البرلمان رفعاً لمستوى المجالس والأعضاء المنتخبين فيها وتمكينا للبرلمان من الالمام مباشرة بمجريات الادارة المحلية .

(٣) المجافاة بين عضوية مجلس المديرية وعضوية المجالس البلدية أو لجان الشياخات

لم ينص المشرع المصرى على هذه المجافاة إلا منذ سنة ١٩٢٨ . ولكن المسألة كانت موضع نظر الجمعية العمومية فى سنة ١٩١٢ حيث تقدمت هذه الجمعية باقتراح للحكومة يرمى إلى عدم جواز انتخاب أعضاء مجالس المديريات أعضاء بلجان الشياخات (أى يصبح غير جائز انتخابهم inéligibles) . ولكن الحكومة لم توافق على هذا الاقتراح بحجة أن هؤلاء الأعضاء من خيرة الأعيان وليس من العدل حرمان العمد والمشايخ من مزايا اشتراكهم فى تعيينهم وتأديبهم . أما القول بتأثيرهم فى الانتخابات إن كانت لهم عضوية فى لجان الشياخات فقد رأت الحكومة انه قول مردود بما سنذكره فى موضعه بعد قليل . ولكن فى سنة ١٩٢٨ وسنة ١٩٣٦ نصت المادة الحادية عشرة (وكذلك المادة العاشرة من قانون سنة ١٩٣١) على أنه : « لا يصح الجمع بين عضوية مجلس المديرية وعضوية المجالس البلدية أو المحلية أو القروية أو لجان الشياخات » .

ثم نصت بعد ذلك المادة الثانية عشرة من القانونين المذكورين على جزاء هذه الحالة بأن قررت أن للشخص أن يعلن تنازله عن العضوية الجديدة فى ظرف ثمانية أيام من صيرورتها نهائية وفق ما عرفناه من إجراءات ومواعيد[1]، فاذا لم يتنازل على هذا النحو اعتبر متنازلا عن العضوية القديمة مبقياً على عضويته الجديدة ، فان كان أثر ذلك خلو محله بمجلس المديرية أعلن المجلس هذا الخلو ، فان لم يفعل ذلك فى مدة خمسة عشر يوما قام بالاعلان وزير الداخلية بقرار يصدره بهذا الشأن .

وعلى ذلك وجب أن نتناول بالدراسة أمرين :

(أولا) مبدأ المجافاة فى هذه الحالة .

(ثانياً) جزاء هذا المبدأ .

---

(١) أى ابتداء من انتهاء مدة الطعن فى العضوية أو من الحكم نهائياً بصحتها وفقا للمادة التاسعة السابق بحثها .

أولا — المبـــدأ ذاته : تناول البرلمان المصرى سنة ١٩٢٨ هذه المسألة بالدراسة فكانت موضع تأييد البعض طبعاً وموضع انتقاد الآخرين . وإنا لنرانا مع المؤيدين ، معتقدين أن المصلحة كل المصلحة فى منع الجمع بين عضوية مجلس المديرية وعضوية المجالس المحلية على اختلاف أنواعها أو لجان الشياخات ، وذلك للأسباب الآتية :

(ا) الرغبة فى اكتساب أكبر عدد ممكن من أبناء الامة دربة ومرانا على سياسة الشئون المحلية ، والمساهمة بنصيب فى حكم أنفسهم عن طريق العضوية بهذه الهيئات النيابية الصغيرة ، فاذا ما تكاثر عدد هؤلاء كان مصدراً غزيراً للرجال الأكفاء ذوى الخبرة الذين يمكنهم أن يغذوا البرلمان من بعد بخيرة العناصر وأقدر الأعضاء .

(ب) أن فى تحريم الجمع بين هذه العضويات المختلفة تقسيما للعمل وتوزيعاً للسلطة على رؤوس متعددة . أما من حيث كونه أداة لتقسيم العمل فيترتب على ذلك كل ما لهذا التقسيم من فوائد نحن فى غنى عن تعدادها . فنرى أشخاصاً وقد تخصصوا للشئون البلدية داخل المجالس البلدية ووقفوا جهدهم ونشاطهم عليها فأجادوها أيما إجادة ، وكذلك الحال بالنسبة للآخرين الذين اقتصروا على عضوية مجلس المديرية ، أو على العضوية بلجنة الشياخات .

كما قيل بأن هذا الحظر يتضمن توزيعاً للسلطة على رؤوس متعددة وهو قول له قيمته ، خصوصاً فى بلد كمصر ، حيث ما زالت سطوة البيونات ، وخصوصاً فى القرى ، تذكر فى بعض الأحوال بعهود الاقطاع المظلمة . ثم إن لهذا الحظر مزية منع تجمع عضويات كثيرة فى شخص واحد قد ينوء فعلا بواحدة منها ، ويتخذ منها مظهراً للتشدق والغطرسة . ولذلك صرحت الحكومة على لسان وكيل داخليتها فى مجلس النواب بتـــاريخ ١٦ يناير سنة ١٩٢٨ بما يلى :

« لا توافق الحكومة على أن يحتكر فريق من الناس هم أصحاب الوجاهة وذوو العصبيات الحكم دون غيرهم . لا توافق الحكومة على أن يحمل بعضهم

بطاقة زيارته ذاكراً فيها أنه عضو فى مجلس المديرية والمجالس البلدية والمحلية والقروية ولجنة الشياخات للتظاهر غير المجدى . وهو لا يستطيع أن يحسن العمل فى واحدة من هذه الهيئات . والوقت لا يسمح له بالعمل فيها جميعاً .

« (فبالحظر) نبتعد عن إيجاد أرستقراطية نيابية فى البلاد تقوم على الجمع بين عضويات فى هيئات متعددة . . [١] » .

على أننا نلاحظ فوق ذلك أن تعدد هذه العضويات للشخص الواحد ستعطى هذا الشخص نفوذاً إزاء الناخبين ، فكلما تعددت العضوية كلما اتسع مدى تأثير العضو على الناخبين وتضاءل الدور الذى يقوم به هؤلاء على مسرح الحياة المحلية ؛ دور الاشراف والمراقبة ، فيؤكد كل من هذه العوامل الآخر وتتساند معاً لتنال من رقابة الناخبين وتنقص من نفوذهم فى الحياة العامة [٢] .

حقاً ان أساس هذه العضويات هو دائما الانتخاب ورغبة الناخبين . ولكن الديمقراطية فى الحكم النيابى لا تقوم على مجرد الاختيار وإنما تقوم أيضاً وبنوع خاص على عنصر الرقابة حتى أصبح هذا هو العنصر المميز للديمقراطية النيابية فى العصر الحاضر . لذلك نرى أن فى إباحة الجمع بين هذه العضويات خطراً على الروح الديمقراطى الذى ما زال ناعم الأظفار فى بلادنا . وحيث نرانا أحوج ما نكون إلى تخليص الناخب من كابوس الاستبداد بعد أن رزح تحت أعبائه حيناً من الدهر طويلا . وإنا لنذكر فى هذا الخصوص أنه قد حدث أن اقترح عضو من أعضاء الجمعية العمومية فى سنة ١٩١٢ (كمال علما بك) عدم جواز انتخاب أعضاء لجان الشياخات أعضاء بمجالس المديريات « حيث ان ترشيحهم لذلك يضطر العمد إلى محاباة أعضاء لجان الشياخات ويستحيل عليهم أن يغفلوا أسماءهم

---

(١) مجموعة المناقشات البرلمانية . المرجع السابق . ص ١٦٧ ومابعدها . كلمة محمود حسن (باشا) .

(٢) انظر مجموعة محاضر الجمعية العمومية ، سنة ١٩١٢ (جلسة ٢٥ مارس ص ٢٩) .

ولو كان ذلك مخالفا لضمائرهم ما داموا تحت نفوذهم ، وبذلك تضيع النيابة الحقيقية المقصودة » . ولكن هذا الاقتراح لم توافق عليه الجمعية كما سبق أن بينا [١] .

كما أنه يجب ألا نغفل أن هذه العضويات — خصوصاً فى الأرياف المصرية — ما زال يسعى إليها حباً فى اكتساب اللقب ونيل إكليل النيابة أكثر منه رغبة فى تنفيذ سياسة خاصة أو تحقيق برنامج معين أو أداء خدمة عامة، ولذلك لا يتردد الكثيرون فى العمل على نيل أكبر عدد مستطاع من هذه العضويات وإن كان من المؤكد أنه ينوء بواحدة منها . وحسبنا دليلا على هذا الروح ذلك التطاحن الذى قد رأيناه دمويا فى بعض الأحوال على وظائف العمد المجانية ، مما أشار اليه فى سنة ١٩٢٨ الهلباوى بك عضو مجلس النواب بقوله : « إن عدم المرتب لم يمنع التنافس والتطاحن على وظيفة العمدية . بل أقول أكثر من ذلك انه إذا طلب من العمدة أن يدفع فى سبيل حصوله عليها ضريبة لما تردد » .

(ج) إن احتمال التناقض بين واجبات العضويات السابقة يقتضى حظر الجمع بينها . فقد يكون التناقض أولا من ناحية مواعيد انعقادها بحيث يكون حضور العضو إحدى جلسات هذه الهيئات متعارضا مع حضوره جلسة الهيئة أو الهيئات الأخرى . كما قد يكون التناقض أيضا فى الموضوعات كالتنازع على الاختصاص مثلا . خصوصا بين المجالس البلدية ومجلس المديرية . ففى هذه الأحوال يكون العضو معلقاً بين مصلحتين : مصلحة قريته أو بلدته مثلا ومصلحة المديرية العامة التى يمثلها مجلس المديرية . ففى هذه الحالة يجنح العضو عادة لاحدى الناحيتين دون الأخرى . وهو فى جنوحه لهذه يقصر فى واجبه نحو تلك إن لم نقل يهدره كلية ، والعكس بالعكس . ولا شك أنه من غير الطبيعى أن نفترض فى هذا الشخص باطمئنان اتخاذه موقفاً وسطاً بين

---

(١) المرجع السابق ، جلسة ٣١ مارس سنة ١٩١٢ ، ص ١٧١ وانظر قبله ص ١٦٧

المصلحتين لأن العضوية فى كل مجلس تقتضى وتفترض رعاية مصلحة هذا المجلس . فما العضو إلا بمثابة محام عن مجلسه ، فكما أنه لا يصح للمحامى أن يترافع عن المتنازعين كليهما وجب من باب أولى ألا يتولى العضو الدفاع والفصل نيابة عن الهيئتين المتنازعتين فى وقت واحد . كما أن مجرد احتمال توسط العضو بين الأمرين لا يفيد استحالة تفضيله أحدهما على الآخر بل هذا هو الطبيعي وهذا ما يجب أن يحتاط له المشرع مقدما ، والتشريع كما لا يخفى انما يقوم على أساس سوء الظن .

(د) إن من الاسراف أن تتخذ من كثرة أعضاء مجالس المديريات المنتخبين حجة لإباحة الجمع بين عضوية هذه المجالس وغيرها من المجالس البلدية ولجان الشياخات بدعوى قلة الاكفاء . إن بالبلاد من الاكفاء من يستطيعون تغذية أضعاف هذه المجالس . بل إن هذه الكفاية كانت متحققة منذ زمن كبير وقبل أن تخطو البلاد خطواتها الملموسة فى ميدان الثقافة والتعليم . ولذلك لا نسلم بما قاله البعض فى سنة ١٩٢٨ (عبد الحليم العلايلى بك عضو مجلس النواب إذ ذاك) من أن « فكرة حظر الجمع بين العضويات السابقة لم يأت أوانها بعد . وقد يصح الاخذ بهذه النظرية بعد عشر أو خمس عشرة سنة . . لأننا (بالحظر) لا نجد كفايات للهيئات النيابية المختلفة . . . . [1] »

هذا القول الذى قيل به منذ عشر سنوات لم يكن حتى حين قوله صحيحاً . ولقد رد على ذلك بعضهم بقوله : « أُطمئن (صاحب القول السابق) ان عدد أعضاء مجالس المديريات فى البلاد لا يتجاوز ٤٠٠ شخص ، ومثل هذا العدد الضئيل يتخرج من الازهر فى أسبوع واحد [2] » .

من كل ذلك يتضح أن الحكمة والمصلحة — خصوصاً فى مصر — تقتضيان تحريم الجمع بين عضوية مجلس المديرية من جهة وعضوية المجالس البلدية على اختلاف أنواعها أو لجان الشياخات ، من جهة ثانية .

---

(١) المناقشات البرلمانية ، المرجع السابق ص ١٦٨

(٢) المرجع السابق ص ١٦٩

ثانياً — جزاء هذه المجافاة : يلاحظ أن هـذا الجزاء قد نصت عليه المـادة الثانية عشرة السابق ذكرها ، كما يلاحظ أن هذه المـادة قد أتت مرتبكة الصياغة شاملة فى نفس الوقت لحالة تعدد العضويات التى نحن بصددها وحالة المجافاة بين عضوية مجلس المديرية والوظائف العـامة . فلقد صيغت على النحو الآتى :

« كل موظف أو مستخدم عام ممن أشير إليهم فى المـادة السابقة وكل عضو بالمجالس البلدية أو المحلية أو القروية أو لجان الشياخات انتخب عضواً بمجلس مديرية يعتبر متخلياً عن وظيفته أو عن عضويته بتلك المجالس أو اللجان إذا لم يتنازل فى الثمانية الايام المبينة فى المـادة التاسعة من هذا القانون عن عضويته بمجلس المديرية .

« ويعطى الموظف أو المستخدم حقه فى المعاش أو المـكافأة على حسب الاحوال . وكل عضو فى مجلس المديرية قبل وظيفة من الوظائف العامة المشار اليها فى المـادة المذكورة أو قبل العضوية فى أحد المجالس البلدية أو المحلية أو القروية أو لجان الشياخات يعتبر أنه متنازل عن عضويته فى مجلس المديرية بعد مرور الثمانية الأيام التالية لتاريخ تعيينه فى الوظيفة أو صيرورة انتخابه فى تلك المجالس أو اللجان نهائياً .

« ويعلن مجلسه خلو المحل الذى كان يشغله . فان لم يقم المجلس بهذا الاعلان فى مدة خمسة عشر يوماً يصير إعلانه بقرار يصدره وزير الداخلية » .

ونرى وجوب الفصل بين حالة الموظف العام وحالة عضوية الهيئات النيابية السابقة الذكر لما بين الأمرين من اختلاف كبير ، فبينما هذه الحالة الثانية عبارة عن حالة « مجافاة مطلقة » بين العضويتين (Incompatibilité absolue) نجد حالة الموظف العام ليست دائما على هذا النحو ، فتارة كانت فى التشريع المصرى « مجافاة » وتارة كانت حالة « عدم قابلية للانتخاب » . كما أنها واجهتها نصوص خاصة أخرى فى قانون الانتخاب العام ، وقد أشارت إلى ذلك المـادة الرابعة من قانون انتخاب أعضاء مجالس المديريات المعمول به اليوم (ق ٦٨ لسنة ١٩٣٦) .

أما فيما يتعلق من هذا النص بالحالة التى نحن بصددها وهى حالة تعدد العضوية بالهيئات النيابية المحلية السابقة فيلاحظ أن الجزاء المقرر لهـا غير كامل . فهو يقتصر على مواجهة

حالة كون الشخص عضوا من قبل فى إحدى الهيئات المذكورة ثم انتخب عضواً فى مجلس المديرية ، أو إذا كان على العكس من ذلك عضواً فى مجلس المديرية ثم انتخب عضواً فى إحدى هذه الهيئات . وبذلك لم يواجه حالة انتخاب الشخص فى نفس الوقت عضواً لمجلس المديرية وعضواً باحدى الهيئات المذكورة . حقا إن هذا قد يكون نادر الحصول عملا ولكنه غير مستحيل . فالمشرع يفترض إذن طروء العضوية الجديدة أثناء قيام العضوية القديمة . وعليه فلا نص اليوم يحكم حالة تحقق العضويتين معا فى وقت واحد . فان سكت العضو عن التصريح باختيار احدى هاتين العضويتين دون الأخرى فعلى أى نحو يجب أن يفسر سكوته ؟

انه لن يمكن الالتجاء فى هذه الحالة إلى الأخذ بمعيار العضوية القديمة إذ أن العضويتين سواء من هذه الناحية . ولما كانت الضرائب غير موحدة بين هذه الهيئات المختلفة ، وكانت لجان الشياخات مثلا لا علاقة لها بالضرائب مباشرة تعذر اتخاذ هذه الضرائب معياراً للتفضيل بين هذه العضويات ، وأصبح من الواجب — تمشياً مع منطق الحكم الذى سبق تقريره فى صدد تعدد العضوية فى مجالس المديريات — أن نستعين بالقرعة فيصلا فى الأمر . ولما كان مجلس المديرية أعلى مرتبة من الهيئات الأخرى موضع البحث نرى أن يعترف له هو بحق عمل هذه القرعة دون التجاء إلى وزير الداخلية مما هو مقرر فى حالة العضوية بمجلسين أو أكثر من مجالس المديريات .

وعلى هذا نقترح أن يصاغ النص بالشكل الآتى الذى نعتقد أنه أوفى من النص الحالى وأحكم :

« على الشخص — فى حالة الجمع بين عضوية مجلس المديرية ومجلس بلدى أو لجنة الشياخات — أن يبين فى الثمانية الأيام التالية لصيرورة عضويته نهائية أى الهيئتين يختار ، فان لم يفعل اعتبر مختاراً للهيئة التى انتخب لها أخيراً . فان كانت العضوية قد تحققت فى الهيئتين فى وقت واحد عمل مجلس المديرية القرعة واعتبر الشخص مختاراً للهيئة التى تعينها هذه القرعة ، وأخطر بذلك الهيئة الأخرى . وتعلن الهيئة التى خلا بها المحل خلوه .

فان لم يقم مجلس المديرية فى مدة خمسة عشر يوماً بما هو مقرر بهذه المادة تولى وزير الداخلية ذلك وأصدر قراراً به » .

(٤) المجافاة بين عضوية مجلس المديرية والوظائف العامة

مر المشرع المصرى فى هذا الخصوص بعدة مراحل . فقبل سنة ١٩٢٨ كانت هذه الحالة تعتبر — كحالة العسكريين — سبباً لمنع الانتخاب أو الترشيح إطلاقا ، واعتبرت إذ ذاك وظيفة العمدة أو الشيخ من الوظائف العامة وذلك وفقاً للأمر العالى الصادر فى ١٣ ديسمبر سنة ١٩٠٤ ، وفيما عدا الحالة المنصوص عليها فى المادة ٢٦ من قانون الانتخاب العام — وقد سبق ذكرها فى أحوال موانع الانتخاب النسبية — اتفقت القوانين الثلاثة الأخيرة الصادرة فى سنة ١٩٢٨ وسنة ١٩٣١ وسنة ١٩٣٦ على اعتبار هذه الحالة حالة مجافاة مطلقة ، وهذا ما نصت عليه المادة ١١ من كل من هذه القوانين الثلاثة بقولها :

« لا يجمع بين عضوية مجلس المديرية وتولى الوظائف العامة بأنواعها ، والمقصود بالوظائف العامة كل وظيفة يتناول صاحبها مرتبه من الأموال العمومية ، ويدخل فى ذلك كل موظفى ومستخدمى مجالس المديريات والمجالس البلدية والمحلية أو القروية وكل موظفى ومستخدمى وزارة الأوقاف والمعاهد الدينية وكذلك العمد والمشايخ » .

ونلاحظ على هذه المادة أنها قد سارت على غرار المادة ١١ من قانون سنة ١٩٢٨ السابق الذكر والذى صدر قبل القانون رقم ٢٤ لسنة ١٩٣٤ المنظم لمجالس المديريات والقاضى بوجود أعضاء سبعة بمجلس المديرية معينين بحكم وظائفهم ، لذلك وجب القول بأن المجافاة قاصرة على عضو مجلس المديرية المنتخب دون المعين ، ولذلك يحسن تعديل النص السابق على النحو الآتى : « لا يجمع بين عضوية مجلس المديرية بطريق الانتخاب وتولى الوظائف العامة بأنواعها ... » .

ولقد نصت المادة ١٢ على جزاء هذا الجمع بقولها : « كل موظف أو مستخدم عام ممن أشير اليهم فى المادة السابقة . . . انتخب عضواً بمجلس المديرية يعتبر متخلياً عن وظيفته ... إذا لم يتنازل فى الثمانية الأيام التالية (لتاريخ صيرورة انتخابه غير قابل

للطعن ، أو لتاريخ الحكم الصادر إذا كان قد طعن فى انتخابه) عن عضويته بمجلس المديرية .

« ويعطى الموظف أو المستخدم حقه فى المعاش أو المكافأة على حسب الأحوال .

« وكل عضو فى مجلس المديرية قبل وظيفة من الوظائف العامة المشار اليها فى المادة المذكورة ... يعتبر أنه تنازل عن عضوية مجلس المديرية بعد مرور الثمانية الأيام التالية لتاريخ تعيينه فى الوظيفة .

« ويعلن مجلسه خلو المحل الذى كان يشغله ، فان لم يقم المجلس بهذا الاعلان فى مدة خمسة عشر يوما يصير إعلانه بقرار يصدره وزير الداخلية » .

هذه هى حالة المجافاة بين عضوية مجلس المديرية والوظائف العامة ، وإننا لنرى أن لهذه الأحكام ما يبررها ، ويجب الابقاء عليها مع تعديل صياغتها على شكل أوضح .

***

ملاحظة ختامية : نصت المادة ٥٨ على عدم الجمع بين عضوية مجلس المديرية وبعض أمور نصت عليها المادتان ٥٢ و ٥٣ (إجراء بعض العقود مع المجلس والعمل فى قضية ضده . . .) ولكن هذه المسائل أدخل فى موضوع « الأمور المحظورة على الأعضاء » منها فى موضوع « المجافاة » أو « عدم الجمع » ، ولذا سيأتى بحثها فى مقامها فيما بعد .

المبحث الثانى

اجراءات الانتخاب

ندرس تحت هذا العنوان أهم المسائل الشكلية المتعلقة بانتخاب أعضاء مجالس المديريات المصرية وذلك على النحو الآتى :

١ — قوائم الناخبين :

(ا) تحرير القوائم :

لا يكفى مجرد توفر الصفات السابق ذكرها فى الناخب لكى يستطيع استعمال حق الانتخاب يوم اجرائه ، بل يجب أن يرد اسمه فى احدى قوائم الناخبين .

ولما كانت هذه القوائم قطعية يوم اجراء الانتخابات ، وكان حق الانتخاب تبعاً لذلك مقصوراً فى استعماله على من اشتملت عليهم هذه القوائم من المواطنين دون غيرهم ، كان تحريرها ومراقبتها من الأهمية بمكان . فاذا ما تسرب الخلل اليها بزيادة أسماء لم تتوافر فى أصحابها كل شروط الناخب المطلوبة قانوناً ، أو بحرمان من هم جديرون بالتمتع بحق الانتخاب ، كانت عاقبة ذلك إصابة الحياة النيابية فى أساسها وطعنها فى صميمها . فاضافة من ليسوا أهلا لاستعمال هذا الحق معناها إهدار له وانتهاك لحرمته ، فضلا عما قد ينجم عن هذه الاضافة من تأثير فى قيمة الأصوات الجديرة وحدها بالاعتبار الحقيقة بالحسبان . وبذلك تقصر الانتخابات عن أداء مهمتها وتصبح صورة مشوهة لرأى الشعب الجدير بالمساهمة فى الحكم ومعنى هذا تنكب الحياة النيابية عن جادة الصواب .

أما إن كان الخلل فى القوائم مرده حرمان أشخاص لهم كل صفات الناخب من استعمال حق الانتخاب كان هذا مجافيا للغرض الأسمى الذى يرمى إليه المبدأ الديمقراطى ، ذلك المبدأ الذى يتضمن اشتراك أكبر عدد مستطاع من أبناء الشعب فى حكم نفسه ، هذا فضلا عما قد ينجم عن هذا النقصان من تأثير فاصل فى نتيجة الانتخابات فيحولها عن حقيقتها كما هو الشأن فى حالة الزيادة السابقة سواء بسواء .

وفى الحالتين كلتيهما — حالة الزيادة وحالة النقصان — نرى العمد والاهال مستويين من حيث الأثر العملى (وان كان العمد أشد مسئولية من مجرد الاهال فى تحرير قوائم الناخبين طبعاً) فالمحو والاثبات قد يؤديان إلى أن لا يكون للنواب من النيابة إلا اسمها ، فيكونون فى الحقيقة مفروضين على الأمة وأنفها راغم . وهذا هو أشد ما يخشاه كل محب لخير الديمقراطية والحياة النيابية فى بلد من البلاد . فبقدر ما تقترب هذه القوائم فى تحريرها من درجة الكمال يقاس ما تلاقيه الديمقراطية فى أساسها من إعمال وتوفيق . ولذا كانت هذه القوائم حجر الزاوية فى النظام النيابى الحديث .

لكل ذلك عملت الشرائع جهدها على إحاطة تحرير تلك القوائم بما تراه كفيلا بحسن عملها من الضمانات . وهذا ما عنى به الشارع المصرى منذ ادخال النظام النيابى فى مصر ، فقد أوجد لها حينذاك ضمانات متعددة لم تتطور فى بحر نيف ونصف قرن إلا تطوراً ضئيلا .

فى أول الأمر (سنة ١٨٨٣) عهد بتحرير هذه القوائم الى لجنة مكونة فى كل البنادر والبلاد من المشايخ دون غيرهم ، وظل حال اللجنة على هذا النحو حتى صدر قانون الانتخاب رقم ٣٠ لسنة ١٩١٣ الذى أعاد تشكيلها على نحو جديد وعلى أسس ظلت قائمة فى جوهرها حتى اليوم رغم توالى التشريعات فى هذا الصدد . ولم تكن التعديلات الطفيفة التى أدخلت على هذا الجوهر إلا بقصد زيادة مايحيط بهذه القوائم من ضمانات .

وهذه الأحكام جميعها أصبحت اليوم معمولا بها فى ثوب قانون الانتخاب رقم ١٤٨ لسنة ١٩٣٥ . وإذا رجعنا الى هذه اللجنة التى تضع وفقاً لهـذا القانون قوائم ناخبى أعضاء مجالس المديريات نجدها تتكون من : (١) العمدة وتكون له الرئاسة . (٢) المأذون . (٣) أحد الأعيان يختاره مأمور المركز ويكون ملماً بالقراءة والكتابة .

من ذلك يتضح أن تحرير القوائم الانتخابية كان قبل سنة ١٩١٣ متروكا لمشايخ البنادر والبلاد ، ثم أصبح منذ هذا التاريخ معهوداً به الى لجنة قوامها أعضاء معينون على النحو السابق .

ولقد سار المشرع المصرى دواماً على سنة تحرير قوائم الانتخاب من نسختين على ترتيب حروف الهجاء ، تودع إحداهما بعد التوقيع عليهـا من أعضاء لجنة التحرير لدى المدير موقعاً عليها منه وتحفظ النسخة الثانية لدى رئيس اللجنة .

على هذا النحو تقوم اللجنة المذكورة اليوم بتحرير قوائم الناخبين بحيث تضمنها اسم كل ناخب توافرت فيه فى أول ديسمبر الصفات المطلوبة لتولى الحقوق الانتخابية ولقبه وصناعته وسنه ومحل سكنه . ولهـا فى سبيل ذلك أن تطلب ممن قيد اسمه فى الجدول أو ممن يراد قيد اسمه فيه أن يثبت سنه أو جنسيته أو أى شرط آخر من الشروط اللازمة لتولى الحقوق الانتخابية .

الطعن فى القوائم :

من أهم الضمانات التى يجب أن تحيط تحرير هذه القوائم تنظيم طرق الطعن فيها ، ولذلك أوجب المشرع المصرى على الدوام تعليق هذه القوائم تمكيناً للأهالى من الطعن فيها . ولقد كان المشرع قبل سنة ١٩١٣ ينص على حصول هذا التعليق فى كل بندر وكل بلد وفى مركز المديرية ، ولكنه بعد هذا التاريخ نص دواماً على ترك الأمر للمدير ، فيحدد بقرار منه الأماكن التى تعلق فيها القوائم المذكورة .

كما حدد المشرع مواعيد هذا العرض فجعلها أول الأمر (فى قانونى الانتخاب الصادرين سنة ١٨٨٣ وسنة ١٩١٣) من أول يناير الى غايته ، أما فى التشريعات التالية حتى اليوم فقد جعل التعليق فقط من أول يناير الى الخامس عشر منه مع اشتراط أن تحرر اللجنة المختصة محضراً لاثبات حصول هذا التعليق .

وربما كان من الأفضل التحديد الأول أو على الأقل إطالة الأجل إلى عشرين يوماً حتى يتسع باب تصحيح القوائم عما هو عليه الآن .

فاذا تبين لأى مصرى أنه قد أهمل إدراج إسمه أو حصل خطأ فى البيانات الخاصة بقيده كان له — وفقاً لنص المادة ١٢ من القانون رقم ١٤٨ لسنة ١٩٣٥ — أن يطلب إدراج إسمه أو تصحيح البيانات الخاصة به .

كما أن لكل ناخب مدرج اسمه فى أحد جداول دائرة الانتخاب أن يطلب إدراج اسم من أهمل بغير حق أوحذف اسم من أدرج من غير حق كذلك . وله أيضاً أن يطلب تصحيح البيانات الخاصة بالقيد .

تقدم هذه الطلبات كتابة الى المدير فى مدة لا تتجاوز الحادى والثلاثين من شهر يناير من كل سنة . وتقيد فى دفتر خاص بذلك ووفقاً لتاريخ ورودها ، وتعطى إيصالات لمقدميها . ويعلن المدير مقدم الطلب ومن قدم بشأنه أو بشأنهم الطلب بدون رسوم ، وذلك لكى يقدموا ملاحظاتهم كتابة أو مشافهة بنفسهم أو بوكيل عنهم أمام اللجنة التى تنظر فى هذه الطلبات .

ومن اليوم السادس من شهر فبراير حتى الخامس عشر منه يودع كشف الطلبات السابقة بالمديرية . ولكل ناخب مدرج الاسم أن يطلع عليه (م ١٢) .

(ج) الفصل فى الطعون :

هذه الطلبات تنظر على درجتين : وتكون أولاهما (وفقا للمادة ١٣ من قانون سنة ١٩٣٥) أمام لجنة مكونة من المدير رئيسا ، ومن قاض يعينه رئيس المحكمة الابتدائية ، ومن عضو نيابة يعينه النائب العمومى . ويكون الحكم فى هذه الطلبات من الخامس عشر من فبراير إلى الخامس عشر من مارس من كل سنة وبغير رسوم . وإذا غاب المدير تكون الرئاسة للقائم بأعماله ، وتعرض قرارات اللجنة من الخامس عشر إلى الحادى والثلاثين من مارس فى مقر المديرية . وإذا لم يصدر قرار اللجنة فى طلب من الطلبات المقدمة إلى المدير فى الميعاد المحدد على النحو السابق أو لم يعرض قرارها اعتبر ذلك رفضا للطلب .

أما الدرجة الاستئنافية فقد نظمتها المادتان ١٤ و ١٥ وفيما يلى نصهما :

م ١٤ — « لكل ذى شأن كما لكل ناخب مدرج اسمه فى أحد جداول دائرة الانتخاب أن يستأنف قرارات اللجان إلى المحكمة الابتدائية الواقع فى دائرة اختصاصها مقر اللجنة التى أصدرت القرار وذلك من أول أبريل إلى العاشر منه وكذلك الحكم إذا لم يعرض قرار اللجنة فى أحد الطلبات .

« ويرفع الاستئناف بعريضة ترفق بها صورة القرار والأوراق التى يستند إليها المستأنف .

« ويوقع رئيس المحكمة فى ذيل العريضة بتاريخ الجلسة ويعلن إلى ذوى الشأن صورة تلك العريضة والأمر الصادر بتحديد الجلسة خمسة أيام قبلها .

« ويقضى فى هذه الطلبات على وجه السرعة وبعد سماع أقوال النيابة العمومية ويكون قرار المحكمة نهائيا وبلا رسوم .

« ويجوز الحكم بغرامة لا تتجاوز خمسمائة قرش على من يرفض استئنافه » .

م ١٥ — « تخطر المحكمة المدير أو المحافظ بما أصدرته من القرارات ناقضاً لقرارات اللجان فى الخمسة الأيام التالية للقرار ، وحتى هذا الاخطار يكون لقرارات اللجان كل ما يترتب عليها من الآثار » .

ولقد أضافت المادة ١٦ إلى ذلك قولها :

« يجوز لكل ناخب مدرج اسمه فى أحد جداول دائرة الانتخاب أن يدخل خصما أمام اللجنة المنصوص عليها فى المادة الثالثة عشرة أو أمام المحكمة فى أى نزاع بشأن إدراج إسم أو حذفه ولو لم يكن طرفا فى القرار الصادر من اللجنة »

(د) مدة القيد بالجداول :

ويلاحظ فى النهاية أن المدة التى كان يشترط مضيها على القيد بجداول الانتخاب قد تدهورت بالتدريج حتى قضى عليها كلية فى القانون الحالى رقم ٦٨ لسنة ١٩٣٦ (الذى أعاد نشر القانون رقم ١٧ لسنة ١٩٢٨) . وأصبح بذلك شرط القيد فى أحد جداول الانتخاب بالمديرية غير معقود بأى ميقات معين . وما من شك فى أن هذا النص الأخير أفضل من النصوص السابقة عليه لما يمتاز به من تسهيل العضوية ، إذ لا مبرر للتشديد بل إن فى وضع هذا الشرط تضييقا لدائرة الناخبين . ويلاحظ أنه فى سنة ١٩١١ أيام أن كانت المدة وفقا لقانون سنة ١٩٠٩ خمس سنوات تقدم اثنان من أعضاء مجلس شورى القوانين باقتراح تخفيض هذه المدة إلى سنة ، وكان الدافع لهما على ذلك « الرغبة فى توسيع دائرة الانتخاب بصفة عامة حتى يتسنى للكثيرين من الأكفاء الراغبين فى العمل لمصلحة الأمة وبذل ما لديهم من الكفاءات والمزايا فى سبيل خدمتها أن يدخلوا فى هذه الدائرة بعد أن تزال العقبات الموضوعة فى طريقهم بدون فائدة[1] » .

٢ — دعوة الناخبين :

يحدد ميعاد الانتخاب لأعضاء مجالس المديريات بنفس الطريقة التى يحدد بها ميعاد انتخابات البرلمان ، فتحدد الانتخابات العامة بمرسوم بينما تحدد التكميلية بقرار من وزير الداخلية . ويلاحظ فى هذا الشأن أن القانون الحالى (رقم ١٤٨ لسنة ١٩٣٥) لم يشترط

(١) مجموعة محاضر مجلس شورى القوانين سنة ١٩١١ — ١٩١٢ ص ٣٨

ما اشترطه قانون الانتخاب الصادر سنة ١٩٣٠ (م ٢٨) من ضرورة نشر المرسوم أوالقرار قبل الانتخاب بشهر على الأقل . ويبدو لنا أنه من المفيد اشتراط مدة من هذا القبيل ولتكن خمسة عشر يوما فقط .

٣ — الترشيحات :

بعد نشر المرسوم أو القرار على النحو السابق يصح للأفراد أن يقدموا ترشيحاتهم وأن يدفعوا فى نفس الوقت مبلغ خمسين جنيهاً تأميناً للخزانة بالمديرية (وتخفض قيمة هذا التأمين إلى النصف بالنسبة لمرشحى الدر) . هـذا المبلغ يفقده المرشح ويخصص للأعمال الخيرية بالدائرة الانتخابية إذا تنازل المرشح عن الترشيح أولم يحصل فى الانتخاب على عشر الأصوات الصحيحة المعطاة على الأقل . وفى بحر عشرة أيام من نشر المرسوم أو القرار الخاص بدعوة الناخبين يحصل تقديم الترشيحات إلى المديرية كتابة ومعها الايصال الخاص بدفع قيمة التأمين السابق ذكره وتقوم المديرية بتقييد هذه الترشيحات مع إعطاء إيصال عن كل منها حسب تاريخ وصوله .

وشرط التأمين هذا غير مأخوذ به فى فرنسا ونعتقد أنه من الخطأ الأخذ به فى مصر بالنسبة لانتخاب أعضاء مجالس المديريات . ولعل إيراد هـذا الشرط قد أتى سهواً من المشرع لم يتنبه اليه بل انزلق فى هذا السبيل وأخذ به منـذ سنة ١٩٢٨ على غرار النصوص الخاصة بانتخاب أعضاء البرلمـان . ولـكنه نسى ما هنالك من فارق بين الحالين . فاذا رجعنا إلى الحـكمة المقصودة من هذا النص — والتى أفصح بيانها فى سنة ١٩٢٨ رئيس مجلس الشيوخ — نجد أن المقصود هو منع الطهاة والخدم والبوابين وأمثالهم من الزج بأنفسهم فى هذه الترشيحات . فان صح هذا القول بالنسبة لانتخاب أعضاء البرلمـان حيث لا يشترط فى المرشح أى نصـاب مالى فانه لا يقبل مطلقاً بالنسبة لأعضاء مجالس المديريات حيث اشترط المشرع أن يدفع المرشح ثلاثين جنيهاً سنوياً كضريبة أطيان فى المديرية . فهذا الشرط وحده يكفى لاقصاء طبقة الخدم والطهاة والبوابين عن الترشيحات .

إن الغاية التى قصد اليها هذا الشرط والتى قام على أساسها متوفرة بدونه ، فلا حاجة له ولا غاية تبرره . ثم هو فوق ذلك كله معيب من ناحية كونه يبعد البعض عن الترشيحات وينفرهم منها لاحتمال فقدانهم مبلغ التأمين .

٤ — عملية الانتخاب :

يلاحظ فى هذا الشأن أن تكوين واختصاصات الهيئة التى تشرف على الانتخاب والقواعد المتعلقة بذلك تطبق أساساً على كل من الانتخابات العامة وانتخابات مجالس المديريات ، فاذا رجعنا إلى المادة ٤ من القانون الخاص بانتخاب هذه المجالس (رقم ٦٨ لسنة ١٩٣٦) نجدها تقول :

« فيما عدا ما هو مذكور فى المادة السابقة 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 المديريات ، وفى حالة انتخاب عضوين عن دائرة واحدة يكون للناخب صوت لكل عضو ولا يجوز له أن يحصر الصوتين فى مرشح واحد.

« غير أنه يجب أن ترسل احدى نسختى محضر الانتخاب المنصوص عليهما فى المادة ٤٨ من قانون الانتخاب رقم ١٤٨ لسنة ١٩٣٥ إلى المديرية مع جميع أوراق الانتخاب فى اليوم التالى لاعلان النتيجة على الأكثر وترسل النسخة الثانية فى الوقت نفسه إلى وزير الداخلية ».

(ا) لجنة الانتخاب :

تنص المادة ٣٤ على تأليف لجنة تناط بها إدارة الانتخاب فى كل دائرة عامة أو فرعية وتؤلف من قاض أو عضو نيابة أو أحد موظفى الحكومة يعينه وزير العدل وتكون له الرئاسة ، ومن مندوب من قبل وزير الداخلية ومن ثلاثة ناخبين على الأقل ليسوا مرشحين .

ويلاحظ أن هذه اللجنة قد تطورت فى مصر تطوراً رجعياً بعض الشىء فتضاءلت من ناحية ضمانات تعيين الأعضاء المعينين بها ، ومن ناحية أخرى اكتسبت هذه اللجنة

بالتدريج صبغة حكومية أكثر منها شعبية . ويلاحظ مع كل أسف أن هذه الصبغة كانت أحيانا سلماً لارتكاب مايندى له الجبين من تعسف وتحايل وتدليس .

أما من ناحية الأعضاء المعينين بها فقد كانوا اثنين سنة ١٨٨٣ وما زالوا كذلك حتى اليوم . وقد كان هذان العضوان سنة ١٨٨٣ هما أحد قضاة المحكمة الابتدائية ومندوب من وزارة الداخلية . ويلاحظ أنه ما زال محتفظاً بهذا المندوب حتى اليوم . أما العضو الثانى فقد تغير خلال القوانين المتعاقبة . فلقد كان من الميسر فى ظل قانون سنة ١٨٨٣ أن يكون هذا العضو قاضياً نظراً لقلة عدد المندوبين (إذ كان الانتخاب حينذاك على درجتين) ولأن المديرية كانت تعتبر دائرة انتخابية واحدة . على أن المشرع لم يعدل عن هذه القاعدة فى قانون سنة ١٩٠٩ الذى جعل دوائر الانتخاب تتعدد فى المديرية بتعدد مراكزها ، وعلى نحوه جاء قانون سنة ١٩١٣ أيضاً . ومن بعد ذلك أخذ قانون الانتخاب الصادر سنة ١٩٣٠ بنظام الانتخاب على درجتين ولكنه لم يشترط أن يكون العضو الثانى قاضياً فى كل الأحوال إنما قرر (وفقا للمادة ٣٤ منه) أن يكون هذا العضو أحد ثلاثة : قاضيا أو عضو نيابة أو واحدا من موظفى الحكومة يعينه وزير العدل ، ويلاحظ أن عدد الدوائر الانتخابية بالمديرية كان فى سنة ١٩٣٠ كما كان فى قانونى سنة ١٩٠٩ وسنة ١٩١٣ معادلا لعدد المراكز فى كل مديرية .

من ذلك نرى أن العضو الثانى الذى يعينه وزير العدل كان فى سنة ١٨٨٣ أحد قضاة المحكمة الابتدائية ، وفى سنة ١٩١٣ كان أحد اثنين : قاضيا أو عضو نيابة ، وفى سنتى ١٩٣٠ و ١٩٣٥ أصبح هذا العضو واحدا من ثلاثة قاضيا أو عضو نيابة أو موظفاً من موظفى الحكومة يعينه وزير العدل . ومن هذا يتضح أن ازدياد عدد الدوائر الانتخابية قد أدى إلى نقص الضمانات التى تحيط تعيين العضو الذى يختاره وزير العدل وإلى ضعف استقلاله وقد مهد ذلك السبيل لكثير من الأخطاء ، وإلى انتهاك حرمة القانون وإهدار حرية الانتخابات وهى حجر الزاوية فى كل نظام نيابى .

وإنا نقترح علاجا لهذه المسألة أن تغلّب على اللجنة السابقة الصفة الانتخابية لاصفة التعيين وأن تكون هذه الصفة فعلية (كما كان الحال سنة ١٨٨٣) لا قولية ، وذلك على النحو الذى سنبينه . .

أما بالنسبة للأعضاء المنتخبين فإن عددهم لم يتغير أيضا منـذ سنة ١٨٨٣ ، فلقد كانوا ولا يزالون ثلاثة .

على أنه لا يصح أن يخدعنا القول بأن لجنة الانتخاب مكونة من ثلاثة أعضاء منتخبين واثنين معينين فيحملنا على الاعتقاد بغلبة الصـفة الانتخابية على هذه اللجنة . فالحقيقة على عكس ذلك لأن الأعضاء المنتخبين لم يعودوا اليوم منتخبين حقا كما كانوا فى سنة ١٨٨٣ ، فالتطور فى هذه النقطة وإن لم يغير من عدد الأعضاء المنتخبين ولا من تسميتهم ، إلا أنه نال من حقيقة صفتهم ، فبعد أن كانوا فى سنة ١٨٨٣ منتخبين بواسطة الناخبين المندوبين أنفسهم ومن بينهم ، (بحضور المدير وبشرط معرفة القراءة والـكتابة) أصبحوا منذ سنة ١٩٢٣ معينين فعلا منتخبين اسما ، فتعينهم لجنة مؤقتة معينة كلها بواسطة الحـكومة ، إذ تتألف (وفقا للمـادة ٣٥ من قانون الانتخاب الحالى) من القاضى أو عضو النيابة (الذى يعينه وزير العدل) رئيسا ، ومن مندوب وزارة الداخلية ، ومن ثلاثة ناخبين ملمين بالقراءة والـكتابة غير مرشحين يختارهم العضوان المعينان لا الناخبون ولا المرشحون . فمن هؤلاء الأعضاء الخمسة الذين لا دخل للناخبين ولا للمرشحين فى تعيينهم تتكون لجنة الانتخاب المؤقتة . وهذه اللجنة المعينة هى التى تتولى يوم الانتخاب اختيار ثلاثة من الناخبين يكوّنون بانضمامهم إلى العضوين المعينين السابق الذكر (وهما الرئيس ومندوب الداخلية) لجنة الانتخاب النهائية . وذلك بالـكيفية التى نصت عليها المـادة ٣٥ من قانون الانتخاب الحالى حيث تقول (*) :

« ... لـكل مرشح أن يعين خمسة من الناخبين يبلغ أسماءهم كتابة إلى رئيس لجنة الانتخاب الوقتية فى اليوم السابق على يوم الانتخاب ، وينتخب هؤلاء الناخبون المعينون من قبل المرشحين من بينهم ثلاثة . ويحصـل الانتخاب فى قاعة الانتخاب وفى اليوم المحدد له بواسطة الناخبين المعينين الحاضرين وبالأغلبية النسبية ، وتتبع فى ذلك القواعد المقررة فى المواد ٤٠ و ٤١ و ٤٢ من هـذا القانون . فاذا تساوت الأصوات حصـل

(*) نلفت النظر الى أن هذه المادة عدلت بالقانون رقم ١١ الصادر فى أول فبراير سنة ١٩٤٣ [ظ . ملحق هذه الرسالة].

الاقتراع بين المتساوين ، ومن عينته القرعة كان عضواً باللجنة . وإذا تعذر بعد مضى ساعة من الزمن المحدد للبدء فى عملية الانتخاب تأليف اللجنة النهائية للانتخاب سواء لعدم تعيين الناخبين من قبل المرشحين بالطريقة القانونية أو لعدم حضورهم فتصبح اللجنة الوقتية نهائية ... » .

على أن قانون الانتخاب الصادر فى سنة ١٩٣٠ قد واجه هذه المسألة بصورة تمتاز بصفة خاصة بجعلها عدد هؤلاء الأعضاء « المنتخبين » يتراوح مابين ٣ و ٥ وذلك تبعاً لعدد المرشحين ، مما نعتقد أفضليته على النصوص الحالية . وهذا ما نصت عليه المادتان ٣٦ و ٣٧ من قانون سنة ١٩٣٠ بقولها [١] :

م ٣٦ : «يختار رئيس لجنة الانتخاب ومندوب الداخلية المشار إليهما فى المادة السابقة متفقين قبل يوم الانتخاب من كشف مندوبى الدائرة العامة أو الفرعية ، إذا كانت الدائرة مقسمة إلى دوائر فرعية ، ثلاثة مندوبين يعرفون القراءة والكتابة غير مرشحين ليكوّنوا معهما اللجنة المؤقتة التى تقوم يوم الانتخاب بالاجراءات اللازمة لتأليف لجنة الانتخاب النهائية المنصوص عليها فى المادة السابقة .

« وإذا غاب يوم الانتخاب واحد أو أكثر من المندوبين الذين وقع عليهم الاختيار ليكوّنوا اللجنة الوقتية أكملها الرئيس من الحاضرين بقدر من غاب » .

م ٣٧ : « يكون اختيار المندوبين الذين تتألف منهم اللجنة النهائية بالكيفية الآتية :

« لكل مرشح أن يعين مندوبا يمثله فى اللجنة المذكورة . ويجب عليه لهذا الغرض أن يبلغ اسمه كتابة إلى رئيس اللجنة الوقتية فى اليوم السابق ليوم الانتخاب .

« فاذا وجد أكثر من مرشحين اثنين وكانوا تابعين لاحزاب مختلفة أو تقدموا بصفة منتمين إلى أحزاب مختلفة وجب أن يتفق مرشحو كل حزب على تعيين مندوب

---

(١) الذى يهمنا بالذات هو تكوين لجنة انتخاب النواب والشيوخ بصرف النظر عن اللجنة التى كان يناط بها انتخاب الناخبين المندوبين فى قانونى سنة ١٩٢٣ وسنه ١٩٣٠ حيث كان الانتخاب غير مباشر . أما الآن فلا انتخاب (وفقاً للقانون رقم ١٤٨ لسنة ١٩٣٥) انتخاب مباشر فاستتبع الغاء النصوص الخاصة بالناخبين المندوبين .

واحد يمثلهم جميعاً . فاذا لم يتفقوا يقترع فيما بين المندوبين المعينين من قبلهم لاختيار المندوب الذى يمثلهم جميعاً . ولتطبيق هذه الفقرة يعتبر المرشحون المستقلون أنهم تابعون لحزب واحد .

« وفى جميع الأحوال إذا زاد عدد المندوبين المعينين أو المختارين طبقا لقواعد هذه المادة على خمسة يختار من بينهم بالاقتراع خمسة مندوبين فقط ليكونوا أعضاء فى اللجنة النهائية .

« وتجرى اللجنة الوقتية عملية الاقتراع المنصوص عليها فيما تقدم يوم الانتخاب » .

وإننا لنفضل الأخذ أساساً بهذه الطريقة التى اتبعها قانون سنة ١٩٣٠ على أن تبسط تلك التفصيلات المعقدة التى قد تعرقل تكوين اللجنة بالطريقة الانتخابية المنصوص عليها ، فتتحول اللجنة المؤقتة إلى لجنة نهائية تتولى بنفسها عملية الانتخابات دون أن يكون فيها أى عضو منتخب ، ونفضل أن يتراوح عدد الاعضاء بين ثلاثة وخمسة يختارون بواسطة المرشحين (كما فى قانون سنة ١٩٣٠) إنما بالطريقة الآتية :

(١) يختار كل مرشح ناخبا أصليا واثنين احتياطيين يبلغ أسماءهم كتابة إلى رئيس اللجنة المؤقتة فى اليوم السابق على يوم الانتخاب .

(٢) يجب أن يعتبر هذا الاختيار سراً لا يفضى به رئيس اللجنة إلى أحد ويجب ألا يفض الخطابات الخاصة بذلك إلا عند الشروع فى تكوين اللجنة النهائية .

على هذا النحو يمكن أن تتفادى من ناحية ما يترتب على تخلف العضو الأصلى أو النائب عنه طواعية أو كرها ، فاذا فرض وتخلف هذا العضو مع العضوين الاحتياطيين كليهما وجب أن يكون الحق للمرشح فى اختيار من يحل محلهم ، فان لم يفعل اختار رئيس اللجنة المؤقتة العضوين المطلوبين .

(٣) تقضى النصوص الحالية بامكان صيرورة اللجنة الوقتية نهائية لمجرد تعذر تأليف اللجنة النهائية بعد مضى ساعة على الزمن المحدد للبدء فى عملية الانتخاب بسبب عدم تعيين الأعضاء المنتخبين بواسطة المرشحين (أو لعدم حضورهم) . هذه العبارة الأخيرة من الخطورة بمكان لأنها تمكن الحكومة من حجز هؤلاء الأعضاء لأى سبب كان

كان حتى تتمكن بعد مضى الساعة المنصوص عليها أعلاه من أن تحرم خصومها السياسيين من الاشتراك فى تكوين اللجنة النهائية . وليس بخاف مقدار ما لهذا من أثر فى أشخاص الناخبين وفى تسهيل التزوير فى عملية الانتخاب . إن هذه الثغرة يجب أن نسدها فى نظامنا الانتخابي ونعتقد أن الطريقة التى اقترحناها كفيلة بذلك .

ويلاحظ فى النهاية أن كلا من اللجنتين السابقتين (الوقتية والنهائية) تختار من بينها كاتب سر يقوم بتحرير محاضر عملية الانتخاب التى قامت بها اللجنة وبتلاوتها عليها فى آخر الجلسة وذلك وفقاً لنص المادة ٣٥ من القانون الحالى رقم ١٤٨ لسنة ١٩٣٥

(ب) التصويت :

على هذا النحو تتكون لجنة الانتخاب التى تتولى الاشراف على عملية التصويت . وتنتظم تلك العملية فيما يتعلق بانتخاب أعضاء مجالس المديريات نفس القواعد المطبقة بالنسبة لانتخاب أعضاء مجلس النواب . ومن ذلك نص المادة ٣٦ التى تعهد بحفظ النظام فى جمعية الانتخاب الى رئيس اللجنة المذكورة ، وله كذلك حق طلب رجال البوليس أو القوة العسكرية عند الضرورة ، كما أن للمدير فى جميع الأحوال — وفقاً لنص المادة ٣٦ كذلك — مراقبة اجتماعات الانتخاب فى جميع الأحوال والتداخل عند الحاجة لاقرار النظام العام . على أنه لا يجوز أن يدخل البوليس أو القوة العسكرية قاعة الانتخاب إلا بناء على طلب رئيس اللجنة .

ولقد أضافت المادة ٣٧ الى هذا منع غير الناخبين والمرشحين من حضور جمعية الانتخاب . وبالنسبة للناخبين والمرشحين أنفسهم لا يجوز لهم حضور الجمعية حاملين سلاحا . ولكن للمرشحين دائماً حق الدخول فى قاعة الانتخاب .

ويجب أن يحضر أثناء عملية الانتخاب ثلاثة على الأقل من أعضاء اللجنة السابق ذكرها ، منهم كاتب السر . فاذا نقص العدد عن ثلاثة أثناء الاجراءات وجب على الرئيس إكماله من الناخبين الحاضرين . وإذا غاب الرئيس قام مقامه العضو الذى يعينه هو . وكذلك يعين الرئيس العضو أو الناخب الذى يقوم مقام كاتب السر حالة تغيب هذا الاخير (المادتان ٣٧ و ٣٨) .

وتدوم عملية الانتخاب وفقاً للمادة ٣٩ من الساعة الثامنة صباحاً الى الساعة الخامسة مساء . ولقد أشارت هذه المادة أيضاً الى أنه إذا وجد فى جمعية الانتخاب الى الساعة الخامسة مساء ناخبون لم يبدوا آراءهم قامت لجنة الانتخاب بتحديد كشف بأسمائهم ، وتستمر عملية الانتخاب إلى ما بعد إبداء آرائهم . على هذا النحو نجد المشرع المصرى قد سمح بتأجيل ساعة إنهاء عملية الانتخاب الى ما بعد الساعة الخامسة مساء وذلك على عكس ما ذهب اليه القانون الفرنسى الذى أباح تقديم ساعة البدء بقرار من المدير مع أن التصويت يبدأ فى فرنسا الساعة السابعة صباحاً (لا الثامنة) . وحبذا لو أباح الشارع المصرى هذا التقديم أيضاً .

ويحصل الانتخاب (طبقاً للمادة ٣٩ من القانون الحالى) بالاقتراع السرى .

ويلاحظ أن المشرع المصرى قد أوجد تنظيما خاصاً لتصويت الأميين وذلك بنصه فى المادة ٤٢ على أن الناخبين الذين لا يستطيعون أن يثبتوا بأنفسهم آراءهم على أوراق الانتخاب يبدونها شفاهاً بحيث يسمعهم أعضاء اللجنة وحدهم . وفى هذه الحالة يثبت كاتب السر رأى كل ناخب فى ورقة يوقع عليها الرئيس .

إننا لانريد الذهاب إلى أكثر من ذلك فى تفاصيل عملية التصويت وإنما نشير بصفة خاصة إلى نقطة تبدو لنا من الأهمية بمكان متصلة بنص المادة ٤١ من قانون الانتخاب الحالى التى تقول :

« على كل ناخب أن يقدم للجنة عند إبداء رأيه شهادة قيد اسمه بجدول الانتخاب .
« ومن أضاع شهادته قبلت اللجنة رأيه بعد تحققها من شخصيته » .

هذا النص بدوره على جانب كبير من الخطورة لأنه يمكن من مرور أشخاص أمام صندوق الانتخاب لاحق لهم فى الاشتراك فى التصويت ، بل ويمكن من أن يباشر كثيرون حقوق غيرهم الانتخابية مستعيرين أسماء أشخاص غائبين أو آخرين متوفين . كل ذلك مرجعه جهل اللجنة لشخصية العضو أو تغاضيها إن لم نقل عملها أحيانا على هذا التلفيق الذى يشوه صورة النظام النيابى ويطعن الديمقراطية طعنة نجلاء . لذلك نرى ضرورة إدخال نظام « بطاقات الشخصية » (Cartes d'identité) الشائع استعمالها فى البلاد

الأجنبية . فبهذه الطريقة نتحاشى مثل هذه المخالفات الجريئة وفى الوقت نفسه نحقق كثيراً من الفوائد العملية التى ليس هذا مقام تفصيلها . ويكفى أن نذكر من بينها محاربة هذا العدد الضخم من الهاربين من الخدمة العسكرية والقضاء على كثير من الوسائل الاجرامية فى البلاد . وكم سمعنا فى مصر عن مشروعات بشأن هذه البطاقات ولكنها كانت ولا زالت للأسف أقوالا لاطائل من ورائها .

كما نقترح أن تجرى الانتخابات فى مصر على الأقل فيما يتعلق بالانتخابات المحلية يوم الجمعة حتى يتمكن أكبر عدد مستطاع من الناخبين من استعمال حقوقهم الانتخابية وحتى لاتتعطل أعمال الدولة . ولقد أخذ المشرع الفرنسى بمثل هذه القاعدة مقرراً أن يكون إجراء الانتخابات يوم العطلة الأسبوعية هناك ، أى يوم الأحد ، وذلك وفقاً للقانون الصادر فى ٢١ يوليه سنة ١٩٣١

ويجب ألا تكون هذه القاعدة مقصورة على الانتخابات العمومية بل يجب أن تشمل أيضاً الانتخابات التكميلية .

(ج) فرز الأصوات :

بعد عملية التصويت على النحو السابق يعلن الرئيس ختام عملية الانتخاب فى الحدود السابق بيانها ثم يؤخذ فى فرز الآراء التى أعطيت ، ويجب (وفقاً لنص المادة ٤٤) الختم على صناديق أوراق الانتخاب بالدوائر الفرعية لفرزها معاً فى الثلاثة الأيام التالية ليوم الانتخاب على الأكثر بواسطة لجنة الفرز التى تتكون من رئيس لجنة الانتخاب فى مركز الدائرة الأصلية رئيساً ومن عضو من كل لجنة فرعية يختاره أعضاؤها .

(د) الأغلبية :

ينتخب عضو مجلس المديرية بالأغلبية المطلقة لعدد الأصوات « الصحيحة » التى أعطيت (وذلك وفقاً لنص المادة ٤٧ من قانون الانتخاب رقم ١٤٨ لسنة ١٩٣٥ المعدلة بالقانون رقم ٢٥ الصادر فى ٦ مارس سنة ١٩٣٩) ، فهذا النص الخاص بانتخاب أعضاء مجلس النواب ينطبق كذلك على انتخابات مجالس المديريات دون حاجة إلى نص

خاص ، وذلك لأن المادة الرابعة من القانون رقم ٦٨ لسنة ١٩٣٦ الخاص بانتخاب أعضاء مجالس المديريات والتى أحالت على هذه المواد من قانون الانتخاب العام قد قالت صراحة « . . . . وما يدخل عليها من التعديلات » .

كما يلاحظ أنه إذا لم تسفر نتيجة الانتخابات عن حصول أحد المرشحين فى المرة الأولى على الأغلبية المطلقة المطلوبة يعاد الانتخاب فى مدى خمسة أيام (ونفضل أن تحدد ليوم الجمعة التالى) بين المرشحين اللذين نالا أكبر عدد من الاصوات . فاذا تساوى معهما أو مع أحدهما واحد أو أكثر من المرشحين الآخرين اشتركوا جميعهم فى الانتخاب الثانى حيث يؤخذ بالاغلبية النسبية لعدد الاصوات الصحيحة المعطاة ، فاذا حصل اثنان فأكثر من المرشحين فى هذه المرة على أصوات متساوية كانت الاولوية لمن تعينه القرعة وتجريها اللجنة (م ٤٧) .

(هـ) نتيجة الانتخاب :

إذا ماتم فرز الأصوات أعلن رئيس اللجنة اسم العضو المنتخب ، ثم يرسل وزير الداخلية إلى هذا العضو شهادة بانتخابه .

٥ — الطعن فى الانتخاب :

واجه المشرع المصرى حالات الطعن فى انتخابات أعضاء مجالس المديريات وذلك بنصه فى المادة الخامسة من القانون رقم ٦٨ لسنة ١٩٣٦ على أن تتبع فى هذا الشأن أحكام الباب الخامس من القانون رقم ١٤٨ لسنة ١٩٣٥ الخاص بالجرائم التى تقع أثناء الانتخابات البرلمانية ، ولقد أوردنا نص هذا الباب فى ملحق هذه الرسالة مما يغنينا عن الدخول هنا فى تفصيلاته . على أن قانون سنة ١٩٣٦ (الحالى) قد أورد فى هذا الشأن المواد ٦ و ٧ و ٨ التى تقرر أحكاما خاصة بالانتخابات الاقليمية التى نحن بصددها والتى نخصها هنا بالدراسة :

(ا) من له حق الطعن فى الانتخاب :

هذا الحق مقرر وفقا للمادة السادسة لكل ناخب فى الدائرة المطعون فى انتخابها وذلك بعريضة يقدمها إلى المدير تشتمل على الاسباب التى يبنى عليها طلبه . ويكون توقيع

هذا الناخب مصدقا عليه ، ويجب أن يقدم الطعن فى الخمسة عشر يوما التالية لاعلان نتيجة الانتخاب على الأكثر .

ويتمتع بهذا الحق وبنفس الطريقة أيضا كل مرشحى الدائرة المطعون فى انتخابها. كما اعترف به لوزير الداخلية على أن يكون ذلك بكتاب يصل إلى رئيس النيابة مشتملا على الاسباب التى يستند إليها الطلب ، وذلك فى الخمسة عشر يوما التالية لاعلان نتيجة الانتخاب على الأكثر .

والطعون التى تصل المدير يبعث بها فى ظرف الثمانية الأيام التالية إلى رئيس نيابة المحكمة الابتدائية الكائن بدائرتها مجلس المديرية وعلى هذا الاخير تقديم كل هذه الطعون إلى المحكمة المذكورة للفصل فيها .

ويلاحظ فى هذا الشأن أن بعض أعضاء مجلس النواب قد أرادوا أن يعترف لمجلس المديرية بحق الفصل فى هذه الطعون أسوة بمجلس النواب ، ولكن لم يلق هذا الرأى نجاحا ، لأن « هناك فرقا كبيرا — على حد تعبير مقرر لجنة الداخلية بمجلس النواب[١] — بين مجلس النواب الذى هو هيئة تشريعية وبين مجلس المديرية . فمجلس النواب باعتباره مجلسا تشريعيا ترك له الفصل فى صحة نيابة أعضائه ، أما مجلس المديرية فليست متوفرة فيه الشروط التى تتوافر فى مجلس النواب . لهذا لم يمنح هذا الحق[٢] ») .

ولقد أضاف أحد الأعضاء إلى ذلك قوله : « إن البرلمان هيئة تشريعية لها حق المراقبة على الهيئة التنفيذية ، والسلطة القضائية معتبرة جزءا من السلطة التنفيذية . فلا يجوز أن تتحكم السلطة التنفيذية فى السلطة التشريعية لانها سلطة مغايرة لها . أما مجلس المديرية فهو جزء من السلطة التنفيذية فى الواقع فلا مانع بل من مصلحة أعضائه أن يفصل القضاء فى صحة نياتهم[٣] . . . . » .

---

(١) جلسة مجلس النواب فى ١٠ يناير سنة ١٩٢٨

(٢) المناقشات البرلمانية فى القوانين (قانون رقم ١٧ لسنة ١٩٢٨) ص ١٢٤

(٣) مجموعة ، المناقشات البرلمانية للقوانين ، المرجع السابق . كلمة أحمد رمزى بك .

(ب) الفصل فى الطعون (*) :

نصت على ذلك المادة الثامنة من قانون انتخاب مجالس المديريات الحالى بقولها : « تحكم المحكمة الابتدائية بهيئة مدنية وبطريق الاستعجال حكما غير قابل للمعارضة ولا للاستئناف وبغير رسوم فى الطلب المقدم اليها ، وذلك بعد اعلان المنتخب والناخب أو المرشح الذى قدم الطلب لابداء أقوالهما وأقوال النيابة العمومية .

« ويجب على النيابة العمومية إخطار العضو المطعون فى انتخابه بأسباب الطعن قبل الجلسة بسبعة أيام على الأقل » .

واننا لنلاحظ أن اباحة الطعن فى الانتخاب على هذا النحو قد أثارت اعتراضات البعض خصوصاً بين أعضاء الجمعية العمومية ومجلس شورى القوانين فى سنتى ١٩١١ و١٩١٢ حيث قيل ان بعض الأشخاص يعملون على الاستفادة من النصوص بغية الوصول إلى أغراض معينة ، فيقدمون على طعون كيدية حتى إذا ما نالوا بغيتهم — أى الثمن — تنازلوا عن هذه الطعون أو تخلفوا عن الجلسات . ولذلك اقترح البعض فى سنة ١٩١١ إلزام الطاعن الذى يفشل فى طعنه بمصاريف الدعوى وبأتعاب المحاماة وبتعويض مالى . ولقد وافقت على هذا الاقتراح الجمعية العمومية فى سنة ١٩١٢ (١) .

على أن هذا الرأى لم يعمل به إلا فى قانون ١٩٣١ وعلى نحو جزئى ، وذلك بالنص الوارد فى المادة الثامنة من قانون انتخاب أعضاء مجالس المديريات رقم ٤٣ لسنة ١٩٣١ التى نصها . « ويجوز الحكم على المندوب أو المرشح الذى يرفض طلبه بغرامة لا تتجاوز عشرين جنيها . كما يجوز أيضاً الحكم عليه بتعويضات لمصلحة الشخص المنتخب إذا تبينت المحكمة أن الطلب كيدى . وفى هذه الحالة يتعين سماع أقوال مقدم الطلب (٢) » . هذا النص لم يأخذ به القانون الحالى رقم ٦٨ لسنة ١٩٣٦ رغم ماله من فائدة لا تخفى وبخاصة إذا ما خفضت قيمة الغرامة التى يمكن الحكم بها إلى عشرة جنيهات على الأكثر .

(*) أصبحت جهة الفصل فى هذه الطعون الآن «مجلس الدولة» [م ٣ ق ١١٢ لسنة ١٩٤٦]

(١) محاضر الجمعية العمومية لسنة ١٩١٢

(٢) المرجع السابق ص ٤١

أما من حيث آثار الطعن فى الانتخاب فاننا نلاحظ أن العضو يظل على عضويته طالما لم يصدر حكم المحكمة فاصلا ضده . واذا ما صدر الحكم لم يجز الطعن فيه بالمعارضة أو بالاستئناف . وهذا يبدو لنا أبسط وأفضل من الحكم الوارد فى القانون الفرنسى حيث يجوز للمدير ولذى المصلحة من الطرفين أن يطعن أمام مجلس الدولة فى الحكم الصادر من مجلس ديوان المديرية بهذا الشأن وذلك فى بحر شهر من اعلان الحكم .

* * *

الآن وقد فرغنا من دراسة مبدأ الانتخاب فى ذاته وفى إجراءات تطبيقه المختلفة نكون قد أتممنا بحث مجالس المديريات من حيث تكوينها . وهنا يجب منطقياً أن نتناول دراسة هذه المجالس من حيث طريقة سيرها فى أعمالها ، وهو موضوع الباب الثانى كما سبق أن نوهنا .

الفصل الثانى

نظام سير مجالس المديريات فى أعمالها

(أولا) أدوار الانعقاد :

يقصد بدور الانعقاد لأية هيئة من الهيئات الفترة التى تعقد فيها جلساتها . ولذلك جاء نص المادة ٣١ من القانون الحالى (رقم ٢٤ لسنة ١٩٣٤) مقرراً أن الدور عبارة عن جلسة أو جلسات متتالية تنعقد بناء على دعوة واحدة .

ويلاحظ فى هذا الشأن أن المشرع المصرى قد نص منذ سنة ١٩٠٩ على ضرورة توجيه الدعوة للاجتماع ثلاثة أيام قبل الميعاد المحدد للجلسة ، وأن يكون إرسالها بواسطة المدير . وعليه فالمدير هو الذى يدعو مجلس المديرية إلى الانعقاد . ولقد نص القانون الحالى على أن يكون لمجلس المديرية دور اجتماع عادى فى كل شهر مرة على الأقل بدعوة من المدير . كما نص على ألا ينفض دور الاجتماع إلا بعد النظر فى جميع المسائل الواردة بجدول الأعمال والمناقشة فيها (م ٣١) .

من ذلك يتضح أن الشارع ينص على أن يكون للمجلس دور اجتماع عادى مرة « على الأقل » فى كل شهر ، وهذا يفيد أن الاجتماع الثانى مثلا يظل اجتماعاً عادياً طالما ان المشرع المصرى — على خلاف ما ذهب إليه الشارع الفرنسى — لم يحدد فترة زمنية معينة خلال العام للاجتماع أو للاجتماعات العادية حتى كان يصح القول بأن كل اجتماع يحدث خارج هذه الفترة — سواء كان ذلك الاجتماع بدعوة المدير من تلقاء نفسه أو بناء على طلب الأعضاء كما سنرى — يعتبر اجتماعاً غير عادى . فما دام الاجتماع يعتبر عادياً فى مصر بدعوة المدير وبدون تحديد أجل كما قلنا فان معنى هذا عدم وجود فاصل دقيق عندنا بين أدوار الانعقاد العادية وغير العادية . ولكننا قد لاحظنا فى العمل أن العادة قد جرت على أن يعتبر الاجتماع الأول من كل شهر اجتماعاً عادياً بينما يعتبر

كل انعقاد يحدث بعد ذلك دوراً غير عادى ، وفى هذا إهدار لكلمتى « على الأقل » الواردتين بالمادة .

ولا يخفى بعد ذلك أن الشارع المصرى إنما يريد حمل المجالس على الاجتماع بأكبر قدر مستطاع ولهذا حدد لاجتماعها حداً أدنى ولم يضع له حداً أعلى كما فى فرنسا (حيث للمجلس العام دوران عاديان فى السنة) ولا شك أن هذا الروح مشكور من جانب المشرع المصرى أساسا ولكن هل حقق فعلا الغاية المرجوة منه ؟

لقد أثبت العمل أن مجالس المديريات لم تكن بالقدر الذى أراده الشارع من النشاط فى الاجتماع ، فقد ثبت لدى وزارة الداخلية أن بعض المجالس تمكث أحياناً عدة أشهر دون الاجتماع ، وإلى ذلك أشار الكتاب الدورى رقم ١٢٥ الصادر فى ٥ أغسطس سنة ١٩٣٧ والموجه إلى رؤساء مجالس المديريات مبيناً أن الاحصاء قد دل على أنه فى بحر الستة الأشهر الأولى من سنة ١٩٣٧ وجد أن ثلاثة مجالس لم تجتمع بالمرة فى بحر شهر وأن أربعة أخرى لم تجتمع مرة واحدة فى شهرين وأن مجلساً آخر لم يجتمع ثلاثة أشهر وأن اثنين لم يجتمعا بالمرة فى أربعة أشهر (١) .

فما هى إذن علة هذا القصور ؟

إننا نعتقد أن من الاسراف — نظرا لكثرة عدد أعضاء مجالس المديريات وفقا للقانون الحالى (رقم ٦٨ لسنة ١٩٣٦) حيث بلغ هذا العدد أحيانا الستين — إلزام هذه المجالس بالاجتماع شهريا . بل ان فى اجتماعها على هذا النحو مايقلل من أهمية هذا الاجتماع ، ولذلك فالأفضل ألا يجتمع مجلس المديرية بهذا العدد الضخم الا فى فترات معينة ومتباعدة بعض الشىء حتى يهتم الاعضاء والناخبون والحكومة على السواء

---

(١) ولقد كانت الحكومة حسنة الظن عندما وضعت هذا النص حيث قالت فى مذكرتها الايضاحية لمشروع النص الحالى ما يلى : « وقد يتبادر الى الذهن أن النص على اجتماع المجلس مرة فى الشهر على الأقل قد لا يمكن تنفيذه باطراد اذ ربما لا توجد لدى المجلس أعمال فى فترة يزيد مداها على الشهر . على أن هذا بعيد الاحتمال بل هو فى حكم المستحيل اذ على المجلس (فضلا عن المسائل التى تعرض عليه من جانب الحكومة طبقا لهذا القانون أو القوانين الأخرى وعن الاقتراحات التى يتقدم بها الأعضاء الى الهيئة) أن يراقب حسن سير الأعمال والمشروعات التى يديرها ويراجع المصروفات ، وغير ذلك من الأمور التى يجب أن ينظر فيها مرة فى الشهر على الأقل اذا لم تكن لديه أعمال أخرى » .

بهذه الاجتماعات كما هو الحال فى فرنسا . كما نرى أن تنشأ فى كل مجلس هيئة منتخبة بواسطة أعضائه ومن بينهم على أن تكون قليلة العدد كبيرة الخبرة جمة النشاط مستمرة الاجتماع . فهذه الهيئة تستطيع أن تجتمع بسهولة وأن تباشر أعمالها فى جو أهدأ وأقدر على الانتاج. هذه اللجنة المستديمة تسمى فى فرنسا (La Commission départementale) ونجدها فى بلجيكا أيضا تسمى (La députation permanente) . ذلك بخصوص أدوار الاجتماع العادية .

على أن المشروع قد نص على أدوار الاجتماع غير العادية بقوله : « وللرئيس (أى المدير) فى أى وقت كان أن يدعو المجلس لدور خاص . وعليه دعوته اذا تقدم اليه طلب كتابى بذلك موقع عليه من نصف الأعضاء المنتخبين على الاقل . على أنه يجوز للرئيس الامتناع عن توجيه الدعوة لدور خاص أكثر من مرة واحدة فى الشهر » (م٣١) .

ويلاحظ فى هذا الشأن أن النصوص الحالية قد جاءت أقسى من النصوص السابقة عليها من حيث اشتراطها أن يكون طلب دعوة المجلس بصفة غير عادية موقعاً عليه من نصف الأعضاء المنتخبين على الاقل . فى حين ان النصوص القديمة كانت تكتفى بتوقيع ثلث الأعضاء اطلاقا . واننا وقد اقترحنا تحديد أدوار انعقاد المجلس العادية بزمن معين (ثلاثة أدوار عادية فى العام مثلا) لانرى ضرورة للأخذ بحكم النصوص القديمة ، فيكفى أن يكون الطلب الذى نحن بصدده موقعاً عليه من ثلث الأعضاء المنتخبين فقط . ويلاحظ أن المدير اذا ماوجه اليه هذا الطلب يلزم قانونا بدعوة المجلس دون خيار له فى ذلك . كما يلاحظ أن الدعوة حق للأعضاء الا بالنسبة للاجتماعات المحددة بقوة القانون .

ويراعى فى النهاية أن المجلس لا يمكنه فى دور الاجتماع الخاص — وأخذاً عن المادة ١٧ من قانون بلدية الاسكندرية — أن يتداول فى غير الأمور التى دعى من أجلها ، كما أنه يجب ألا ينفض دور الاجتماع — سواء أكان عاديا أم خاصا — الا بعد النظر فى جميع المسائل الواردة بجدول الأعمال والمناقشة فيها وذلك بصريح نص المادة ٣١ السابقة الذكر « ... أى أنه — حسبما قررته المذكرة الايضاحية —

لا يجوز للمجلس تأجيل البت فى مسألة مما هو وارد فى جدول أعماله إلى دور اجتماع مقبل إلا بعد أن يستعرضها ويتناقش فيها » .

(ثانيا) الجلسات :

يقصد بالجلسات اجتماع هيئة ما بقصد التداول فى أمر من الأمور ، ولهذا يجب أن يتوفر لمثل مجالس المديريات — لكى تجتمع — مكان معين تعقد فيه جلساتها كما يجب أن يحضر هذه الجلسات عدد معين من الأعضاء وأن تكون لها هيئة تتولى ادارة الجلسة وتباشر تسيير المداولات ، كما يجب كذلك وجود اجراءات معينة للعمل يلزم السير عليها .

(أ) مكان الاجتماع :

تنص المادة ٦٩ من قانون سنة ١٩٣٤ الحالى على أن كل اجتماع يعقده الأعضاء كمجلس مديرية خارجا عن المكان المخصص لاجتماعه يعتبر غير مشروع .

« وتكون القرارات التى يصدرها الأعضاء فى جميع هذه الاجتماعات باطلة قانونا .

« ويتخذ المدير الوسائل اللازمة لفض الاجتماع فورا . »

وفى فرنسا ويجتمع « المجلس العام » فى احدى غرف ديوان المديرية ، وهذا هو الحال فى مصر ايضا [1] .

(ب) العدد القانونى اللازم للاجتماع أو النصاب العددى :

يقصد بالنصاب هنا عدد الأعضاء اللازم حضورهم حتى تكون الاجتماعات والمداولات صحيحة . ولقد كان هذا العدد القانونى محل تغيير فى القانون المصرى بالنسبة لمجالس المديريات ، فكان يجب أول الامر (وفقا للمادة ٤٨ من القانون الصادر فى أول مايو سنة ١٨٨٣) لجواز تداول مجلس المديرية فى أمر من الأمور أن يحضر ثلثا أعضاء هذا المجلس على الأقل دون حسبان الأعضاء الغائبين باجازة قانونية . ولا شك أن هذا النص الاخير كان مخففا — الى حد ما — حدة اشتراط حضور « ثلثى الأعضاء » .

---

(١) لم يضع القانون المصرى ولا قانون المجالس العامة الفرنسى نظاما لجلوس أعضاء المجلس كما فعل قانون البلديات الفرنسى .

ولما عدل هذا الحكم فى قانونى سنة ١٩٠٩ وسنة ١٩١٣ أصبح العدد القانونى المطلوب (م ١٦ و م ٤٩ على التعاقب) هو « أكثر من نصف الأعضاء » ، وكان أن أسقط المشرع الفقرة القاضية بعدم حسبان الأعضاء الغائبين باجازة قانونية .

وعلى هذا النحو استقر التشريع المصرى حتى اليوم ولكن نص قانون سنة ١٩٣٤ لأول مرة على أنه لا يدخل فى الحسبان الا الأعضاء المنتخبون بمعنى أنه إذا حضر أكثر من نصف هؤلاء الأعضاء بصرف النظر عن عدد الأعضاء المعينين كان الاجتماع قانونيا . ولم يكن يدعو الى هذا النص فى سنة ١٩٣٤ الا ما استحدث إذ ذاك من وجود ستة أعضاء معينين فى المجلس — الى جانب المدير — يمثلون الوزارات الست السابق ذكرها (م ٢ سنة ١٩٣٤) . فعضوية هؤلاء لا تؤثر فى توفر العدد القانونى أو عدمه . والواقع ان من الحكمة ايراد هذا الشرط حتى لا يكون حضور ممثلى السلطة التنفيذية مضافا الى حضور عدد قليل من الأعضاء المنتخبين كافيا لانعقاد جلسات المجلس ، والا كان فى ذلك خروج على مقتضيات الصفة النيابية التى هى أساس هذه المجالس والتى يجب أن تكون واضحة الغلبة فى أعمالها كما بينا تفصيلا .

ويلاحظ أن قانون سنة ١٨٨٣ قد أورد فى هذا الصدد نصاً لم تأخذ به التشريعات اللاحقة عليه حتى اليوم ، وأعنى المادة ٤٨ التى نصت على عدم مراعاة الأعضاء الغائبين باجازة قانونية عند حسبان النصاب القانونى . وعلى ذلك كان من الواجب أن يحضر آنذاك ثلثا الأعضاء غير الغائبين باجازة قانونية وإلا كان تعدد الاجازات يحول دون انعقاد مجالس المديريات وقيامها بأعمالها . والواقع انه كان من الضرورى أن ينص القانون على مثل هذا الشرط أو على الأقل أن يضع حداً لهذه الاجازات ، حتى لا تكون إباحتها على نحو مطلق معرقلة لسير أعمال المجلس . ولما كان من المتعذر إيجاد مثل هذا القيد الأخير أصبح يحسن جداً بالمشرع المصرى الأخذ بهذا النص الذى وجد سنة ١٨٨٣ وألغى منذ سنة ١٩٠٩ خصوصاً وأن المفروض فى حالة التغيب باجازة قانونية ان العضو الغائب قد قبل ضمناً ترك الأمر إلى رأى الأعضاء الباقين مع الموافقة مقدما على مايذهبون إليه من قرارات ، ثم انه من التناقض أن يعطى القانون أحد الأعضاء اجازة قانونية ثم يأخذ على المجلس من بعد ذلك تغيب هذا العضو فى الاجازة .

إذا لم يتحقق العدد القانونى اللازم للاجتماع ومضت نصف ساعة على الميعاد المحدد لاحدى جلسات دور الاجتماع وجب (وفقاً للمادة ٣٦) أن تؤجل الجلسة لثلاثة أيام على الأقل أو سبعة على الأكثر . ويدعى الأعضاء المتخلفون لحضور الاجتماع التالى . وقد نصت المادة السابقة الذكر أيضاً على أن مداولات المجلس تكون صحيحة فى الاجتماع الجديد أيا كان عدد الأعضاء الحاضرين ، ما لم تكن هناك أحوال مشترطة فيها أغلبية خاصة . فان كان عدد الأعضاء أقل من العدد القانونى وجب أن يكون البحث مقصوراً على المسائل الواردة فى جدول أعمال الجلسة المؤجلة .

(ج) أداء القسم :

نص المشرع المصرى على هذا الشرط سنة ١٨٨٣ ثم أعاد الأخذ به فى القوانين التى تعاقبت من بعد ذلك سنة ١٩٠٩ وسنة ١٩١٣ وفى النهاية سنة ١٩٣٤ حيث تنص على ذلك المادة الثلاثون بقولها :

« قبل أن يتولى أعضاء مجلس المديرية المنتخبون عملهم ، يقسمون أن يكونوا مخلصين للوطن وللملك مطيعين للدستور ولقوانين البلاد ، وأن يؤدوا أعمالهم بالذمة والصدق .

« ويكون حلف اليمين فى جلسة علنية » .

ولقد أشارت إلى ذلك المذكرة الايضاحية للقانون بقولها : « نصت المادة .... على اليمين التى يجب أن يقسمها رئيس المجلس وأعضاؤه المنتخبون قبل توليهم العمل ، وهى تقابل المادة ٤٧ من القانون النظامى مع تعديل العبارات تعديلا اقتضاه وجوب المطابقة بينها وبين صيغة اليمين التى يقسمها أعضاء البرلمان (مادة ٨٩ من الدستور) . وقد رؤى أن يكون الحلف شاملا الأعضاء المنتخبين ، ولولا تعذر أداء اليمين على الأعضاء الذين بحكم وظائفهم — لأنهم سيكونون دائمى التبدل — لجعل الحلف شاملا إياهم أيضاً » .

وعليه فالمعمول به اليوم أن أداء القسم مفروض على الأعضاء المنتخبين بمجالس المديريات دون الأعضاء المعينين ، ولكنا نفضل أن يمتد هذا الشرط إلى المدير كالأعضاء المنتخبين نظراً لأنه أكثر الأعضاء المعينين اتصالا بأعمال المجلس ولأنه يحضر أساسا كل المداولات على اختلاف أنواعها فى حين ان سائر الأعضاء المعينين يجوز حضور مندوبين

عن الوزارات معهم تبعاً لنوع المداولات التى يناقشها المجلس . ولقد كانت « اللجنة التحضيرية » المؤلفة سنة ١٩٢٦ من هذا الرأى .

ويلاحظ أن احتمال نقل المديرين يجب ألا يكون عقبة فى سبيل أدائهم هذا القسم ، فالقضاة وأعضاء النيابة — كما قال البعض — لم يحل جواز نقلهم دون تأديتهم القسم القانونى [1] .

ولا ننسى أن المدير هو العضو المعين الوحيد الذى له الحق فى الاشتراك برأى معدود فى كل مداولات المجلس بل ورأيه مرجح عند تعادل الأصوات . وهـذا يقتضى أن يؤدى القسم كالأعضاء المنتخبين . أما إذا جعل لوزارة الداخلية ممثل كسائر الأعضاء المعينين — كما اقترحنا ذلك — وجعل هذا الممثل خاضعاً لنفس القواعد الخاصة بممثلى سائر الوزارات فلن يكون هنالك محل لادائه القسم الذى نحن بصدده ، إذ تنتفى علة ما رأيناه بخصوص المدير بوضعه الحالى وباختصاصاته الحالية فى مجلس المديرية .

(د) مكتب المجلس :

ليس لمجلس المديرية مكتب منتخب كمكتب المجلس العام فى فرنسا ، ولذلك إذا ما توافر العدد القانونى لاجتماع مجلس المديرية المصرى على النحو السابق بيانه ، فتحت الجلسة تحت رئاسة المدير . فاذا تخلف المدير أو منعه عن الحضور مانع حل محله وكيل المديرية ، فاذا غاب الاثنان — وهذا نادر الوقوع طبعاً — ومضت على ميعاد الانعقاد فترة نصف ساعة ، انعقد المجلس (وفقاً لنص المادة ٣٧ من القانون الحالى رقم ٢٤ لسنة ١٩٣٤) تحت رئاسة أكبر الأعضاء سنا .

هذا النص من الأهمية بمكان لأنه يبيح لأول مرة فى مصر اجتماع مجلس المديرية برئاسة أحد أعضائه المنتخبين .

ويتولى سكرتارية المجلس موظفون تابعون له ويخضعون فى تعيينهم والرقابة عليهم للمدير ووزير الداخلية كما رأينا .

---

(١) ظ محاضر مجلس النواب (كلمة النائب مصطفى صدقى) الدور العادى لسنة ١٩٣٣ — ١٩٣٤

(هـ) اجراءات الاجتماع :

يلاحظ فى هذا الخصوص أن القانون رقم ٢٤ لسنة ١٩٣٤ ينص فى مادته الثامنة والثلاثين على أن « لوزير الداخلية أن يصدر بموافقة مجلس الوزراء لوائح عامة تتضمن القواعد المتعلقة بالنظام الداخلى لمجالس المديريات ولطريقة السير فى أعمالها .

« ولكل مجلس أن يضع لأئحته بمراعاة اللوائح المذكورة ، ويجب المصادقة على تلك اللائحة من وزير الداخلية » .

وعلى أساس هذا النص أصدر وزير الداخلية قراره الرقيم ٢٦ سبتمبر سنة ١٩٣٤ المتضمن لائحة النظام الداخلى للمجالس وطريقة السير فى أعمالها . وهى اللائحة التى سنورد نصها فى ملحق هذه الرسالة إتماما للفائدة مكتفين بذلك نظراً لأنها أحكام إجرائية أساساً لا تثير صعوبات أصولية خاصة .

(و) علانية الجلسات :

جلسات مجلس المديرية فى مصر علنيـــة وذلك ما نصت عليه صراحة المادة ٣٢ من القانون الحالى السالف الذكر . على أن تلك العلانية من نتائج المبدأ الديمقراطى ولو انها لم تتقرر نهائيا فى المجالس العامة الفرنسية الا بقانون سنة ١٨٧١ . وفى مصر لم تكن هذه العلانية مقررة فى القانون الصادر سنة ١٨٨٣ بل على العكس من ذلك نصت المادة السابعة على أن « لا تكون جلسات مجلس المديرية علانية ... » وبذلك كانت الجلسات فى مجلس المديرية سرية واستمرت هكذا حتى بعد صدور القانون النظامى رقم ٢٩ لسنة ١٩١٣ إذ أبقى هذا القانون أيضاً على مبدأ السرية ، وذلك بنص المادة ٤٩ التى كانت تقول فى هذا الشأن : « ... ولا يجوز لأحد غير الأعضاء أن يحضر جلسات المجلس أو لجانه إلا بدعوة منه أو من المدير لفائدة المسائل الحاصل البحث فيها » .

أما الآن فقد نصت المادة ٣٢ صراحة على القاعدة العكسية بقولها : « جلسات مجلس المديرية علنية . على أنه يجوز انعقاده بهيئة سرية بناء على طلب الرئيس أو ربع الأعضاء المنتخبين على الأقل ثم يقرر ما إذا كانت المناقشة فى الموضوع المطروح أمامه تجرى فى جلسة علنية أم لا » .

---

(١) وهذه المادة تقابلها المادة ١٣٣ من الدستور الحالى (دستور سنة ١٩٢٣) التى تنص على مبدأ علانية جلسات مجلس المديرية كما سبق .

ولقد أشارت المذكرة الايضاحية التى قدم بها مشروع القانون الحالى فى سنة ١٩٣١ إلى أن هذه العلانية قد جاءت تنفيذاً لحكم المادة ١٢٢ من دستور سنة ١٩٣٠ (المقابلة للمادة ١٣٣ من دستور سنة ١٩٢٣ الحالى) ، كما بينت أن المادة الجديدة قد صيغت بمحاكاة المادة ٩٣ من دستور سنة ١٩٣٠ و ٩٨ من الدستور الحالى الخاصة بجلسات مجلسى البرلمان . تلك المادة التى تنص على أن « جلسات المجلسين علانية على أن كلا منهما ينعقد بهيئة سرية بناء على طلب الحكومة (أو بناء على طلب رئيسه [1]) أو عشرة من الأعضاء . ثم يقرر ما إذا كانت المناقشة فى الموضوع المطروح أمامه تجرى فى جلسة علنية أم لا » . أما جلسات اللجان فسرية على التفصيل الذى سيأتى بعد قليل .

(ز) حصانة المداولات :

أعضاء مجالس المديريات فى مصر كأعضاء المجالس العامة بفرنسا لا يتمتعون بأى حصانة بخصوص ما قد يصدر عنهم من أمور يؤاخذ القانون عليها أثناء الجلسات . وهذا عكس القاعدة التى ينعم بها أعضاء البرلمان (قاعدة الحصانة البرلمانية المنصوص عليها فى المادة ١١٠ من الدستور المصرى) .

(ح) جدول الأعمال :

وهو البيان الذى يعد مقدما متضمناً المسائل المعروضة على المجلس والذى يعتبر ضروريا لتنظيم العمل فضلا عن كونه وسيلة من وسائل العلانية . وفى مصر يحضر الجدول الخاص بمجالس المديريات المدير رغم أن القاعدة العامة فى الهيئات اللامركزية أن هذه الهيئات هى التى تعد جداول أعمالها . ولكن اللائحة الصادرة فى ٢٦ سبتمبر سنة ١٩٣٤ قد عهدت بذلك إلى المدير وتناولت كيفية تحرير هذا الجدول فى المواد ٢ إلى ٦ مما سننشره ملحقاً بهذه الرسالة ومما كان منصوصا عليه أول الأمر فى مشروع القانون نفسه ثم ترك للائحة بدلا من القانون .

---

(١) هذه العبارة كانت موجودة بالمادة ٩٣ من دستور سنة ١٩٣٠ ولم تتضمنها المادة ٩٧ من دستور سنة ١٩٢٣ الحالى .

(ط) محضر الجلسة :

واجهت اللائحة السالفة الذكر تحرير محضر لكل جلسة من جلسات مجلس المديرية ، وهى وسيلة أخرى لتحقيق علانية المداولات . كما نصت اللائحة على ضرورة تحرير خلاصة وافية شاملة لمناقشات كل جلسة وقراراتها فى بحر اليومين التاليين لها ، على أن يرسل هذا الملخص الى وزارة الداخلية والى كل من الوزارات التى تهمها هذه المناقشات . وإننا لنكتفى بهذه العجالة محيلين الى ما احتوته النصوص المذكورة من تفاصيل لا تثير صعوبة ما (م٧ — ١١ من اللائحة) . على أنه يجمل بنا أن نشير بصفة خاصة الى أن محاضر جلسات المجالس العامة بفرنسا توضع تحت تصرف الناخبين ودافعى الضرائب . ويمكنهم الاطلاع عليها فى أماكنها أو أخذ صور منها ونشرها . ويلاحظ أن هذه المحاضر تنشر بفرنسا فى مجلدات خاصة مما لم يأخذ به المشرع المصرى بالنسبة لمجالس المديريات ، كما أن هذا المشرع لم يأخذ أيضاً بتلك القاعدة الفرنسية القاضية بوضع الملخص الرسمى الموجز لكل جلسة تحت تصرف رجال الصحافة بالاقليم . ولقد لاحظنا أثناء حضورنا بعض جلسات مجالس المديريات وجود بعض الصحفيين فى بعض هذه الجلسات وإن كان الاهتمام بهذا الأمر مازال بسيطاً .

(ثالثاً) لجان المجلس :

واجه القانون الحالى (رقم ٢٤ لسنة ١٩٣٤) لجان مجلس المديرية فى المواد ٣٩ الى ٤٢ . وبمقتضى المادة ٣٩ نجد أن لكل مجلس أن يعين فى شهر يناير من كل سنة اللجان الدائمة اللازمة لفحص وتحضير أعماله ، وتضيف هذه المادة أن مجلس المديرية هو الذي يحدد عدد أعضاء هذه اللجان ويحدد اختصاصاتها ، كما تنص على أن يكون انتخاب أعضائها بطريق الاقتراع السرى لكل لجنة ، وبالأغلبية النسبية ، وللمجلس أيضاً أن يعين بحسب مقتضيات الحاجة لجاناً خاصة لأغراض معينة .

على هذا النحو نلاحظ أنه فيما يتعلق بلجان المجلس الدائمة — بخلاف اللجان الخاصة — لا يمكن قانوناً الاكتفاء بأن يقرر المجلس فى شهر يناير إبقاء اللجان على ما كانت عليه فى العام الماضى ، بل يجب — وهذا هو ما أفتت به إدارة قضايا الحكومة — أن يجرى الانتخاب فعلا فى كل عام بطريق الاقتراع السرى .

هذه اللجان على اختلاف أنواعها يكون الأعضاء المعينون بحكم وظائفهم — وقد سبق ذكرهم — أعضاء فيها ، ما دامت مكلفة بمسائل داخلة فى اختصاصهم ، وذلك وفقاً لنص المادة السالفة الذكر .

وللمدير — أو وكيله — الاشتراك فى أعمال لجان المجلس ويرأس كل جلسة يحضرها ، فاذا لم يحضر أحد منها الجلسة انتخبت اللجنة أحد أعضائها للرئاسة .

ونلاحظ أن هذا النص قد أحسن صنعاً إذ جعل رئاسة اللجان بالانتخاب ولم يجعل هذه الرئاسة مرهونة بالتعيين وحده . فاذا ضممنا هذه الحالة الى الحالة الواردة فى المادة ٣٧ السابق ذكرها (والتى تبيح فى حالة خاصة اجتماع مجلس المديرية تحت رئاسة أكبر الأعضاء سناً) أمكننا القول بأن التشريع المصرى الخاص بمجالس المديريات قد أخذ يتطور نحو جعل رئاسة المجلس ولجانه انتخابية فى المستقبل ، وهذا ما نرجوه فى مصر ونأمل الوصول اليه فى شىء من التؤدة والروية .

ولقد أضافت المادة ٤٠ من القانون السابق الذكر حكما قاضياً بعرض تقارير اللجان على المجلس لاصدار قراره فى شأنها . هذا من ناحية ومن ناحية أخرى حرم على مجلس المديرية — فيما عدا ما هو مبين بنص صريح فى القانون — أن يعهد بشىء من سلطته الى إحدى لجانه . ولكن بنص صريح عهدت المادة الرابعة عشرة — كاستثناء — الى اللجنة الخاصة بالخفراء بالفصل « نهائياً » ودون الرجوع الى مجلس المديرية فى الشكاوى الحاصلة من توزيع الرسوم اللازمة لحراسة المدينة أو القرية على مساكنها . هذه اللجنة تتكون من ثلاثة من أعضاء مجلس المديرية ومن قاض ومن وكيل نيابة يعينهما وزير العدل . ويكون المدير رئيساً لهذه اللجنة فان غاب أو منعه مانع رأسها وكيل المديرية . وإذا غاب الاثنان كانت الرئاسة للقاضى . وعليه فهذه اللجنة لا تخضع فى قراراتها لرأى المجلس على خلاف سائر اللجان [1] .

---

(١) لم تعد ضريبة الخفر مقررة الا فى بعض المجالس فقط اذ قرر القانون رقم ٧٠ الصادر فى ٢٩ سبتمبر سنة ١٩٣٦ الغاء هذه الضريبة (المقررة بأمر عال فى ١٠ نوفمبر سنة ١٨٨٤) وذلك فى المدن والقرى غير المفروضة فيها عوائد الاملاك المبنية . وبذلك لم تعد هذه الضريبة مقررة الا فى المدن والقرى التى فيها عوائد أملاك مبنية .

ويلاحظ ما سبق من ان جلسات اللجان على عكس جلسات المجلس سرية ولكن لكل عضو — وفقا للمادة ٤١ — حق الحضور فى جلسات اللجان ولو لم يكن عضوا بها وانما بشرط أن لا يشترك فى المناقشات وأن لا يبدى ملاحظات .

(رابعا) مجانية العضوية :

لقد تقررت تلك القاعدة فى مصر منذ سنة ١٨٨٣ . والآن تنص المادة ٥٤ على أن عضوية مجالس المديريات مجانية ، ثم تضيف أنه « لا يجوز أن يتناول العضو من المجلس أى أجر أو مكافأة على عمل يؤديه للمجلس فى حدود العضوية » . ولكن المشرع قد واجه بصفة استثنائية جواز استرداد الأعضاء المنتخبين لنفقات انتقالهم من محل إقامتهم إلى مقر المجلس لحضور جلساته أو جلسات لجانه أو للجهات التى يكلفون بأداء عمل فيها (م٥٤) .

(خامسا) عوارض العضوية :

الآن وقد رأينا جل ما يتعلق بكيفية مباشرة العضوية بمجلس المديرية بالقدر الذى يقتضيه المقام ، نلاحظ أن هذه العضوية قد يعترضها من العقبات ما يعطل سيرها أو يتسرها ويقضى عليها قضاء مبرما . وهذه العوارض هى :

(ا) الوفاة :

انقضاء العضوية بسبب الوفاة لا يستوقفنا لأن هذه واقعة لا تثير هنا اشكالا خاصاً .

(ب) انقضاء مدّة العضوية :

وهى خمس سنوات والتجديد كلى وكنا نود أن يكون نصفيا ولو مع انقاص المدة إلى أربع سنوات كما كانت فى قانون سنة ١٩١٣ أو باطالتها إلى ست كما كانت فى قانونى سنة ١٨٨٣ وسنة ١٩٣١ وهو ما نفضله . كما نفضل التجديد النصفى لتحقيق الاستقرار فى أعمال المجالس خصوصاً وأنه سنة لم تخالفها قوانين المديريات إلا فى قانون سنة ١٩٢٨ وقانون سنة ١٩٣٦ الحالى .

(ج) الاستقالة الاختيارية :

لم ينص المشرع المصرى على جواز استقالة عضو مجلس المديرية من عضويته صراحة إلا منذ سنة ١٩٢٨ حيث تضمن القانون رقم ١٧ حكما تكرر بحرفيته فى المرسوم بقانون

رقم ٤٣ لسنة ١٩٣١ ثم فى القانون الحالى رقم ٦٨ لسنة ١٩٣٦ ، وهو ما قررته المادة الرابعة عشرة من القانون الأخير بقولها :

« الاستقالة من عضوية مجلس المديرية تقدم إلى رئيسه وتعتبر نهائية من وقت تقرير المجلس قبولها » .

والقاعدة بصفة عامة ، ان لكل موظف أو مستخدم أن يستقيل من وظيفته إذا شاء ، لأن الوظيفة ليست عبئاً أو تكليفاً ، ولكن القاعدة المتبعة فى كثير من البلاد وخصوصاً فى القانون الادارى الفرنسى ، تقضى أن الاستقالة من الوظيفة لا تحدث أثرها ولا تخلى بين الموظف والوظيفة إلا بعد قبولها من الجهات المختصة . وعبروا عن ذلك بقولهم : «La démission doit être acceptée» . فما دامت الاستقالة لم تقبل فيعتبر مقدمها باقيا فى وظيفته ، وبالتالى يجب عليه أن يستمر فى أداء أعماله وواجباته كالمعتاد ، وهو ملزم بذلك إلى أن يتم هذا القبول ، وأحياناً حتى يعين من يخلفه فى عمله ويتسلم العمل منه . وينتج عن ذلك أن الموظف الذي يقدم استقالته ، ويمتنع عن مباشرة عمله قبل قبولها رسمياً يعتبر مقصراً فى القيام بأعباء وظيفته ويصح مؤاخذته تأديبياً على ذلك[١] .

وقاعدة وجوب قبول الاستقالة تنطبق أيضاً — إلا إذا وجد نص مخالف — على الأعضاء المنتخبين ، كأعضاء مجالس المديريات والمجالس البلدية ، ولو أن الخوف على انتظام سير العمل من جراء استقالة بعض هؤلاء الأعضاء استقالة فردية ليس كبيراً ، إذ أنهم يباشرون وظائفهم وأعمالهم مجتمعين بهيئة مجلس ، واستقالة عضو واحد أو بضعة أعضاء لا يمنع المجلس عادة من العمل (إلا إذا كان عدد الأعضاء المستقيلين كبيراً بحيث لا يستطيع المجلس عقد جلساته لعدم توفر النصاب القانونى . وهنا يكون توافق على الاستقالة أى استقالة جمعية لا فردية[٢]) .

(د) « الاستقالة المفروضة » أو « اعتبار العضو مستقيلا » :

تلحق بحالة الاستقالة التى يقدمها العضو مختاراً على النحو السابق بيانه ، حالة أخرى يعتبر فيها هذا العضو مستقيلا إذا ما تغيب عن جلسات المجلس بدون عذر وبالقدر الذى حدده

---

(١) القانون الادارى للاستاذ وحيد رأفت ، سنة ١٩٣٩ ص ٣٣٦ و٣٣٧

(٢) المرجع السابق .

القانون . فهنا يجوز للمجلس فى الحدود القانونية وضع حد لهذه العضوية ، فيفترض استقالته أو يفرضها عليه رغم أنفه . ولذا تقترب هذه الحالة من الاستقالة وذلك من حيث القول — بصفة عامة — بأنها تقوم على اعتبار تغيب العضو دون عذر مقبول وتكرار ذلك منه دليلا على رغبته عن عضوية المجلس بصورة فعالة وجدية ، أو على الأقل دليلا على قصوره عن تحقيق هذه العضوية . فالمسألة من هذا الوجه يمكن اعتبارها استقالة مفترضة أو استقالة اعتبارية ، وهذا التحليل يتمشى مع عبارة القانون الحالى القائل إنه يجوز للمجلس « أن يعتبر العضو مستقيلا » ، أى أن المشرع ينظر إلى الاستقالة على أنها اعتبارية والنص الفرنسى يقول "Le Conseil Provincial pourra déclarer démissionnaire..."

ولكننا إذا نظرنا إلى المسألة بامعان وجدنا أنها فى الحقيقة أقرب إلى الاقالة منها إلى الاستقالة ، فالأمر لم يخرج فى الواقع عن كونه جزاءً فرضه المشرع فرضاً لمعاقبة العجز أو التفريط فى حضور جلسات المجلس بدون عذر مقبول . إذ أن المسألة لو كانت مجرد نية مفترضة أو ضمنية لكفى لهدمها أن يحضر العضو الجلسات بعد تغيبه وقبل البت فى أمره نهائياً فيثبت ضمناً سقوط الافتراض السابق ، كما يصح له أن يهدمه صراحة باخباره المجلس بأنه لم يكن ليقصد من تغيبه « الاستقالة » . أما كون المشرع يشرط تقديم اعذار عن هذا التغيب ولا يجعل لهذه الاعذار قيمة إلا إذا قبلها المجلس ، فكل ذلك يقطع بأننا لسنا بصدد تفسير لارادة العضو الضمنية ، وإلا لما وجب الزامه بتقديم أى عذر ولكفى أن يخطر العضو المجلس بأنه لم يبغ من تخلفه هذا الاستقالة ، إنما نحن ازاء محاكمة هذا العضو ومؤاخذته على مافرط من خطأ أو إهمال . هذه هى حقيقة الأمر وصفته الغالبة ، وهذا هو الدافع إلى وجود هذا النص ، بدليل أنه فى حالة التغيب عن جلسات اللجان أو عن جلسات المجلس بأقل مما يبيح اعتبار العضو مستقيلا قرر المشرع أن لمجلس المديرية أن يقرر تعليق إعلان يذكر فيه اسم العضو المتخلف باعتباره غائباً بلا اجازة فى مقر المركز الذى ينوب عنه . فظاهر من ذلك ان المقصود بهذه النصوص جميعها وتلك الأحكام هو مؤاخذة العضو على تخلفه هذا ، بعرض أمره على ناخبيه وإحاطتهم علماً بما فرط فى عمله . أما إن كان المقصود هو تفسير إرادته الضمنية لكان المنطق يقضى على العكس من ذلك بأن يبلغ الأمر إليه وحده لا أن يعلق فى مقر المركز الذى ينوب هو عنه .

من كل ذلك يتضح أن أساس « اعتبار العضو مستقيلا » هو الرغبة فى مؤاخذته على تغيبه دون عذر مقبول ، فهذا فى الحقيقة عقاب ، ومن التناقض أن يبنى عقاب الشخص على أساس رغبته الضمنية فى هـذا العقاب . على أننا إذا نظرنا إلى الصيغ التى استعملها المشرع قبل القانون الحالى وجدنا أنها أكثر تمشياً مع هذه الحقيقة ، فلم تقل بجواز اعتبار العضو مستقيلا (pourra être déclaré démissionnaire...) بل قالت « يقرر مجلس المديرية فصل كل عضو تخلف . . الخ » (...sera déclaré déchu par le Conseil) (مادة ١٥ من قانون سنة ١٩٠٩ و م ٤٨ من قانون سنة ١٩١٣) . فكانت المسألة متصلة إذن بسقوط العضوية (déchéance) لا بالاستقالة (démission) . والواقع أن هذه المسألة ذات حدين ، فقد يكون تخلف العضو راجعاً إلى رغبته عن العضوية وزهده فيها مما يصح معه القول بافتراض رغبته فى الاستقالة . ولـكن هذا نادر الحصول لأن العضو فى هذه الحالة يلجأ غالبا إلى الاستقالة صراحة .

ومن ناحية أخرى وهى الغالبة ، يكون هذا العضو عاجزا أو مهملا فى أداء واجبات العضوية مع تمام رغبته فى الابقاء عليها ، فيكون الحكم المقرر فى هذه الحالة هو فى الحقيقة جزاء على هذا العجز أو التفريط ، وهذا يقرب من الاقالة أو إسقاط العضوية ، ولـكن رغم أن هذا هو الغالب رأينا — مجاراة للمشرع — تسمية هذه الحالة أيضاً : « اعتبار العضو مستقيلا » ، وان كنا نفضل عليها اصطلاح « الاستقالة المفروضة » .

فما هو حكم هذه الاستقالة فى مصر ... ؟

إذا استعرضنا القوانين المصرية الخاصة بمجالس المديريات وجدنا أنها لم تواجه هذه الحالة إلا منذ صدور القانون رقم ٢٢ لسنة ١٩٠٩ حيث جاءت المادة الخامسة عشرة بنص أعيد حرفياً فى المادة ٤٨ من القانون رقم ٢٩ لسنة ١٩١٣ . وعند هذا الحد وقف التشريع المصرى حتى صدر القانون الحالى رقم ٢٤ لسنة ١٩٣٤ ، فواجه الحالة التى نحن بصددها فى المادة ٥٦ منه . وعلى ذلك نجد أن هنالك نصين تعاقبا فى مصر بهذا الشأن : أولهما نص المادة ١٥ من قانون سنة ١٩٠٩ ، والثانى هو المادة ٥٦ من قانون سنة ١٩٣٤ الحالى . ولـكى ندرك ما حصل من تطور فى هذا الصدد يجب أن نقرب هذين النصين أحدهما من الآخر .

أما المادة ١٥ من قانون سنة ١٩٠٩ فتقول : « يقرر مجلس المديرية فصل كل عضو تخلف عن الحضور مدى ثلاثة أدوار متتالية من أدوار الاجتماع بدون عذر مقبول لدى المجلس . ودور الاجتماع هو الجلسة أو الجلسات المتتالية التى يعقدها المجلس بناء على دعوة اجتماع واحدة » .

وأما المادة ٥٦ من قانون سنة ١٩٣٤ فتقول : « لمجلس المديرية أن يعتبر مستقيلا كل عضو منتخب[1] تخلف عن الحضور ثلاثة أدوار عادية متوالية بدون عذر مقبول .

« ولا يصدر القرار إلا بعد أن يسمع المجلس أقوال العضو أو بعد إثبات غيابه عن الجلسة التى تنعقد فى ميعاد لا يقل عن خمسة عشر يوما من تاريخ إخطار العضو صاحب الشأن بها » .

ومن تقريب هذين النصين نلاحظ :

(ا) ان قانون سنة ١٩٣٤ قد أظهر عطفه على المتخلف بعدم مؤاخذته على تخلفه عن أدوار الاجتماع غير العادية ، فلم يستعمل العبارة المطلقة التى كان منصوصاً عليها من قبل والتى كانت تقول : « . . . ثلاثة أدوار متتابعة من أدوار الاجتماع » (trois sessions consécutives) بل قال: « . . ثلاثة أدوار عادية متوالية » (trois sessions *ordinaires* consécutives) . وعليه فقد أعفى الاعضاء من مغبة التخلف عن أدوار الانعقاد غير العادية ولو بدون عذر . وقد سبق لنا بيان وجهة نظرنا فى التفريق بين الأدوار العادية وغير العادية .

---

(١) لا يخفى أن كل هذه الاجراءات والأحكام مقصورة فى تطبيقها على الأعضاء المنتخبين دون المعينين . وهذا ماجاء النص عليه صراحة فى المادتين ٥٥ و ٥٦ من القانون الحالى .

أما الأعضاء المعينون فيخضعون لما يخضع له سائر الموظفين فى تأدية أعمالهم . هذا فضلا عن أن تخلف هؤلاء الأعضاء لا يعرقل أعمال المجلس بسبب عدم حسبانهم فى تقدير العدد القانونى اللازم لصحة الاجتماع ، فضلا عن أنهم ما وجدوا أساسا الا لتمثيل الوزارات التى يتبعونها ، ولذلك شاهدنا فى العمل أن هؤلاء الأعضاء المعينين كثيرا ما يكون سبب اعتذارهم عن التخلف مجرد عدم ورود أمر فى جدول الأعمال يهم الوزارات التى يمثلونها ، وكان هذا النوع من الاعذار موضع قبول المجالس على الدوام ، كما يجب ألا ننسى أنه عند تعذر حضور العضو المعين تستطيع الوزارة المختصة انابة غيره عنه كما سبق أن بينا .

ونحن نرى أن هذا النص معيب لأنه يفتح الباب لاهمال أدوار الاجتماع غير العادية — عند وجودها — فى حين ان هذه الأدوار لا تقل أهمية عن الأدوار العادية ، بل إنها قد تفوقها فى الأهمية ، وهى على كل حال تمتاز عنها بصفة الاستعجال ، والمشاهد فى اجتماعات المجالس النيابية أن اجتماعاتها غير العادية هى التى تتناول فى الغالب أكثر الأمور أهمية وأبعدها أثراً وأشدها استعجالا ، ولولا ذلك لتركت كغيرها جانبا حتى يأتى دور الاجتماع العادى .

(ب) النص الحالى أرحم بالعضو المتغيب من النص القديم من ناحية ثانية ، إذ أنه لم يلزم المجلس باعتبار العضو مستقيلا بل جعل الأمر جوازياً ، فلم يقل إن المجلس يقرر فصل كل عضو (Tout membre sera déclaré déchu) بل قال : « لمجلس المديرية أن يعتبر مستقيلا كل عضو ... » ... Le Conseil ... pourra déclarer démissionnaire ومما يزيد فى قيمة هذا الفرق بين النصين أن ترك الأمر لمحض اختيار مجلس المديرية وتقديره يجعل هذا الحكم فى الغالب حبراً على ورق اللهم إلا فى الاحوال النادرة الاستثنائية .

على أننا — كما خالفنا المشرع فى وجهة النظر الأولى — لا نجاريه فى عطفه هذا فى الشق الثانى . حقا إنه ليس من الحكمة الاسراف فى إسقاط عضوية الاعضاء المتخلفين ، ولكنه من الخطل كذلك أن يترك لهؤلاء الاعضاء الحبل على الغارب فيسعوا إلى العضوية حباً فى العجب بها ومن بعد ذلك لا يقومون بشىء من واجباتها ، بل إننا نعتقد أن مضار الاسراف فى التشديد أخف بكثير من مضار الاغراق فى التفريط . ففى الحالة الاولى تحرم المجالس عادة من أعضاء كثيرى التخلف قليلى الانتاج . أما فى الحالة الثانية فقد تتعطل أعمال هذه المجالس ويختل سيرها وتتقطع بها سبل التوفيق فى أداء رسالتها . ففى ضوء هذه الاعتبارات يجب أن تصاغ أحكام التخلف عن حضور اجتماعات مجالس المديريات ، وبهذا الروح يجب أن يؤاخذ العضو على تخلفه عن أدوار الاجتماع غير العادية بمثل ما يؤاخذ على تخلفه عن الأدوار العادية . ولكل ذلك نرى وجوب محاكمة العضو المتخلف بغير عذر ، لا مجرد جواز ذلك . مع توفير ضمانات المحاكمة واتخاذ الاحتياطات اللازمة لحفظ حقه وصيانة مصلحته . وفى هذا يمتاز القانون الحالى على النصوص السابقة

عليه ، إذ أوجب ألا يصدر المجلس رأيه إلا بعد أن يسمع أقوال العضو الذى تغيب ، أو بعد إثبات غيابه عن الجلسة التى تنعقد فى ميعاد لا يقل عن خمسة عشر يوما من تاريخ اخطاره . ثم اننا نرى النص صراحة على اشتراط أن يكون هذا الاخطار بالكتابة ، كما هو مقرر فى قانون الغرب مثلا عند النظر فى هدم غربة ما (المادة ١٢ فقرة أولى) . وعليه نقترح النص على أنه إذا تغيب العضو ثلاثة أدوار متوالية بدون عذر مقبول من المجلس ، وجب اخطاره كتابة للحضور فى ميعاد لا يقل عن خمسة عشر يوما من تاريخ هذا الاخطار ، ويجب على المجلس ألا يصدر رأيه فى هذا الأمر إلا بعد الجلسة المحددة على هذا النحو . ثم يخضع القرار لتصديق وزير الداخلية فى بحر مدة معينة .

على أننا إذ نوجب اخطار العضو أولا ، ونرى محاكمته وجوبا دون ترك الأمر لاختيار المجلس (كما هو حال التشريع القائم) إنما نريد بذلك ضمان إعمال هذه النصوص بشكل لا مجال للمجاملة فيه ، لأن ترك الأمر لاعضاء المجلس أنفسهم يفقد تلك النصوص قيمتها الحقيقية نظراً لان هؤلاء الاعضاء معرضون جميعا لنفس هذا المأزق فيجنحون إلى التساهل إن لم نقل إلى التفريط ، حتى يكتالوا غدا بنفس الكيل الذى يكيلون به اليوم لغيرهم . ويجب فى هذا الصدد ألا ننسى الصلات الودية ووشائج القربى والجوار التى تربط عادة أعضاء مجالس المديريات المنتخبين بحكم قلة عددهم وقرب ديارهم وارتباط مصالحهم ، وهذا كله أوضح هنا بكثير منه فى البرلمانات التى لا تظهر فيها تلك الصفات بمثل هذا الوضوح ، كما يجب النص على حرمان العضو المعزول من حق الترشيح فترة من الزمن .

على أن اقتراحنا السابق لا يجعل مجلس المديرية معدوم الاثر فى هذا الخصوص فاليه المرجع أولا وأخيراً فى تقدير ما إذا كانت الاعذار التى قدمها العضو عن تخلفه مقبولة أم لا . فان قرر قبولها انتهت المحاكمة واختصر الطريق . أما إذا لم تقدم أعذار بالمرة أو قدمت ولم تنل من المجلس قبولا ، فهنا فقط تبدأ الاجراءات السابق ذكرها . كما أننا ضمانا — من ناحية أخرى — لعدم إسراف المجالس فى اقصاء بعض الاعضاء بهذا الطريق ، ولكى يطمئن العضو على مركزه من هذه الناحية ، نرى أن ينص فى هذا الصدد على ألا يصدر مجلس المديرية قراره باعتبار العضو مستقيلا إلا بعد دراسة ما أبداه هذا

العضو من دفاع . ولقد جاء هذا الضمان فى قانون العزب الذى اشترط ذلك قبل اصدار المجلس قراره بهدم العزبة . وفى ذلك تقول المادة ١٣ منه :

« . . . . يشترط أن يكون قرار الهدم بعد أن ينظر المجلس فيما يبديه المالك كتابة أو شفاها لتبرئة نفسه » .

فاذا ما أهمل عضو مجلس المديرية (بعد وضع هذه الضمانات) وجب أن يؤدى عن هذا الاهمال ما يستحقه من حساب دون هوادة . هذا ما نراه لازما لضمان لحسن سير مجالس المديريات التى تتوجه إليها الانظار لتلقين الشعب عن طريق العمل والخبرة — لا الألفاظ الجوفاء — معنى الديمقراطية وكيفية حكم الشعوب نفسها بنفسها . فمن يتقدم للحصول على شرف هذه النيابة يجب أن يؤدى مايقابل هذا الشرف من واجبات وإلا كان من المعوقين ووجب أن يترك مكانه إلى من تجرى فى عروقه دماء أحر من دمائه ، فان بلادنا فى حاجة إلى التقدم الملتهب والطفرة المحكمة ، فنحن فى مرحلة لا يكسبنا معها التطور البطىء المتكاسل إلا بعداً للشقة بيننا وبين ذلك العالم المتمدين الذى يهرول إلى الأمام بسرعة السهم المنطلق والبرق الخاطف .

والآن وقد درسنا حالة تخلف العضو تخلفا يبيح لمجلس المديرية اعتباره مستقيلا يجب أن نذكر ما استحدثه — بتوفيق — القانون الحالى من مواجهة تخلف العضو على نحو أخف خطراً من السابق . فلم يسبق للمشرع المصرى أن واجه هذه الحالة قبل سنة ١٩٣٤ فجاء قانون سنة ١٩٣٤ بنص وقائى أكثر منها عقابيا ، وذلك عندما يتخلف العضو تخلفا يمكن اعتباره خطوة سابقة للتخلف الذى يبيح اعتباره مستقيلا . ولقد جاء نص المادة الخامسة والخمسين من قانون سنة ١٩٣٤ يقول فى هذا الخصوص : « إذا غاب العضو المنتخب بدون عذر مقبول أكثر من ثلاث مرات فى السنة عن جلسات المجلس فللمجلس أن يقرر تعليق إعلان يذكر فيه اسمه باعتباره غائبا بلا اجازة فى مقر المركز الذى ينوب عنه .

« ويسرى حكم هذه المادة على العضو الذى يتغيب بدون عذر مقبول عن جلسات اللجنة التى هو عضو فيها ثلاث مرات متوالية ، أو يغيب عشر مرات غير متوالية ولو بعذر » .

من هذا يلاحظ أن الإجراء المتخذ فى هذه الحالة القليلة الخطورة هو الالتجاء إلى جمهور الناخبين لإشعارهم بمقدار تغافل العضو عن أداء واجبه النيابى ، ولا شك أن هذا الاجراء مفيد إذا ما أحكم تطبيقه ، وفى هـذا الخصوص نرى أن النص على تعليق الاعلان فى مقر « المركز » الذى ينوب عنه العضو ، نص خاطئ لم يتنبه المشرع إلى ما فيه من خطأ ، إذ أن هذه المـادة قد وضعت فى وقت كانت فيه انتخابات مجالس المديريات خاضعة للقانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٣١ . وهو القانون الذى نص فى مادته الأولى على أن « ينتخب عضوان لمجلس المديرية عن كل مركز من مراكز المديرية . . . » . وبذلك كان معقولا أن يأتى نص المـادة ٥٥ من القانون الحالى رقم ٢٤ لسنة ١٩٣٤ على هذا الأساس فينص على أن يعلق إعلان غيبة العضو بغير اجازة فى مقر « المركز » الذى ينوب عنه إذ أن المركز كان هو الدائرة الانتخابية لهذا العضو . أما اليوم فقد ألغى قانون سنة ١٩٣١ بالقانون الحالى رقم ٦٨ لسنة ١٩٣٦ الذى نص فى مادته الأولى على أن : « ينتخب عضوان لمجلس المديرية عن كل دائرة من دوائر الانتخاب لمجلس النواب » . وتقوم هذه الدوائر على أساس عدد معين من السكان (٦٠ ألفاً أساساً) بصرف النظر عن الوحدات الادارية (المراكز) . لذلك كانت النتيجة أن كل مركز أصبح يحتوى على عدد من الدوائر يتفق وعدد سكانه . وإذا ما تعددت هذه الدوائر دخل مقر المركز بالطبع فى إحداها دون الأخرى ، وبذلك لا يكون هنالك مجال للقول بأن يكون تعليق الاعلان فى مقر «المركز» الهم إلا بالنسبة للدائرة التى يدخل هذا المقر ضمنها ، ولكن التعليق فى هذا المقر سيكون خارجا عن الدائرة الانتخابية بالنسبة لسائر الأعضاء وهى الدائرة التى لهـا وحدها القدرة على مراقبة ممثليها والحق فى مناقشتهم الحساب وهى التى يجب أن يكون النشر فيها ، وعليه فاعتقادنا أن المشرع فاتته تلك الملاحظة وأن من الواجب النص على أن يكون التعليق فى الدائرة التى ينوب عنها العضو ، هذا فضلا عما هو واضح من خطأ القول بنيابة العضو عن المركز لأنه فى الواقع لا ينوب اليوم عن المركز وإنمـا عن دائرة انتخابية مكونة أساساً من ستين ألفاً من السكان .

من ناحية أخرى نرى أن يكون التعليق فى مقر الدائرة وفى كل جهة ترى الادارة وجوب التعليق فيها ، فهذا أقرب لتحقيق الغرض المقصود من التعليق إذ أن جعل هذا التعليق

فى مقر المركز بعيد عن تحقيق الغرض ، لبعد هذا المقر عادة عن نظر الجمهور ، خصوصاً وأن المشاهد أن الناس لا يأمون مقر المركز لتسقط الأخبار أو لتصفح الاعلانات وإنما يكون لكل منهم فى العادة مصلحة تشغله أو هم يكرثه ، هذا فضلا عن انخفاض مستوى هؤلاء القوم وقلة المامين منهم بالقراءة والكتابة ، وعلى ذلك لن يعلم بهذا التعليق فى الغالب إلا القليلون جداً (فيما وراء الموظفين الذين يتصل بعملهم وضع الاعلان ورفعه) أما التعليق فى مقر الدائرة فيجعل رقابة الناخبين جدية وتكون فى هذه الحالة بمثابة إجراءات الأمن (mesures de sûreté) فى القانون الجنائى ، ولهذا تحاشينا على الدوام تسميتها « جزاء » بل أسميناها على العكس « إجراء » ، وعلى هذا النحو يجب تأييد هذا الاجراء حتى فى الأحوال التى يكون تغيب العضو فيها بعذر ، مما نصت عليه المادة ٥٥ ، خصوصاً وأن الأمر جوازى متروك تقديره للمجلس . ونظراً لعدم خطورة كل من هذا التخلف وذلك الاجراء لم تكن هنالك حاجة لاشتراط تصديق وزارة الداخلية وإنما نرى أن يكون التعليق وجوبياً إذا كان تغيب العضو بدون عذر مقبول وما دام لم يصل إلى الحد الذى يعتبر معه مستقيلا . فعلى هذا النحو ننبه العضو إلى الهوة التى يخشى أن ينزلق إليها إن هو أسرف فى تفريطه وأمعن فى تغيبه .

(هـ) أحوال سقوط عضوية مجلس المديرية :

فى هذه الأحوال تسقط العضوية بسبب أمر طارئ عليها بحيث يكون السقوط جزاء لهذا الأمر ، ويمكننا ارجاع هذه الحالات إلى أصلين :

أولا — حالات يفقد فيها العضو شرطاً أو أكثر من شروط العضوية .

ثانياً — حالات يرتكب فيها العضو أعمالا محظورة عليه .

(١) سقوط العضوية لفقدان العضو شرطاً أو أكثر من شروطها

إذا ثبت فقدان العضو أحد شروط العضوية السابق ذكرها سقطت عضويته سواء عرض هذا الفقد أثناء مدة النيابة أو كان موجوداً من قبلها ولم يعلم أمره إلا أثناءها .

ولئن كان هـذا هو حكم القانون المصرى الحالى فى هـذا الشأن إلا أن الأمر لم يكن على هذا النحو دواما . بل مر فى هذا الصدد بأدوار متعاقبة وهى :

(الدور الأول) : من سنة ١٨٨٣ إلى سنة ١٩٠٠ ، وفى هذه الفترة لم تكن شروط العضوية متطلبة إلا وقت الانتخاب فحسب . فلقد نصت حينذاك المادة الرابعة عشرة من القانون النظامى الصادر فى أول مايو سنة ١٨٨٣ على أنه : « لا يجوز انتخاب أحد لعضوية مجلس المديرية مالم يكن . . . . . الخ » . أى ان المشرع جعل الأهلية شرطا للانتخاب لا للعضوية ذاتها . ولم يتبع المشرع ذلك القول بنص يملأ هذا الفراغ ويشترط استمرار توفر الأهلية أثناء مدة النيابة .

وظل الأمر على هـذا النحو دون عناية بحالة زوال الأهلية بعد الانتخاب حتى حمل على هـذا الحكم حملة شعواء فى مجلس شورى القوانين المغفور له الشيخ محمد عبده الذى وقف بجلسة ١٦ أكتوبر سنة ١٨٩٩ يقول فى هذا الخصوص مايلى : « إن المادة الثالثة من قانون الانتخاب صرحت بموانع من الانتخاب وإن هـذه الموانع لم تذكر فى تلك المادة إلا لأن من قامت به تلك الموانع أو صدر عليه الحكم بشىء منها لا يكون له حق في شرف النيابة عن الأهالى أو عن الحكومة .

« ولكن لم توجد فى القانون النظامى ولا فى قانون الانتخاب مادة تنص على الحكم فى من لم يطعن فيه وقت الانتخاب ومضت عليه المدة القانونية ثم تبين أنه قد صدرت عليه أحكام نهائية بأن ارتكب جريمة مما نص عليه فى المادة السادسة المذكورة ، ولا على حكم من تصدر منه جريمة من تلك الجرائم بعد انتخابه عضواً .

« ومن المعلوم ان من ظهر أنه قام به مانع من تلك الموانع قبل الانتخاب وثبت بطريقة رسمية ، أو عرض عليه ذلك المانع فيما بعد ، لا يليق أن يبقى عضواً ، لا فى مجلس شورى القوانين ولا فى الجمعية العمومية ولا فى مجالس المديريات . ولهذا أطلب من الهيئة أن تقرر مخابرة مجلس « الوزراء » باجراء اللازم لاستصدار أمر عال ينص على حكم أمثال هؤلاء الأشخاص » .

إزاء هـذا الاقتراح وافق مجلس شورى القوانين على تبليغ رغبة الامام لمجلس الوزراء وكان أن صدر على أثرها الأمر العالى الرقيم ١١ يونيه سنة ١٩٠٠

(الدور الثانى) من سنة ١٩٠٠ إلى سنة ١٩١٣ ، وفى هذا الدور سد المشرع الفراغ السابق ذكره جزئيا وذلك بصدور الأمر العالى السابق الذى اشترط أن يستمر العضو — فى حدود معينة — أهلا لهذه العضوية طوال مدة نيابته . فقد نصت الفقرة الأخيرة من المادة الثانية من هذا الأمر العالى على أنه : « إذا طرأ على أحد الأعضاء أثناء نيابته ما يوجب عدم أهليته يسقط من العضوية بقوة القانون . ويأمر ناظر الداخلية بعد اطلاعه على الحكم النهائى الصادر على العضو المذكور باجراء انتخاب جديد للمحل الخالى » .

ومن الواضح أن روح هذا النص — متفقة فى ذلك مع روح الاقتراح الذى كان أساسا له — تفيد قصر هذا الحكم الجديد على الحالات التى يفترض فيها صدور حكم قضائى على العضو ، أو بعبارة أخرى الحالات الواردة فى المادة السادسة من قانون الانتخاب الصادر سنة ١٨٨٣ والمعدل بالأمر العالى السابق الذكر (أمر سنة ١٩٠٠) . ولكن فقدان الأهلية قد يكون لأسباب أخرى غير هذه وبدون حاجة إلى صدور حكم قضائى على العضو ، كما لو حذف اسمه مثلا من قوائم الانتخاب عند المراجعة السنوية لفقده الجنسية المصرية ، وكما لو ظل ناخبا وإنما فقد النصاب المالى المشترط لعضوية مجلس المديرية . ففى مثل هذه الأحوال التى لم يواجهها النص الجديد سنة ١٩٠٠ تظل العضوية قائمة رغم فقدان العضو شرطا أو أكثر من شروطها . وهذا ما أفتت به فعلا إدارة قضايا الحكومة [1] . وعلى ذلك لم يسد المشرع فى سنة ١٩٠٠ كل النقص الذى كان من الواجب اصلاحه كلياً .

(الدور الثالث) منذ سنة ١٩١٣ : أى منذ صدور القانون رقم ٣٠ لسنة ١٩١٣ الذى ملأت مادته الثانية والخمسون الفراغ الذى ظل متخلفا بعد إصلاح سنة ١٩٠٠

---

(١) راجع مجموعة محاضر الجمعية العمومية بخصوص الطعن فى نيابة بعض الاعضاء، جلسة ٢٥ مارس سنة ١٩١٢ ص ١٣

وعلى غرار هذه المادة سارت النصوص الحالية أعنى المادة الثالثة عشرة من القانون رقم ٦٨ لسنة ١٩٣٦ ، وذلك بالشكل التالى :

(أولا) أعاد قانون سنة ١٩١٣ فى الفقرة الأولى من المادة ٥٢ الحكم السابق تقريره سنة ١٩٠٠ خاصاً ببعض حالات عدم الأهلية حيث قال :

« إذا وجد .. أحد أعضاء مجلس المديرية فى حالة من أحوال عدم الأهلية المنصوص عليها فى المادة الخامسة من هذا القانون سواء أن عرضت له أثناء نيابته أو أنها لم تعلم إلا بعد انتخابه تسقط عضويته بقوة القانون » .

(ثانيا) أضافت الفقرة الثانية إلى ذلك نصا عاما شاملا يقول : « وكذلك تسقط عضوية كل عضو يحذف اسمه عند المراجعة السنوية من كشف الجائز انتخابهم لفقدانه إحدى الصفات اللازمة لذلك » .

وعلى غرار ذلك الوضع قررت المادة ١٣ من القانون الحالى ما يلى :

« إذا وجد أحد الأعضاء فى حالة من أحوال عدم الأهلية المنصوص عليها فى المادتين الرابعة والخامسة من قانون الانتخاب رقم ١٤٨ لسنة ١٩٣٥ سواء أعرضت له أثناء نيابته أم لم تعلم إلا بعد انتخابه تسقط عضويته » .

« وكذلك تسقط عضوية من فقد الصفات المشترطة فى العضو ، ويكون السقوط فى الأحوال السالفة بقرار من وزير الداخلية » .

على أننا نلاحظ على المادتين أن المشرع لم يكن فى حاجة — بعد إيراده النص العام الوارد فى الفقرة الثانية — لأن يبقى على النص الخاص الوارد فى الفقرة الأولى . والواقع أن المشرع قد أراد أن يسد النقص القديم فاعتقد ضرورة إيراد النص المعيب مع إضافة ما يسد نقصه ويرفع عنه عيبه . ولكنه قد أدخل قاعدة عامة تشمل (إلى جانب ملئها الفراغ) جميع الحالات التى كان يشملها من قبل النص القديم . وعليه لم نكن فى حاجة مطلقا للابقاء على هذا النص القديم . ولذا يجب الغاؤه رفعا للبس ومنعا للتكرار .

(٢) سقوط العضوية لارتكاب العضو أعمالا محظورة

لقد نص المشرع على حظر بعض الأعمال على عضو مجلس المديرية ثم جعل مخالفة هذا الحظر سببا فى سقوط عضويته . وهذا ما قررته المواد ٥١ و ٥٢ و ٥٣ و ٥٧ و ٥٨ من القانون الحالى رقم ٢٤ لسنة ١٩٣٤ وذلك على النحو الآتى :

(مادة ٥١) « لا يجوز لعضو مجلس المديرية أن يشترك سواء فى جلسات المجلس أم فى لجانه ، فى مداولات له فيها صالح سواء أكان عن نفسه شخصيا أم بصفته وصيا أم قيما أم وكيلا » .

(مادة ٥٢) « لا يجوز لعضو مجلس المديرية أن يقوم بالذات أم بالواسطة بعمل أو مقاولة أو مناقصة أو توريد أى كان لحساب المجلس ولا أن يدخل طرفا معه فى بيع أو إيجارة .

« على أنه يجوز للمجلس عند الضرورة أن يشترى أو يستأجر من أحد أعضائه ، قطعة أرض أو بناء لعمل من الأعمال التى يتولاها . ولا يكون قرار المجلس فى هذا قاطعا إلا بعد اعتماده من وزير الداخلية » .

(مادة ٥٣) « لايجوز لعضو مجلس المديرية أن يشتغل فى قضية ضد المجلس بصفته محاميا أو متنازلا له عن الحقوق المتنازع فيها » .

(المادة ٥٧) « يسقط من العضوية كل عضو مجلس مديرية يخالف أحكام المواد ٥١ و ٥٢ و ٥٣ . ويتبع فى إسقاطه أحكام المادة ١٣ من القانون الخاص بانتخاب أعضاء مجالس المديريات [(١)] » .

(المادة ٥٨) « لايجوز الجمع بين العضوية فى مجلس المديرية وإحدى الحالات المنصوص عليها فى المادتين ٥٢ و ٥٣ إذا وجد العضو فيها وقت انتخابه » .

---

(١) تنص المادة ١٣ المذكورة بهذا الشأن على ما يلى :

« . . . يكون السقوط فى الأحوال السالفة بقرار من وزير الداخلية .

« ويجوز للعضو أن يطعن فى هذا القرار أمام المحكمة الابتدائية الكائن بدائرتها مجلس المديرية ، وذلك بعريضة يقدمها الى رئيس النيابة فى ظرف خمسة عشر يوماً من تاريخ اعلانه بقرار الوزير .

« ولا يوقف الطعن تنفيذ القرار متى كان مبنيا على حكم نهائى .

« وتحكم المحكمة فى ذلك نهائيا بطريق الاستعجال وبغير رسوم بعد اعلان العضو لابداء أقواله وسماع أقوال النيابة العمومية » .

(و) العزل من عضوية مجلس المديرية :

ورد أول نص فى التشريع المصرى على حالة العزل من عضوية مجلس المديرية فى سنة ١٩١٣ (م ٤٨ من القانون النظامى رقم ٢٩) وعلى غرار هذا النص القديم جاءت المادة ٧ من القانون رقم ٢٤ لسنة ١٩٣٤ المعمول به اليوم بل يكاد يكون النص الحالى تكراراً حرفياً للنص القديم إذ يقول :

(م ٧٠) « فيما عدا الأحوال المنصوص عليها فى قانون الانتخاب وفى هذا القانون لابطال الانتخاب وعدم الجمع والسقوط من العضوية ، لا يجوز عزل أحد أعضاء مجالس المديريات المنتخبين إلا بمرسوم يصدر بناء على طلب مجلس الوزراء اثر قرار يصدر من مجلس المديرية بأغلبية ثلثى الأعضاء .

« ويجوز وقف العضو المعروض أمره على المجلس بقرار من وزير الداخلية وذلك إلى أن يتخذ المجلس قراراً بشأنه » .

ونلاحظ بصدد هذا النص ما يلى :

(أولا) ان العزل مقصور على أعضاء مجلس المديرية المنتخبين دون المعينين لان تعيين هؤلاء وعزلهم من حقوق السلطة المركزية نفسها ولا دخل لمجلس المديرية فى ذلك . ولقد ذكر القانون الأخير هذا التحديد صراحة (على خلاف قانون سنة ١٩١٣) لأن النص الحالى وقد خلع العضوية على ممثلى الوزارات الست المذكورة فى المادة الثانية خشى الظن بعمومية النص وإطلاقه بحيث يشمل الأعضاء المعينين والمنتخبين على حد سواء .

(ثانياً) إن مجرد عرض أمر العزل على مجلس المديرية يبيح لوزير الداخلية بلا قيد ولا شرط إيقاف العضو المعروض أمره عن العمل ، ويسرى الايقاف — كما سنرى تفصيلا — حتى يتخذ المجلس قراراً فى هذا الشأن .

(ثالثاً) إن العزل فى التشريع المصرى أخطر من إسقاط العضوية (Déchéance) لأن لهذا الأخير أسباباً محددة قانوناً وطريقاً للطعن أمام القضاء حتى « لا يؤخذ العضو على غرة دون تمكينه من إسماع المجلس أعذاره » . وهذا كله غير متوفر فى حالة العزل .

ولذلك إذا لم يكن فى الامكان تحديد أسباب هذا العزل مقدماً — ذلك التحديد الذى يعتبر من أوائل شروط العقاب فى العصر الحديث — فلا أقل من أن يخطر العضو بالاسباب التى خلقت تحكمياً ويراد بسببها عزله . إن من الواجب عدالة أن يخطر هذا العضو بذلك وأن يعطى فرصة للدفاع عن نفسه أمام المجلس ، ولهذا المجلس من بعد ذلك مطلق الحرية فى تقدير دفاعه . وهذا ما قرره المشرع بالفعل فى حالة اعتبار العضو مستقيلا بسبب تكرار تخلفه عن اجتماعات المجلس بدون عذر مقبول . فلقد قرر المشرع فى هذه الحالة — ورغم هذا التفريط من جانب العضو — أن مجلس المديرية لا يستطيع قانوناً إصدار قراره « إلا بعد أن يسمع أقوال العضو أو بعد إثبات غيابه عن الجلسة التى تعقد فى ميعاد لا يقل عن خمسة عشر يوماً من تاريخ إخطار العضو صاحب الشأن بها » (م ٥١) . فاذا كان هذا هو الحكم فى أحوال « الاستقالة المفروضة » (حيث يسأل العضو عن تفريط ارتكبه وهو على بينة من عاقبته مقدماً) فلا أقل من أن يعترف بمثل ذلك الحق للعضو الذى يراد — بعد أن حاز ثقة ناخبيه — أن يقصى عن كرسيه وبدون تحديد ما اقترف من جرم تحديداً سابقاً . وعليه فمؤاخذة الشخص على أمر لم يسبق تحريمه تشريعياً وبدون أن تسمع كلمته ودفاعه أو يعطى الفرصة لذلك أمر تأباه العدالة ولا يستسيغه منطق الزمن الذى نعيش فيه .

لذلك نفضل صياغة النص على النحو التالى :

« فيما عدا الأحوال الخ . . . اثر قرار يصدر من مجلس المديرية بأغلبية ثلثى الأعضاء ، وذلك بعد أن يسمع المجلس أقوال العضو أو بعد إثبات غيابه عن الجلسة التى تنعقد فى ميعاد لا يقل عن خمسة عشر يوما من تاريخ إخطار العضو صاحب الشأن » .

(رابعاً) ان المشرع قد حاول تقييد العزل فى التشريع الحالى عما كان عليه فى قانون سنة ١٩١٣ من حيث الأغلبية التى تشترط موافقتها عليه . فبعد أن اشترطت النصوص القديمة صدور قرار المجلس بأغلبية ثلاثة أرباع الآراء ، أصبح المشترط اليوم صدور هذا القرار بأغلبية « ثلثى الأعضاء » .

والواقع أن النص الأول كان من الخطورة بمكان إذ أن المجلس كان ولا يزال يجتمع بحضور أكثر من نصف الأعضاء . فمجلس مديرية أسيوط مثلا وقد كان أعضاؤه سنة ١٩١٣ خمسة عشر (بما فيهم المدير رئيساً) كانت تصح اجتماعاته بحضور ثمانية أعضاء بما فى ذلك المدير . فكانت النتيجة أن يصبح فى مكنة هذا العدد أن يقرر فصل أى عضو أو عدد من الأعضاء بأغلبية ثلاثة أرباعه أى بأغلبية ستة من هؤلاء الثمانية ، ويمكن أن يكون المدير سادسهم . ومعنى ذلك أنه كان يمكن (نظريا على الأقل) أن يقرر خمسة أعضاء مع المدير عزل تسعة أعضاء منتخبين (ولم يكن معيناً من الأعضاء حينذاك إلا المدير) . وهذه نتيجة مروعة لم يكن من المستحيل نظريا أن يؤدى إليها النص القديم ولو تعذر هذا الوضع عملا . وعلى الأقل لم يكن من المتعذر تقرير هذه النسبة الضئيلة السابقة عزل عضو أو أكثر .

أما اليوم فلا يمكن عزل العضو إلا بأغلبية « ثلثى الاعضاء » ، وفى هذا قضاء على كل الاحتمالات الخطرة السابقة . ولعل ما هو مشاهد عادة من تغيب بعض الأعضاء يجعل هذه النسبة (أى ثلثى الأعضاء) تتجاوز فى الواقع وبكثير ثلثى الآراء .

ولكن ما المقصود بقول المشرع : « ثلثى الأعضاء » ؟ .

تشتمل مجالس المديريات اليوم على الأعضاء المنتخبين وعلى ستة أعضاء معينين يمثلون الوزارات الست المذكورة فى المادة الثانية من القانون كما فصلنا ، فهل يدخل كل هؤلاء ضمن الحسبة أم يقتصر الأمر على الأعضاء المنتخبين ؟ .

لم يفصل المشرع صراحة فى ذلك ، ونرى وجوب التفريق فى هذا الشأن بين المدير وبين سائر الأعضاء الذين يمثلون الوزارات الست المنصوص عليها :

أما المدير فيحسب ضمن الأغلبية المطلوبة وضمن المجموع ، وبذلك يصح أن يكون المدير هو المكمل لأغلبية ثلثى الأعضاء المطلوبة ، وعلة ذلك ان المدير كعضو لم يحدد صوته المعدود فى المداولات بحالات معينة ولا بمسائل خاصة . فشأنه فى هذا الصدد شأن الأعضاء المنتخبين بل ان المشرع قد خصه بالرئاسة وميز صوته بميزة الترجيح

إن تعادلت الأصوات . وعلى ذلك يكون للمدير فى عزل الأعضاء صوت معدود ومرجح عند التعادل . أما الأعضاء المعينون الآخرون الذين يمثلون سائر الوزارات فلا يصح حسبانهم فى هذا الصدد لأن المشرع (بنص المادة الثالثة والثلاثين) قد قصر صوتهم المعدود على « المسائل المتعلقة بالوزارات التى يمثلونها » ولا يتصور لأية وزارة من هذه الوزارات أن تدعى بأن عزل عضو من أعضاء المجلس المنتخبين يعتبر مسألة من المسائل المتعلقة بها بحيث يجب أخذ رأيها فيها والاعتداد به .

ويلاحظ فى النهاية أن الشارع المصرى قد أغفل مواجهة ما قد يطرأ بعد العزل من إعادة انتخاب العضو المعزول مرة أخرى لعضوية مجلس المديرية . والواقع أن هذا النقص ليس مقصوراً على حالة العزل التى نحن بصددها بل يشمل كذلك حالة الاستقالة بنوعيها وحالة السقوط من العضوية . فما هو الحكم فى كل هذه الأحوال ؟ .

(أولا) لا شك أن سقوط العضوية بسبب فقدان العضو أحد شروطها الإيجابية أو السلبية لا يمنع من أن يتقدم الشخص للانتخاب من جديد إذا ما استكمل هذه الشروط يوماً ما ، فيصح حينذاك أن يعاد انتخابه عضواً لمجلس المديرية .

(ثانياً) أما إذا كان زوال العضوية راجعاً الى ارتكاب العضو عملا من الأعمال المحرمة على الأعضاء أو كان زوال العضوية بسبب تغيبه (مما أسميناه حالة « الاستقالة المفروضة ») أو كان ذلك بسبب العزل الذى نحن بصدده ، فنرى فى جميع هذه الأحوال أنه كان يجب أن يحرم هذا الشخص من حق الترشيح ولو لميقات معلوم وليكن خمس سنوات مثلا . فبذلك نتحاشى ذلك الموقف الغريب وهو أن يقرر المجلس إخراج العضو ثم يعود اليه مجدداً بعد ذلك فتعرض مشكلة عزله من جديد . وفى هذه الحالة يكون من الخطل أن ننتظر من هذا العضو التعاون من جديد مع من سبق لهم أن نبذوه من مجلسهم . إننا نعتقد — وقد أخذ المشرع بفكرة العزل — أنه يجب أن يقرر فى هذه الحالة حرمان الشخص المعزول من حق الترشيح مدة النيابة القائمة بحيث لا يجوز له أن يتقدم للانتخاب إلا عند تجديد انتخاب المجلس ويكون هذا الحرمان مقصوراً بالطبع على مجلس المديرية الذى قرر العزل فلا يسرى على سائر مجالس القطر .

الرقابة الإدارية على قرار العزل :

مظهر هـذه الرقابة خضوع قرار مجلس المديرية الصادر وفقاً للاجراءات القانونية وبالأغلبية التى يتطلبها القانون لتصديق الحكومة . ولقد كان هـذا التصديق ولا يزال فى شكل مرسوم يصدر بناء على طلب مجلس الوزراء . فلا يكفى إذن قرار مجلس المديرية ولو كان باجماع سائر الأعضاء ، وإنما تجب موافقة السلطة المركزية على العزل . ولذلك كانت هذه الرقابة فى نظرنا ضمانا للاعضاء أكثر منها سلطاناً عليهم . وان سميناها رقابة فانما نقصد بالذات أنها تنصب بهذا المعنى على عمل المجلس لا على العضو نفسه . وذلك عكس ما سنراه الآن بالنسبة لحق الايقاف .

(ز) وقف عضو مجلس المديرية :

نقصد بذلك وقف عضو مجلس المديرية المنتخب لأن الأعضاء المعينين يخضعون فى وقفهم كما خضعوا فى تعيينهم وتأديبهم للقواعد الخاصة بهم كموظفين . وعليه فمتى يجوز فى القانون المصرى وقف العضو المنتخب بمجلس المديرية . . ؟

هذه الحالة لم يواجهها المشرع المصرى إلا ملحقة بحالة العزل . وذلك عند ما اتبعت المـادة السبعون حالة العزل بقولهـا :

« ويجوز وقف العضو المعروض أمره على المجلس بقرار من وزير الداخلية ، وذلك إلى أن يتخذ المجلس قراراً بشأنه » .

هذه هى الحالة الوحيدة التى يجوز فيها الوقف وهى فوق ذلك حالة لم ينص عليها القانون المصرى قبل سنة ١٩٣٤ ، ويثير النص الملاحظتين الآتيتين :

(أولا) ان الوقف لا يتصور فى غير الحالة التى يعرض فيها أمر العزل على المجلس ثم هو مرهون من ناحية ثانية بقرار المجلس فى أمر العضو ويظل قائمـاً حتى يتخذ المجلس هذا القرار . على أن ذلك لا يمنع طبعاً وزير الداخلية من إلغاء قرار الوقف بقرار آخر إذ أن الأمر متروك لتقديره . ولـكن هل يستطيع مجلس المديرية رفع الوقف قبل أن يفصل فى أمر العزل ؟

نعتقد أن روح النص وحكمة التشريع لا تبيحان ذلك . إذ أن المقصود من الوقف فى هذه الحالة تمكين المجلس من حرية البحث وسلامة الحكم ونزاهة التقدير ، دون أن يكون لحضور العضو أثر فى تحويل المجلس عن الوجهة التى يجب أن يوليها وجهه .

(ثانياً) ان المشرع قد أباح لوزير الداخلية وقف العضو المعروض أمره على المجلس دون قيد ما ولحين اتخاذ المجلس قراراً بشأنه . وإنا لنرى أن ترك هذا الحكم على إطلاقه قد يفتح الباب أمام وزارة الداخلية للتخلص من عضو أو أكثر (حتى مقدار الثلث نظرياً) من بين الأعضاء المنتخبين بمجرد عرضها أمرهم على المجلس . وبذلك تتخلص من هؤلاء الأعضاء فى كل الجلسات التالية ولحين صدور قرار المجلس بشأنهم ، مع ملاحظة أنها لن تعدم الأسباب اللازمة للتسويف وتأجيل صدور هذا القرار طويلا . وقد لا يهم السلطة التنفيذية أحياناً أمر العزل بقدر ما يهمها إقصاء واحد أو أكثر من الأعضاء عن حضور جلسة أو جلسات معينة بالذات . لذلك نرى ضماناً لعدم إساءة استعمال هذا الحق (خصوصاً وأن الحكومة هى التى تستطيع عرض الأمر على المجلس من نفسها وبذلك تخلق لنفسها الحق فى وقف العضو بعد ذلك) أن نحصر أثر هذا الوقف على المداولات المتعلقة بموضوع العزل وأسبابه دون سائر المداولات ، وذلك إلى أن يصدر قرار المجلس فى هذا الشأن .

ويلاحظ أنه لاغرابة فى تقرير ذلك مطلقاً فقد أخذ المشرع بهذه الفكرة بالنسبة للمداولات التى تكون للعضو مصالح فيها ، حيث نصت المادة ٥١ على أنه « لا يجوز لعضو مجلس المديرية أن يشترك سواء فى جلسات المجلس أم فى لجانه فى مداولة له فيها مصالح سواء أكان عن نفسه شخصياً أم بصفته وصياً أو قيما أو وكيلا » .

ففكرة قصر الوقف على المداولات المتعلقة بأمر العزل دون غيرها ليست إذن فكرة غريبة على التشريع الاقليمى المصرى نفسه ، فضلا عن كونها تحقق ضماناً قوياً للأعضاء ضد ما قد تجنح إليه السلطة المركزية من إسراف فى الأمر أو إساءة فى استعمال هذا الحق الذى خوله لها القانون . فلنضع على هذا النحو سياجا بين الحق وإساءة استعماله دون أن تنال من جوهره أو نقوض شيئاً من أركانه .

(ح) حق الحل :

إذا كانت الأحوال السابقة أحوالا فردية تعترض عضوية واحد أو أكثر من أعضاء المجلس فأن هناك حالة يكون فيها الاجراء شاملا فينتظم المجلس بأجمعه ، ألا وهو الحل ، فعند ذلك الاجراء تنتهى نيابة الهيئة القائمة لتقوم على أنقاضها هيئة أخرى بعد إجراء انتخابات جديدة . ولا يفهمن من ذلك أن المقصود بالهيئة الجديدة أشخاص مختلفون حتما عن أعضاء المجلس المنحل فقد يعاد انتخاب هؤلاء الأعضاء كلهم أو بعضهم وقد لا يعاد انتخاب أحد منهم . والحل فى هذه الحدود هو المقرر بالنسبة لمجالس المديريات المصرية ، ففى الامكان تجديد انتخابهم دون أى قيد .

ويرجع أخذ المشرع المصرى بفكرة الحل هذه إلى بدء إنشاء مجالس المديريات فى مصر سنة ١٨٨٣ وكان حلها ولا يزال بمرسوم ، كما ظل المشرع أميناً حتى اليوم على اشتراط إجراء الانتخابات الجديدة فى مدى ثلاثة أشهر من تاريخ الحل .

ولقد ظل ذلك المبدأ واحداً فى التشريعات المصرية التى تعاقبت منذ سنة ١٨٨٣ ، إلا في أمرين : أولهما أن قانون سنة ١٨٨٣ (على خلاف سائر التشريعات اللاحقة) لم يشترط أن يكون المرسوم مسبباً بل اكتفى بقوله : « لا يجوز فض مجلس المديرية إلا بأمر منا يصدر بناء على عرض مجلس (الوزراء) » . وعليه فلم يشترط التسبيب إلا منذ القانون رقم ٢٢ لسنة ١٩٠٩

أما الأمر الثانى فهو أن القانون الحالى (رقم ٢٤ لسنة ١٩٣٤) قد انفرد بوضع تنظيم خاص للفترة بين الحل وانعقاد المجلس الجديد ، فقرر فى مادته الثالثة والسبعين أنه « عقب صدور المرسوم بحل مجلس المديرية يصدر وزير الداخلية قراراً بتأليف لجنة من :

(١) أعضاء المجلس المنحل المعينين بحكم وظائفهم إذا أمكن ذلك .

(٢) كبار الموظفين الآخرين التابعين للوزارات والمصالح لدى المديرية .

« ولوزير الداخلية أن يعين فى هذه اللجنة بعض أعيان المديرية .

« ومع عدم الاخلال بأحكام المادة (٧٤) تقوم هذه اللجنة مقام المجلس فى الاعمال المستعجلة [١] .

« ويرأس هذه اللجنة المدير وعند الاقتضاء وكيل المديرية .

« وتجتمع اللجنة المذكورة فى المواعيد التى يحددها المدير وتصدر قراراتها بالأغلبية المطلقة وعند تساوى الآراء يرجح جانب الرئيس » .

ويلاحظ أن الحل فى فرنسا جائز أيضاً بالنسبة للمجالس العامة ولكن لا يجوز هنالك أن يكون الحل عاماً أى يتناول المجالس العامة كلها بصفة شاملة . كما أنه من المشترط أن يعرض مرسوم الحل على البرلمان إذا صادف وقوعه أثناء انعقاد البرلمان . فاذا لم يكن كذلك اكتفى بكون الحل بمرسوم مسبب . والملاحظ أن هذا الحل نادر الوقوع بل يكاد يكون منعدماً فى فرنسا . أما فى مصر فان حل مجالس المديريات جميعها باجراء عام شامل غير ممنوع بل الملاحظ أن حل مجلس النواب كان يستتبع غالباً حل مجالس المديريات بقرار عام .

ونعتقد أن من الواجب لضمان سير هذه المجالس بانتظام واطراد أن يؤخذ فى مصر بالقاعدة الفرنسية السابقة أو على الأقل أن تشترط موافقة مجلس الشيوخ إذا كان منعقداً وقت الحل ولو — على الأقل — عند تكرار استعمال حق الحل [٢] . ففى هذا

---

(١) هذه المادة ٧٤ تقول « اذا انتهى أجل سريان الرسوم المقررة فى المادتين ١٩ و ٢٠ فى الفترة التى تنقضى بين حل المجلس واجتماعه بهيئته الجديدة يجوز لوزير الداخلية أن يستصدر مرسوما بالاستمرار فى تحصيل تلك الرسوم كلها أو بعضها لمدة لا تتجاوز ستة شهور » .

(٢) كان يمكن التفكير فى عدم اباحة تكرار الحل لنفس السبب ما دام هذا النص مستمداً من الدستور والدستور يقرر ذلك ، كما أن لهذا الحكم فائدته من حيث عدم تمكين الحكومة من الاسراف فى معاودة حل المجلس للسبب الواحد . وقد رفضت الحكومة ذلك الحظر وأقرها البرلمان ، وكانت حجتها « ... أنه لا تصح التسوية بين مجلس النواب ومجلس المديرية فى مثل هذه الحالة وذلك للفرق الظاهر فى طبيعة تكوين كل من المجلسين واختلاف مهمة الواحد منهما عن مهمة الآخر ، فمجلس النواب له الاشراف على السلطة التنفيذية ، وله أن يقرر عدم الثقة بالوزارة فيوجب عليها الاستقالة . بعكس الحال مع مجالس المديريات التى ليست لها هذه السلطة حيال الحكومة فلا ينتظر أن تتعمد حلها لتتخلص من اشرافها ، واذن فحل مجلس المديرية لا يجىء الا بعد أن تعدم السلطة التنفيذية كل وسيلة للتفاهم معه وبعد أن تلمس الاضرار التى تصيب المصلحة العامة من بقاء هذه الحالة طويلا . هذا فضلا =

بعض الضمان الذى لا شك فى فائدته . أما إذا لم يكن مجلس الشيوخ منعقداً فلا مندوحة من الاكتفاء بكون الحل لا يحصل قانوناً إلا بمرسوم مسبب . على ألا يكون قرار الحل شاملا فيصبح أقرب إلى الاعتبارات والأسباب السياسية منه إلى الاغراض التى شرع هذا الحق لأجلها .

***

الآن وقد انتهينا من دراسة الأسباب التى تنتهى بها العضوية بمجالس المديريات نكون قد انتهينا من دراسة نظام السير الذى تنتهجه هذه المجالس فى القيام بأعمالها . وبذلك نكون قد عرفنا شطرى تنظيم تلك الهيئات اللامركزية ، وهما تشكيلها ونظام السير فى أعمالها . وبهما كمل القسم الأول من بحثنا .

= عن أن حل مجلس المديرية بشروطه المنصوص عليها فى مشروع القانون يفتح الباب أمام مجلس البرلمان لمناقشة الوزارة فيه وفى أسبابه وللاقتراع على الثقة بها ، فهى لا تلجأ اليه الا بعد تأكدها من صواب موقفها ومن موافقة المجلسين عليه ، ولا تكرره لنفس السبب الا طبقاً لسياسة عامة أقرها عليها البرلمان » .

أما ما قد يقال من أن اصرار المجلس الجديد على رأى المجلس السابق يفيد أن هذا الاصرار مستمد من مشيئة الناخبين فيجب أن ترضخ له الحكومة ولو أيدها البرلمان فقد رد عليه الحكومة بأن هذا القول « يجعل لمجلس المديرية من الهيمنة على مصالح الدولة وتسيير سياستها العامة فوق ما لمجلسى البرلمان وينقل حق الثقة بالوزارة من يدى البرلمان الى يدى مجلس المديرية وهو مالا يتمشى مع المبادئ الدستورية » .

القسم الثانى

اختصاصات مجالس المديريات

هذه الاختصاصات متعدّدة ، وقد واجهتها عدّة قوانين . وسنتناول فيما يلى دراستها تباعا مقرّبين ما بين هـذه القوانين جميعها ، محاولين قدر المستطاع التوفيق بين ترتيب أهميتهـا والنهج الذى سار عليـه الشارع المصرى فى معالجتها .

الفصل الأول

الاختصـــاصات المـالية

ترتبط أعمال الأفراد والهيئات ارتباطاً وثيقاً بمقدار ما تتمتع به من موارد ويرصد لهـا من أموال . ولا شك عندنا فى أنه من الأجدى لتلك الهيئات أن تختص بقدر قليل من الأعمال يستند إلى موارد مالية قوية بدلا من أن توسع لهـا دائرة الاختصاص وتضيق عليها باب المـال . فالأهمية للقدر لا للمقدار والعبرة بالقدرة الفعلية على الانتاج والعمل لا بكثرة ميادين هـذا العمل الاسمية واتساع أرجائه النظرية . ولذلك يجب أن يكون « ترمومتر » الأعمال الأول هو المـالية لا التعداد ، ويجب أن يقاس استقلال الهيئات اللامركزية الحقيقى بمعيار مواردها ومدى حريتها فى تصريف هـذه الموارد ووضع ميزانيتها . فان كان لهـا من هذه الحرية وتلك الموارد قسط كبير كان لهـا بقدره من الاستقلال اللامركزى المنشود . وإن كان للحكومة سلطان قوى على المجالس فى تقدير مواردها وتقدير نفقاتها وتصنيف ميزانيتها كان الاستقلال الإدارى مغلول اليدين مهما اتسعت رقعة الأعمال أو تعددت أوجه الاختصاص . فهذه وتلك متممات للأصل الجوهرى السابق وثانوية فى أهميتها إن قيست به . فأية أهمية لمئات الاختصاصات تـكال لهيئة تضع الحـكومة لهـا فى الواقع ميزانيتها ويحدد القانون بشح مواردها ثم يخضع تقرير هـذه الموارد لإرادة الحـكومة المركزية ، وإلى جانب كل ذلك يفرض عليها أوجه صرف إلزامية لا مفر منها وقد تستنفد كل أوجه مواردها بل وتثقل كاهلها . وسنرى فى مجالس المديريات المصرية — فى هذا الشأن — عجباً . سنجد للضرائب حداً أعلى لا يمكن تجاوزه رغم رقابة الحـكومة المركزية وأن المصاريف الالزامية فى المجالس تقارب المـائة فى المـائة من الموارد أحياناً وبذلك أصبح كل توسيع فى اختصاصات المجالس — وهى على هذا الوضع — إنعاماً صورياً بل إرهاقاً وعنتاً بها .

لذلك تفوق أهمية الاختصاصات المالية فى نظرنا أهمية سائر الاختصاصات ولذلك أيضا فضلنا أن نبدأ دراستنا هذه بدراسة الاختصاصات المالية ، على أن نتبع ذلك ببحث مختلف الاختصاصات الأخرى .

وبحث الاختصاصات المالية لأية هيئة يتطلب دراسة أمور ثلاثة هى الموارد والنفقات والميزانية ، وهذا هو النهج الذى سنتبعه فى دراستنا هذه للهيئات الاقليمية المصرية .

(أولا) الموارد :

ندرس هنا الموارد قبل النفقات على خلاف القاعدة فى تحضير وبحث ميزانية الدولة ، ويرجع السبب فى ذلك إلى أن موارد المجالس اللامركزية (ومنها مجالس المديريات) محدودة — كالية الأفراد . وبقدر هذه الموارد المحدودة يجب أن تتحدد أعمالها ومدى الصرف على اختصاصاتها . وبعبارة أخرى إن موارد هذه الهيئات — كموارد الأفراد — هى التى تحدد نفقاتها . وذلك على خلاف المقرر بالنسبة للدولة حيث تقدر النفقات التى تقتضيها الأعمال العامة أولا ثم تدبر الموارد التى تواجه هذه النفقات .

وترجع موارد مجالس المديريات المصرية إلى الأصول الآتية :

(١) الضرائب الاضافية

وقد كانت هذه مقصورة على الضرائب الاضافية المفروضة على الأطيان وبنسبة معينة إلى الضريبة العقارية التى تتقاضاها الدولة عنها ولمدة محدودة . وظل ذلك مقرراً منذ إدخال نظام مجالس المديريات فى مصر سنة ١٨٨٣ حتى صدر القانون الحالى رقم ٢٤ لسنة ١٩٣٤ الذى أباح لأول مرة أن تفرض هذه المجالس — لمدة معينة كذلك — ضرائب تضاف لا إلى ضريبة الاطيان فحسب بل وإلى كل ضريبة عامة أخرى بالمديرية .

على هذا النحو جاءت المادة التاسعة عشرة خاصة بحق المجالس فى فرض الضرائب الاضافية على الأطيان ، فى حين واجهت المادة العشرون فرض المجالس ضرائب أخرى مضافة الى سائر الضرائب العامة فى المديرية . وبذلك كانت هذه الضرائب الاضافية ولا تزال تقرر على أساس الأصول الحقيقية لضريبة عامة لا على أساس أصول مفترضة

لم تعد معمولا بها . وبهذا يتميز أساس هذه الموارد الاقليمية المصرية عن أساس الضرائب المقابلة لها فى المجالس العامة الفرنسية [١] .

ونرى دراسة هذه الضرائب الاقليمية فى أقسام متتالية تشمل بحث :

(ا) طبيعـــة هذه الضرائب (ب) وعاؤها وسعرها (ج) تعديلها والغاؤها (د) الاعفاء منها (هـ) تحصيلها وحفظها وصفتها ومراقبتها وذلك على النحو التالى :

(ا) طبيعة الضرائب الاقليمية فى مصر :

هى ضرائب وليست رسوما : درج الشارع المصرى على تسمية الفرائض التى تقررها مجالس المديريات « رسـوما » مع أنها كانت ولا زالت ضرائب . فمجلس المديرية لا يقرر رسوما (Taxes) بل ضرائب (Impôts) بالمعنى الصحيح .

والفرق كبير بين هذه وتلك ، فالضريبة فريضة من المـال تجبيها السلطة العامة من الأفراد على قدر يسار كل منهم لتمكينها من أداء المرافق العامة التى نيطت بها ، ومثال ذلك الضرائب العقارية على الأطيان والمبانى . أما الرسم ففريضة من المـال يدفعها الفرد نظير خدمة معينة تسديها اليه السلطة العـامة ، وتتفاوت قيمة الرسم أساساً بتفاوت هذه الخدمة المؤداة . وتستعين السلطة العامة بحصيلة هذا الرسم على أداء تلك الخدمة التى يجب أن يغلب فيها اعتبار المنفعة العـامة على اعتبارات المنفعة الفردية الخاصة ، مثل رسوم تسجيل التصرفات العقارية والرسوم القضائية ورسوم التعليم وما اليها . فاذا نظرنا الى المبالغ التى تفرضها مجالس المديريات نجد أنها ليست رسوماً بهذا المعنى ، بل يجب اعتبارها ضرائب برغم استمرار المشرع المصرى على خطته فى تسميتها . فدافعو هذه الأموال لمجالس المديريات لا يدفعونها ثمناً لخدمة معينة مباشرة بالذات تسديها لهم هذه المجالس بل يدفعونها دون مقابل معين مباشر ، ويكون التزامهم بأدائها على قدر يسار كل

---

(١) السنتيمات الاضافية التى تفرضها المجالس العامة الفرنسية تقدر على أساس نسبة مئوية من ضرائب مباشرة عامة ألغيت فعلا منذ سنة ١٩١٧ أى منذ تنفيذ التشريع الخاص بضريبة الدخل . وبذلك تـكون هذه الضرائب الملغاة باقيـة كأساس وهمى للسنتيمات الاضافية المذكورة . والسنتيم واحد فى المائة من كل فرنك تتقاضاه الدولة كضريبة عامة .

منهم . ثم ان الخدمات التى يؤديها مجلس المديرية هى ضرب من المرافق العامة التى تؤدى خدمة للجميع بصرف النظر عن مساهمة المنتفع أو عدم مساهمته فى دفع الضرائب اللازمة لأداء هذه المرافق وبدون تفريق فى هذا بين كبار دافعى الضريبة وصغارهم ، بل ان هذه المرافق العامة قد يفيد منها أشخاص لم يساهموا قط فى دفع هذه الضرائب فى حين قد لا تتحقق تلك الفائدة لبعض كبار الممولين بالاقليم [١] .

ضرائب مجالس المديريات « إضافية » إلى الضرائب العامة : هذا القول صحيح حتى اليوم . ويلاحظ أنه لم ترد هذه الصفة فى تسمية المشرع لهذه الضرائب إلا سنة ١٩٣٤ حيث قالت المادتان ١٩ و ٢٠ من القانون (الحالى) رقم ٢٤ بأن لمجلس المديرية أن يقرر ضرائب « إضافية لمدة معينة على ضرائب الاطيان » و « على كل ضريبة عامة أخرى فى المديرية .... » .

على أن النص على هذه الصفة مؤد حتما الى حرمان مجالس المديريات من فرض أى ضريبة أصلية لم تسبق الحكومة هذه المجالس الى فرض ضريبة عامة عليها . ومادامت ضريبة المجالس تقوم على أساس ضريبة عامة فتسهيلا للأمر رأى أن تسرى عليها إجراءات تلك الضريبة بحيث تكون الأولى (أى الاضافية) عبارة عن نسبة مئوية من الضريبة الأصلية العامة . وهذا هو الذى جرى عليه العمل فى مصر منذ إنشاء مجالس المديريات سنة ١٨٨٣ حتى اليوم إذ كانت ولا زالت ضرائب المجالس مضافة الى ضريبة الأطيان وبنسبة مئوية اليها ، وسيكون الأمر كذلك اذا مافرضت تلك المجالس ضرائب اضافية فى المستقبل على الضرائب العامة الاخرى وفقاً لنص المادة ٢٠ من القانون الحالى (قانون سنة ١٩٣٤) . على أن هذه الصفة فى فرائض مجالس

---

(١) بينت الحكومة فى مذكرتها المرافقة لمشروع القانون الحالى ما يسود هذه المصطلحات من لبس ، فقالت : « لا بد من الاشارة الى أن التكاليف التى يدفعها الأهالى الى الحكومة أنواع ثلاثة : الضرائب ، والرسوم ، والعوائد . وأن القانون لم يبين كل نوع منها على وجه التحديد حتى اختلطت أنواعها وتداخلت بعضها ببعض . وهناك كثير من التكاليف اصطلح على تسميتها بالرسوم وهى ضرائب فى الواقع ، كما أن هناك كثيراً من الرسوم دعيت ضرائب تجوزاً » .

المديريات قد أثارت الكثير من الجدل أمام اللجنة التحضيرية التى تألفت بقرار مجلس الوزراء الرقيم ١٦ ديسمبر سنة ١٩٢٦ لوضع مشروعات قوانين الادارة المحلية فى مصر. بل لقد ذهبت اللجنة الفرعية فى ذلك مذهباً خالفتها فيه اللجنة العامة على خط مستقيم. فبينما اعترفت اللجنة الأولى فقط بحق مجلس المديرية فى فرض ضرائب تضاف الى الضرائب العامة دون امكان فرض أية ضريبة أصلية غير إضافية جاءت اللجنة العامة مقررة عكس ذلك، فذهبت الى أن يكون للمجالس الحق فى تقرير ضرائب أخرى أصلية غير الضرائب التى تضاف الى الضرائب العامة الموجودة والتى قد توجد فى المستقبل وإنما بشرط ألا تكون قرارات المجلس نافذة إلا بعد مصادقة مجلس الوزراء.

من بعد ذلك جاء المشرع فى سنة ١٩٣٤ آخذاً بعكس ما ذهبت اليه اللجنة العامة متفقاً فى ذلك مع رأى اللجنة الفرعية. فاستقرت بذلك صفة « الاضافية » فى ضرائب مجالس المديريات، تلك الصفة التى لازمتها منذ إنشاء هذه المجالس سنة ١٨٨٣

ولكن ما المانع من اعطاء المجلس حق فرض رسوم أوضرائب أصلية غير اضافية ؟.

لقد وقفت وزارة المالية موقف المعارضة الشديدة من هذا الحق أمام اللجنة التحضيرية السابقة الذكر (الفرعية) وقد برر وكيلها (محمد زكى الابراشى باشا) هذا الموقف إذ ذاك بقوله: « يحسن أن تكون الضريبة العقارية هى الأساس للرسوم الاضافية التى تتقاضاها المجالس. وهذا يقابل السنتيم الاضافى فى فرنسا ». ثم قال: « . . . ان الذى تعارض فيه وزارة المالية بأى حال من الأحوال ولمصلحة الدولة أن تقرر المجالس ضريبة ما (يعنى ضريبة أصلية غير إضافية) . . . » « تقرير الضرائب مظهر من مظاهر السلطة للدولة، والسلطة يجب أن تكون فى يد الأمة، والأمة لا يمثلها غير البرلمان. إذن فتقرير الضرائب (أى الأصلية) لا يكون إلا للبرلمان وحده ».

ولقد أيد بعض الأعضاء إذ ذاك وزارة المالية فى رأيها هذا واحتجوا من ناحية أخرى بأن الضريبة غير الاضافية — أو بعضها — لا يمكن تخصيصها للصرف على منفعة معينة، لأن الضرائب عامة فيجب أن يكون صرفها عاما [1].

(١) أعمال اللجنة التحضيرية (مذكرة الأستاذ عباس علام) كلمة الابراشى باشا وعلوى الجزار بك ص ١٩١

ولقد تمسكت بهذين المبدأين وزارة المالية كل التمسك أمام اللجنة المذكورة حيث صرح وكيلها بأنه « إذا تركت اللجنة هذين المبدأين دون أن تمسهما فلا مانع لدى وزارة المالية من تقرير أى نوع من أنواع الضرائب الاضافية . فالمالية من جهتها لا يمكن أن تعارض مطلقا مادام نوع الضريبة اضافيا وعلى أساس الضريبة العامة[1] » .

إزاء ذلك كله أصدرت اللجنة الفرعية قرارها بحرمان مجلس المديرية من فرض ضرائب أصلية غير اضافية ، ولكن عند ما عرض الأمر بعد ذلك على اللجنة العامة استقر الرأى على رفع هذا القيد استناداً إلى كثرة أعمال المجالس الجديدة وإلى أن « الرسوم الاضافية على ضريبة الأطيان مهما زادت فانها لا يمكن أن تقوم وحدها بمثل هذه الأعمال » ، فأبيح للمجالس — مراعاة لذلك — تقرير ضرائب غير اضافية[2] . ولكن المشرع لم يأخذ بهذا الرأى سنة ١٩٣٤ كما قلنا .

الضرائب الاضافية التى تقررها مجالس المديريات « مؤقتة » : أى ان هذه الضرائب تقرر لمدة معينة تنتهى بعدها ، إلا ان صدر بها قرار جديد وفقاً للاجراءات المقررة ، وذلك على خلاف ضريبة الأطيان العامة التى تتقاضاها الحكومة والتى تعتبر غير محدودة الأجل فى ذاتها وان كان من الواجب اعادة النظر فى تحديد مقدارها كل ثلاثين عاما (كما كان مقرراً حتى سنة ١٩٣٩) . فان هذه المراجعة لا تنافى كون الضريبة نفسها باقية إلى أجل غير محدود وهى تستمر كذلك حتى تصدر السلطة المختصة قانوناً بالغائها . أما الضرائب المقررة لمجالس المديريات فمؤقتة يجب

---

(١) المرجع السابق ، ص ١٩٩

(٢) المرجع السابق ، ص ١٩٨ ، وقد حمل لواء الدفاع عن حق المجالس فى فرض رسوم غير اضافية أمام اللجنة العامة محمد صفوت باشا عضو مجلس الشيوخ اذ ذاك حيث قال : « أريد ألا تتقيد المجالس بما تفرضه الحكومة من الضرائب بل يترك لها الباب مفتوحا لتفرض رسوما على الأعمال التى ترى الاستفادة من وجودها فى المديرية بحسب ظروف كل مديرية ويكون مثل هذه الرسوم رسوما أصلية لا اضافية » .

ويلاحظ من ناحية أخرى أن اللجنة التحضيرية قد اشترطت عدم الجمع بين رسمين اضافيين أحدهما لمجلس المديرية والآخر لأحد المجالس البلدية ، فنصت « على ألا يباح لمجالس المديريات والمجالس البلدية فرض رسم اضافى على ضريبة واحدة » وهذا الحكم لم يأخذ به المشرع كذلك سنة ١٩٣٤ وخيراً فعل .

تحديدها من أول الأمر بمدة معينة [١] . وقد ظل هـذا التوقيت معمولا به فى مصر على الدوام .

ولـكن ما مقدار هذه المدة ؟ ؟

لم يعن المشرع المصرى قط بتعيين هذه المدة ولـكن الأمر قد أثار كثيراً من الجدل أمام اللجنة التحضيرية المؤلفة سنة ١٩٢٦ وذلك على النحو التالى :

(أولا) قال البعض بضرورة وضع المشرع حداً أعلى لمدة سريان تلك الضرائب الاضافية التى تقررها مجالس المديريات وذلك استنادا إلى أنه لايصح أن يترك الحبل على الغارب لهذه المجالس فتفرض ضرائب اضافية لآجال مديدة تستمر قائمة وان زالت مستلزماتها خصوصا إذا ما لوحظ أن المجالس لن تقدم بسهولة (فى هذه الاحوال) على إنقاص تلك الضرائب أو الغائها مادام الأمر متروكا لمحض تقديرها . هذا فضلا عما قيل من أن مجالس المديريات المصرية على النحو الجديد تعتبر نظاما حديثا وما اعترف لهـا به أخيراً من اختصاصات يعتبر أمرا طارئا عليها ولذلك لابد أن تقيد خطوات هذه المجالس إلى أن يرى أنها بلغت تمـام الرشد [٢] .

هذا فضلا عن أن عدم تقييد المجالس بأجل محدود فى هذا الصدد يفتح الباب أمامها لتقرير هذه الضرائب لآجال طويلة تقرب من التأبيد والاطلاق ، وبذلك تفقد تلك الضرائب طبيعتها ولا يكون لهـا من التوقيت إلا اسمه فقط [٣] .

---

(١) لم يستعمل قانون سنة ١٩٣٤ (الحالى) اصطلاح « رسوم مؤقتة » كما فعل القانون النظامى الصادر سنة ١٩١٣ وذلك « نفيا لما قد يستقر فى بعض الاذهان من أنها رسوم طارئة لا يجوز تجديدها ، ولـكي يوجب على المجالس تحديد المدة التى ينتهى فيها أجل سريان الرسوم أضيفت الى العبارة « لمدة معينة » والمفروض مما جرى عليه العمل أن رسوم مجلس المديرية تقرر لمدة عامين أو ثلاثة أعوام ، ولا تزيد فى الغالب على خمسة أعوام ، ثم تجدد بعد ذلك كما هى أو بتعديلها » .
راجع المذكرة الايضاحية .

(٢) أعمال اللجنة التحضيرية ص ١٨٧ (كلمة رئيس اللجنة ، زكى أبو السعود باشا وزير العدل حينذاك) .

(٣) قال رئيس اللجنة التحضيرية المذكورة بهذا الرأى أيضاً وانه « يجب أن تنص فى القانون على أقصى مدة يجوز للمجلس أن يقرر رسوما فيها والا جاز له أن يجعل الرسوم لمدة ١٠٠ عام مثلا » (مذكرة الأستاذ عباس علام ، المرجع السابق ، ص ١٨٧)

(ثانيا) ذهب آخرون إلى ضرورة ترك الأمر لمجالس المديريات نفسها دون تقييدها بأجل معين لأنه لايوجد أى مبرر لوضع هذا الحد الأعلى فقد أثبت العمل ألا خطر من ذلك لأن المجالس قد جرت فعلا ودون تحديد تشريعى على ألا تتجاوز الحد عند تعيين مدة سريان الضرائب الاضافية . وما دام الأمر كذلك فانه مما يجافى الروح الديموقراطى الذى عم البلاد أن تحرم مجالس المديريات المصرية فى عهد الاستقلال وظل الدستور سلطة قد منحها إياها مشرع الاحتلال فى سنة ١٨٨٣ ، وقد استند هذا الرأى كذلك إلى أن الفكرة فى جعل الضرائب التى تقررها مجالس المديريات اضافية على ضريبة الأطيان كانت الرغبة فى أن ترتكن هذه الضرائب إلى سناد ثابت مستقر حتى تسير هذه المجالس فى مشروعاتها الاصلاحية الخطيرة وفى أداء رسالتها بخطى مطمئنة ومنتظمة ، وما من شك أن وضع حد أعلى لمدة سريان الضرائب المذكورة يدخل الاحتمال والريبة فى مستقبل المشروعات التى يحتاج تنفيذها إلى أجل طويل يتجاوز هذا الحد الأعلى .

« فلنفرض أن هناك مشروع سكة زراعية لا يتم فى أقل من ست أو سبع سنوات فان حددنا مدة خمس سنوات على الأكثر للضرائب الاضافية نكون قد ألحقنا الضرر بمثل هذا المشروع [1] » .

لذلك رأى أصحاب هذا الرأى ألا يضع المشرع حداً أعلى لمدة سريان تلك الضرائب الاضافية ، وبذلك تقرر هذه الضرائب على غرار الضريبة العقارية التى تتقاضاها الحكومة نفسها دون تقييد خاص .

أمام هذين المذهبين رأى المشرع المصرى فى سنة ١٩٣٤ أن يبقى على القاعدة التى سار عليها منذ سنة ١٨٨٣ فاكتفى بالنص على أن تقرر هذه الضرائب «لمدة معينة» دون أن يعين هذه المدة بحد أعلى من السنوات . فجاء متفقا فى ذلك مع الرأى الثانى السابق ذكره .

ولكن هل كان المشرع موفقا فى هذا الاتجاه الذى سار فيه ؟؟

---

(١) أعمال اللجنة التحضيرية لسنة ١٩٢٦ السابق ذكرها (كلمة محمد زغلول باشا) .

نرى أساساً ان المشرع قد أحسن بموقفه هذا صنعا ، ولكننا نأخذ عليه من ناحية أخرى بعض المغالاة فى هذه الاباحة .

أما من حيث الأساس فاننا لا نقر فكرة التحديد الحسابى الدقيق معتقدين أن كون أعضاء المجالس من كبار دافعى الضرائب بالمديرية يعتبر ضمانا كافيا يحول دون الابقاء على الضرائب متى فقدت مبرراتها — فهؤلاء الأعضاء لن يتركوا الفرصة إن سنحت لإنقاصها أو الغائها . وليس هذا بدافع المصلحة العامة وحدها بل بوازع من المصلحة الشخصية أيضا . ولذلك من الاسراف القول بصعوبة الالغاء أو الانقاص . ثم اننا إذا تركنا التفكير النظرى البحت والمنطق المجرد جانبا لنرجع إلى الحياة العملية للمجالس نجد أن المجالس المصرية لم تجعل آجال الضرائب التى قررتها فى بحر نيف ونصف قرن تتعدى خمسة أعوام ، بل على العكس من ذلك كانت المجالس تعيد النظر غالبا فى هذه الضرائب لتعديلها قبل ذلك الأجل بكثير . ولكن لا يخفى أن زيادة اختصاصات مجالس المديريات فى العهد الجديد واكتساب بعض هذه الاختصاصات صفة أقرب إلى الدوام منها إلى التوقيت (كالتعليم الأولى) تجعل إطالة هذه المدة إلى أجل طويل أمراً أكثر توقعا واحتمالا منه فى العهد السابق على سنة ١٩٣٤ . ولذلك نرى — رغم عدم احتمال إسراف المجالس فى هذا الشأن — إحاطة الأمر بشىء من الضمان والرقابة وذلك على النحو التالى :

نجعل قرار مجلس المديرية فى هذا الطلب نهائيا إلى حد معين من السنوات ولتكن ست ، فان زاد الأجل عن هذه السنوات الست وجب أن يكون قرار المجلس مرهونا بمصادقة الحكومة المركزية على هذه الزيادة . وعلى هذا النحو تتسق كيفية تحديد الضرائب الاضافية من حيث مدة سريانها مع كيفية تحديدها من حيث نسبتها المئوية إلى الضريبة العامة فيكون قرار المجلس قطعيا إلى حد معين من السنوات وإلى نسبة معينة من الضريبة العامة . وفيما وراء هذين الحدين يكون قرار المجلس متوقفا على تصديق الحكومة على الزيادة دون وضع حد أعلى لها لا من حيث المدة ولا من حيث المقدار . ولاغبار على إيراد هذا الضمان من الناحية الديمقراطية أو مقتضيات روح العصر الحاضر إذ أننا وقد أعطينا مجالس المديريات اختصاصات جديدة ، فلا غرابة أن نخشى اساءة

الاستعمال أو التعثر ، ولا مأخذ فى أن تحاط هذه الحالة الجديدة بالضمانات التى تصون المصلحة العامة وتحول دون النيل منها ، بل ان هذه هى فى الواقع نتيجة التطور فى التشريع والمنطق الطبيعى للأشياء . كما أن القول بأن المجالس المصرية لم تسرف فيما مضى فى هذا التحديد فلم تتعد خمس سنوات قول ذو حدين إذ يمكن أن يستدل به كذلك على أنه لاغضاضة إذن فى إيراد هذا الضمان الذى اقترحناه وجعل رأى المجلس قطعيا حتى ست سنوات فقط موقوفا على تصديق الحكومة فيما وراء ذلك .

(ب) وعاء الضريبة وسعرها :

كان حق المجالس فى فرض الضرائب مقصوراً منذ إنشائها سنة ١٨٨٣ على الضرائب الاضافية على الأطيان ، ولكن منذ سنة ١٩٣٤ تقرر حق المجالس فى فرض ضرائب أخرى إضافية إلى كل ضريبة عامة بالمديرية ، إلا أن هذا الاستثناء الجديد مازال حبراً على ورق وإن كان منتظرا إعماله بعد صدور القوانين التى تحضر الحكومة مشروعاتها الآن بخصوص الضرائب الجديدة .

(أولا) الضرائب المضافة إلى ضريبة الأطيان : تقررت لمجلس المديرية منذ سنة ١٩٠٩ سلطة قطعية فى تقرير هذه الضرائب إلى نسبة معينة ، فان تعدى هذه النسبة توقف نفاذ قراره بالنسبة للزيادة على مصادقة الحكومة . ومنذ سنة ١٩٣٤ وضع المشرع حداً أعلى لهذه الزيادة . ذلك هو جوهر التشريع المصرى أما عن تفصيلاته فانها تكشفت عن أدوار ثلاثة تعاقبت على النحو التالى :

من سنة ١٨٨٣ إلى سنة ١٩٠٩ : وفى هذا الدور لم تكن للمجالس أى سلطة قطعية فى فرض الضرائب بل كان قرارها على الدوام معقوداً تنفيذه بمصادقة الحكومة عليه . كما أن المشرع فى هذا الدور لم يضع حداً أعلى لهذه الرسوم الاضافية ولم يكن اختصاص المجالس فى هذا الشأن يقتضى التفكير فى هذا التحديد بالمرة .

من سنة ١٩١٠ إلى سنة ١٩٣٤ : أى من تاريخ العمل بالقانون رقم ٢٢ لسنة ١٩٠٩ حتى العمل بالقانون رقم ٢٤ لسنة ١٩٣٤ (مع ملاحظة أنه صدر فى هذه الفترة القانون رقم ٢٩ لسنة ١٩١٣ الذى لم يخرج هنا عن حرفية نصوص سنة ١٩٠٩) .

ويمتاز هذا الدور بأن المشرع قد أعطى فيه لأول مرة رأيا قطعيا لمجالس المديريات فى تقرير هذه الضرائب الاضافية وفى تخصيصها بشرط ألا تتجاوز ٥٠٪ من الضريبة العامة . فان تجاوزتها كان قرار المجلس فيما يختص بهذه الزيادة متوقفا على تصديق الحكومة ولكن دون وضع حد أعلى لهذه الزيادة حينذاك .

التشريع الحالى (منذ سنة ١٩٣٤) :

يمتاز هذا الدور بأن القانون رقم ٢٤ لسنة ١٩٣٤ قد رفع قيمة الضرائب التى يكون رأى المجلس فيها قطعياً إلى نسبة ٨٠٪ من الضريبة العامة بعد أن كانت هذه النسبة من قبل ٥٠٪ فقط . وهو يمتاز ثانيا بأنه وضع لأول مرة فى تاريخ مجالس المديريات المصرية حداً أعلى للضرائب الاضافية الجائز لهذه المجالس تقريرها على الأطيان ، وقد جعل هذا الحد هو نسبة ١١٠٪ من الضريبة العقارية . ونصت على ذلك المادة ١٩ بقولها : « لمجلس المديرية أن يقرر رسوما إضافية لمدة معينة على ضرائب الأطيان فى المديرية ويكون قراره قاطعاً ويصدر به مرسوم إذا لم يتجاوز ٨٠٪ من مجموع ضرائب الأطيان فى المديرية.

ويجوز لمجلس زيادة الرسوم الإضافية إلى ١١٠٪ من مجموع ضرائب الأطيان ولا يكون قراره بالنسبة للزيادة نافذا إلا اذا صادق عليه مجلس الوزراء وصدر مرسوم بذلك » .

وإذا ألقينا نظرة شاملة على هذا التطور تبين لنا أن حق المجلس فى هذا الشأن قد نما من حيث طبيعته ومداه : أما من حيث طبيعته فيلاحظ أنه بعد أن كان قرار المجلس مرهونا على الدوام بتصديق الحكومة فى سنة ١٨٨٣ أصبح منذ سنة ١٩٠٩ حتى اليوم قطعياً تارة وموقوفا على تصديق الحكومة تارة أخرى . كما أنه نما من حيث مداه لأنه بعد أن كان رأى المجلس قطعياً فى سنة ١٩٠٩ حتى نسبة ٥٠٪ فقط من ضريبة الأطيان أصبح قطعياً حتى نسبة ٨٠٪ على أن تطور التشريع على هذا النحو التصاعدى فيما يتعلق بسلطة مجلس المديرية فى فرض الضرائب لم يمنع المشرع فى سنة ١٩٣٤ من إدخال قيد ينافى فى أساسه وفى شدته روح هذا التطور وروح العصر نفسه ، وذلك عندما فرض على المجالس لأول مرة فى حياتها حداً أعلى من الضرائب الاضافية لا تتعداه بحال ، حتى ولو وافقت الحكومة المجالس على ضرورة تجاوزه . هذا الحد الأعلى هو نسبة ١١٠٪ فقط من ضرائب الأطيان . لذلك نأخذ على مشرع

سنة ١٩٣٤ أمرين : أولهما قصوره فى الشق الأول من التطور عن الحد الذى كان يجب فى نظرنا أن يصل اليه . وثانيهما انحرافه فى الشق الثانى كلية عن جادة الصواب . فمن ناحية نعتقد أن قصر سلطة المجالس القطعية على ٨٪ يجعل هذا النص عبثاً لا قيمة له عملا لانه لا يمكن تصور كفاية هذه النسبة المتواضعة لسد نفقات أى مجلس من مجالس القطر ، خصوصاً بعد أن ألقيت على عاتق هذه المجالس أخيرا مهام جسام لم تكن لتقوم بها من قبل . وتعطى صورة ناطقة عن مقدار مافى تحديد هذه النسبة من تقييد كلمة وكيل وزارة الداخلية المساعد فى هـذا الصدد أثناء جلسات اللجنة التحضيرية المنشأة سنة ١٩٢٦ السابق الاشارة إليها والتى باشرت أعمالها فى ظل القانون القديم رقم ٢٩ لسنة ١٩١٣ (وهو الذى لم يحمل المجالس باختصاصات كبيرة كالتى تحملها اليوم) فلقد قال : « لقد دل الاختبار على أن ٥٪ من مجموع الضرائب لا يكفى للمجالس . وفى الاقتراحات المقدمة من حضرات المديرين بصفتهم الرؤساء للمجالس طلب أغلبيتهم أن يكون قرار المجلس قطعياً فى ١٠٪ من الضريبة . والواقع أن الحال قد استقرت على ذلك ، فان أقل المجالس يتقاضى ١٠٪ ومنها ما يتقاضى ١٢٪ ومنها ما يتقاضى ١٣٪ ومنها مايتقاضى ١٤٪ ومنها مايتقاضى ١٥٪ » وفى سنة ١٩٣٢ كان متوسط نسب الضرائب الاضافية فى جميع المديريات معاً يعادل ٥ر١٢٪ .

هذا ماقيل عن مجالس المديريات فى عهدها العتيق فما عسى أن يقال فى عهدها الجديد . . . ؟ إننا إذا أجلنا الطرف بحياة المجالس العملية وجدنا أن الميزانيات الحديثة لمجالس المديريات (بعد صدور القانون الجديد سنة ١٩٣٤) قد تضمنت كلها إلا واحدة — وبعد تصديق الحكومة — فرض الحد الأقصى المقرر قانونا (١٠٪)[1] وما من شك أن هذه الأرقام المزدوجة الدلالة تثبت من جهة أن إعطاء المجالس رأيا قطعياً فى فرض الضرائب الاضافية على ضريبة الأطيان بنسبة ٨٪ فقط من هذه الضريبة هو ضرب من اللغو لا قيمة له عملا ، لأن المجالس لا بد وأن تتعدى هذه النسبة . فضلا عن ذلك

---

(١) لم يشذ عن ذلك الا مجلس مديرية أسوان الذى اكتفى بفرض ١٠٪ من هذه الضريبة لا لكفايتها وانما لكون المديرية فقيرة بحيث لا يمكن أن تغنى هذه الضرائب مهما ارتفعت عن اعانة الحكومة لهذا المجلس (راجع جلسة مجلس النواب بتاريخ ١٩٣٢/١٢/٢٨) .

فان هذه الأرقام تفيد من ناحية أخرى ان المجالس لم تقف عند نسبة ١١ ٪ إلا لأن القانون قد قيدها مقدما بهذه النسبة كحد أعلى . ونعتقد أنه لولا ذلك لوصلت إلى أبعد من هذا القدر بكثير . وفى هذا أدلة واضحة على أن طبيعة أعمال مجالس المديريات تقضى بالذهاب إلى أبعد من هذه النسبة التحكمية فى فرض الضرائب الاضافية . ولكل ذلك نرى أن وضع حد أعلى لضرائب مجالس المديريات — فضلا عن كونه تحديدا حسابيا يعيبه الجمود وتعوزه المرونة — فهو مسرف فى شحه مغرق فى تقتيره . ونحن نفضل السير على ماجرى عليه العمل منذ سنة ١٨٨٣ وهو عدم وضع حد أعلى لهذه « الرسوم » ونرانا مطمئنين إلى أن شرط مصادقة الحكومة على « الرسوم » التى تزيد على نسبة معينة سيكون كذلك ضمانا كافيا يحول دون ما قد يخشى من الاسراف وإساءة الاستعمال فلا حاجة بنا لأن نلجأ إلى جمود الأرقام الحسابية مما قد لا يتمشى مع مقتضيات الظروف الخاصة بكل مديرية أو الظروف غير المنظورة ، خصوصا وان الحكومة مسئولة عن تصديقها هذا أمام البرلمان . وفضلا عن كل ذلك فان هذه الضرائب تقرر لمدة محددة يعاد النظر فيها بعدها . ولذلك كله نقترح تعديل الحكم على النحو الآتى :

« يكون قرار المجلس قاطعا ويصدر به مرسوم إذا لم يتجاوز ١١ ٪ (مثلا) من مجموع ضريبة الأطيان فى المديرية وفيما زاد على هذه النسبة لا يكون قرار المجلس نافذا بالنسبة للزيادة إلا اذا صادق عليه مجلس الوزراء وصدر مرسوم بذلك[1] » .

ونخالنا غير مغالين فى إعطاء مجالس المديريات رأياً قطعيا فى تقرير الضرائب إلى نسبة ١١ ٪ من ضريبة الأطيان بعد أن دخلت المجالس فعلا فى دورها الجديد وباختصاصاتها الحالية التى ننتظر زيادتها بفارغ الصبر . بل لعلنا نعتبر مقترين بعض الشىء إذا لوحظ أن اللجنة التحضيرية الفرعية المؤلفة سنة ١٩٢٦ والسابق ذكرها قد رأت فى جلسة ٢٥ ديسمبر سنة ١٩٢٧ رفع هذه النسبة إلى ١٥ ٪ بدلا من نسبة الـ ١٠ ٪ التى سبق

---

(١) يلاحظ أن مجلس النواب كاد يقر بجلسة ٣ يناير سنة ١٩٣٣ اقتراحا يقضى بجعل الحد الاقصى لهذه الضرائب الاضافية ٧ ٪ فقط من الضريبة العامة (اقتراح على المنزلاوى بك) وذلك رغم جهد البعض ورئيس الحكومة حينذاك (اسماعيل صدقى باشا) ضد هذا التخفيض . وانتهت الجلسة الى موافقة خمسين عضواً ومعارضة خمسين أيضاً لتلك النسبة (اى ٧ ٪) وبذلك اعتبر هذا التعادل فى الأصوات رفضاً للنسبة المقترحة وفقاً لنص الدستور بهذا الصدد .

تقريرها فى جلسة ١٦ مايو سنة ١٩٢٧ ، وذلك فى الوقت الذى لم تكن فيه اللجنة مقدرة حق التقدير العبء الثقيل الذى ألقى فيما بعد على كاهل مجالس المديريات . فلقد رأت مثلا فى شئون التعليم بصفة عامة أنه يكفى للصرف عليها ٤٠٪ من ضرائب مجالس المديريات .

ولقد جاء العمل بعد ذلك فأثبت غير ما ذهبت إليه اللجنة إذ أن التعليم الالزامى وحده قد خصص له ٦٦٪ على الأقل من ضرائب مجالس المديريات مضافا إليها ١٪ من مجموع إيرادات المجالس البلدية ، ولم يكف ذلك كله بل كانت ولا زالت بميزانية هذا التعليم نسبة كبيرة من العجز ، فالملاحظ أن اللجنة عندما قررت رفع النسبة إلى ١٥٪ كانت قد خصصت للتعليم الالزامى ٤٠٪ فقط على خلاف الحال الآن ، فالمقرر لهذا التعليم قد رفعت نسبته إلى ٦٦٪ ثم انه يكلف فعلا أكثر من هذه النسبة بكثير جداً كما سنرى . وهذا يدل على أن مهمة التعليم التى اتخذناها مثلا قد أصبحت فى الواقع أخطر بكثير مما كانت تعتقده اللجنة . فان كانت هذه اللجنة قد ذهبت رغم ذلك إلى رفع النسبة إلى ١٥٪ (وهى النسبة التى تقدمت الحكومة بها للبرلمان فعلا فى مشروعها سنة ١٩٣٢) [١] فلعله شح وليس اسرافا أن نقترح بدورنا نسبة ١١٪ فقط . ولكن قد يشفع لنا فى هذا الشح أننا قد أبحنا للمجالس زيادة النسبة إلى أكثر من ١١٪ بدون حد أعلى بشرط تصديق الحكومة على هذه الزيادة [٢] .

هذا إلى أنه يجب ألا يظن أن مجالس المديريات ميالة بطبيعتها إلى الاسراف فى فرض هذه الضرائب الاضافية . ألم يشترط القانون فى أعضائها دفع نصاب مالى قدره ثلاثون جنيها على الأقل كضريبة أطيان بالمديرية (وحدها) التى يرشحون أنفسهم فى إحدى دوائرها ..؟ انهم بلاشك فى مقدمة من يضرهم الاسراف فى فرض هذه الضرائب

---

(١) خفضت لجنة الداخلية بمجلس النواب هذه النسبة أول الأمر الى ١٢٪ بحجة « شعورها بما يتكبده دافعو الضرائب من ارهاق وعنت حتى ناء كاهلهم بأعبائها » . كما قيل « وقد جعلتنا الضائقة المالية أكثر شعوراً بثقل وطأة الضرائب وفداحة الرسوم اذا قيست بغلة الأطيان وما يجنيه المزارعون منها الآن (سنة ١٩٣٢) ، كما أشفق بعض الأعضاء (فى اللجنة المذكورة) من نتيجة ميل حكام الاقاليم للتوسع بسبب حرصهم على المبالغة فى السير الحثيث بالمديرية أثناء حكمهم ومن هوى النفس الذى يخيل لهم أن أيديهم تكون أكثر انطلاقا وحرية اذا ما كانت الميزانية كبيرة تحتمل كثرة الانفاق » (راجع كلمة مقرر اللجنة ابراهيم دسوقى أباظه (باشا) فى جلسة ٢١ ديسمبر سنة ١٩٣٢)

(٢) راجع بعده « اختصاص مجالس المديريات فى شئون التعليم » .

الاضافية . واننا لنذكر بهذه المناسبة ما صرح به أحد أعضاء مجالس المديريات السابقين بعد صيرورته عضواً فى مجلس النواب حيث قال فى جلسة ١٩ يناير سنة ١٩٣٤ : « أذكر أننى عند ما كنت عضواً فى مجلس مديرية قنا سنة ١٩١١ و ١٩١٢ كان أقصى حد للضريبة (قانونا) ٥ ٪ ولم نقرر سوى ٣ ٪ ولم نتجاوز هذه النسبة[1] » .

أما مقدار ما نجم عن الهبوط إلى نسبة ١١ ٪ المذكورة من عجز فى ميزانية مجالس المديريات بعد تطبيق القانون الجديد سنة ١٩٣٥ فقد بلغ ٩٢٫٩٧٦ جنيها .

(ثانياً) الضرائب الاضافية الى الضرائب العامة الاخرى (غير ضريبة الاطيان) فى المديرية : هذه الضرائب أباحها المشرع المصرى منذ سنة ١٩٣٤ كما رأينا وذلك بنص المادة (٢٠) من القانون رقم (٢٤) . على أن هذا النص لم يعمل به بعد وان كان من المتوقع اعماله بعد تقرير الضرائب العامة الجديدة . إنما يلاحظ أن المشرع فى هذا الصدد لم يعط مجلس المديرية أى سلطة قطعية ، بل أباح للمجلس أن يقرر ضرائب اضافية لمدة معينة على كل ضريبة عامة أخرى (غير ضريبة الاطيان) مقررة فى المديرية . وفى هذه الحالة لا يكون قراره نافذا الا اذا صادق عليه مجلس الوزراء وصدر مرسوم بذلك . وعليه فقد جعل المشرع تقرير هذه الضرائب الاضافية موقوفا دائما — وبأية نسبة ولأية مدة — على تصديق مجلس الوزراء وصدور المرسوم . ولاشك أن حكمة هذا الضمان هى الحذر فى مستهل إعمال هذا النص من إرهاق دافعى الضرائب العامة المختلفة بضرائب إضافية جديدة تفرضها مجالس المديريات . فبهذا الضمان لاتفرض هذه الضرائب الاضافية الا اذا رأت الحكومة ألا إرهاق فى فرضها ولا إعنات فى تقديرها .

(ج) تعديل الضرائب الإقليمية والغاؤها :

عرفنا فيما سبق كيف تحدد الضرائب من حيث قيمتها ومن حيث مدة سريانها . ولكن للمجلس حق تعديل قراره بعد ذلك بالزيادة أو الانقاص بل والغائه . فوفقا لأى حدود يجب أن يتم كل ذلك . . . ؟

---

(١) راجع مجموعة محاضر مجلس النواب سنة ١٩٣٤ ص ١٦٨ (كلمة النائب محمد حسن حزين)

أما عن الزيادة فان حكمها يشابه على الدوام حكم التقرير لأنه فى الواقع تقرير جديد ، فوفقا لنصوص القانون الحالية يمكن مجلس المديرية زيادة الضرائب إلى ٨٪ بدون مصادقة الحكومة ، أو إلى ١١٪ بعد مصادقتها . كما أن له زيادة المدة إلى أى أجل يريده بلا تحديد .

أما انقاص قيمة الضرائب أو إنقاص مدة سريانها أو إلغاؤها كلية فاجراء أخطر من السابق لما فيه من قضاء كلى أو جزئى على مورد من موارد المجالس ورجوع فيما سبق أن قرره المجلس بالطرق القانونية . لذلك وجب اتخاذ شىء من الحيطة فى هذا الشأن واشترط القانون مصادقة الحكومة على قرار المجلس فى هذا الصدد قبل نفاذه . وهذا ما أخذ به المشرع سنة ١٩٣٤ للمرة الأولى فى تاريخ مجالس المديريات فى مصر حيث نص فى المادة ٢١ على ما يأتى :

« بعد صدور المرسوم باعتماد الضرائب الاضافية من أى نوع كانت إذا أصدر مجلس المديرية قراراً بتخفيضها أو تقصير أجل سريانها أو إلغائها فلا يكون هذا القرار نافذا إلا بعد مصادقة مجلس الوزراء وصدور مرسوم آخر بذلك [١] » .

ولقد حاول بعض النواب عند مناقشة هذا النص إباحة التخفيض بقرار من المجلس دون حاجة لمرسوم بذلك ، وكانت حجتهم فى هذا « ما يعانيه الفلاح من وطأة الضرائب وقسوة الزمن [٢] » كما أراد آخرون أن يعطى المجلس فى ذلك رأيا قطعيا فى حدود النسبة التى له فى تقريرها رأى قطعى (أى الـ ٨٪) [٣] ونقترح أن تتمشى الأحكام جنبا إلى جنب متسقة متجانسة فى تحديد كل من قيمة الضريبة ومدتها فيكون التحديد قطعيا إلى حد معين من كل من القيمة والأجل وموقوفا على تصديق الحكومة فيما وراء ذلك دون حد أعلى ، ويكون

---

(١) هذا الاحتياط — على حد تعبير المذكرة الايضاحية — « أريد به تأكيد الثبات والاستمرار لأعمال المجلس ومشروعاته ، فلا تقف أو تلغى أو يلحقها الارتباك والاضطراب لمجرد قرار يصدره مجلس المديرية قد يكون الدافع اليه أغراض انتخابية أو عوز الى الدقة فى الأحكام . » (تراجع المذكرة) كما قيل « انه تغيير مفاجىء وقد يحدث اضطرابا وارتباكا لا يمكن تداركه الا بحدوث ضرر بليغ » . ويراجع محضر جلسة مجلس النواب بتاريخ ١١ يناير سنة ١٩٣٣ وجلسة ٦ فبراير سنة ١٩٣٣

(٢) محضر جلسة مجلس النواب بتاريخ (٦ فبراير سنة ١٩٣٣ — اقتراح على بك المنزلاوى) .

(٣) راجع تصريح النائب لطيف نخلة — جلسة ٦ فبراير سنة ١٩٣٣

للمجلس بعد ذلك وعلى أساس هذه الحدود زيادة كل من قيمة الضريبة وأجلها . أما الرجوع فيما سبق تقريره بانقاص كل من القيمة أو الأجل أو بالغاء هذه أو تلك فيكون متوقفا على تصديق مجلس الوزراء وصدور المرسوم الملكى بذلك ، بل ان هذين الحكمين وهما يسيران هكذا متجانسين جنبا إلى جنب وخطوة بخطوة سينتهى بهما الامر إلى أن يمتزجا معا فى المرحلة الاخيرة وهى الالغاء فيصبح إلغاء أحدهما هو فى الواقع إلغاء للآخر ، وذلك لان إلغاء الضريبة ذاتها إلغاء كذلك لمدة سريانها . كما أن إلغاء مدة سريان ضريبة ما هو بعبارة أخرى إلغاء للضريبة ذاتها . هكذا يتجانس الأمران فى تطبيقهما وفى مصيرها . وعلى هذا النحو يمتاز التشريع بالتناسق والانسجام ، فيسهل تفهم النظم والقوانين على كل من المأمورين بها والقائمين على تنفيذها .

(د) الاعفاء من الضرائب الإقليمية :

نص القانون على أن « تتبع فى الاعفاء من الرسوم المقررة من المجلس القواعد المعمول بها بشأن الضرائب العامة » . وهذه القواعد قد أشارت اليها من قبل ووضعت سندها التشريعى المادة ١٣٥ من الدستور (وتقابلها المادة ١٢٤ من دستور سنة ١٩٣٠) إذ تقول : « لايجوز إعفاء أحد من أداء الضرائب فى غير الأحوال المبينة فى القانون » .

ولقد بينت الحكومة فى صدد هذا النص « أن التحريم هنا لا يغل يد هيئة مجلس المديرية وحدها عن الاعفاء من الرسوم بل هو يسرى بطبيعة النص على السلطة التنفيذية أيضاً ، وهى التى تتولى تحصيل رسوم المجالس . فلولا هذا المنع لكان من حق السلطة التنفيذية أن تعفى من تشاء من الرسوم المقررة للمجالس دون قيد ولا ضابط » .

(هـ) طريقة تحصيل وحفظ الضرائب الاقليمية وصفتها ومراقبتها :

تقرر المادة ٢٢ من القانون الحالى (رقم ٢٤ لسنة ١٩٣٤) أن تتبع فى تحصيل الضرائب الاقليمية القواعد المتبعة فى تحصيل أموال الدولة . كما نصت هذه المادة على اعتبار أموال مجالس المديريات بصفة شاملة أموالا عامة (deniers publics) وأن تتبع بشأنها القواعد الخاصة بحفظ وصرف الأموال العامة .

كما يلاحظ أن المادة ٢٣ تجعل لمجلس المديرية أن يراقب استعمال مالا يباشر هو صرفه من الرسوم طبقاً لنصوص قانون سنة ١٩٣٤ أو أى قانون آخر . وهو نص أريد به مواجهة الحالات التى يجد مجلس المديرية فيها نفسه محتاجاً إلى مقدرة وخبرة إحدى الوزارات أو المصالح فى مشروع من مشروعاته كانشاء ملجأ أو مجرى أومستشفى مثلا . ففى هذه الحالة يطلب إلى الوزارة المختصة أن تنشىء ما يريد من المؤسسات بأمواله فيكون له حق الرقابة على هذه الأعمال ، ويستطيع أن يكلف بعض المختصين أن يتولى هذه الرقابة التى يستطيع المجلس نفسه أن يحدد مداها بالطريقة التى يطمئن اليها [١] » .

وبهذا الشكل قررت الحكومة عند مناقشة مشروع هذا النص أن « هذه المادة قررت حقاً جديداً لمجالس المديريات لم يكن موجوداً من قبل ... وبهذا الحق تستطيع المجالس أن تراقب صرف أموالها على الطريقة التى تطمئن اليها . . . ولمجلس المديرية عند ما يكلف إحدى المصالح القيام بعمل من الأعمال الحق فى أن يبلغ ما يراه من ملاحظات إلى تلك المصلحة . . . وجميع المشروعات التى يعهد إلى المصالح المختلفة تنفيذها لحساب أحد مجالس المديريات يجب أن تعرض مقايساتها ومناقصاتها على المجلس حتى إذا ما أقرها أبلغها إلى المصلحة المختصة للشروع فيها ، ولكل عضو من أعضاء المجلس أن يرفع تقريراً بملاحظاته الى المجلس فاذا أقرها أبلغها الى الجهة المختصة . . [٢] »

« . . . إن المصالح التى تعمل لحساب مجالس المديريات إنما تعمل باعتبارها موكلة عنها ، فمراقبة المجالس لهذه الأعمال هى مراقبة عامة كمراقبة الأصيل للوكيل [٣] » .

وفى النهاية يلاحظ أن اللجنة الاستشارية التشريعية كانت قد رأت عند مناقشة مشروع هذه المادة حذفها ولكن تمسكت بها لجنة الداخلية والشؤون الصحية بمجلس النواب إذ رأت فى حذفها — على حد قول مقرر اللجنة — انتقاصاً لحق المجلس [٤] » .

---

(١) تصريح ابراهيم دسوقى أباظه (باشا) مقرر لجنة الداخلية بمجلس النواب بجلسة ١٦ يناير سنة ١٩٣٣

(٢) تصريح صادق يونس باشا وكيل وزارة الداخلية بالجلسة السابقة الذكر .

(٣) تصريح وزير « الحربية والبحرية » بنفس الجلسة المذكورة .

(٤) راجع محضر جلسة مجلس النواب بتاريخ ٢٩ يناير سنة ١٩٣٤

ولبيان ما للضرائب الاضافية على الأطيان من أهمية لمجالس المديريات فى مصر نورد الجدول الآتى مفصلا مقدار حصيلة المجالس منها منذ سنة ١٩٣٣ حتى اليوم :

رقم	المجلس	المتحصلات				ميزانية	
		١٩٣٣	١٩٣٤	١٩٣٥	١٩٣٦	١٩٣٧	١٩٣٨
		جنيه	جنيه	جنيه	جنيه	جنيه	جنيه
١	القليوبية . . .	٣٨٣٢٨	٣٨٣٢٨	٣٢٤٥٠	٣٢٣٥٠	٣٢٢٧١	٣٢٢٧١
٢	الشرقية . . .	٦٢٢٣٩	٥٩٩٠٤	٥١٢٥٥	٥٢٨١٩	٥٢٤٩٢	٥٢٤٩٨
٣	الدقهلية . . .	٦١٣٠٢	٥٦٤٥٥	٥٤١٢٨	٥٣٩٢٢	٥٣٨٥٠	٥٣٧٥١
٤	الغربية . . .	—	—	—	—	٩٨١١٠	٩٨١٢٨
٥	المنوفية . . .	٦٨٣٠٠	٦٨٢٨٤	٥٩٩٧٩	٥٩٨٢٢	٥٩٧٣٢	٥٩٦٤٣
٦	البحيرة . . .	٦٨٦٦٩	٦٨٩٨٤	٥٨٢٥٦	٥٨٣٢٠	٥٨٢٣٧	٦١٤٤٦
٧	الجيزة	٣٢١١٩	٢٨٢٠١	٢٣٧٦٧	٢١٦٠٩	٢٤٠٧٠	٢٤٠٦٢
٨	بنى سويف . .	٣٨٣١٠	٣٠٢٣٥	٢٧١٢١	٢٧١٢١	٢٩٦٣٢	٢٩٧٠٩
٩	الفيوم	٢٤٣١١	١٨٧٧٧	٢١٧٣٤	٢٠٢٣٣	٢٢١٦٩	٢٢٢٢٣
١٠	المنيا	٥٩٣٧٣	٥٣٢٨٤	٤١٩٩٩	٤٢١١٧	٤٢٢٥٦	٤٢٢٧٥
١١	أسيوط . . .	٥٧٩٧٦	٤٧٩٣٠	٤٤٨٩٠	٤٢٥٦٦	٤٥٠٠٧	٤٥٠١٩
١٢	جرجا	٣٥٣٤٤	٣٠٩٠٩	٢٦٨١١	٢٧٢٩٤	٢٩٦٢٥	٣٠٣١٦
١٣	قنا	٣٣٧٠٦	٢٧٦٨٤	٢٥٦١٣	٢٥٧٤١	٢٨٤٩٢	٢٨٤٩٨
١٤	اسوان . . .	٥٣٥١	٤٨٨٠	٤٧٢٤	٥٠٧٤	٥٥٠٠	٦٠٠٠
	الجملة . .	٥٩٧٠٠٠	٤٩٥٥٢٧	٤٧٢٧٣٧	٤٦٨٩٨٨	٥٨١٤٥٢	٥٨٥٩٣٩

(٢) الموارد الاقليمية الأخرى (غير الضرائب الاضافية)

ليست الضرائب الاضافية السابق ذكرها بالمورد الوحيد لمجالس المديريات المصرية، بل توجد إلى جانبها عدة مصادر مالية أخرى وإن كانت قليلة الأهمية نسبيا . هذه الموارد متعددة ومتقلبة وتشمل عادة المبالغ التى يأخذها مجلس المديرية من المجالس البلدية بالمديرية ، ومايستقطع من الموظفين للدمغة ، وريع أملاك المجلس ، وفوائد النقود والاسهم والسندات وإيرادات ورسوم متنوعة مثل الجزاءات الادارية ورسوم حلقات ، وثمن مشغولات بالمدارس ، والاعانات ، وثمن مبيعات بالملاجىء ... وغير ذلك . كما تلجأ

المجالس أحيانا إلى مورد غير عادى وهو « القرض » . وفيما يلى بحث أهم تلك المصادر المالية الاقليمية :

(ا) ما يستحقه مجلس المديرية من المجالس البلدية :

وهو فى الواقع عبارة عن المبلغ الذى تساهم به هذه المجالس البلدية فى نفقات التعليم الأولى وفقا لنص المادة التاسعة عشرة من قانون التعليم الأولى رقم ٤٦ لسنة ١٩٣٣ التى تقول : « وعلى كل مجلس بلدى أن يخصص كذلك فى ميزانيته للتعليم الأولى مبلغاً يعادل ١٪ من مجموع إيراداته » .

ويمكن أخذ فكرة عن هـذا المورد بالرجوع إلى الجدول الآتى المبين للمبالغ المخصصة بواسطة المجالس البلدية للتعليم الأولى فى مختلف المديريات منذ سنة ١٩٣٤ :

رقم مسلسل	المجلس	المتحصلات			الميزانية	
		١٩٣٤	١٩٣٥	١٩٣٦	١٩٣٧	١٩٣٨
		جنيه	جنيه	جنيه	جنيه	جنيه
١	القليوبية . . .	٣٥٠	٥١٧	٦٤٧	٦٤٠	٦٤٠
٢	الشرقية . . .	٩٣٦	٩٥٨	٩٧٧	٩٧٧	١٠٣٩
٣	الدقهلية . . .	١٤٩٩	١٥٥١	١٥٥١	١٥٨٩	١٦٣٦
٤	الغربية	—	—	—	٢٨٣٧	٢٩٥١
٥	المنوفية . . .	٧٠٧	٥٢٥	٥٤١	٥٥٢	٥٥٩
٦	البحيرة . . .	٩٦٦	٩٦٣	٩٦٥	١٠٢٨	١٠٦٠
٧	الجيزة	٢٠٨	٢٠٧	٢١٠	٢٠٧	٢١٠
٨	بنى سويف . .	٧٠٥	٧٠٠	٧١٠	٧١٠	٦٠١
٩	الفيوم	٥٥٧	٥٤٣	٥٧٩	٦٠٦	٦٠٦
١٠	المنيا	١٢٨٠	١٢٧٩	١٣٥٨	١٣٩٣	١٤٢١
١١	أسيوط . . .	١٣٨٦	١٣٨٠	١٤٦٦	١٤٨٠	١٥٣٠
١٢	جرجا	٩٩٣	١٠٣٧	١٠٩١	١١١١	١١٦٢
١٣	قنـــا	٦٩٩	٦٩٤	٦٩٩	٧٠٧	٧١٠
١٤	أسوان . . .	٢٦٣	٢٧٠	٢٥٧	٢٥٧	٢٨٠
	المجموع ..	١٠٥٤٩	١٠٦٢٤	١١٠٥١	١٤٠٩٤	١٤٤٠٥

(ب) ما يستقطع من ماهيات الموظفين للدمغة : وتتضح قيمة هذا المورد من الجدول الآتى :

رقم مسلسل	المجلس	المتحصلات				الميزانية	
		١٩٣٣	١٩٣٤	١٩٣٥	١٩٣٦	١٩٣٧	١٩٣٨
		جنيه	جنيه	جنيه	جنيه	جنيه	جنيه
١	القليوبية . . .	—	١٩٤٨	١٠٩٠	٣٧٠	٩٨	١٢٠
٢	الشرقية . . .	٢٨٠٧	٢٤٣٠	١٦٥٣	٨٠٢	٢٥٠	٢٥٠
٣	الدقهلية . . .	٢٥١٨	٢٢٦٩	١٤٨٣	١٥١٦	٢٥٢	٢٧٢
٤	الغربية . . .	—	—	—	—	٣٧٠	٣٨٥
٥	المنوفية . . .	٢٤٤٠	٢١٠٣	١٤٦٧	٨٠٠	٣٢٤	٢٧٢
٦	البحيرة . . .	٢٦١٦	٢٢٤٢	١٤٦٤	٨٠٠	١٣٥	١٦٠
٧	الجيزة	١٣٠٤	١٣٠٥	٧٦٧	٦٠٣	١٢١	١٢٠
٨	بنى سويف . .	١٦٠١	١٢٢٣	٦٨٢	٢٨٢	١٠٦	١٣٥
٩	الفيوم	١٠٤٦	٨٩٢	٦٢٠	٤٣٨	٩٠	١٠٠
١٠	المنيا	٢٤٩٤	٢٠٩٤	١١٤٥	٩٢٥	٢٠٩	٢٠١
١١	أسيوط . . .	٢٢٤٤	١٩٦٠	١٣٠٠	٩٠١	١٥٠	١٦٤
١٢	جرجا	١٢٥٦	١١١٩	٧٣٩	٥٩٥	٨٢	٨٢
١٣	قنـــا . . .	١٢٢٨	١٠٧٦	٧٤٥	٣١٠	١١٣	١٣٠
١٤	أسوان . . .	١٤٣	١٢١	٧٦	٣٥	١٨	١٨
	المجموع ...	٣٦٠٧٧	٣٠٧٨٢	١٣٥٣١	٨٣٧٧	٢٣١٨	٢٤٠٩

(ج) دخل مجلس المديرية من أملاكه ومن المنافع العامة التى يديرها :

لمجلس المديرية ذمة خاصة نتيجة لتمتعه بالشخصية المعنوية . وهذه الذمة — بما تتضمنه من أموال منقولة أو عقارية — تدر على هذا المجلس دخلا وقد يكون هذا الدخل كبيراً .

ولكن ما هى طبيعة هذه الأموال ؟ أهى جميعها من قبيل الملك (أو الدومين) الخاص (domaine privé) أم يمكن أن تكون من قبيل الملك (أو الدومين) العام (domaine public) إذا ما خصصت للنفع العام ؟

من أموال مجلس المديرية ما يعتبر من غير شك ملكا خاصا ما دام غير مخصص لنفع عام . أما بخصوص الدومين العام الاقليمى فنجد أن القانون المدنى الذى حدد « الدومين العام » لم يتحدث عنه الا بصدد الأملاك الأميرية المملوكة للدولة دون ذكر للمديريات أو غيرها من الأشخاص الادارية ، بل إن هذه الأشخاص لم يكن لها وجود فى مصر عند ما وضع هذا النص . فهل يستفاد من ذلك عدم وجود « ملك عام » لسائر الأشخاص الادارية . . ؟ أم يصح رغم ذلك الاعتراف بوجوده . . . ؟

لا يخفى أن عدم الاعتراف لأموال هذه الأشخاص بصفة الملك العام رغم تخصيصها للنفع العام معناه إخضاع هذه الأموال للقواعد التى تحكم الملك الخاص من حيث إمكان تملكها بمضى المدة وإمكان التصرف فيها . أما ان اعترفنا لهذه الأموال بصفة « الملك العام » كانت نتائج ذلك عكس السابقة تماما .

فأى الرأيين يجب القول به . . ؟ اختلف الفقهاء فى هذا الشأن ، وذلك على النحو التالى:

أولا — رأى يقول إنه ما دامت النصوص على وضعها الحالى من عدم النص صراحة على وجود ملك عام لمجالس المديريات فيجب القول بأن هذه المجالس ليس لها إلا ملك خاص . لذلك : « إلى أن تصدر القوانين التى تحدد ما يكون من أملاك المديريات والمدن والقرى دومينا عاما يتمتع بالأحكام الخاصة المترتبة على صفة الدومينية العامة ، وما يكون دومينا خاصا تسرى عليه أحكام الاملاك الخاصة بالافراد ، لا مناص من أن نقرر أن كل ما تملكه المديريات والمدن والقرى من مدارس ومستشفيات وملاجىء . . الخ لا يمكن أن يكون إلا دومينا خاصا يخضع لكل الأحكام التى تخضع لها أملاك الافراد لأن صفة الدومين العام لا تكتسب إلا بقانون والقانون لم يصدر بعد [1] » .

ثانيا — ذهب رأى آخر إلى عكس هذا الحكم فاعترف لمجالس المديريات بالملك (أو الدومين) العام أسوة بالدولة ما دام لا يوجد فى القانون المصرى نص صريح يمكن الاستناد اليه لتحريم هذه النتيجة . وتأييدا لهذا الرأى قيل بالحجج الآتية :

١ — ان عدم ذكر « الدومين العام » للمديريات فى صلب القانون المدنى لا يمكن أن يفيد نفيه أو يستتبع عدم الاعتراف به . بل إن « سكوت القانون المدنى عن ذكر

(١) مذكرات الدكتور عبدالله العربى بك فى القانون الادارى (١٩٣٦ — ١٩٣٧) الدومين العام (تقسيم أموال الأشخاص الادارية الى أموال عامة وأموال خاصة). ومذكرات لعزته كذلك عن (الأملاك ذات المنفعة العامة وأملاك الميرى الخاصة — مطبعة الشباب — القاهرة . ص٤٥ و)

الدومين العام للمديريات . . . . . إنما يفسره أنه فى سنة ١٨٨٣ (تاريخ صدور القانون المدنى) لم تكن للمديريات شخصية معنوية متميزة عن شخصية الدولة . وبالتالى لم تكن لها أموال خاصة ولا عامة مستقلة قانونا عن أموال الدولة ذاتها . وهناك فارق على أى حال بين السكوت والتحريم . فسكوت القانون عن ذكر الأموال العامة للمديريات والمدن والقرى ليس معناه حتما تحريم وجود أموال لها صفة « الدومينية » العامة لهذه الاشخاص ، بل يمكن القول بأن الشارع أراد فقط تحديد الدومين العام القومى وترك لاحكام المحاكم تحديد الدومين العام الاقليمى . . . . . بتطبيق القواعد العامة وبحسب الظروف وتبعا لظهور شخصية معنوية مستقلة للمديريات فى المستقبل [1] » .

٢ — انه من الواجب أن يفسر قضاؤنا تلك النصوص القديمة على ضوء الظروف الجديدة التى اعترف معها للمديريات بالشخصية المعنوية . وله فى ذلك أسوة حسنة بالفقه والقضاء الفرنسيين إذ لم تكن نظرية الدومين العام فى فرنسا إلا من صنع يدهما .

٣ — ان الاعتراف بصفة « الدومينية العامة » لاملاك مجالس المديريات لا يحتاج فى الواقع إلى إصدار قانون خاص لذلك . علماً بأن « القانون المدنى نفسه قد وضع قاعدة عامة فى المادة ٩ فقرة حادية عشرة منه بنصه على أن كل أموال الدولة المنقولة أو الثابتة المخصصة للمنفعة العمومية بالفعل أو بمقتضى قانون أو أمر هى من الأملاك العامة . ولا مانع من تطبيق هذا المبدأ على أملاك المديريات والمدن والقرى المخصصة بالفعل للمنفعة العمومية ، واعتبارها من الأموال العامة لأن هذه الوحدات إنما حلت محل الدولة لادارة المصالح المحلية » .

٤ — هذا من ناحية ومن ناحية أخرى فان الحكمة المقصودة من وراء نظرية الدومين العام تقتضى الاعتراف بصفة « الدومينية العامة » لأملاك مجالس المديريات . هذه الحكمة هى « حماية بعض الأموال المنقولة والعقارية التى تملكها جهات الادارة حماية قانونية خاصة نظراً لأهمية هذه الأملاك للجمهور ولتخصيصها للمنفعة العمومية . والمديريات هى بلا شك هيئات إدارية تتولى إدارة المصالح العمومية المحلية . وأملاكها المخصصة للمنافع العمومية فى حاجة إلى نفس الحماية حتى لا يتعدى عليها الأفراد ويتملكوها بالتقادم . ولا تتوفر هذه الحماية إلا بالاعتراف للأملاك المذكورة بصفة الملكية

---

(١) مذكرات الدكتور وحيد فكرى رأفت فى القانون الادارى (١٩٣٧ — ١٩٣٨) : مبحث النتائج المترتبة على الاعتراف بالشخصيه المعنوية للمديريات والمدن والقرى ص ٦٧ و ٦٨

(أو الدومينية) العامة . ولا نفهم لماذا نحمى المستشفيات مثلا التى تنشئها الدولة باعتبارنا إياها من أملاك الدومين العام ونرفض هذه الصفة وتلك الحماية لمستشفى ينشئه مجلس المديرية . . . [1] » .

أمام هذين الرأيين نرانا أميل إلى الأخذ بالرأى الثانى لما استند إليه من اعتبارات ولما فيه من إعمال للنصوص على النحو الذى كان ولا بد أن ينتحيه المشرع لو كانت قد عرضت له الأمور على ما هى عليه اليوم . وذلك رغم أن العمل فى مصر قد جرى على الرأى الأول . وفى الجدول الآتى بيان لمقدار مايدره دومين مجالس المديريات المختلفة عليها سنويا ، وذلك من سنة ١٩٣٣ إلى سنة ١٩٣٨ :

رقم مسلسل	المجلس	المتحصلات				ميزانيـة	
		١٩٣٣	١٩٣٤	١٩٣٥	١٩٣٦	١٩٣٧	١٩٣٨
		جنيه	جنيه	جنيه	جنيه	جنيه	جنيه
١	القليوبية . . .	—	٩٠٧	٨٣٢	٩٧٤	٥٠١	٣٥٨
٢	الشرقية . . .	٣١٩	٤٠٤	٤١٧	٤٠٧	٤٦٥	٣٩٨
٣	الدقهلية . . .	٩١٤	٩٢٢	٩٥١	١٠١٨	٦٧٨	٥٣٣
٤	الغربيـة . . .	—	—	—	١٩٩٧	١٩٦١	—
٥	المنوفية . . .	٣٢	٣٣	٣٥	٣٨	٣٨	٣٨
٦	البحيرة . . .	٨٩٠	٣٤١	٦٧٢	٣٦٠	٣١٣	٢٨٠
٧	الجيزة	١١٣	١٤٦	١٩٢	١٧٦	١٨٧	٢١٤
٨	بنى سويف . .	٢٣٢٣	١٧٧٨	٦٣٥	٧٠٢	٦٦١	٦٦١
٩	الفيـوم . . .	٢١	٢٨	٢١	١٧	٢٣	٣١
١٠	المنيا	٧٣٧	٣٢٨	٦٦٢	٥٣٦	٦٢٨	٥٨٦
١١	أسيوط . . .	١٥٢٤	١٧٢٦	٢٥٩٧	٢٨٣٩	٣٢٨٨	٣٠٨٢
١٢	جرجا	١٢٢	—	٨٧	٨٧	١٦١	١٤٠
١٣	قنا	٢١٠	٢٥٥	٢٩٥	٢٨٦	٣٢٠	٣٣٣
١٤	أسوان . . .	٢٠	١٥	١٥	١٥	٢٠	١٥
	المجموع . .	٧٢٢٥	٦٨٠٣	٧٧١١	٩٤٥٢	٩٢٤٤	٩٦٥٤

(١) المرجع السابق .

(د) فوائد النقود والأوراق المالية :

يبين قيمة هذا المورد الجدول الآتى :

رقم مسلسل	المجلس	المتحصلات				الميزانية	
		١٩٣٣	١٩٣٤	١٩٣٥	١٩٣٦	١٩٣٧	١٩٣٨
		جنيه	جنيه	جنيه	جنيه	جنيه	جنيه
١	القليوبية . . .	—	٧٠	٢٣١	٣٣٥	٣٠٠	٣٠٠
٢	الشرقيـة . . .	٨٣١	١٠٨٨	١٠٤٠	٩٨٨	١٢٢٥	٥٠٠
٣	الدقهلية . . .	٨٠٢	١١٠٥	٧٣٨	١١٠٥	١١٠٥	٦٣٤
٤	الغربيـة . . .	—	—	—	—	٥٥٩٩	٥٩٧٤
٥	المنوفية . . .	٩٦١	١١٦٦	١١٢٧	١٠٩٥	١٠٨٥	١١٢٩
٦	البحيرة . . .	١٩٠	—	٨٠	—	٢٠٠	٣٧٥
٧	الجيزة	٥٤٥	٥٩٠	٣٧٩	١٣٥	٣٥٠	١٠٥
٨	بني سويف . .	١٢٤٧	١٣٦٣	١٢٠٩	١٢٠٢	١٢٤٠	١٢٠٠
٩	الفيوم	٣٦١	٤٧٣	٤٣٦	٣٧٨	٣٥٠	٣١٠
١٠	المنيا	٣٢٧٣	٣٦٥٤	٣٧٢٣	٣٢٧٤	٣٤٦٢	٣٢٩٩
١١	أسيوط . . .	١٠٥٤	١٥٨٤	١٦٧٧	٢٢٥٠	١٤٠٣	١٤٠٣
١٢	جرجا . . . . :	٢٢٧٠	٢٦٩٣	٢٩٦٠	٢٨٩٩	٢٥٠٤	٢٥٠٤
١٣	قنا	٥٤٤	٦٠٨	٧٣٥	٧٥١	٧٠٠	٩٠٠
١٤	أسوان . . .	٥٨٢	٦١٥	٧٢٥	٧٧٨	٨٧٩	٤٠٩
	المجموع . .	١٢٦٦٠	١٥٠٠٩	١٥٠٦٠	١٨٦٠٠	٢٠٤٠٢	١٩٠٤٢

(هـ) أما الايرادات والرسوم المتنوعة فنذكر منها بالذات الاعانة الحكومية والتبرعات:

إعانة الدولة للمجالس :

إننا لا نقصد بذلك المبالغ التى يجب على الدولة تحملها قانونا من مصاريف التعليم الأولى التى تتجاوز حد المبالغ المخصصة تخصيصاً قانونيا فى الميزانيات المحلية وإنما نقصد بها المبالغ التى تدفعها الدولة مختارة لمعاونة المجالس على أداء مرافقها بصفة عامة أو على أداء مرفق معين بالذات وهى طريقة شائعة فى النظام الانجليزى . هذه المبالغ عظيمة فى انجلترا وقد تصـــل أحياناً فى مصر إلى درجة ملموسة . و إذا رجعنا إلى العمل نجـد كمثال إعانة الحكومة للاجيء الأولاد (من بنين وبنات) التى تديرها

مجالس المديريات . وقد رأينا أن الحكومة — على إثر حوادث التبشير التى ارتكبت فى سنة ١٩٣٠ — قد أعطت المجالس إعانة قدرها سبعون ألفاً من الجنيهات . وكان مفروضا استمرار هذه الاعانة سنويا ولكن — كما رأينا — خمدت جذوة هذا الشعور بعد قليل وكان أن تضاءل قدر هذه الاعانة إلى ٢١٫٨٠٠ جنيه فقط فى السنة المالية ١٩٣٧ — ١٩٣٨

التبرعات :

نص القانون الحالى فى مادته الحادية والستين على أن لمجلس المديرية « . . أن يقبل باذن من وزير الداخلية التبرعات التى ترد إليه من طريق الوقف والوصايا والهبات وغيرها ».

ويلاحظ هكذا أن المشرع قد أباح قبول التبرعات (فى قانون سنة ١٩٣٤) دون أن يشترط ما اشترطته النصوص القديمة (م ٩ لسنة ١٩٠٩ و م ٤٢ لسنة ١٩١٣) من أن يكون المال المتبرع به موهوبا « ليستعمل هو أو غلته فى شئون التعليم فى المديرية بوجه عام أو فى جهة معينة منها » . كما أن هذه النصوص القديمة كانت قد أضافت إلى ذلك قولها : « كذلك له أن يقبل الاكتتابات . . . . » . فلا شك إذن أن النص الحالى قد جاء عاما يشمل كل أنواع التبرع دون تحتيم أن تكون الأموال المتبرع بها مرصودة هى أو غلتها لغرض معين كالتعليم . فهل معنى ذلك إمكان مجلس المديرية قبول تبرعات يكون الغرض منها تجاريا أو زراعيا أو صناعيا ؟

أثار هذا الموضوع جدلا فى فرنسا وإننا نعتقد أنه من الجائز اليوم فى مصر قبول التبرعات لأى غرض كان مادام هذا الغرض داخلا ضمن دائرة اختصاص مجلس المديرية . وعلى ذلك يجوز لمجلس المديرية قبول تبرع يرصد لانشاء مكتب عام للتعليم الأولى مثلا وإنما لايجوز له قبول تبرع لانشاء وإدارة مدرسة ثانوية مثلا لأن هذا الفرع من التعليم قد حرم على مجالس المديريات منذ سنة ١٩٣٤ كما رأينا . ونحن فى هذا نتفق مع اتجاه التشريع الفرنسى الحديث ومع الرأى الذى ظهر أثناء جلسات اللجنة التحضيرية المنشأة فى مصر سنة ١٩٢٦ والسابق ذكرها ، فلقد أريد النص صراحة على ألا تقبل مجالس المديريات إلا التبرعات المخصصة لأمر من الأمور التى تتولاها تلك المجالس[1] .

---

(١) أعمال اللجنة التحضيرية لسنة ١٩٢٦ كلمة محمود (باشا) حسن وكيل وزارة الداخلية المساعد اذ ذاك (مذكرة الأستاذ عباس علام ص ٢٠٠)

(و) والجدول التالى يبين مقدار الإيرادات والرسوم المتنوعة فى السنوات الست الأخيرة :

إيرادات ورسوم متنوعة [1]

رقم مسلسل	المجلس	المتحصلات				الميزانية	
		١٩٣٣	١٩٣٤	١٩٣٥	١٩٣٦	١٩٣٧	١٩٣٨
		جنيه	جنيه	جنيه	جنيه	جنيه	جنيه
١	القليوبية . . .	—	٤٩٣٠	٦٦٢٩	٤٥١٢	٢٩٥٤	٣١٠٥
٢	الشرقية . . .	١٢٨٧٨	١٠٦٣٠	١٧٧٥٤	٥٥١٥	٢٤٤٧١	٢٨٣٧٨
٣	الدقهلية . . .	١٤٧٩٧	١٤٧٥٣	١٠٨٣٦	٣٢٢٤١	١٥٦٣٥	٧٥٩١
٤	الغربية . . .	—	—	—	—	٩١٩٧	٩٤٥٣
٥	المنوفية . . .	٧١٧٣	٥٥٢٤	١٦٣٧٣	٥٣٩٥	١٤٦٥١	٣٥٤٩
٦	البحيرة . . .	١٥٥٣٤	١٦١٥٣	٢٢٨٠١	٥٤٤٣	٤٤٨٧	٤٢٨٢
٧	الجيزة	٩٥٤٩	١٠٤٣٤	١٣٨٥٥	٥٥٧٥	١٣٦٩٦	٥٣٠٩
٨	بنى سويف . .	٧٢٧٠	٧٠٧٣	٥٣٧٨	٣٩٣٦	٥٨٤٩	٣٥١٦
٩	الفيوم	٤٤١٧	٣١٧٧	٤١٧٥	٢٢٧٣	٦٠٨٠	١٧٣٠
١٠	المنيا	٨٨٧١	١١٩٥٥	١٨٤٩٨	٢٥١٨	٤٤٠١	٢٠١٠
١١	أسيوط	١١٧٠٨	١٧٢٠٥	٤٢٧٥٨	١٦٩٩	١٨٣٤٧	١٤٦٦
١٢	جرجا	٨١٦٨	٨٩٦٧	٦٤٩١	٢٩١٠	٦٠٩٥	٣٩٥٧
١٣	قنا	٧١٧١	٨٩٢٨	٤٧٤٧	٢٣٧٧	٤٢٠١	٢٠٢٢
١٤	اسوان . . .	١٠٣٠	١٠١٩	١٥٣٢	١٥٩٧	٣١٢٧	١٧٨٥
	الجملة . .	١٠٨٥٦٦	١٣١٦٤٨	١٧١٨٢٧	٧٥٩٩١	١٣٣١٩١	٧٨١٥٣

القروض :

لم ينص المشرع المصرى على حق مجالس المديريات فى عقد قروض إلا فى القانون الحالى الصادر سنة ١٩٣٤ والذى نصت مادته الخامسة والستون على أنه : « لا يجوز لمجلس المديرية بدون مصادقة مجلس الوزراء أن يعقد قرضاً أو يتعهد بالتزام يترتب عليه مصروفات فى ميزانيته لسنة أو سنوات مقبلة » .

(١) هناك ضريبة خاصة بالطرق الزراعية وفقاً للامر العالى الصادر فى ٣ نوفمبر سنة ١٨٩٠ سيأتى الكلام عنها ضمن اختصاص المجالس فى شؤون المواصلات .

على أن عدم إيراد مثل هذا النص قبل سنة ١٩٣٤ لم يمنع المجلس من الاقراض والاقتراض فرأينا من ناحية مجلس مديرية المنوفية مثلا يقرض جمعية المساعى المشكورة ، ورأينا الحكومة من ناحية ثانية تقرض مجالس المديريات والمجالس البلدية ، وعلى ذلك كان النص الحالى فى الواقع تقييداً لما كان مطلق الاباحة فعلا قبل سنة ١٩٣٤ ، وذلك باشتراط النصوص الحالية أن يكون عقد القرض بمصادقة مجلس الوزراء بعد أن كان مباحاً من قبل كنتيجة للاعتراف للمديريات بالشخصية المعنوية سنة ١٩٠٩ وبأهلية التعاقد بصفة عامة .

*

ونلفت النظر فى هذا الصدد إلى أن اللجنة التحضيرية المؤلفة سنة ١٩٢٦ قد عنيت بالبحث عن موارد أخرى للمجالس غير الرسوم حتى تتمكن هذه المجالس من القيام بمهمتها واختصاصاتها فى العهد الجديد مما لا تكفيه هذه الرسوم وحدها . ولذا ذهب رأى فى تلك اللجنة إلى أن تحل مجالس المديريات محل الحكومة فى أخذ النصيب الذى تتقاضاه الحكومة من الامتيازات والاحتكارات والرخص على اختلافها كرخص الأسواق والعزب وما إليها مما يدخل فى اختصاصات مجالس المديريات . فهذه الضرائب — كما قال وكيل وزارة المعارف أثناء مداولات اللجنة المذكورة — « هى فى الواقع ضرائب محلية يلزم أن يترك الانتفاع بها الى أهل المديرية وحدهم[1] » .

كما قيل انه اذا كان من غير المرغوب فيه الحلول محل الحكومة بالنسبة لما تتقاضاه فعلا من هذا القبيل فعلى الأقل يكون الحلول بالنسبة لما سيجد من هذه الأعمال . ودفاعاً عن هذه الفكرة قيل كذلك إن المقصود هو : « . . أن تحل المجالس محل الحكومة فى استغلال الامتيازات والاحتكارات التى تستجد بعد الآن . . . فهى تعرض على المجالس ومن اللازم أن تكون فائدتها لهذه المجالس[2] » .

---

(١) ملخص أعمال اللجنة التحضيرية (المذكرة السابق ذكرها) ص ١٩٠

(٢) المرجع السابق ص ١٩٢ وما بعدها . (كلمة محمود حسن باشا وكيل الداخلية المساعد حينذاك) .

هذا الرأى لم تكتب له الغلبة فى النهاية بسبب معارضة وزارة المالية التى أصرت على عدم قصر موارد الاحتكارات والامتيازات وما إليها على دائرتها المحلية . فعلى حد قول وكيل هذه الوزارة (محمد زكى الابراشى باشا) إذ ذاك . « مديرية غنية كمديرية المنوفية . . . نفرض أنه قد أنشئت فيها شركة كهربائية . فاذا ترك التمتع بحصة الحكومة فيها إلى مجلس المديرية فان هذه الحصة لن تصرف إلا على منافع تلك المديرية وحدها . أما اذا بقيت للحكومة فانها تصرف على القطر بأجمعه . . . تصرف — مثلا — على مديرية أسوان الفقيرة . . . أليس الاسوانيون فقراء بسبب جدب أراضيهم . . . ؟ ثم أليسوا مصريين كالمنوفيين . . . ؟ لماذا تقصر خيرات المنوفية إذن على أهل المنوفية وحدهم ؟ أليس يكفيهم ما جادت به الطبيعة على أراضيهم من الخصوبة حتى ارتفعت أثمانها وكثرت حاصلاتها وحتى نعموا بفضل هذه الخصوبة بوجود شركة كهربائية لمديريتهم . . . ؟ فليتنعموا هم بوجود هذه الشركة لديهم وليتنعم اخوانهم أهالى أسوان بحصة الحكومة من هذه الشركة [1] . . . » .

هذا إن كان المقصود أن تحل المجالس محل الحكومة ، اما ان كان المقصود أن يضاف ما تتقاضاه المجالس إلى ما تأخذه الحكومة فقد قيل كذلك إن هذا متعذر لأن عقود الاحتكار والامتياز (أو الالتزام كما يقول الدستور) لا يمكن أن تزاد عليها حصة لمجالس المديريات (الى جانب نصيب الحكومة) بعد توقيع هذه العقود [2] .

على أن هذا الاعتراض لا يمنع طبعا من اشتراط الحكومة فى العقود الجديدة نصيبا لها ونصيبا آخر تتقاضاه المجالس . ولكن هذا الأخير سيكون طبعا اتقاصا من نصيب الحكومة لأن ما سيعطى للمجالس كان مفروضا أن تتقاضاه الحكومة .

إلى جانب هذه الاعتبارات قيل كذلك — بالنسبة للاحتكارات والامتيازات — « أن اعطاء مجالس المديريات حصة الحكومة فيها قد يكون شرا على الأهالى من حيث أردنا جلب النفع لهم . فمثلا شركة من الشركات تطلب امتيازاً باستغلال شىء من مرافق

---

(١) المرجع السابق ص ١٩٢ وما بعدها .

(٢) كلمة وكيل وزارة الداخلية المساعد . المرجع السابق ص ١٩٢

المديرية . . . هذه الشركة قد تعطى المجلس نصيبا وافرا من قبيل ذر الرماد فى العيون ، ثم ترهق الأهالى بعد ذلك بما تفرضه عليهم من المكوس ، ومثل هذه الحالة لا يمكن توقيها الا اذا كانت الاحتكارات فى يد السلطة التنفيذية وحدها ، لأن هذه السلطة — خشية المسئولية أمام السلطة التشريعية — تحتاط كثيراً فى منح الامتيازات وفى تقرير شروطها وفى مراقبة تنفيذها [١] » .

كما قيل أيضا : « إن ماتستولى عليه وزارة المالية أو الحكومة من هذا الطريق متعلق بسيادة الحكومة . والمالية تحرص على أن تكون الفائدة العائدة من أعمال السيادة عامة موزعة على جميع السكان . . . . . ويمكن أن تكلف الحكومة بمد مجالس المديريات باعانات . . [٢] » .

ولكن رد البعض على ذلك بقوله : « المنجم مورد طبيعى يصح أن توزع الفائدة العائدة منه على جميع أهالى البلاد . وأما الفائدة التى تعود من السكة الحديدية الموجودة فى إحدى المديريات والتى تتكون أرباحها من أهالى هذه المديرية ومن نقل بضائعهم بها فيجب أن يختص بها مجلس هذه المديرية .

« لا أرى ان كلمة السيادة . . . . . تنصرف إلى ما ذكر . . . . . بل أرى ان معنى السيادة هو أن للحكومة أن تنفرد بمنح الامتياز للشركات بدون أن تشاركها فى هذه السلطة هيئة أخرى [٣] » .

والواقع ان اعطاء مجالس المديريات المصرية الحق فى نصيب مما تؤديه الشركات صاحبة الامتياز فى المديرية لا يقضى لزاما على إشراف الحكومة وبالتالى لا يستلزم خطر إسراف هذه الشركات فى إرهاق المستهلكين . كما أنه لا يتعارض مع سيادة الدولة فى شىء ، بل ان هذا الحق يتفق والدور الذى تقوم به أو يجب أن تقوم به مجالس المديريات فى منح هذه الالتزامات . وعليه نرى هنا — وقد اعترف المشرع بصفة هذه

---

(١) كلمة زكى أبو السعود باشا وزير العدل ورئيس اللجنة . المرجع السابق . ص ١٩٣

(٢) المرجع السابق (اعتراض وكيل وزارة المالية) .

(٣) المرجع السابق (رد وكيل وزارة الأشغال وأحمد على باشا عضو مجلس الشيوخ حينذاك) ص ١٩٧ وما بعدها .

المسائل المحلية عندما عهد لمجلس المديرية باختصاص معين بشأنها (فاشترط أخذ رأيه مقدما فى منح هذه الامتيازات وموافقته فى السكك الحديدية الزراعية) أن يمكن هذا المجلس من التمتع بنصيب مما تدره هذه الامتيازات الممنوحة بعمل من الأعمال ذات المنفعة العامة فى المديرية علما بأن الحكومة ستختص منه غالبا بنصيب أوفر .

الاحتياطى :

تكون هذا الاحتياطى قبل صدور القانون الحالى رقم ٢٤ لسنة ١٩٣٤ من فائض الايرادات بعد وفاء أوجه الصرف المختلفة ، ولقد قيل بأفضلية إبقاء هذا الاحتياطى الذى تجمد قبل صدور القانون السابق الذكر حتى يكون فى جملته بمثابة احتياطى عام يستخدم فى مواجهة الطوارئ من أى نوع كانت .

ولكن اللجنة الاستشارية لمجالس المديريات لم تأخذ بهذا الرأى وأيدت الرأى الذى سارت عليه إدارة مجالس المديريات بوزارة الداخلية والذى قالت بصدده : « إن المجالس لم تنظر الى هذا الاحتياطى نظرة موحدة ولم تسر فى تخصيص استعماله على خطة واحدة . فشرعنا نصفى قيمة ما كان متجمداً منه وقت صدور القانون رقم ٢٤ لسنة ١٩٣٤ ونوزع هذه القيمة طبقا للتخصيص القانونى — أى ٦٦ ٪ للتعليم والملاجىء الخاصة بالأطفال و ٢٠ ٪ للشئون الصحية و ١٤ ٪ للادارة والمنافع الأخرى — ونخصم ما يستنفده كل قسم من احتياطيه أو نضم اليه ما فاض من مصروفاته منذ مايو سنة ١٩٣٥ » .

على أن هذه القواعد التى اتبعت فى شأن الاحتياطى المتجمد لدى مجالس المديريات قد قلبت رأسا على عقب كما سنرى بصدور قرار مجلس الوزراء الرقيم ٢٨ فبراير سنة ١٩٣٨ (الذى أخذ بوجهة نظر اللجنة المالية الواردة بمذكرتها المؤرخة ٢٣ فبراير سنة ١٩٣٨) فقد فرض على مجالس المديريات تسديد عجز التعليم الأولى من احتياطيها بصرف النظر عن تخصيصه السابق الذكر ، حتى اذا ما نفد هذا الاحتياطى تكفلت خزانة الدولة بالقيام بالأعباء التى نص قانون التعليم الأولى (رقم ٤٦ لسنة ١٩٣٣) على إنشاء احتياطى

لها . وقد أشارت الى ذلك الاحتياطى المادة ٢٢ من القانون المذكور بقولها : « كل ما يزيد سنويا من إيرادات التعليم الأولى على مصروفاته يتكون منه احتياطى يخصص لانشاء مبانى للمكاتب العامة وتأثيثها وصيانتها » . ولقد تبين عملا أن العجز المستمر فى ميزانية التعليم الأولى مؤد حتما (وفقا لقرار مجلس الوزراء المذكور) الى الحيلولة دون انشاء هذا الاحتياطى من جهة ، والى القضاء على احتياطى التعليم المتجمد من قبل سنة ١٩٣٤ بل وعلى سائر أفرع الاحتياطى الأخرى . وكل ذلك على أمل أن تقوم الحكومة فيما بعد — واذا ما نفد كل هذا الاحتياطى الموجود لدى المجالس — بالأعباء التى تواجهها المادة ٢٢ ، تلك الأعباء المرنة غير المحددة .

والجدول التالى يبين حالة الاحتياطى بمجالس المديريات فى مايو سنة ١٩٣٦ بعد العمل مباشرة بالقانون الجديد :

نمرة مسلسل	المجلس	احتياطى التعليم	احتياطى الصحة	احتياطى الادارة العامة	الجملة
		جنيه	جنيه	جنيه	جنيه
١	البحيرة	٥٢٢٠	١٤٩١٦	٥٢٥٠	٣٥٣٨٦
٢	الغربية	٩٨٤٣٤	٣٤١١٨	٢٣٨٠٤	١٥٦٥٥٦
٣	المنوفية	٢٦٣٣٨	١٣٨٧٠	٧٠٣٢	٤٧٢٤٠
٤	الدقهلية	٩٢٤٠	١٢٤١٠	٥٧٧٢	٢٧٤٢٢
٥	الشرقية	٣٧٢٧٣	١٠٩٠١	٢٥١٣	٥١٢٢٧
٦	القليوبية . . .	٨٠٧٠	٨١٢٥	٢٤٥٢	١٨٦٤٧
٧	الجيزة	٣٥٨١	٦٨١٩	٢٠٧٩	١٢٤٧٩
٨	بنى سويف . .	٢٦٩٥٥	٩١٩٨	٥٥٥٠	٤١٧٠٣
٩	الفيوم	٨٤٠٥	٦٦٧٦	٢١١٨	١٧١٩٩
١٠	المنيا	٦٤٧٨٦	١٧١٦٢	٣٣٥١	٨٥٢٩٩
١١	أسيوط	٦١٥٩٣	١٨٩٨٥	٧٢٩٣	٨٧٨٧١
١٢	جرجا	٧٤٧٣١	٣٩٩٨	١٩٨٢	٨٠٧١١
١٣	قنا	٢١٦٦٩	٤٧٢٨	٨٩٢	٢٧٢٨٩
١٤	أسوان . . .	١١٩٠٤	٤٨١٦	٢٤٠٨	١٩١٢٨
	المجموع . .	٤٦٨٦٤٩	١٥٨٥٢٢	٧٢٤٩٦	٧٠٧٩٥٧

(ثانيا) المصروفات :

أوجه الصرف الاقليمية متعددة فى الواقع وترجع الى أصول خمسة وهى :

١ — الادارة العامة .
٢ — المنافع العامة .
٣ — الأعمال الصحية والطبية [١] .
٤ — التعليم الأولى .
٥ — الملاجىء [٢] .

ويلاحظ أن كل واحد من هذه الأوجه يشمل أبواباً ثلاثة هى :

(ا) المرتبات والمهايا .
(ب) المصروفات العمومية .
(ج) مصاريف الأعمال الجديدة .

والجدول الآتى يعطى فكرة عن كل هذه الأوجه وتلك الأبواب وهو خاص بميزانية مجلس مديرية الجيزة على سبيل المثال وذلك عن السنة المالية الحالية ١٩٣٨ — ١٩٣٩ وسيتلو ذلك بيان أوجه الصرف المختلفة فى كل المجالس فى جملتها عن السنة الحالية أيضاً :

(ا) مصروفات مجلس مديرية الجيزة (ميزانية سنة ١٩٣٨ — ١٩٣٩) :

رقم		الباب الأول المرتبات والمهايا والأجور	الباب الثانى المصروفات العامة	الباب الثالث الأعمال الجديدة	الجملة
		جنيه	جنيه	جنيه	جنيه
١	الادارة العامة . .	١٤٣٩	٧٠٥	—	٢١٤٤
٢	المنافع العامة . . .	—	٤٠٠	٣٣٠	٧٣٠
٣	الأعمال الصحية والطبية	—	٢٨٦	٥٠٠	٧٨٦
٤	التعليم الأولى . . .	١٥٢٦٠	٦٧٢٥	—	٢١٩٨٥
٥	الملاجىء	٢٨٢٥	٥٩٥٩	٤٨٠٠	١٣٥٨٤
	الجملة . .	١٩٥٢٤	١٤٠٧٥	٥٦٣٠	٣٩٢٢٩

(١) سميت « الأعمال الصحية والاجتماعية » فيما بعد .
(٢) سميت « مؤسسات لتربية الطفل » فيما بعد .

(ب) مصروفات المجالس المختلفة فى ميزانية سنة ١٩٣٨ — ١٩٣٩

رقم مسلسل	مجلس المديرية	الادارة العامة	المنافع العامة	الأعمال الصحية	التعليم الأولى *	الملاجىء	الجملة
		جنيه	جنيه	جنيه	جنيه	جنيه	جنيه
١	القليوبية . . .	٦٤٥٣	٣٠٦٦	٨٩٤١	٢٦٥٥٢	٩٨٠٧	٥٤٨١٩
٢	الشرقية . . .	٦٥٩٣	٥٠٧٢	١٠٦٧٥	٥٥٧٣٨	٧٥٩٥	٨٥٦٧٣
٣	الدقهلية . . .	٦٦٤٣	٣٧١٠	١٢١٣٣	٥٤٥١٩	٩٤٥٧	٨٦٤٦٢
٤	الغربية . . .	٦٠١٧	١١٤٥٥	٣٨٥٤٤	٦٣٣٣٨	١٦١٦٤	١٣٥٥١٨
٥	المنوفية . . .	١٣١٤٣	٧٠٣٠	١٧٣٤٢	٥٢٨٨٣	٦٥٠٧	٩٦٩٠٥
٦	البحيرة . . .	٢٥٣٨	٦٣٣٩	١٥١٤٧	٤١٠٣٢	٥٧٩٥	٧٠٨٥١
٧	الجيزة . . .	٢١٤٤	٧٣٠	٧٨٠	٢١٩٨٥	١٣٥٨٤	٣٩٢٢٩
٨	بنى سويف . .	٢٤١٨	٢٥٧٧	١٠٣١١	٢٥٠٠٩	١٢٧٠٨	٥٣٠٢٣
٩	الفيوم . . .	١٨١٧	١٣٧٦	٤٩٩٩	٢٣٠٧٦	٤١٣٧	٣٥٤٠٥
١٠	المنيا	٣٠٨٨	٦٨١٣	١٧٣٠٠	٣٨٠٣٧	٦٤٦٠	٧١٦٩٨
١١	أسيوط . . .	٢٨٠٦	٥٨٠٨	١٣٧٠٧	٥٦٤١١	٧٩٤٤	٨٦٦٧٦
١٢	جرجا	٤٤١٩	٢٦٧٦	١٣٨٢١	٣٩٣١٢	٦٣٩٤	٦٦٦٢٢
١٣	قنـــا . . .	٧٣٠٤	٢١٦٠	٦٧١٠	٢٧٧٨٨	٤٤١٥	٤٨٣٧٧
١٤	أسوان . . .	١٣٥٤	٢٠٥٥	٣٠٥٠	١٦١٣٢	١٦٣٨	٢٤٢٢٩
	الجملة . .	٦٣٨٠٠	٦٠٨٦٧	١٧٣٦٤٠	٥٤١٣١٢	١١٢٦٠٥	٩٥٥٤٨٧

(ثالثا) الميزانية :

من أوجه الايراد والصرف السابق ذكرها توضع ميزانيات مجالس المديريات بواسطة هذه المجالس وتقدم إلى وزير الداخلية قبل ابتداء السنة المالية بثلاثة أشهر على الأقل ويلاحظ أن موضوع الميزانية كان مثار جدال كثير بين الحكومة والمجالس ولذا عنى القانون الحالى رقم ٢٤ لسنة ١٩٣٤ بهذا الأمر بصفة خاصة وجعل فيه الكلمة للحكومة أساساً [١]، ويجب وفقاً لنص المادة ٤٣ من هذا القانون أن يرفق المجلس بمشروع ميزانيته

* هناك مصروفات أخرى أضيفت فيما بعد لميزانية التعليم بالمجالس .

(١) أشارت الحكومة فى مذكرتها الايضاحية الى ذلك بقولها :

« والواقع أن ميزانيات مجالس المديريات بحالها التى هى عليه (أى فى ظل قانون سنة ١٩١٣) كانت مثار اشكالات كثيرة تقع بين المجالس وبين وزارة الداخلية . كما كانت منشأ متاعب للحكومة =

جميع البيانات والمقايسات والأوراق التى بنيت عليها تقديرات الميزانية من ايرادات ومصروفات . ولقد نص المشرع كذلك على وجوب اتباع المجالس — فى تحضير ميزانياتها — للقواعد المعمول بها فى وضع ميزانية الدولة [١] . وهى كميزانية الدولة سنوية تبدأ وتنتهى معها وهى كذلك عامة وموحدة .

هذه المشروعات إذا ما عرضت للتصديق على وزارة الداخلية وجب أن تقدم إلى اللجنة الاستشارية لمجالس المديريات والتى سبقت الاشارة اليها ، لأخذ رأيها قبل أن يصدر وزير الداخلية قراره باعتماد تلك الميزانية [٢] .

والقاعدة فى فرنسا أن الحكومة المركزية تعتمد ميزانية المجلس العام دون أن يكون لها من الاختصاص فى هذا الشأن مثل ما هو مقرر فى مصر بالنسبة لميزانية مجالس المديريات بل تعتبر من قبيل القرارات النهائية définitives التى لا تخضع إلا لرقابة الابطال بشروط معينة . أما فى مصر فقد نصت المادة ٤٤ على أن للجنة السابقة الذكر أن تقوم مباشرة بحذف أو تخفيض أرقام أدرجها مجلس المديرية فى مشروع ميزانيته مع اقتراح كيفية استعمال المبالغ الناشئة عن الحذف أو التخفيض « وذلك فى حالة عدم موافقة اللجنة على المشروع إن كان فجاً ، أو لم يستوف البحث من كافة وجوهه . أو فى حالة المبالغة فى التقديرات . أى أن تكون اللجنة من مجالس المديريات بمثابة وزارة المالية من سائر وزارات الحكومة [٣] » . هذا إلى جانب المصاريف الالزامية

= من حيث سوء نظام الوضع والتنفيذ وقصور النص المعمول به عن تمكين الحكومة من اصلاحها ، فلقد كان بعض المجالس يدرج فى ميزانية ايراداته أرقاماً يبنيها على كثير من الخيال ثم يدرج مقابلها فى ميزانية مصروفاته أرقاما لابد من صرفها ما دامت قد أدرجت . كما كان يبالغ فى التهوين من قيمة المصروفات الخاصة بمشروعاته وأعماله الجديدة ويبنيها غالباً على تقديرات لا تستند الى أساس محكم دقيق ، فاذا تعذر على وزارة الداخلية اقناعه بفساد التقديرات التي بنى عليها حسابه فانه لا يكاد يأخذ فى تنفيذ الأعمال حتى يختل التوازن بين بابى ايراداته ومصروفاته ويضطر الى وقف المشروع أو المشروعات بعد أن يكون قد بدأ بها » .

(١) تقول المذكرة الايضاحية لقانون سنة ١٩٣٤ بهذا الخصوص ما يلى : « الاحكام الجديدة ... يكفى أنها نصت على اتباع القواعد المعمول بها فى ميزانية الدولة » .

(٢) يلاحظ ما لفتت اليه الحكومة النظر من أن هذه اللجنة تضم « مندوبين يمثلون الوزارات التى لأعمالها صلة بمجالس المديريات منضما اليهم مندوب وزارة المالية للاستعانة بفنه من وجهة الحساب والاقتصاد المالى ، ومدير قسم البلديات للاستعانة بفنه من وجهة المشروعات الانشائية ، ومدير قسم الادارة المشرف على أعمال المجالس المحيط بها » .

(٣) راجع المذكرة الايضاحية للقانون .

التى نص على واجب اللجنة فى ادراجها مباشرة إذا أهملها المجلس كلياً أو جزئياً [١] . فوق هذا نجد الشارع المصرى يوجب : « على اللجنة (الاستشارية) أن تخطر المجلس بملاحظاتها على مشروع ميزانيته ليبدى رأيه فيها ، فاذا ظلا مختلفين رفع الأمر للبت فيه إلى مجلس الوزراء بتقرير من وزير الداخلية يتضمن رأى اللجنة ورأي مجلس المديرية ومختلف المقترحات الأخرى وملخص الأسباب التى بنيت عليها » .

على النحو السابق يقرر مجلس المديرية مشروع ميزانيته الذى حضره المدير (م ١ من اللائحة) [٢] . ثم يقدم المشروعات إلى اللجنة الاستشارية فترى ما تراه من تعديلات كما رأينا وتبدى ما يعن لها من ملاحظات . ومن بعد ذلك يصدق وزير الداخلية على ميزانيات المجالس المذكورة . ومن الواجب أن يكون ذلك (بنص المادة ٤٦) قبل ابتداء السنة المالية وإلا عمل بالميزانية القديمة حتى يصدر القرار بالميزانية الجديدة .

الاعتمادات الإضافية :

بعد اعتماد الميزانية على هذا النحو لا يمكن إيجاد مصروف غير وارد فيها أو زائد على التقديرات الواردة بها أو نقل مبلغ من باب إلى آخر من أبواب هذه الميزانية أو من بند الى آخر فى باب الأعمال الجديدة إلا بعد عرض الأمر على وزير الداخلية بناء على طلب مجلس المديرية . ويصدر الوزير التصريح اللازم لذلك بقرار منه ، بعد أخذ رأى اللجنة الاستشارية السابق ذكرها ، وذلك بنص المادة ٤٧ . إلا انه مع ذلك يجوز للمجلس أن يقرر نقل الاعتماد الخاص ببند إلى بند آخر فى الباب الواحد ما عدا الباب الخاص بالأعمال الجديدة .

---

(١) وترى الحكومة أنه : « غنى عن البيان أن الاجراء الذى تتبعه اللجنة فى مثل هذه الحالة يستتبع حتما حذف أرقام من تقديرات المصروفات أو تخفيضها اذا لم يكن فى الميزانية وفر ، أو الاشارة على المجلس باتخاذ التدابير التى تكفل زيادة موارده » .

(٢) تراجع مثلا المناقشات البرلمانية التى دارت حول مدى سلطة المدير والمجلس فى اعداد مشروع الميزانية بجلسة مجلس النواب بتاريخ ١٦ يناير سنة ١٩٣٣

الحساب الختامى :

ومن بعد ذلك يجب على المجلس — وفقا لنص المادة ٤٨ — أن يضع حسابه الختامى للادارة المالية عن العام المنصرم بعد ثلاثة أشهر على الأكثر من انتهاء السنة المالية . على أن يصدر وزير الداخلية قراره باعتماد هذا الحساب بعد أخذ رأى اللجنة الاستشارية . ويلاحظ فى النهاية أن المشرع المصري يستلزم نشر كل من الميزانية والحساب الختامى فى الجريدة الرسمية بعد اعتمادهما .

وقبل أن نختتم هذا الفصل الخاص باختصاصات مجلس المديرية المالية يجمل بنا أن نشير إلى ما هو مقرر من حق مجلس المديرية فى أن يراقب استعمال ما لا يباشر صرفه من الضرائب التى يقررها . وعلى هذا النحو رأينا مثلا وزارة الداخلية تلفت نظر وزارة الصحة العمومية إلى ضرورة مراعاة حق المجالس فى هذا الشأن بالنسبة للأموال التى رصدتها هذه المجالس لاصلاح دورات المياه فى بعض المساجد مما تولت تنفيذه مباشرة وزارة الصحة العمومية . (كتاب وزارة الداخلية المؤرخ ٢٠ ديسمبر سنة ١٩٣٧ والمرسل بهذا الخصوص إلى وزارة الصحة) .

ولا ننسى فى النهاية أن أموال مجالس المديريات تعتبر أموالا عامة وهذا ما قرره القضاء المصرى فى كثير من المناسبات . على أن المشرع قد رأى أن ينص على ذلك صراحة وأن يخضع هذه الأموال للقواعد المطبقة بشأن أموال الدولة وذلك بنصه فى المادة ٢٣ من القانون رقم ٢٤ لسنة ١٩٣٤ على ما يلى :

« يتبع فى تحصيل الرسوم المقررة بمقتضى هذا القانون القواعد المتبعة فى تحصيل أموال الدولة .

« وتعتبر أموال مجالس المديريات أموالا عامة .

« ويتبع فى شأنها القواعد الخاصة بحفظ وصرف الأموال العامة » .

* * *

هذه هى — فى مجموعها — اختصاصات مجالس المديريات فى المسائل المالية .

إيرادات ومصروفات مجالس المديريات للسنة المالية *

المجالس	الادارة والمنافع						الأعمال الصحية والاجتماعية	
	الايرادات	المصروفات	ماخصمها من الحساب الخاص بديوان المحاسبة	جملة المصروفات	وفر	عجز	الايرادات	المصروفات
	جنيه	جنيه	جنيه	جنيه	جنيه	جنيه	جنيه	جنيه
البحيرة	٧٣٥٣	٧٠٣٧	٣٥	٧٠٧٢	٢٨١	—	—	٢٣٠
الغربية	١٣٧٤٧	٢٢٨٩١	٣٥	٢٢٩٢٦	—	٩١٧٩	—	٣١٩٣
الدقهلية	٥٨٩٩	٥٩٠٩	٣٤	٥٩٤٣	—	٤٤	—	٣٦٣٧
الشرقية	٦٨٩١	٤٤٢٢	٣٥	٤٤٥٧	٢٤٣٤	—	—	٦٢٧
المنوفية	٣٤٦١	١٠٢٠١	٣٤	١٠٢٣٥	—	٦٧٧٤	—	٥٨٩
القليوبية	٣٦٤٢	٤٢٥٢	٣٤	٤٢٨٦	—	٦٤٤	—	١٢٠
الجيزة	٢٤١٩	٣٧٣٠	٣٤	٣٧٦٤	—	١٣٤٥	—	٢٣٣
بنى سويف . . .	٣٣٧٨	٤٥٧٥	٣٤	٤٦٠٩	—	١٢٣١	—	٩٠٠
الفيوم	٢٢٣٨	٤٠٧٤	٣٤	٤١٠٨	—	١٨٧٠	—	٩٠٨
المنيا	٦٠٤٥	٦٠٤٤	٣٥	٦٠٧٩	—	٣٤	—	٩٦٣
أسيوط	٦٠٠٨	٤٩٨٠	٣٤	٥٠١٤	٩٩٤	—	—	١٤٩٩
جرجا	٣٧٠٤	٣٠٧٨	٣٥	٣١١٣	٥٩١	—	—	٥٠٠
قنا	٣٢٦٣	٣٥٢٠	٣٤	٣٥٥٤	—	٢٩١	١٨٠	٢٤٦٤
أسوان	٧٩١	١٠٠٥	٣٤	١٠٣٩	—	٢٤٨	—	٦٥
الجملة . .	٦٨٨٣٩	٨٥٧١٨	٤٨١	٨٦١٩٩	٤٣٠٠	٢١٦٦٠	١٨٠	١٥٩٢٨

* نظرا لطبع الرسالة عام ١٩٤٧ أضفنا اليها هذا الجدول اتماما للفائدة .

١٩٤٥ — ١٩٤٦ من واقع الحسابات الختامية *

التعليم ومؤسسات تربية الأطفال							الجملة العمومية	
الايرادات	مصروفات التعليم الأصلى والمؤسسات	ماخصهما من الحساب الخاص بديوان المحاسبة	جملة مصروفات التعليم الأصلى والمؤسسات	مصروفات التعليم المنضم	الجملة العمومية لمصروفات التعليم الأصلى والمنضم والمؤسسات	عجز التعليم	الايرادات	المصروفات
جنيه	جنيه	جنيه	جنيه	جنيه	جنيه	جنيه	جنيه	جنيه
١٤٦٩٣٢	١٠٧٦١٨	١٦٣	١٠٧٧٨١	١٢٢٣٤٧	٢٣٠١٢٨	٨٣١٩٦	١٥٤٢٨٥	٢٣٧٤٣٠
٣٤٤٦٥١	١١٧٨٩١	١٦٣	١١٨٠٥٤	٢٥٩٣١٣	٣٧٧٣٦٧	٣٢٧١٦	٣٥٨٣٩٨	٤٠٣٤٨٦
٣٢١٩٣٨	١٢٤٢٤٥	١٦٣	١٢٤٤٠٨	٣٠٨٦١٦	٤٣٣٠٢٤	١١١٠٨٦	٣٢٧٨٣٧	٤٤٢٦٠٤
١٨١٨٣١	١١٥٠٦٩	١٦٢	١١٥٢٣١	١٥٩٧٦٨	٢٧٤٩٩٩	٩٣١٦٨	١٨٨٧٢٢	٢٨٠٠٨٣
٢٢٥٧٧٦	٨٩٥٦٠	١٦٣	٨٩٧٢٣	٢٩٣٧٣٨	٣٨٣٤٦١	١٥٧٦٨٥	٢٢٩٢٣٧	٣٩٤٢٨٥
١١١٩٢٧	٦٥٦٢٦	١٦٣	٦٥٧٨٩	١٠٣٨٩٢	١٦٩٦٨١	٥٧٧٥٤	١١٥٥٦٩	١٧٤٠٨٧
١٢٦٥٢٣	٧٥٠٠١	١٦٣	٧٥١٦٤	١١١٧٨٩	١٨٦٩٥٣	٦٠٤٣٠	١٢٨٩٤٢	١٩٠٩٥٠
١٠٣٤٦٢	٥٠٩٢٨	١٦٣	٥١٠٩١	٩٧٤١٥	١٤٨٥٠٦	٤٥٠٤٤	١٠٦٨٤٠	١٥٤٠١٥
٩٨٢١٧	٦٤٩١٢	١٦٣	٦٥٠٧٥	٨٠٢٢١	١٤٥٢٩٦	٤٧٠٧٩	١٠٠٤٥٥	١٥٠٣١٢
١٤٥٤٨٣	٧٦٨٨١	١٦٢	٧٧٠٤٣	١٢٠٩٩١	١٩٨٠٣٤	٥٢٥٥١	١٥١٥٢٨	٢٠٥٠٧٦
١٦٩٨٠٧	٩٦٥٠٢	١٦٣	٩٦٦٦٥	١٣٧٠٩٢	٢٣٣٧٥٧	٦٣٩٥٠	١٧٥٨١٥	٢٤٠٢٧٠
١٥٥٩٩٢	٥٠٩٥٨	١٦٢	٥١١٢٠	١٣٩٣٢٣	١٩٠٤٤٣	٣٤٤٥١	١٥٩٦٩٦	١٩٤٠٥٦
١٢١٤٢٢	٦٢٣٩٩	١٦٣	٦٢٥٦٢	٩٩٧٤٦	١٦٢٣٠٨	٤٠٨٨٦	١٢٤٨٦٥	١٦٨٣٢٦
٤٤٢٠٣	٧٦٧٠	١٦٣	٧٨٣٣	٥٧٣٩٦	٦٥٢٢٩	٢١٠٢٦	٤٤٩٩٤	٦٦٣٣٣
٢٢٩٨١٦٤	١١٠٥٢٦٠	٢٢٧٩	١١٠٧٥٣٩	٢٠٩١٦٤٧	٣١٩٩١٨٦	٩٠١٠٢٢	٢٣٦٧١٨٣	٣٣٠١٣١٣

الفصل الثانى

اختصاص مجالس المديريات فى الشئون الصحية

تفصيل اختصاص مجالس المديريات تشريعياً فى هذه الشئون الصحية حديث العهد الى حد كبير، إذ لم يتناولها المشرع المصرى مفصلة إلا فى القانون الحالى رقم ٢٤ لسنة ١٩٣٤ والواقع أن هذا المشرع قد وضع خطة شاملة للنهوض بحالة البلاد الصحية والطبية ، ورأى أن خير وسيلة لذلك هى وضع برنامج خمسى لكل مديرية يتفق وحاجاتها وظروفها الخاصة ويعمل على تنفيذه فى بحر أعوام خمسة ، على أن يتبع هذا البرنامج الخمسى الشامل ببرامج سنوية تقوم على أساسه وتفصل جزئياته ، وألقى المشرع تنفيذ ذلك كله على عاتق مجالس المديريات . ولكى لا تقعد هذه المجالس عن أداء هذه الرسالة الجليلة أو تضن عليها بما يلزم لها من الأموال أو تطغى عليها وجوه الاصلاح الأخرى ألزم المشرع مجالس المديريات قانونا بأن ترصد لهذه الشئون الصحية والطبية ٢٠ ٪ على الأقل من مجموع ما تفرضه من ضرائب إضافية [١] . فعلى هذا النحو تقوم المجالس بأداء رسالتها هذه فتقيم المنشآت الصحية والطبية وتراقبها تحت تفتيش وزارة الصحة العمومية . أما المستشفيات التابعة لوزارة الصحة أو للمجالس البلدية فقد اكتفى المشرع بوجوب أخذ رأى مجلس المديرية مقدما فى إنشائها وفى نقلها أو إبطالها .

والمشرع عند ما أباح على هذا النحو مساهمة كل من وزارة الصحة والمجالس الاقليمية والبلدية بنصيب فى الاصلاح الصحى والطبى قدر جلال هذه المهمة ومقدار ثقلها على كاهل مجالس المديريات إن هى حملتها وحدها ، ولكنه مع ذلك أراد

---

(١) ظهرت فكرة التخصيص هذه فى البرلمان (مجلس الشيوخ) فى سنة ١٩٢٧ بناء على اقتراح أحد الأعضاء تخصيص ٤٠ ٪ من ضرائب مجلس المديرية للأمور الصحية والطبية ... فقرر المجلس فى ١٨ يناير سنة ١٩٢٧ احالة الموضوع على اللجنة التحضيرية المؤلفة بقرار مجلس الوزراء الصادر فى ١٩٢٦/١٢/١٦ فوافقت هذه اللجنة على تخصيص ٤٠ ٪ وجاء القانون الحالى رقم ٢٤ لسنة ١٩٣٤ آخذاً بنسبة ٢٠ ٪

— رغبة فى توحيد الجهود وإيجاد شىء من التعاون — ألا تنشأ هذه المستشفيات غير التابعة للمجالس أو تنقل أو تبطل إلا بعد أخذ رأى هذه المجالس فى ذلك مقدما. كما أن المشرع قد قدر من ناحية أخرى ما للجبانات من أثر فى الصحة العامة فاشترط أخذ رأى مجلس المديرية مقدما فى إنشائها أو إبطالها .

على ذلك يشمل اختصاص مجالس المديريات :

١ — تنفيذ برامج الاصلاح الصحية والطبية .

٢ — يجب أخذ رأى المجلس مقدما فى إنشاء ونقل وإبطال المستشفيات التابعة لوزارة الصحة أو للمجالس البلدية وكذلك فى إنشاء وإبطال الجبانات .

(١) تنفيذ مجالس المديريات لبرامج الاصلاح الصحية والطبية

نصت على ذلك المادتان ٣ و ٤ من القانون رقم ٢٤ لسنة ١٩٣٤ :

المادة ٣ — « يخصص مجلس المديرية ٢٠ ٪ على الأقل من مجموع (الضرائب التى يقررها إضافية على الضرائب العامة وفقا لنص المادتين ١٩ و ٢٠) للصرف على الشئون الصحية والطبية فى المديرية .

« وتقرر (وزارة) الصحة العمومية لكل مديرية برنامجا للاصلاحات الصحية والطبية التى يتعين القيام بها فى مدى خمس سنوات ، وفى ميعاد ستة شهور قبل بداية السنة المالية تتقدم (وزارة) الصحة العمومية الى المجلس باقتراحاتها فى وجوه الصرف أثناء السنة المالية مع بيان علاقة هذه الوجوه بالبرنامج الموضوع للمديرية .

ثم أضافت الى ذلك المادة ٤ قولها : « تتولى مصلحة الصحة العمومية التفتيش على جميع المنشآت الصحية والطبية التابعة لمجالس المديريات وتبلغ ملاحظاتها الى هذه المجالس لمراعاتها » .

وعليه تتضمن هذه الاختصاصات عدة أمور هى: التخصيص المالى ، والبرنامج الخمسى ، والبرنامج السنوى ، والاشراف على المنشآت الطبية والصحية الاقليمية بمراعاة « ملاحظات وزارة الصحة العمومية » .

(أولا) التخصيص المالى :

فرضه المشرع كما رأينا دون خيار ما لمجلس المديرية ، وقد قدره المشرع بنسبة ٢٠ ٪ على الأقل من مجموع ما يقرره المجلس من ضرائب إضافية وفقاً لنص المادتين ١٩ و ٢٠ من قانون سنة ١٩٣٤ ، ولئن كان هذا هو الحد الأدنى إلا أن المجالس فى الواقع لم تستطع عملا أن تتجاوزه ، لأنها ملزمة من ناحية أخرى بتخصيص ٦٦ ٪ من ضرائبها على الأقل للصرف على شؤون التعليم الأولى الإلزامى (وضمنه ملاجئ الأطفال) وفقا لنص المادة ١٩ من القانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٣٣ فأصبح مجموع ما هو مخصص للتعليم وللشئون الصحية والطبية يساوى ٨٦ ٪ فلا يبقى إلا ١٤ ٪ من الضرائب ترصد لسائر ما تتكلفه المجالس من نفقات وما تتعهد به من مهام[1] ، فلم يكن ليتصور بعد ذلك أن يستقطع من هذه النسبة (أى الـ ١٤ ٪) أي قدر آخر ليضاف الى ما يصرف على الشئون الصحية والطبية .

نستخلص من كل ذلك أن مجلس المديرية لا سلطة له فى تقدير ما ينفق من الأموال على الشئون الصحية والطبية ، والعلة أننا لو تركنا لكل مجلس أن يقرر بنفسه ما ينفق من موارده على الصحة ، فقد لا يقدر شؤون الصحة حق قدرها وذلك لقلة الاخصائيين فى الأمور الصحية بل ندرتهم خصوصا فى أعضاء المجالس المنتخبين . ولقد رأت اللجنة التحضيرية لسنة ١٩٢٦ — على هذا الأساس — تخصيص ٤٠ ٪ للشئون الصحية والطبية ، أى ضعف ما هو مخصص لها الآن فعلا . وذلك لأن ماقدرت اللجنة تخصيصه للتعليم كان كذلك ٤٠ ٪ فقط . ولقد ضاعف اهتمام اللجنة بالشئون الصحية والطبية أن « الصحة — على حد تعبير الدكتور حافظ عفيفى باشا — مقدمة على التعليم ، فالأمراض الفتاكة تجب مقاومتها أولا واستئصال شأفتها ويجب تحسين الصحة العامة فى البلاد وبعد أن يصبح الجسم قويا سليما نشرع فى تعليم الروح وتهذيبها.

---

(١) صرح وكيل وزارة الداخلية المساعد (محمود باشا حسن) أثناء مداولات اللجنة التحضيرية السابقة الذكر أن مصلحة الصحة — وكانت اذ ذاك تابعة لوزارة الداخلية قبل أن تصبح وزارة فى سنة ١٩٣٦ — كانت تطلب بالحاح أن تخصص المجالس ٢٠ ٪ من ايراداتها للأعمال الصحية وكانت تعتبر هذا الطلب أمنية لو فازت بتحقيقها فكأنها فازت بشىء كبير . والحكومة تصرف بسخاء فى أعمال الصحة فلو أضيفت الى ميزانية الصحة المبالغ التى ستخصصها المجالس بنسبة ٢٠ ٪ من ايراداتها أمكن تنفيذ مشروعات صحية كثيرة فى البلاد . (المرجع السابق ص ١٢٠)

وإلا فما فائدة تعليم الأطفال وتقتلهم الأمراض المنتشرة فى القطر والتى أصبحت لها أكواخ كأنها محسوبة علينا من ضمن السكان . آنا لا أنكر أن التعليم يساعد على تحسين الصحة ولكنها مساعدة نسبية بسيطة لا تقوم الى جانب تأسيس المنشآت وتحسين الوسائل ذاتها . وعلى كل حال فلكى لا نبخس التعليم حقه نسويه بالصحة ونقول ان نسبة ما تخصه المجالس من مواردها تكون مساوية فى الواحد منها للآخر ولتكن ٤٠٪ لكل منهما[١] » .

أخذت اللجنة التحضيرية بهذا الرأى رغم اعتراض وكيل وزارة المعارف العمومية إذ ذاك (عبد الفتاح صبرى باشا) بأن مشروع التعليم الالزامى (الذى ألقى تنفيذه قانون سنة ١٩٣٣ على عاتق مجالس المديريات) مكلف منذ البدء فى تنفيذه . وكلما سرنا خطوة فيه كلما زادت تكاليفه الى أن تبلغ فيه الغاية فتبلغ التكاليف الغاية أيضا ثم تقف عند ذلك . أى انها اذا لم تزد فلن تنقص ، بخلاف المسائل الصحية فانها كلها إنشاءات كانشاء مستشفيات ومنازل وحمامات . . . . . تكون مكلفة وقت إنشائها ولكن متى تم الانشاء قلت التكاليف بل ربما زالت تماما . ومن ثم لا يكون محل لتحديد ٤٠٪ بصفة دائمة للصحة وتقييد المستقبل بهذا القيد[٢] .

ولعل المشرع قد راعى ذلك الاعتبار فى سنة ١٩٣٤ فأنقص مقدار ما يخصص للشئون الصحية والطبية إلى ٢٠٪ (على الأقل) فى حين خصص قانون التعليم الالزامى (لسنة ١٩٣٣) ٦٦٪ لشئون هذا التعليم . على أننا اذا رجعنا الى مقدار ما تساويه العشرين فى المائة المخصصة للشئون الصحية والطبية فى جميع مديريات القطر نجدها فى سنة ١٩٣٦ — ١٩٣٧ تبلغ ١١٦,٤٦٣ جنيها .

ويلاحظ أن هذه العشرين فى المائة ليست هى كل ما يصرف على الشئون الصحية والطبية وإنما توجد موارد أخرى ، وإن لم تكن على جانب كبير من الأهمية . ففى الوقت الذى بلغت فيه العشرين فى المائة ١٩٣٦ — ١٩٣٧ مبلغ ١١٦,٤٦٣ جنيهاً فى جميع مجالس المديريات نجد أن هذه الايرادات الاخرى قد بلغت ١٦٧٤ جنيهاً فى نفس السنة ، وهى عبارة عن ريع أطيان لمركز رعاية الطفل وإعانة من بعض المجالس

---

(١) المرجع السابق ص ١٢١

(٢) المرجع السابق .

البلدية لهذه المراكز وأجور مرضى بالمستشفيات الجراحية [١] وتعادل هذه الاعانات ١٠٪ تقريبا من ضرائب مجالس المديريات المرصودة قانونا للصرف على الشئون الصحية والطبية فى هذه السنة .

إلى جانب هذا المبلغ من الرسوم الاضافية والإيرادات الأخرى يوجد جزء من احتياطى مجالس المديريات مخصص للأعمال الصحية والطبية وقد بلغ مجموعه فى أول السنة المالية ١٩٣٦ — ١٩٣٧ فى الأربعة عشر مجلساً ١٥٨,٦١٢ جنيها . هذا فضلا عن وجود أموال كانت قد رصدت من قبل لمشروعات صحية ولم تنفذ بالمرة ، بل ولم يشرع فى تنفيذها أحياناً فكانت ترحل هذه الأموال من عام إلى آخر ، بل وإلى ما بعده ، فترتب على عدم تنفيذ هذه المشروعات أن ظلت هذه الأموال باقية فى المجالس الى جانب الاحتياطى حتى أصبحت جملة هذه المبالغ المرحلة الى ميزانية ١٩٣٦ — ١٩٣٧ تساوى ٣٩,٢٥٣ جنيها [٢]

وإذا رجعنا الى ميزانية مصروفات مجالس المديريات فى الشؤون الصحية والطبية فى تلك السنة وجدناها تشمل (١) مصروفات مستديمة (٢) وأعمالا جديدة :

(ا) أما المصروفات المستديمة فشملت :

١ — الماهيات وقدرها ٢٤٩٥٩ جنيها .

٢ — مصاريف عمومية وتساوى ٣٠٧٩٩ جنيها .

فأصبح مجموع هذه المصاريف المستديمة فى السنة المالية المذكورة ٥٥,٧٥٨ جنيها .

(ب) أما الأعمال الجديدة فقد بلغ ما قدر لها فى السنة المذكورة مبلغ ٥١,٦٣٨ جنيها ولم ينفذ من هذه الأعمال فعلا فى آخر السنة إلا مايساوى ١٦,٥٠٥ جنيهات .

---

(١) مذكرة ادارة مجالس المديريات عن ميزانية سنة ١٩٣٧ — ١٩٣٨ الملحق رقم ٩

(٢) وعليه فالمرصود للشئون الصحية والطبية فى الميزانية المذكورة يساوى :

جنيه	
١١٦,٤٦٣	قيمة الـ ٢٠٪ من الضرائب (م ٣ من القانون)
١٥٨,٦١٢	قيمة الاحتياطى
١,٦٧٤	ايرادات أخرى
٣٩,٢٥٣	مشروعات لم تنفذ من قبل
٣١٦,٠٠٢	الجملة

وعلى ذلك كان منظوراً أن يصبح مجموع المصروفات المستديمة ونفقات الأعمال الجديدة ١٠٧ر٣٩٦ جنيها . يضاف اليها مبلغ ٤١٩٠ جنيها قيمة الاعانات التى مدت بها المجالس جمعيات الاسعاف فى تلك السنة . فيكون المجموع الكلى للمصروفات الصحية والطبية هو ١١١ر٥٨٦ جنيها . أما الذى صرف فعلا فهو مبلغ ٧٢ر٣٣٣ جنيها فقط .

وعليه فمجموع الأموال المرصودة للشئون الصحية والطبية كانت فى السنة المالية المذكورة تساوى ٣١٦ر٠٠٢ جنيها مصريا يقابلها مبلغ ٧٢ر٣٣٣ جنيها مصريا قيمة كل ماصرف فعلا على هذه الشئون فى العام المذكور فيكون المتبقى ٢٤٣ر٦٦٩ جنيها وهو قيمة ما يضاف الى الميزانيات اللاحقة لمواجهة ما تتطلبه برامج الاصلاحات من نفقات قد تعدو المبلغ المخصص أى العشرين فى المائة والايرادات الأخرى كما رأينا . ومن ذلك يلاحظ أن جملة مصاريف المجالس فى سنة ١٩٣٦ — ١٩٣٧ كانت دون الايرادات العادية فلم تأخذ شيئاً من الاحتياطى بل أضافت اليه . هذا هو الحال عند بدء الاصلاح الذى — كما قيل — عبارة عن إنشاءات ومشروعات تكون مكلفة وقت إنشائها ولكن متى تم الانشاء قلت التكاليف بل ربما زالت تماما .

وإذا كان هذا هو الحال عند بدء هذا الاصلاح فقد يشعر ذلك بأن من الاسراف تخصيص ٢٠ ٪ من ضرائب المجالس للشئون الصحية والطبية إلى جانب نصيبها من الاحتياطى ، فى حين تحتاج إلى المال أوجه الصرف الأخرى . فاما أن تنقص هذه النسبة وإما أن يخفض هذا الاحتياطى فيحول جزء منه إلى أوجه الانفاق الأخرى التى تقتضيها الحاجة ويعوزها المال . هذا هو ما تمليه حالة البدء فى تنفيذ برامج الاصلاح الصحية والطبية إذا اعتبرنا ان مجالس المديريات قد بدأت فعلا فى هذا التنفيذ . ولكننا نرى عدم الاسراف فى الاعتداد بهذه الحالة السابقة لأن المجالس لم تقم بخطوة جدية فى سبيل تأدية رسالتها فى الاصلاح الصحى والطبى . فلا يصح أن تعتبر تلك النفقات التى أنفقت فى سنة ١٩٣٦ — ١٩٣٧ هى نفقات الاصلاح الشامل المنشود . إنما هى مجهودات أولية دون ما ستتكلفه برامج الاصلاح التى قصدها المشرع بقانون سنة ١٩٣٤

ويكفى أن نستدل على ذلك بأن برامج الاصلاح المنشود ، لم توضع بعد على نحو جدى ولا يصح أن يطول بها الأجل على هذا النحو من الاهمال ، ففى اليوم الذى توضع

فيه هـذه البرامج ويبدأ فى تنفيذها جديا يمكن الحـكم على مقدار ما سيتكلفه الاصلاح من نفقات وحينذاك يمكن القول بأن هناك اسرافا أو تقتيراً بشكل دقيق .

ويلاحظ مع الأسف ان وزارة الصحة لم تقدم للمجالس حتى الآن برنامج الخمسة الأعوام المنصوص عليها فى المـادة ٣ من القانون .

كما أنها لم تتقدم للمجالس باقتراحاتها السنوية فى الموعد المحدد بالمـادة المشار اليها .

(ثانيا) برامج الإصلاح :

هذه البرامج نوعان كما قلنا ، خمسية شاملة ، وبرامج سنوية :

أما البرنامج الخمسى فمتروك أمره كلية لوزارة الصحة العمومية التى لم تعده حتى اليوم [١] ولا شىء يلزمها ولا شىء يمنعها كذلك من أن تستشير مجالس المديريات المختلفة بشأن

---

(١) أشارت الى ذلك وكالة الداخلية (ادارة مجالس المديريات) بمذكرة عرضتها على اللجنة الاستشارية للمجالس المذكورة فصرح مندوب وزارة الصحة بما يلى : « ان كل ما وجهته ادارة مجالس المديريات فى مذكرتها صحيح » . ثم علل تأخير البرنامج الخمسى بأن « وزارة الصحة أعدته فعلا وقت صدور القانون (سنة ١٩٣٤) ولـكنها عدلت عن ارساله للمجالس خشية أن يطرأ مايقضى بتعديله (!!) وأحلت محله البرنامج السنوى وكان ماتوقعته الوزارة فى محله. ومثال ذلك مشروع توفير الماء الصالح للشرب... » كما وعد المندوب بأن وزارة الصحة ستعمل من جانبها على وضع برنامج الخمسة الاعوام « وتقدمه للمجالس فى أقرب وقت ان شاء الله » . وفى جلسة ٣١ يناير سنة ١٩٣٨ أعيدت أمام اللجنة الاستشارية شكوى المجالس من وزارة الصحة واهمالها خصوصا فى وضع هذا البرنامج الخمسى وكان ممثل وزارة الصحة هو نفسه فى هذه المرة أيضا فأشار الى رده السابق والى أن عدم توزيع البرنامج الذى أعد فعلا فى حينه كان يرجع الى الرغبة فى « ألا تتقيد الحـكومة بما قد لا يتمشى مع التطورات الصحية وحاجة المديريات » (! !) .

ولقد لاحظ بحق رئيس اللجنة (حسن رفعت باشا وكيل وزارة الداخلية) أن « هذا مخالف للقانون الذى لم يوضع فى غياب وزارة الصحة ولا رغما عنها فهى قد اشتركت اشتراكا فعليا فى وضع مشروع القانون ثم فى المداولات البرلمانية التى سبقت اصداره » كما قيل : « أكثر من ذلك ان النص قد تقدم به ممثل وزارة الصحة » .

ولذا لاحظ رئيس اللجنة أن « موقف وزارة الصحة مهما التمست لنفسها من المعاذير هو موقف الذى يريد أن يتحلل من القيود القانونية . وهو مثل لا نريد أن تضربه الحـكومة للمجالس فضلا عما فيه من اضرار لمسناها بأيدينا » .

« أنظروا حضراتكم الى « التطورات الصحية » فى نظر وزارة الصحة : عام ١٩٣٤ تقدمت للمجالس بمشروعات يقصد منها توفير الماء الصالح للشرب وحمدنا لها هذا العمل الجليل وتقدمت لها المجالس بالاموال المطلوبة . كل الذى تم فى هذا العمل هو أن الأموال قد جمعت فى خزائن الحـكومة . فلا المشروعات بدىء فى تنفيذها ولا المجالس استعملت هذه الأموال فى غير ذلك =

البرنامج الخمسى الخاص بكل منها وذلك وفقا للنص العام الوارد فى المادة ٢٦ فيجوز للوزارة أن تأخذ رأى المجلس فى هذا الصدد كما يجوز للمجلس نفسه أن يتقدم بما يراه من رغبات وآراء لتلك الوزارة مع الالتزام فى حالة التغاضى عن هذه الرغبات والآراء بأن تفيد المجلس بالأسباب التى دعت إلى ذلك وللمجلس فى هذه الحالة أن يرد على بيان الحكومة رداً لا يقيدها .

أما بخصوص البرامج السنوية فان المشرع قد افترض قيامها على أساس البرنامج الخمسى بنص المادة ٣ التى تفترض أن تقام البرامج السنوية على أساس وفى ضوء البرنامج الخمسى ، ولهذا ترتب على عدم قيام وزارة الصحة بوضع البرنامج أن تخبطت هذه وأهملت فى وضع البرنامج السنوى . فهى أولا لا تتقدم باقتراحاتها السنوية فى الموعد المحدد بالفقرة الثانية من المادة المذكورة ، ثم هى تتقدم فى مشروعاتها للمجالس بمجرد أرقام غير مشفوعة بالمقايسات والبيانات التفصيلية اللازمة . ويبدو أن سلطة مجالس المديريات فى صدد هذه البرامج السنوية أوضح منها فى صدد البرنامج الخمسى الذى يقتصر الأمر فى شأنه على مجرد جواز استشارة المجالس وإبدائها الرغبات بصدده كما رأينا . أما ما تتقدم به الوزارة كبرنامج سنوى فيعتبره المشرع « اقتراحات » تتقدم بها الوزارة الى المجلس إذ يقول النص : « تتقدم (وزارة) الصحة العمومية الى المجلس باقتراحاتها ... » . والنص الفرنسى يقول : " (Le Ministère de l'Hygiène Publique) présentera au Conseil ses propositions sur les dépenses ... ... etc."

أما بخصوص البرنامج الخمسى فيقول النص : « تقرر (وزارة الصحة العمومية) لكل مديرية برنامجا للاصلاحات . . . » .

" (Le Ministère de l'Hygiène Publique) établira pour chaque Moudirieh un programme de réformes sanitaires et médicales ... ... etc."

= بل ولا نالها منها الربح القانونى الذى تناله من استثمار أموالها فى البنوك .

« . . . وعام ١٩٣٥ تقدمت الصحة المجالس بمشروعات أخرى هى اصلاح دورات المساجد فى القرى وأرصدت المجالس الأموال المطلوبة لذلك .

« . . . وعام ١٩٣٦ رصدت أموالا أخرى جديدة .

« . . . وفى هذا العام أيضا طلب منها أن ترصد أموالا أخرى . ماذا تم فى هذه المشروعات ؟ ؟ لاشىء غير ما تقدمت به أخيراً وفى هذه الأيام وكالة الصحة للشئون القروية من طلبها من المجالس أن ترسل اليها الأموال كلها . . . » .

وعلى ذلك فما تتقدم به هذه الوزارة كاقتراحات سنوية يترك أمره الى مجلس المديرية يصرفه حسب ما تقتضيه مصلحة المديرية ، ولعل هـذه هى النقطة التى يبدأ عندها اختصاص المجالس وأثرها المحلى فى الشئون الصحية والطبية . وبغير ذلك تكون مهمة المجالس مجرد استقبال قرارات الوزارة . ثم انه بهذا المعنى لا تكون هنالك فائدة من وراء هذه الاحاطة وتكون الفقرة الثانية للمادة الثالثة لغواً لامبرر له ، لأنه من الخطل فى الرأى بعد ذلك إلزام الحكومة بأن تبين لمجلس المديرية — الذى لا سلطة له على هذا النحو — علاقة وجوه الاصلاح المقدمة فى البرنامج السنوى بالبرنامج الخمسى الخاص بالمديرية .

(ثالثا) التفتيش الصحى :

خص القانون وزارة الصحة العمومية بسلطة التفتيش على جميع المنشآت الصحة والطبية التابعة لمجالس المديريات على أن تبلغ ملاحظاتها إلى هذه المجالس لمراعاتها . ولا شك أن تقدير هذه الملاحظات يجب أن يكون متروكا للمجالس نفسها ، ولكننا لاحظنا أن وزارة الداخلية تباشر رقابة فى هذا الشأن إذ أنها قد كلفت المجالس بأن تبعث لها دوريا بالملاحظات التى بلغت إليها من وزارة الصحة وبما تم فى كل ملاحظة منها . فيجب أن يفهم ذلك على أنه من قبيل التوجيه لا الالزام .

(٢) حالات يؤخذ فيها رأى المجلس

يلاحظ أيضا أن الشارع قد أعطى المجالس اختصاصا استشارياً متعلقا بالمستشفيات التابعة لوزارة الصحة العمومية وقد مد القانون الحالى (لسنة ١٩٣٤) هذا الاختصاص إلى المستشفيات التابعة للمجالس البلدية أيضا . فقد نصت المادة ٤ من القانون السالف الذكر على أن « يؤخذ رأى مجلس المديرية مقدما فى إنشاء المستشفيات التابعة (لوزارة) الصحة العمومية أو للمجالس البلدية وفى نقلها أو ابطالها » .

ولا يشمل هذا النص المستشفيات المتنقلة وذلك بناء على ما نصت عليه بصراحة المذكرة الايضاحية المؤرخة ٣١ ديسمبر سنة ١٩٣١ والتى قدمت بها الحكومة مشروع القانون الحالى .

إلى جانب ذلك أوجب المشرع أخذ رأى مجلس المديرية فى إنشاء الجبانات أو إبطالها .

الفصل الثالث

اختصاص مجالس المديريات فى شئون التعليم

يرجع عهد مجالس المديريات المصرية بشئون التعليم إلى يوم إدخال نظام هذه المجالس فى مصر سنة ١٨٨٣ ، ولكن اختصاصاتها كانت إذ ذاك تافهة لا تستحق الذكر . فلم تخرج عن مجرد الاعتراف لهذه المجالس بحق ابداء رغباتها أو آرائها فى هذا الصدد كما فى كل « المسائل التى تتعلق بتقدم المعارف العمومية » (م ٥) . وعلى ذلك لم تشغل جانبا جديا من اختصاصات مجالس المديريات سحابة السبعة والعشرين عاما الأولى من حياة هذه المجالس .

أما منذ سنة ١٩٠٩ فقد أخذت شئون التعليم تتصدر اختصاصات المجالس وتستحوذ على معظم جهودها . فوضع المشرع إذ ذاك مسائل التعليم على أسس قوية منظمة تنظيما شاملا ظل معمولا به حتى أعيد وضعه على أسس أخرى بصدور القانون الأخير رقم ٢٤ لسنة ١٩٣٤ وعلى ذلك يكون الاختصاص الجدى لمجالس المديريات فى شئون التعليم قد بدأ سنة ١٩٠٩ فقط ومنذ ذلك التاريخ مرّ هذا الاختصاص بدورين :

(ا) الدور الأول :

يبدأ بصدور القانون رقم ٢٢ لسنة ١٩٠٩ ويستمر حتى سنة ١٩٣٤ (وقد صدر فى أثناء هذه الفترة القانون رقم ٢٩ لسنة ١٩١٣ الذى لم يعمل فى مادته الثامنة والأربعين إلا إعادة نص المادة ٩ من قانون سنة ١٩٠٩ حرفيا) .

وفى هذا الدور شمل اختصاص مجلس المديرية التعليم بكل درجاته ودون قصره على نوع معين من أنواعه فلقد أباح القانون للمجلس زيادة على « ترقية التعليم الأولى ومنه تعليم الزراعة والصناعات اليدوية » أن يعمل على « ترقية التعليم بكافة أنواعه ودرجاته فى المديرية » (م ٩ ق سنة ١٩٠٩ و م ٤٢ ق سنة ١٩١٣) فامتد اختصاص مجلس المديرية على هذا النحو المتسع وعلى أن يراعى المجلس فى استعمال السلطة الممنوحة له

« على قدر الامكان [1] » كل لائحة عمومية يصدر بها قانون أو قرار من وزير المعارف العمومية » .

(ب) الدور الثانى :

ويبدأ بالقانون الحالى رقم ٢٤ لسنة ١٩٣٤ ، وأكبر مميز لاختصاصات المجالس فى شؤون التعليم فى هذا الدور هو حصر هذه الاختصاصات فى دائرة التعليم الأولى الالزامى الذى ألقى عبء القيام به على عاتق مجالس المديريات وفقاً للقانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٣٣ . فمجالس المديريات تتولى اليوم التعليم الأولى وحده دون أى فرع آخر من فروع التعليم وذلك بصريح نص المادة السادسة من قانون سنة ١٩٣٤ . وفى خارج دائرة التعليم الأولى لا اختصاص لمجالس المديريات فى شؤون التعليم اللهم إلا حقها فى أن يؤخذ رأيها مقدماً فى انشاء مدارس الحكومة بالمديرية وفى نقلها أو ابطالها وحقها فى انشاء ملاجىء للأولاد من بنين وبنات وادارتها فضلا عن حق المجالس العام فى إبداء آراء ورغبات فى شؤون التعليم وفقاً للقاعدة العامة الواردة بالمادة ٢٦ من قانون سنة ١٩٣٤ . ولقد خصص المشرع (سنة ١٩٣٤) لاختصاص مجالس المديريات التعليمية المذكورة المادتين ٦و٧ اللتين تقولان :

(م ٦) « يقوم مجلس المديرية بالتعليم الأولى ويتولى ادارته فى جميع المدن والقرى بالمديرية وفقاً للقوانين واللوائح .

« وله أن ينشىء ويدير ملاجىء للأولاد من بنين وبنات .

« ولا يتولى مجلس المديرية أى فرع آخر من فروع التعليم » .

(م ٧) « يؤخذ رأى مجلس المديرية مقدماً فى إنشاء مدارس الحكومة بالمديرية وفى نقلها أو ابطالها » .

على ذلك نتناول بالدراسة الأصول الآتية :

١ — قصر نشاط مجالس المديريات على التعليم الأولى الالزامى وحده .

٢ — إنشاء ملاجىء للأولاد من بنين وبنات وادارتها .

---

(١) Dans la mesure du possible.

٣ — أخذ رأى المجالس مقدماً فى انشاء ونقل وابطال مدارس الحكومة بالمديرية .

(١) قصر نشاط مجالس المديريات على التعليم الالزامى وحده

لم يبتدع هذا القصر فى الواقع قانون سنة ١٩٣٤ وإنما أخذه عن اللجنة التحضيرية التى تألفت بقرار مجلس الوزراء الصادر فى ١٦ ديسمبر سنة ١٩٢٦ لتحضير مشروعات القوانين الخاصة بمجالس المديريات والمجالس البلدية . فلقد ظهرت هذه الفكرة أثناء مداولات هذه اللجنة ولكن لم تكتب لها الغلبة فى النهاية إذ لم يكن عبء التعليم الالزامى قد حدد حينذاك تحديدا كافيا يبرر هذا القصر . وكانت فكرة اللجنة أنه يكفى أن يخصص للتعليم الالزامى ولسائر شئون التعليم الأخرى (إذ لم تكن حينذاك أفرع التعليم غير الالزامى قد حرمت بعد على المجالس) أربعون فى المائة من الرسوم التى تقررها مجالس المديريات . وبالتالى كانت تعتقد اللجنة ان التعليم الالزامى لن يكلف مجالس المديريات إلا بعض هذه الاربعين فى المائة . ولقد تبددت هذه الفكرة بصدور قانون التعليم الالزامى رقم ٤٦ لسنة ١٩٣٣ الذى فرض على مجالس المديريات أن ترصد له وحده ٦٦ فى المائة على الأقل من مجموع ما تقرر من رسوم إضافية على ضرائب الأطيان .

بذلك خصص للتعليم الالزامى وحده ٦٦ فى المائة كما خصص للشئون الصحية والطبية [١] عشرون فى المائة على الأقل من هذه الرسوم فأصبح الجزء المتبقى بعد ذلك ١٤ ٪ وهذه النسبة الضئيلة يصرف منها على سائر أوجه الانفاق التى تتحملها مجالس المديريات ، فلم يكن من المتصور بعد ذلك أن تكفى هذه الأربع عشرة فى المائة المتبقية للقيام بسائر اختصاصات مجالس المديريات (من زراعية وإدارية ومنافع عامة وغيرها) ثم يفيض منها بعد ذلك ما يمكن صرفه على أفرع التعليم الأخرى (أفرع التعليم غير الالزامى) . لذلك كان طبيعيا أن ينص القانون الحالى (لسنة ١٩٣٤) على أن يختص مجلس المديرية بالتعليم الأولى وحده دون أن يتولى ، « أى فرع آخر من فروع التعليم » .

---

(١) dépenses sanitaires et médicales

كل هذا يجعل قصر نشاط مجالس المديريات على التعليم الأولى أمراً تمليه الضرورة من ناحية ولا تنقصه الفوائد الجليلة أو الحجج القوية من ناحية أخرى وهذا ما نجمله فيما يلى:

١ — ما للتعليم الأولى من أهمية خاصة فى مصر : ما من شك أن الرغبة الأساسية من هذا القصر هى حصر جهود مجالس المديريات فى دائرة التعليم الأولى بعد أن أصبح إلزامياً وذلك تعجيلا للثمرة المرجوة منـــه ، ومنعاً من تقطع السبل إليهـا . فالأمية من أشد ما تشكوه الأمة المصرية من الأدواء ، والقضاء عليها أمر يشغل بال الرأى العام كما يشغل بال كل مفكر فى إصلاح شأن هذا البلد وتقويم معوجه . ولقد كان لذلك الشعور صداه فى التشريعات الخاصة بمجالس المديريات ، فاشترط الشارع أولا فى أعضاء هذه المجالس الإلمـام بالقراءة والكتابة ثم رأى تخفيف عبء النصاب المـالى المشترط للعضوية عن المتعلمين تعليما عالياً ، ثم خص التعليم عامة والتعليم الأولى خاصة بالقسط الأكبر من سخائه . وقد عنى أول الأمر بالتعليم بكل فروعه إذ كان التعليم بجملته فى حالة تأخر وكان من المرغوب فيه جداً أن تتكاتف مجالس المديريات ووزارة المعارف العمومية بل والمعاهد الخاصة على نشر التعليم . وعلى هذا الأساس أباح المشرع أول الأمر قيام مجلس المديرية بالتعليم الأولى وغيره من أفرع التعليم ، وأجاز له أن يخصص ولو كل ما يقرره من « رسوم » إضافية للتعليم وحده . مع ملاحظة أن القانون رقم ٢٢ لسنة ١٩٠٩ (وكذلك القانون رقم ٢٩ لسنة ١٩١٣) كان ينص على حق مجالس المديريات فى فرض هذه الرسوم الاضافية على الأطيان دون شرط مصادقة الحكومة إذا لم تتجاوز نسبة هذه « الرسوم » إلى الضريبة ٥ ٪ وفيما فوق هذه النسبة كان يتوقف الأمر على تصديق الحكومة المركزية دون وضع حد أعلى لهذه الزيادة مما جعل فى الامكان أن تصل هذه « الرسوم » إلى حد كبير ما دامت الحكومة موافقة عليها [1] . فهذه « الرسوم » التى لم يوضع لهـا حد أعلى

(١) يلاحظ أن ميزانية التعليم فى عجز مستمر منذ سنة ١٩٣٤ . ولقد بلغ هذا العجز فى ميزانية سنة ١٩٣٦ — ١٩٣٧ : ١٧٤ر٦٨٤ جنيها . ويلاحظ أن نفقات التعليم الالزامى تزداد يوما بعد يوم مما يؤيد القول بأن «مشروع التعليم الالزامى مكلف منذ البدء فى تنفيذه. وكلما سرنا خطوة فيه كلما زادت تكاليفه حتى نبلغ فيه الغاية فتبلغ التكاليف الغاية أيضا . . . أى أنها اذا لم تزد فلن تنقص . . . » .

إذ ذاك كان فى الامكان نظريا تخصيصها كلها للتعليم وحده دون غيره ، وعند ذلك كان يجب إلزاما (بنص المادة التاسعة من قانون سنة ١٩٠٩ والمادة ٤٢ من قانون سنة ١٩١٣) أن يخصص المجلس ٧٠ ٪ منها للتعليم الأولى « ومنه تعليم الزراعة والصناعات اليدوية » . ولقد توج الدستور هذا الاهتمام بالنص (فى مادته التاسعة عشرة) على أن : « التعليم الأولى إلزامى للمصريين من بنين وبنات وهو مجانى فى المكاتب العامة » . وعلى أساس هذا النص الدستورى صدر قانون التعليم الأولى الالزامى رقم ٤٦ لسنة ١٩٣٣ ملقياً عبء التعليم الأولى على مجلس المديرية . ثم جاء القانون رقم ٣٤ لسنة ١٩٣٤ فأكمل هذا الحكم بالنص فى مادته السادسة على منع مجلس المديرية من القيام بأى فرع آخر من فروع التعليم . هذا القصر اقتضته إذن الضرورات بعد أن فرض المشرع على مجالس المديريات أن تخصص له وحده كما قلنا ٦٦ ٪ من رسومها إلى جانب ما هو مرصود للشئون الصحية والطبية (٢٠ ٪ على الأقل من هذه الرسوم) . ثم هو فى الواقع مظهر أيضا لاهتمام المشرع المصرى بالتعليم الأولى اهتماما فائقا . ولقد كان طبيعيا أن يأخذ اهتمام المشرع هذا المظهر رغبة فى تنظيم الجهود وتقسيم العمل والافادة من خبرة المجالس بعد جهاد مشترك دام ربع قرن لنشر التعليم فى أنحاء البلاد دون تقييد .

بهذه الروح يفهم قصر المشرع (سنة ١٩٣٤) نشاط مجالس المديريات التعليمى على التعليم الأولى وحده . فلا يرجع هذا الحصر الى ضعف ثقة المشرع فى هذه المجالس أو اعتقاده عدم كفايتها لحسن القيام بأفرع التعليم غير الأولى ، بل إننا نعتقد ان فى إلقاء عبء التعليم الأولى على كاهل مجالس المديريات وحدها (بعد أن عرفنا مقدار العناية به) مظهرا لعظيم الثقة فى مجالس المديريات وإلا لما حملها المشرع هذه الأمانة ولتوقع أنها ستنوء بحملها . حقا ان المدارس التى كانت تابعة لهذه المجالس كانت أقل من مستوى المدارس الحكومية من حيث عدم تقيدها تماما بالقيود الدقيقة التى تطبقها وزارة المعارف العمومية وكذلك من حيث عدم سخائها فى البذل بل وعدم امكانها الصرف عن سعة كما تفعل وزارة المعارف العمومية ، ولكن نلاحظ أن التعليم غير الأولى كان ولايزال مباحا للأفراد والجماعات الخاصة ، وهى بصفة عامة أقل قدرة على البذل وأبعد عن حسن

الأداء من مجالس المديريات . ولقد أثبت العمل أن مدارسها كانت بصفة عامة دون مدارس هذه المجالس بكثير .

كما يجب أن نسجل لمجالس المديريات أنها كانت تتوسع فى إنشاء مدارسها وفى قبول الطلاب فيها بأكثر من وزارة المعارف العمومية . ولذلك كان طبيعيا أن ينال هذا التوسع الذى اقتضته حالة البلاد العلمية من درجة الاتقان وينقص بعض الشىء من حسن الأداء . ولعله من الانصاف لمجالس المديريات أن ندع الأرقام تتحدث عن تلك الحقائق على النحو التالى :

عدد المدارس التى سلمتها مجالس المديريات لوزارة المعارف وفقاً لقانون سنة ١٩٣٤ (١)

العدد	النوع	العدد	النوع
١٠	مدارس ثانوية (أنشأتها المجالس وسلمتها) .	١١	مدارس صناعية (إنشاء وادارة)
٧٦	مدارس بنين ابتدائى (إنشاء وادارة) .	١٣	مدارس معلمين أولية (إنشاء ثم سلمت) .
١٤	مدارس بنات ابتدائى (إنشاء وادارة) .	٧	مداس معلمات أولية (إنشاء) .
		٧	مدارس زراعية (إنشاء فقط) .

ولقد بذلت المجالس الأموال الطائلة فى بناء المدارس المذكورة التى سلمتها لقمة سائغة إلى وزارة المعارف فمدرسة ، سوهاج الصناعية وحدها قد بلغت تكاليف انشائها

(١) يلاحظ أن تسعين مدرسة من هذه المدارس سلمت الى وزارة المعارف فى أكتوبر سنة ١٩٣٦ والباقى كان قد سلم من قبل وفقا لقانون سنة ١٩٣٤ وقد تبين من جملة ايرادات هذه المدارس (التسعين) أنها وحدها قد بلغت اذ ذاك ٧٧ر٥٨١ جنيها فى حين بلغت جملة المصروفات ٢٩٠ر٦٠١ جنيها أى بعجز قدره ٢١٣ر٠٢٠ جنيها ، فكانت تتحمل المجالس حينذاك هذا العجز رغبة فى توسيع دائرة التعليم الابتدائى والصناعى ، وذلك كله دون حسبان عشر مدارس سلمت قبل أكتوبر سنة ١٩٣٦ (ولقد بلغ عدد المعلمين والمعلمات فى هذه المدارس ١٢٧٢ وبلغ عدد الخدمة السايرة ٥٩٩) وقد أرسلت المجالس منتجات مدارسها الصناعية الى المعارض الدولية فكانت موضع التقدير وفازت بكثير من تقدير هذه المعارض كمعرض ليبيج سنة ١٩٢٥ وبروكسل سنة ١٩٣٠ ، وباريس سنة ١٩٣٧

حوالى الثلاثين ألفاً من الجنيهات . كما أن مدرسة النسيج التى أنشأها مجلس مديرية الغربية فى المحلة الكبرى والتى تعتبر فى مقدمة محال إنتاج الحرير فى مصر قد بلغت جملة مصروفاتها المستديمة وحدها فى ميزانية سنة ١٩٣٥ — ١٩٣٦ : ٢٩٫٠٩٣ جنيها (وذلك خلاف الاعتمادات الخاصة التى فتحت لها فى بحر تلك السنة) ، فى حين بلغت إيراداتها ١٦٫٠٩٠ جنيها — كما أن مدرسة أبوتيج الصناعية تنفق وحدها من وقف قدره خمسائة فدان تبرع به لذلك المغفور له محمود سليمان باشا — كل ذلك يعطى فكرة عن مقدار نشاط مجالس المديريات المصرية فى دائرة التعليم الابتدائى والصناعى . أما عن التعليم الثانوى فالى جانب ما سبق مما تتكفل به المجالس لوحظ أنها لم تبخل على هذا التعليم ببعض جهودها فقامت أحياناً ببناء بعض المدارس الثانوية على نفقتها مما كلفها كثيراً . فهى التى أنشأت ثم سلمت إلى وزارة المعارف المدارس الثانوية فى كل من الزقازيق والفيوم ودمنهور وطنطا والمنيا وسوهاج وقنا حتى أن تكاليف ما قدمته لوزارة المعارف من مدارس تجاوزت ٦٠٠٫٠٠٠ من الجنيهات .

أما عن التعليم العالى فكثيرا ما أعانت المجالس بعض أبناء مديرياتها عليه وأمدتهم بالأموال اللازمة له — وللتعليم الثانوى كذلك — بل ان مجالس المديريات لم تحجم عن إرسال بعض البعثات العلمية إلى خارج القطر — كبعثة مجلس مديرية البحيرة إلى ألمانيا (والتى سميت : « بعثة المرحوم الإمام محمد عبده ») . كما أن المجالس لم تضن بالاعانات المالية لـكتاتيب وحفاظ القرآن الكريم ، كما تكفلت بانشاء مدارس للقابلات فى عواصم المديريات وذلك لتخريج قابلات القرى ».

هذا كله إلى جانب المبالغ التي خصصتها المجالس حينا لمصايف التلاميذ الذين كانت تبعث بهم الى الشواطىء لقضاء فترة من أيام الصيف ممن بلغ عددهم الألف فى سنة ١٩٣٦

ونلاحظ في النهاية ، لتقدير ما أدت مجالس المديريات من خدمات جليلة لتقدم العلم فى البلاد، أن مصاريف التعليم بمدارسها كانت على الدوام أقل بكثير منها بمدارس الحكومة [1]

---

(١) بينما كانت مصاريف التعليم بمدارس الحكومة الابتدائية ١٠ ج بالغذاء كان يقابل ذلك بمدارس المجالس مبلغ يتراوح من ٦ الى ٨ جنيهات . وبينما كان الأجر بغير غذاء فى مدارس الحكومة ٦ جنيهات كان فى مدارس المجالس يتراوح من ٤ جنيهات ونصف الى ٦ جنيهات حسب المجالس .

وأن المجانية كانت أكثر نسبة وأسهل منالا ، كما أن قيود السن واللياقة وما إليهما كانت أقل قسوة منها فى مدارس الحكومة . وبعـــد أن قصر نشاط المجالس على التعليم الأولى (سنة ١٩٣٤) سلمت كل مدارسها إلى وزارة المعارف العمومية كاملة العدد والعدة ومملوكة لا مستأجرة ، فى حين ان المكاتب الأولية التى سلمتها وزارة المعارف للمجالس تكاد تكون كلها مبان مستأجرة . وفى الوقت الذى كانت تدير فيه وزارة المعارف مدرسة ابتدائية واحدة فى عاصمة المديرية قديما كان مجلس المديرية يدير مدارس ابتدائية بعدد مراكز كل مديرية بل وفى المدن الهامة غير المراكز ، كما كان الحال فى مديرية المنوفية مثلا حيث وجدت مدارس ابتدائية فى خمس مدن خلاف عواصم المراكز نفسها .

وبعد هذا الجهاد الجليل وتقديرا له رأى المشرع فى سنة ١٩٣٤ أن يحصر نشاط هذه المجالس فى دائرة التعليم الأولى حتى تكون خير معول لهدم الأمية فى البلاد .

٢ — الرغبة فى منع تواكل الحكومة واعتمادها على مجالس المديريات فى أفرع التعليم الأخرى غير التعليم الأولى : إن لقصر نشاط مجلس المديرية على التعليم الأولى — فضلا عما سبق — فائدة عملية هى منع تواكل الحكومة فى أداء واجبها نحو الأفرع الأخرى ، إذ قد يقعدها عن القيام بواجباتها كاملة فى هذا الشأن كون مجلس المديرية يختص كذلك بتولى غير التعليم الأولى فى حين انه قد يستحيل عليه ذلك ماديا كما رأينا . ولو فرض أن اضطر مجلس — إزاء تواكل الحكومة — إلى القيام بشىء من هذا القبيل فيكون ذلك على صورة مشوهة . ولاشك أن من الأولى صرف الأربعة عشرة فى المائة من الضرائب الاضافية — الباقية بعد مصاريف التعليم الأولى والشؤون الصحية والطبية — على نفقات المجالس الضرورية وعلى الشؤون الأخرى الجوهرية ومنها الزراعة التى وجدت مجالس المديريات — كما قيل — لصالحها ولصالح الزراع قبل كل شىء .

على أن حصر نشاط مجالس المديريات فى دائرة التعليم الأولى قد أثار الاعتراض من ناحيتين وهما :

١ — ان فى النص جموداً يعيب التشريع وينال مع الزمن من صلاحيته . فقد يمكن يوما أن تتولى المجالس أفرع التعليم الأخرى إن لم يحرمها المشرع بنص جامد

مقدما . وذلك مع الاحاطة بأنه : « كلما مرن التشريع كلما كان أقوى على مواجهة المشاكل التى تعترض تطبيقه . وانه بقدر ما يلاحظ فى هذا التشريع من حقائق الحالة الراهنة ومقتضيات المستقبل المتوقعة بقدر ما يطول عمره »[١] .

هذا قول سليم فى ذاته من الناحية النظرية ولكنه فى تطبيقاته العملية قد يؤدى الى النتائج السيئة التى سبق ذكرها فيصبح مجرد نص لا سبيل فعلا إلى إعماله مع فتح الباب لتواكل الحكومة .

٢ — اعتبر البعض هذا القصر الجامد مجافياً لروح العصر ومناقضاً لمبادىء الدستور، ولذا قال أحد أعضاء اللجنة التحضيرية المؤلفة سنة ١٩٢٦ ما يلى :

« عملنا هنا بصفتنا أعضاء لهذه اللجنة هو توسيع هذه السلطة (أى سلطة المجالس فى شئون التعليم) تمشياً مع روح الدستور . . . ثم كيف يكون من اختصاص المجالس بموجب القانون النظامى القديم (رقم ٢٩ لسنة ١٩١٣) العمل على ترقية التعليم بكافة أنواعه ودرجاته ونجىء نحن الآن بعد أن تقدمت هذه المجالس كثيراً وفى هذا العصر، عصر الدستور وعصر المطالبة بأن يؤدى كل قادر واجبه نحو ترقية البلاد — كيف نجىء ونحد من سلطة المجالس الى هذه الدرجة » أى بقصرها على التعليم الأولى .

ولكنا نرى أن هذا التحديد ليس فى الواقع الا ظاهريا ، لأنه فى جوهره زيادة فى مهمة المجالس ومضاعفة لنشاطها وتقوية لاختصاصاتها اذا ما ترك الاختصاص جديا لها . ولكن المجالس تعمل فى دائرة وبقيود أضيق مما يتصور وذلك من وجوه متعددة على النحو التالى :

حدود اختصاص المجالس التعليمى :

أولا — اختصاص المجالس التعليمى المحدد بالتعليم الأولى لا يمتد الى المحافظات ، بل يقتصر على المديريات . ولقد نص كل من القانونين سالفى الذكر على أن قيام مجلس المديرية بالتعليم الأولى وإدارته إياه يكون فى المدن والقرى الموجودة فى المديرية ،

---

(١) ملخص أعمال اللجنة التحضيرية السابق ذكرها . ص ١٤٤

أما فى المحافظات فتتولى ذلك وزارة المعارف العمومية . فقد نصت المادة الخامسة والعشرون من قانون التعليم الالزامى على أن « تكفل وزارة المعارف العمومية التعليم الأولى وتباشر إدارته فى المحافظات » .

ثانياً — يلاحظ من ناحية ثانية أن التعليم الأولى كان يشمل بصريح النص فى ظل قانونى سنة ١٩٠٩ (م ٩) وسنة ١٩١٣ (م ٤٢) « التعليم الزراعى وتعليم الصناعات اليدوية »، ولكن عدل المشرع فى سنة ١٩٣٤ عن ذكر هذه العبارة الأخيرة ، فما معنى هذا العدول ؟ .

لقد أثيرت هذه المسألة بمناسبة ما يديره بعض مجالس المديريات من مدارس للنسيج أو دفعها إعانات لهذا النوع من التعليم . فتقدمت إدارة مجالس المديريات الى اللجنة الاستشارية المنصوص عليها فى المادة ٤٣ من قانون سنة ١٩٣٤ مستفتية عن جواز ذلك من عدمه . فرأت اللجنة عدم جواز ذلك وقضت بتحويل مايكون لدى المجالس من هذه المدارس الى وزارة المعارف العمومية وحذف ما يكون مدرجا لاعانة النسيج فى مشروعات الميزانيات .

وعلى ذلك تكون مجالس المديريات مكلفة بالتعليم الأولى بمعناه الضيق الذى لا يشمل التعليم الزراعى وتعليم الصناعات اليدوية .

ثالثا — ويلاحظ أيضاً أن هذا التعليم الأولى قد حدد من ناحية ثالثة باخراج « مدارس اليوم الكامل » من دائرته . ويبلغ عدد هذه المدارس فى جميع مديريات القطر ١١٢ مدرسة وتسمى « مدارس أولية » لتميزها عن المدارس الالزامية وفيها يتلقى التلاميذ دروسهم طوال النهار . وبعد اختلاف وزارتى الداخلية والمعارف على طبيعة هذه المدارس الأولية « انتهت اللجنة الاستشارية السابقة الذكر الى الأخذ بوجهة نظر وزارة المعارف بعدم تسليم هذه المدارس الى مجالس المديريات بحجة أن منهاج الدراسة بها غيره بالمكاتب العامة وشأن الثقافة العامة فيها شأن المدارس الراقية وذلك مع رجاء ألا تسمى مدارس أولية . وعلى أساس هذا الرأى أرسلت وزارة الداخلية الى مجالس المديريات الكتاب الدورى رقم ١٥٥ المؤرخ ١ نوفمبر سنة ١٩٣٧ والقاضى

بأن تتسلم مجالس المديريات اعتباراً من أول نوفمبر سنة ١٩٣٨ كل ما فى دوائرها من المكاتب العامة والمدارس الأولية باستثناء مدارس اليوم الكامل «التى تقرر أن تحتفظ وزارة المعارف بادارتها . . » . وتقرر أن يحال الفصل نهائيا فى مصير هذه المدارس على لجنة تمثل فيها كل من وزارتى المعارف والداخلية ولجنة قضايا الحكومة .

رابعا — مراعاة القوانين واللوائح : فى الدائرة السابق بيانها تقوم مجالس المديريات بالتعليم الأولى وفقا لقانون التعليم الأولى ولكل القرارات والمنشورات التى يصدرها وزير المعارف (م ١٨ ق سنة ١٩٣٣) أو بصفة أعم « وفقا للقوانين واللوائح » (م ٧ ق ١٩٣٤) .

ويلاحظ أن هذه المجالس لم تكن مقيدة كل هذا التقييد فى ظل قانونى سنة ١٩٠٩ وسنة ١٩١٣ بل اكتفى المشرع بالقول بأن : « على المجلس أن يراعى على قدر الامكان [1] فى استعمال السلطة الممنوحة له (فى هذا الشأن) .. كل لائحة عمومية يصدر بها قانون أو قرار من (وزير) المعارف العمومية » . وربما نظر المشرع فى تشديده هذا الى المضار التى نجمت فى ظل النصوص القديمة عن عدم تقيد المجالس فى مدارسها بشروط وقواعد وزارة المعارف العمومية بالدقة مما أدى الى نقص مستوى هذه المدارس عن مدارس الحكومة . وربما نظر كذلك الى كون قانون التعليم الأولى لم يحمل مجالس المديريات إلا قسطاً من تكاليف هذا التعليم (٦٦ ٪ من الرسوم) فى حين تقوم الدولة بسداد الباقى . ثم ان تنفيذ قانون التعليم الالزامى فى شكله الجديد أصبح من الواجب أن يحيطه المشرع بكل ما يلزمه من ضمان ورقابة دون إسراف يفقد الحكمة من جعل هذا المرفق اقليمياً . على أن قانون التعليم الأولى قد حدد بصراحة تفصيلات هذا التعليم وعلى نحو دقيق ، فحدد أولا سن الالزام من تمام سن السابعة الى تمام الثانية عشرة (م ١) أو فى سن السادسة استثناء (م ١٦) وحدد حقوق وواجبات والد الطفل أو الملزم بتعليمه والجزاءات المقررة على المخالفات التى ترتكب فى هذا الخصوص والاجراءات الادارية والصحية اللازمة لتنفيذ القانون .

---

(١) dans la mesure du possible .

هذا فضلا عن تحديد مدة الدراسة فى المكاتب العامة بخمس سنوات وتحديد المواد التى تدرس بالذات (م ١١) وكذلك نص على تناوب البنين والبنات على الدراسة وتحديد عدد الدروس التى تعطى فى الاسبوع بأربعة وعشرين درساً يستغرق كل منها أربعين دقيقة (م ١٣) . هذا الى تحديد السنة الدراسية بعشرة أشهر . كما نص على عدم إلزام الاطفال بلبس أى زى خاص ، ثم اشترطت المادة السابعة عشرة « . . . لتعيين المعلم أو المعلمة فى المكاتب العامة أن يكون حاصلا على شهادة الكفاءة للتعليم الأولى من وزارة المعارف العمومية أو حاصلا من الأزهر على شهادة العالمية أو الشهادة الثانوية للقسم الثانى » . الى غير ذلك من التفصيلات التى تكفى بشأنها مراجعة النصوص فضلا على طابعها التعليمى البحت [1] .

خامساً — إشراف وزارة المعارف : على هذا النحو حدد المشرع القواعد التفصيلية التى يجب على مجالس المديريات اتباعها فى قيامها بالتعليم الأولى . وفى قيامها به تخضع هذه المجالس لاشراف دقيق من وزارة المعارف العمومية واجهه قانون التعليم الأولى على النحو التالى :

(ا) أباح المشرع لوالد الطفل أو لولى أمره تعليمه فى معهد آخر أميرى غير المكاتب العامة أو فى معهد حر أو فى منزله وانما اشترط أن يخطر هذا الوالد أو ولى الأمر رئيس مجلس المديرية بذلك (أو المحافظ حسب الأحوال) كما اشترط أن تكون دراسته معادلة لدراسة المكاتب العامة . ففى تحديد شكل هذا الاخطار والمدة التى يجب حصوله فيها وكذلك فى بيان طريقة التحقق من معادلة الدراسة لدراسة المكاتب العامة ترك المشرع الأمر إلى وزير المعارف العمومية . فهو الذى يحدد ذلك كله بقرار فى هذا الشأن . وذلك بنص الفقرة الثانية من المادة الخامسة من قانون التعليم الأولى .

(ب) نصت المادة السادسة من هذا القانون على أن يعين وزير المعارف أيضاً (بقرارات يصدرها) الجهات التى أنشئت فيها المكاتب العامة اللازمة لجعل التعليم الأولى إلزاميا حتى يسرى عليها حكم الالزام .

---

(١) راجع نص قانون التعليم الالزامى تلو هذه الرسالة .

(ج) عهدت المادة العاشرة إلى موظفى وزارة المعارف العمومية وموظفى مجالس المديريات الذين يندبهم لذلك وزير المعارف العمومية باثبات المخالفات التى تقع ضد أحكام قانون التعليم الأولى (الالزامى) أو ضد القرارات التى تصدر تنفيذاً له .

(د) يكون تعيين المناهج الدراسية بالمكاتب العامة بقرار يصدره وزير المعارف العمومية (م ١١ فقرة أخيرة) .

(هـ) نصت المادة الرابعة عشرة على أن « يحدد وزير المعارف العمومية بقرار منه مبدأ افتتاح الدراسة ومبدأ العطلة مراعياً فى ذلك حاجات كل جهة ومواسمها الزراعية وأعيادها وموالدها المحلية » . كما أضافت هذه المادة فى فقرتها الثانية أن « للوزير عند الاقتضاء أن يقرر اجازات أخرى بناء على اقتراح من رئيس مجلس المديرية » (أو من المحافظ حسب الأحوال) .

(و) الأطفال الذين أتموا سن السادسة ولم يدركوا السابعة (سن الالزام) يجوز قبولهم استثناء — وفقاً للمادة السادسة عشرة من القانون المذكور وبناء على طلب أهليهم — فهؤلاء يختص وزير المعارف العمومية بتعيين شروط قبولهم والتعليم الذى يلقن لهم، ويشترط لقبول هؤلاء الأطفال بالمكاتب العامة أن يكون غرض آلهم اعدادهم لمتابعة الدراسة فى المدارس الابتدائية أو فى المعاهد الدينية .

(ز) رأى المشرع إنشاء لجنة استشارية لشئون التعليم الأولى تؤلف من بين أعضاء المجلس على أن يضم اليها موظفان فنيان على الأقل من الموظفين التابعين لوزارة المعارف العمومية، وسندرس هذه اللجنة بعد قليل .

(ح) وزارة المعارف العمومية هى التى تقوم باخطار مجلس المديرية سنويا باقل عدد يجب عليه إنشاؤه فى دائرته من المكاتب العامة فى السنة التالية وذلك قبل إعداد ميزانية المجلس . فيقوم المجلس بعد ذلك بتوزيع هذه المكاتب على الجهات الداخلة فى دائرته حسب حاجاتها وبعد أخذ رأى اللجنة الاستشارية السابق ذكرها .

(ط) ومن أهم ما تقرر لوزارة المعارف العمومية من إشراف على تنفيذ قانون التعليم الالزامى حقها فى التفتيش العلمى والصحى الذى أعطاها إياه القانون المذكور بنص المادة

الرابعة والعشرين ، فهى التى تعين لهذا الغرض المفتشين والموظفين الآخرين الذين يعهد إليهم بالتفتيش . ولقد ألزمت المادة هؤلاء جميعهم بالتحقق من اتباع أحكام قانون التعليم الأولى وكذلك أحكام كل القرارات الصادرة بتنفيذه . ويقوم هؤلاء المفتشون والموظفون بارسال ملاحظاتهم إلى مجالس المديريات المختصة للعمل بها . وهذه الملاحظات تبت فيها رئاسة مجلس المديرية إداريا إذا كانت خاصة بالمستخدمين أو سير العمل وذلك وفقا لكتاب وزارة الداخلية الدورى رقم ١٥٥ الرقيم ١ نوفمبر سنة ١٩٣٧ ، أما ما كان منها خاصا بغير ذلك فيعرض — وفقا لهذا الكتاب الدورى — على لجنة التعليم ثم على هيئة المجلس . ولقد أضاف هذا الكتاب الدورى قوله : « وتقدم إلى وزارة الداخلية كل أسبوعين مذكرة ببيان ما تقدم من حضرات (المفتشين) من ملاحظات وما تم فى كل ملاحظة ».

*

على هذا النحو يقوم مجلس المديرية بالتعليم الأولى وهو الذى يوفر المبالغ اللازمة قانونا للانفاق عليه ثم يتولى إدارة المكاتب العامة التى ينشئها فى مدن وقرى المديرية . وذلك على النحو التالى :

ميزانية التعليم الإلزامى :

ألزمت المادة ١٩ من قانون التعليم الأولى كل مجلس من مجالس المديريات بان يخصص فى ميزانيته للتعليم الأولى ٦٦٪ من الرسوم الاضافية على ضرائب الأطيان . ولقد بلغت قيمة ذلك فى السنة المالية ١٩٣٦ — ١٩٣٧ مبلغ ٣٨٤٫٣٢٦ من الجنيهات .

على أن إيرادات التعليم الأولى بميزانيات مجالس المديريات ليست مقصورة على هذا المصدر وحده بل هنالك أوجه أخرى غيره هى :

(ا) المبلغ الذى ألزم قانون التعليم الأولى كل مجلس بلدى بتخصيصه فى ميزانيته لهذا التعليم وهو ١٠٪ من مجموع إيرادات كل مجلس . وهذا ما نصت عليه الفقرة الثانية من المادة التاسعة عشرة من القانون السابق الذكر حيث تقول : « وعلى كل مجلس بلدى أن يخصص كذلك فى ميزانيته للتعليم الأولى مبلغاً يعادل ١٠٪ من مجموع إيراداته ». وبالرجوع إلى ميزانيات سنة ١٩٣٦ — ١٩٣٧ نجد أن مجموع هذا المبلغ فى مجالس المديريات كلها كان ١٣٫٣٥٩ جنيها .

(ب) افترضت الفقرة الثالثة من المادة السابقة الذكر وجود إيرادات أخرى بقولها : « وتخصص هذه المبالغ للتعليم الأولى علاوة على جميع ما يكون مخصصاً لهذا التعليم من الإيردات الأخرى » .

والواقع أن هذه « الايرادات الأخرى » تدر للمجالس مبلغاً جديراً بالاعتبار ، فلقد كان مجموع الايرادات المتنوعة فى ميزانية ١٩٣٦ — ١٩٣٧ يساوى ٨٦,٩٠٧ جنيهاً .

وبذلك تكون جملة إيرادات التعليم الأولى على اختلاف أنواعها فى السنة موضع البحث هى : ٤٨٤,٥٩٢ جنيهاً .

هذه هى الأموال التى تتولى مجالس المديريات إنفاقها على التعليم الأولى ، بل — فى فترة معينة — على التعليم غير الأولى الذى لم يكن قد ألغى بعد أو لم تكن قد تسلمته وزارة المعارف العمومية من المجالس مما بلغ مقداره فى ميزانية سنة ١٩٣٦ — ١٩٣٧ مبلغ ١٢٢,٩٤٣ جنيهاً و ٤٩٧ مليما . على أن هذا المبلغ لم يعد له ذكر فى الميزانية ابتداء من سنة ١٩٣٧ — ١٩٣٨ أى منذ أن سلمت المجالس كل ما تبقى لديها من هذا القبيل إلى وزارة المعارف العمومية .

ولكن هل كانت هذه الايرادات كافية لمواجهة المصروفات ؟

كلا . إن مقدار العجز فى ميزانية التعليم بمجالس المديريات سنة ١٩٣٦ — ١٩٣٧ قد بلغ ٢٢٥,٣٨٨ جنيها وإذا أخرجنا من ذلك مصاريف التعليم غير الأولى وجدنا أنه ما زال بميزانية التعليم بالمجالس عجز يبلغ مقداره ١٠٢,٤٤٥ جنيهاً إذ أن مصروفات هذا التعليم وحده قد بلغت ٥٨١,٦٣٩ جنيهاً فى حين أن إيرادات التعليم كلها وعلى اختلاف أنواعها قد بلغت كما رأينا ٤٨٤,٥٩٢ جنيهاً فقط .

ولا يخفى فى هذا المقام أن المجالس فى إنشائها لمكاتب التعليم الأولى العامة تخضع كلية لتقديرات وزارة المعارف العمومية بصرف النظر عن قدرة المجالس أو ميولها وذلك بنص المادة الحادية والعشرين من القانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٣٣ التى تقول :

« قبل إعداد ميزانيات مجالس المديريات والمجالس البلدية فى كل سنة تخطر وزارة المعارف العمومية كل مجلس بأقل عدد يجب عليه إنشاؤه فى دائرته من المكاتب العامة فى السنة التالية » .

فالمجلس إذن ملزم بانشاء العدد الذى تمليه عليه وزارة المعارف من المكاتب العامة تنفيذاً لقانون التعليم الأولى . وتكون مهمته بعد ذلك توزيع هذه المكاتب على الجهات الداخلة فى دائرته بحسب حاجاتها وبعد أخذ رأى اللجنة الاستشارية للتعليم الأولى المنصوص عليها فى المادة الثامنة عشرة .

والواجب قانوناً أن تقوم الدولة بسداد هذا العجز فى ميزانية التعليم ، ولذا رأت اللجنة الاستشارية لمجالس المديريات أن تطلب وزارة الداخلية إلى وزارة المالية تسديد جملة هذا العجز التى بلغت فى نهاية عام ١٩٣٦ — ١٩٣٧ مبلغ ١٣٤,٦٨٤ جنيهاً * .

ويلاحظ من ناحية أخرى أنه كان هنالك عجز كبير سنة ١٩٣٥ — ١٩٣٦ فى ميزانية التعليم قدر بمبلغ ٢٢١,٢٧٠ جنيهاً . فصدر المرسوم بقانون رقم ٣٩ فى ٧ أبريل سنة ١٩٣٦ بفتح اعتماد إضافى فى ميزانية وزارة المعارف قدره ٧٥,٨٠٠ جنيه للمساهمة فى تسوية العجز الذى أصاب ميزانيات سبعة من مجالس المديريات ، وتحملت المجالس الأخرى مبلغ ١٤٥,٤٧٠ جنيهاً . إزاء ذلك قررت اللجنة الاستشارية لمجالس المديريات فى جلسة ١٨ أكتوبر سنة ١٩٣٧ ما يلى : « المبالغ المقررة فى ميزانية الدولة لعام ١٩٣٧ — ١٩٣٨ لمدارس التعليم الأولى التى سلمت إلى مجالس المديريات فى ١ نوفمبر سنة ١٩٣٧ — تحول إلى مجالس المديريات للصرف منها على المدارس المذكورة . ويضاف إلى ذلك أن مقدار زيادة مصروفات التعليم على إيراداته فى كل مجلس مديرية تتحمله الدولة . وتبلغ الأرقام إلى وزارة المالية .

« أما المدخر لدى المجالس للتعليم فبعد أن تصرف منه المكافأة على مدة الخدمة لمن خرجوا من خدمة المجالس بنقل التعليم غير الأولى إلى وزارة المعارف يجب أن يحتفظ به مع ما قد يزاد عليه فى المستقبل لكى يخصص لانشاء مبانى المكاتب العامة وتأثيثها وصيانتها طبقاً لحكم المادة ٢٢ من القانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٣٣ » .

وعلى ذلك طلبت وزارة الداخلية الى وزارة المالية فى ٨ يونيه سنة ١٩٣٧ تسديد العجز الحاصل فى ميزانية التعليم بأكمله مشيرة إلى سوء الحالة المالية بالمجالس ، حتى ان بعضها لا يجد لديه من المال فى بعض الأوقات ما يساعده على مواجهة مصروفاته

---

* تجاوز هذا المبلغ الآن (سنة ١٩٤٧) المليونين من الجنيهات .

الثابتة ، فيضطر الى طلب سلفة من الحكومة . أما احتياطى تلك المجالس المخصص للتعليم فرأت وزارة الداخلية عدم المساس به ليكون نواة صالحة لوضع سياسة انشائية لمبانى المكاتب العامة وتأثيثها وصيانتها .

ولكن اللجنة المالية (بوزارة المالية) لم تقر هذا الرأى ورأت أن يستعمل كل احتياطى المجالس أساسا لسد هذا العجز وليس فقط احتياطى التعليم الذى بلغ مقداره ٢٨٦,٩١٥ جنيهاً فى آخر سنة ١٩٣٦ — ١٩٣٧ فى حين بلغ كل الاحتياطى العام بمختلف أنواعه ٦٦٠,١٣٥ جنيهاً [١] .

وقد استثنت اللجنة مجالس الدقهلية والقليوبية والجيزة لأنها لا تستطيع سد العجز من احتياطيها إذ لوحظ أنه جزء ضئيل يمكن تركه لها لمواجهة ما سوف يطلب منها لسد العجز فى ميزانية سنة ١٩٣٧ — ١٩٣٨ ولدفع مكافآت من خرج من الخدمة بمناسبة ضم مدارس التعليم غير الأولى لوزارة المعارف العمومية .

وقد وافق مجلس الوزراء فى جلسة ٢٨ نوفمبر سنة ١٩٣٨ على وجهة نظر اللجنة المالية ، وعلى ذلك الأساس صدر المرسوم بقانون رقم ١٤ لسنة ١٩٣٨ بفتح اعتماد اضافى قدره ٤١,١١٠ جنيها لسد عجز التعليم فى ميزانية مجالس الدقهلية والقليوبية والجيزة عن سنة ١٩٣٦ — ١٩٣٧ وكذلك ارسلت وزارة الداخلية الى مجالس المديريات كتابا دوريا رقم ٥٢ لسنة ١٩٣٨ ملفتة النظر الى رأى اللجنة المالية ومجلس الوزراء ولكى يستعمل احتياطى المجالس أولا لسد العجز فى الميزانية على أن تتحمل الميزانية العامة فيما بعد النفقات التى سوف يستدعيها تنفيذ السياسة التى توضع لتعميم التعليم الالزامى من حيث المبانى والتأثيث والصيانة بعد نفاذ الاحتياطى ، الخاص منه والعام .

وعليه فرغم ان القانون لم يواجه إلا تخصيص ٦٦ ٪ من الضرائب الاضافية للتعليم ، أصبح لزاما على المجالس أن تتحمل بغير تحديد (من الضرائب ومن الاحتياطى) كل مصاريف التعليم الأولى ، وذلك فى الوقت الذى تفرض فيه وزارة المعارف سنويا

---

(١) كان الاحتياطى العام فى أول مايو سنة ١٩٣٥ فى جميع المجالس ٧٠٣,٣١٨ جنيها فى حين كان احتياطى التعليم والملاجىء منه يساوى ٥٢٢٤٣٢ من الجنيهات .

أقل عدد يجب على كل مجلس انشاؤه فى دائرته من المكاتب العامة فى بحر السنة المالية . ولا شك ان فى هذا الموقف من النبو ما لا يحتاج الى بيان . فالأمر على هذا النحو لا يخرج عن كونه ارهاقا لمجالس المديريات والزاما لها رغم أنفها بتنفيذ قانون التعليم الأولى برمته وعلى نحو يرضى وزارة المعارف العمومية ، وإن التهم الى جانب احتياطى التعليم بالمجالس احتياطى الصحة والادارة والمنافع العامة أيضا . وبقدر ما فى هذا الأمر من ارهاق لمجالس المديريات نراه تخليا من الدولة عن واجبها نحو تنفيذ قانون التعليم الالزامى وقعودا عن المساهمة بنصيبها فى محاربة الأمية المتفشية فى البلاد خصوصا فى أولى مراحل العمل بهذا القانون . هذا فضلا عما فى الأمر من مخالفة للمادة ٢٢ من قانون التعليم الأولى نفسه التى ترى تكوين احتياطى للتعليم الأولى يخصص لانشاء مبانى المكاتب العامة وتأثيثها وصيانتها . فكيف يتفق مع ذلك الانقضاض على الاحتياطى الموجود لسداد ما كان يجب على الميزانية العامة أن تتحمله من نفقات التعليم الأولى بحجة انها — أى الخزانة العامة — ستتحمل فيما بعد تلك النفقات اذا ما نفذ احتياطى المجالس . أما هذا العام (سنة ١٩٣٨ — ١٩٣٩) فان الدولة قد اعتمدت فى ميزانيتها مبلغ ٨٢٥,٩٦٥ جنيها للقيام بنصيبها من نفقات التعليم الالزامى .

أما توزيع إعانة الدولة للتعليم الأولى فوفقا لقرار اللجنة الاستشارية لمجالس المديريات بجلسة ١٨ أكتوبر سنة ١٩٣٧ يكون طبقا لما يتم الاتفاق عليه سنويا بين وزارة الداخلية ووزارة المالية .

إدارة التعليم الإلزامى :

كيف يتولى مجلس المديرية إدارة المكاتب العامة التى عهد اليه بادارتها ؟

الموظفون :

نعجل بملاحظة أن جميع موظفى المكاتب العامة (سواء أكانوا من قبل فى مدارس مجلس المديرية أم فى مدارس وزارة المعارف العمومية أو المصالح الأخرى — يتبعون الآن لمجلس المديرية . وهذا ماقررته فى ٢٣ أبريل سنة ١٩٣٧ اللجنة الفرعية المشكلة (بناء على قرار اللجنة الاستشارية لمجالس المديريات) من مندوبين عن وزارات الداخلية

والمالية والمعارف . فقد تضمن تقريرها أن مستخدمى المدارس الأولية التى يقرر تسليمها من وزارة المعارف إلى مجالس المديريات من رؤساء ومعلمين وخدم وكذلك مستخدمو لجان التعليم الالزامى من كتبة وخدم يتبعون مجالس المديريات من تاريخ تسليم المدارس اليها .

وقد وافقت على هذا القرار اللجنة الاستشارية لمجالس المديريات فى جلسة ١٨ أكتوبر سنة ١٩٣٧ فأصدرت وزارة الداخلية — بتاريخ أول نوفمبر سنة ١٩٣٧ — كتابا دوريا إلى المجالس رقم ١٥٥ مقرراً ما يأتى .

« كل ما يتعلق بمستخدمى هذه المعاهد تجرى عليه أحكام المواد من ٦٢ إلى ٦٥ من لائحة النظام الداخلى لمجالس المديريات » ، وعلى ذلك يخضعون على اختلاف أنواعهم للنصوص القانونية التى تنتظم كل موظفى ومستخدمى مجالس المديريات بصفة عامة . ومن ذلك ما جاء فى الكتاب الدورى (السرى) رقم ١ لسنة ١٩٣٨ الذى يقول فى فقرته الأولى « نسترعى نظر عزتكم إلى أن كل ما يتصل بالموظفين هو عمل داخلى يتبع رياسة المجلس (أى المدير) والوزارة ، كما هو ظاهر من نصوص المواد من ٦٢ إلى ٦٥ من لائحة النظام الداخلى لمجالس المديريات » .

اللجنة الخاصة :

يجب على كل مجلس مديرية أن يسترشد فى شئون التعليم الأولى بلجنة استشارية خاصة نصت عليها المادة الثامنة عشر فى فقرتها الثانية بقولها « ويشكل كل مجلس من أعضائه لجنة استشارية لشؤون التعليم الأولى يضم إليها كاعضاء فيها موظفان فنيان على الأقل من الموظفين التابعين لوزارة المعارف العمومية » .

وعلية فهذه اللجنة لم تخل — بدورها — من وجود عضوين على الأقل من موظفى وزارة المعارف . ويلاحظ بخصوص هذين العضوين أنه من الواجب (وفقا لكتاب وزارة المعارف إلى وزارة الداخلية فى ٢ أبريل سنة ١٩٣٨ ولكتاب الداخلية الدورى إلى مجالس المديريات رقم ٧٠ الرقيم ١٣ أبريل سنة ١٩٣٨) مراعاة عدم التقيد باسميهما . إذ أنهما قابلان للنقل وللتغيير . بذلك اتفق على « اعتبار الأصل فى العضوية الوظيفة بحيث

إذا نقل عضو حل محله فى عضوية اللجنة من يحل محله فى الوظيفة » . على أن وجود العضوين السابقين لا يمنع من أن اللجنة هى إحدى لجان المجلس ، فهو الذى يعينها من بين أعضائه أساسا وتخضع لكل القواعد التى تخضع لها لجانه ، بمعنى وجوب عرض أعمالها عليه وأن يكون له الفصل فى هذه الأعمال فى حدود سلطته القانونية .

على هذا النحو أراد قانون التعليم الأولى (سنة ١٩٣٣) أن تحل هذه اللجنة محل لجنة التعليم الإلزامى التى كانت موجودة من قبل منذ سبتمبر سنة ١٩٢٥ والتى كانت مكونة فى الغالب من موظفى وزارة المعارف الاقليميين ، وكانت أعمالها تعتمد من وزير المعارف دون عرضها على مجلس المديرية .

هذه اللجنة القديمة كان من الواجب إذن أن تزول بصدور قانون التعليم الأولى سنة ١٩٣٣ ولكن وزارة المعارف تباطأت طويلا فى هذه الازالة وجاء فى مذكرة لادارة مجالس المديريات مرفوعة إلى اللجنة الاستشارية للمجالس عن ميزانية سنة ١٩٣٧ — ١٩٣٨ قولها فى هذا الصدد :

« ما زالت لجنة التعليم الإلزامى قائمة أمام مجالس المديريات ، ويتصل بنا أحيانا أحد حضرات رؤساء المجالس وينبه إلى الروح السائدة فى المجلس وإنه على وشك إصدار قرار ... قد يتعجل وضع الأمور . فتكتب وزارة الداخلية إلى المجلس بأن البحث بينها وبين وزارة المعارف قد أوشك أن يتم وان أحكام القانون ستنفذ قريبا جدا .. فتصل تعليمات من وزارة المعارف إلى لجنة التعليم الإلزامى يستفيد منها المجلس أن هذه اللجنة باقية إلى الأبد .

« كان من جراء ذلك أن أحد المجالس اتخذ قرارا بالغاء وجود لجنة التعليم الإلزامى وبلغ قراره هذا لبقية المجالس وهذا الموضوع محل بحث وزارة الداخلية الآن .

« وكان من جراء ذلك أيضاً أن بعض المجالس بحث فى عدم لزوم وجود وظيفة لمدير التعليم بالمجلس وأصدر قراره بالغائها فعلا وكاد يحذفها ويحذف الاعتماد الخاص بها من الميزانية لولا ما اتفق عليه بين حضرة رئيس المجلس ووزارة الداخلية من إرجاء ذلك مؤقتاً [1] » .

---

(١) مذكرة ادارة مجالس المديريات بوزارة الداخلية عن ميزانية المجالس للسنة المالية ١٩٣٧ — ١٩٣٨ ص ١١ (وتلاحظ سلطة رئيس المجلس والوزارة ازاء قرارات المجالس ! !) .

على أن وزارة المعارف قد ألغت اللجنة المذكورة بالنشرة المرسلة فى ٣١ أغسطس سنة ١٩٣٧ الى مجالس المديريات . ولكن لوحظ أن وزارة المعارف العمومية قد واجهت فى النشرة السابقة الذكر تشكيل لجنة التعليم الأولى الاستشارية المنصوص عليها فى الفقرة الثانية من المادة ١٨ السابقة الذكر ، فأثار هذا الأمر اعتراضات اللجنة الاستشارية لمجالس المديريات لأن « حل لجنة التعليم الالزامى — كما لاحظ رئيس اللجنة — هو من شئون وزارة المعارف ولكن تشكيل اللجنة الاستشارية (الجديدة) ليس من شئونها ، فمجلس المديرية هو الذى يشكل اللجنة لأنها من لجانه » .

وبعد مناقشة طويلة بهذا الخصوص صرح مندوب وزارة المعارف بما يلى :

« لقد تبين لى الآن أن صيغة النشرة لا تتمشى مع أحكام القانون وكان الواجب أن ترسل لوزارة الداخلية لتبدى رأيها فيها وأن يكون توجيهها للمجالس من جانب الداخلية . وعلى كل حال فنحن لا نتمسك بما ورد فيها بحروفه ويمكن أن يكون عرضها على مجالس المديريات من قبيل الاشارة أو الاستشارة . ونترك لوزارة الداخلية تدبير الأمر بينها وبين المجالس على ما يقضى به القانون » .

وعلى هذا الأساس قامت وزارة الداخلية بمواجهة تشكيل هذه اللجنة بكتاب دورى يقول :

« تشكل فى كل مجلس مديرية لجنة لشئون التعليم الأولى بمراعاة أحكام الفقرة الثانية من المادة ١٨ من القانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٣٣ . والمواد من ٣٩ الى ٤٢ من القانون رقم ٢٤ لسنة ١٩٣٤ والمواد من ٣٧ الى ٤٦ ومن ٥٤ الى ٥٦ من لائحة النظام الداخلى لمجالس المديريات » .

وعليه فهذه اللجنة تسرى عليها الآن كل أحكام لجان المجلس . وعلى ضوء آرائها يكفل مجلس المديرية التعليم الأولى — كما رأينا — فى مدن وقرى المديرية ويتولى إدارته .

(٢) انشاء وادارة ملاجىء للأولاد من بنين وبنات

ورد أول نص صريح على حق مجالس المديريات فى إنشاء هذه الملاجىء فى المادة السادسة من القانون الحالى (رقم ٢٤ لسنة ١٩٣٤) . ولكن المجالس كانت من قبل ذلك تقوم بهذا العمل الجليل وعلى نحو طيب . وبذلك كان لمجالس المديريات أثر محمود فى شأن الملاجىء قبل أن ينص على ذلك فى قانونها وقبل أن تتجه اليه عناية الحكومة منذ عام ١٩٣١ . ويكفى أن يعلم أنه كان لهذه المجالس ستة عشر ملجأ منها ١٣ للبنين و ٣ للبنات ، وأن كل الذى استجد لديها بعد توجيه عناية الحكومة لهذا الأمر هو ١١ ملجأ منها ٣ للبنين و٨ للبنات ، ولذلك قيل بحق إن «هذا وحده يصح أن يضرب مثلا على مزايا النظم النيابية ، وما يفيده المجتمع من وجود هيئات تمثيلية محلية فى كل اقليم تتفرغ لاصلاح اقليمها وتقوم على مرافقه خصوصاً إذا أحسن توجيه هذه الهيئات[1] » .

ولقد طغت على مصر موجة اهتمام بأمر هذه الملاجىء على أثر تعسف بعض المبعوثين الدينيين فى استعمال طرق غير مشروعة لرد الاطفال عن دينهم مما هاج له فى عامى ١٩٣٠ و ١٩٣١ كل من الرأى العام المصرى والبرلمان والهيئات السياسية المختلفة . فاقبل الأفراد من جانبهم على إنشاء هذه الملاجىء وتعضيدها حتى لا يقع الصبية فى هذه المخالب . ولم تتردد الحكومة فى المساهمة فقررت إعانة سنوية لمجالس المديريات قدرها سبعون ألفاً من الجنيهات ترصد للانفاق على الملاجىء ، ثم نص قانون سنة ١٩٣٤ صراحة على حق المجالس فى إنشاء وإدارة هـــذه الملاجىء . أما الاعانة فقد دفعت فعلا فى سنة ١٩٣١ ولكن تضاءل حماس الحكومة من بعد ذلك فأخذ مبلغ الاعانة يتضاءل بدوره حتى أصبح فى عام ١٩٣٧ — ١٩٣٨ يساوى ٢٣٫٨٠٠ جنيه مصرى فقط .

ويعتبر المشرع إنشاء ملاجىء الأولاد من بنين وبنات داخلا ضمن مهمة مجالس المديريات التعليمية ، ولذلك جاء النص عليها فى صلب المادة السادسة الحالية وفى غضون تحديد ما للمجالس من اختصاصات فى شئون التعليم . وعلى هذا الأساس جرت المجالس منذ سنة ١٩٣٤ على أن تذكر مصاريف الملاجىء وإيراداتها ضمن مصاريف التعليم

---

(١) مذكرة ادارة مجالس المديريات عن ميزانية سنة ١٩٣٧ — ١٩٣٨

الأولى وإيراداته . ولكن ادارة مجالس المديريات رأت ابتداء من السنة المالية ١٩٣٧ — ١٩٣٨ أن تفصل بين هذين الأمرين ، فأوردت قسما فى الميزانية خاصا بملاجىء الأطفال ومستقلا عن ميزانية التعليم الأولى ، وذلك « لتسهيل البحث والمقارنة واستخراج البيانات ولضمان فحص التقديرات فحصاً دقيقاً ومراقبة الصرف عليها » . على أن هذا لا يمنع من اضافة صافى ميزانية الملاجىء من عجز أو زيادة الى ميزانية التعليم الأولى فى النهاية [١] .

ولكن على أى نحو تدير المجالس هذه الملاجىء ؟

لم يقيد المشرع المجالس فى هذا الصدد بأى قانون أو لائحة أو قرار ، بل نص فى مادته السادسة فقط على أن لمجلس المديرية « أن ينشىء ويدير ملاجىء للأولاد من بنين وبنات » . وعلى ذلك فتنظيم هذه الأمور يرجع الى المجالس ذاتها . على أنه قد تألفت لجنة فى سنة ١٩٣٣ بوزارة الداخلية لوضع نظام خاص للملاجىء . ولقد وضعت هذه اللجنة فعلا مشروع لائحة بعثت به الى ادارة قضايا الحكومة تمهيداً لاصدارها ، ثم قبر المشروع وانتهى الأمر بأن لجأت ادارة مجالس المديريات بوزارة الداخلية الى تسليم هذا المشروع نفسه رغم عدم صدوره رسمياً الى رؤساء المجالس للعمل به .

أما من ناحية التفتيش الصحى على هذه الملاجىء فقد جرى العمل على أن تخضع — أسوة بالمدارس الأولية — لتفتيش وزارة المعارف العمومية . على أن هذه الوزارة — كما رأينا — تتقاضى أجراً قدره ٣٧٥ مليما عن كل زيارة من طبيبها لمائة تلميذ (أو لكسور المائة) من تلاميذ المدارس الأولية التى تديرها مجالس المديريات . ولكن اللجنة الاستشارية للمجالس المذكورة قد رأت أن فى هذا الأجر ارهاقا للملاجىء ولذا رأت أن تكون المكافأة جنيهين شهريا عن كل ملجأ ، تضاف اليهما مصاريف الانتقال الضرورية التى يقدرها رئيس مجلس المديرية (المدير) والتى يجب ألا تتعدى على أى حال

---

(١) المرجع السابق . ولكى نعطى صورة ناطقة عن مقدار نشاط المجالس فى صدد الملاجىء نلاحظ أنها قد بلغت ايراداتها ١٥ر٣٣٧ جنيها فى ميزانيات المجالس سنة ١٩٣٧ — ١٩٣٨ تضاف اليها اعانة الحكومة (٢٣٨٠٠ جنيه مصرى) فأصبح مجموع الايرادات ٣٩ر١٣٧ جنيها فى حين بلغت المصروفات ٩٢ر٧٢٤ جنيها ، وبذلك كان العجز ٥٣ر٥٨٧ جنيها عليت على مصروفات التعليم الأولى .

جنيهاً واحداً فى الشهر لكل ملجأ . كما اشترطت اللجنة أن تكون مرات الزيارة ثلاثاً فى الأسبوع الواحد . وعلى هذا النحو أصبح لا يمكن أن تتعدى مصاريف التفتيش الصحى على الملجأ الواحد ثلاثة جنيهات شهريا .

على أننا قد لاحظنا أن هذا التفتيش الصحى سواء بالنسبة للملاجىء أو للمدارس الأولية لا يؤدى عادة على نحو مرض . ولذلك نرى — مع الكثيرين — ضرورة ترك هذا الأمر الى وزارة الداخلية أو الى وزارة الصحة العمومية .

(٣) وجوب أخذ رأى مجلس المديرية مقدما فى انشاء ونقل وابطال مدارس الحكومة بالمديرية

اعترف بهذا الحق لمجالس المديريات المصرية منذ سنة ١٩٠٩ . وتنص عليه الآن المادة السابعة من قانون سنة ١٩٣٤ ، ولكن هذا الرأى استشارى بحت بمعنى أنه لا يقيد الحكومة فى شىء . ونرى أن تشترط فى حالة النقل أو الالغاء موافقة مجلس المديرية مقدما لا مجرد أخذ رأيه ، بل ان هناك اعتبارا خاصا تجب مراعاته هنا وهو أن القانون قد حرم على مجالس المديريات القيام بأفرع التعليم الأخرى غير التعليم الأولى . فالمجالس لا تستطيع إذن أن تسد الفراغ الذى قد تشعر به ، فى حين تغفله أو تتغافل عنه وزارة المعارف العمومية . ففى هذه الحالة إن تعذر القول بامكان المجلس إلزام الحكومة بالانفاق على إنشاء مدارس جديدة لا ترى ضرورة لانشائها فلا أقل من أن يمكن مجلس المديرية من الوقوف فى وجه وزارة المعارف إذا أرادت أن تقضى على مدرسة موجودة من قبل — بدون مبرر يقبله المجلس — فتلغيها كلية أو تحرم منها جهة ما بنقلها الى جهة أخرى . ولذلك كان يجب اشتراط موافقة مجلس المديرية على ذلك مقدما .

وليس بكاف فى هذا الصدد القول بأن لدينا ضمانا قويا وهو البرلمان مما أشار اليه وكيل وزارة المعارف سنة ١٩٢٧ بقوله « أصرح بصفتى وكيلا لوزارة المعارف أن المعارف لن تنشىء ولن تلغى مدرسة إلا بمقتضى ميزانيتها والميزانية تصدر بقانون . . . »[1].

---

(١) أعمال اللجنة التحضيرية (مذكرة الأستاذ عباس علام) ص ١٥٣ — ١٥٤

مثل هذا القول لا يصح أن يبرر قصر حق المجالس على رأى استشارى بحت ، وذلك للأسباب الآتية :

١ — رقابة البرلمان يجب ألا تجب رقابة الهيئات المحلية لأنها تقوم أساساً على فكرة الصالح العام الشامل فى حين أن رقابة الهيئات المحلية ترتكز إلى فكرة الصالح المحلى . وعلى ذلك وجب أن تؤدى كل من الرقابتين مهمتها . ان كل اختصاصات مجالس المديريات وكل مايتعلق من أعمالها بأوجه صرف فى ميزانية الدولة لابد وأن يمر مع هذه الميزانية أو بقانون خاص على البرلمان . فان كانت الرقابة العليا تجب رقابة الهيئات المحلية لما صح لمجالس المديريات مثلا أن تتدخل فى الأمر . فانشاء سكة حديدية زراعية مثلا فى احدى المديريات عن طريق الامتياز لا بد وأن يكون بقانون ، فيخضع للبرلمان ، ولا يصح أن يستنتج من ذلك أن لامحل لرقابة مجلس المديرية المختص فى هذا الشأن أو اشتراط موافقته كما فعلت المادة ١٢ من قانون سنة ١٩٣٤ مادام الأمر خاضعا لرقابة البرلمان .

٢ — يلاحظ من ناحية أخرى أن رقابة البرلمان إزاء الغاء أو نقل مدارس الحكومة بالمديرية ليست بالرقابة الوافية بالغرض المطلوب . فالواقع أن « الميزانية لا يدرج فيها بيان المدارس مدرسة مدرسة وعدد مافى كل منها من المدرسين وغيرهم من الموظفين ، بل البيان اجمالى . . . . وبذلك تستطيع وزارة المعارف أن تلغي المدرسة التى تريد الغاءها [1] » أى دون أن تستلفت النظر أو تخضع جديا لرقابة البرلمان ، وذلك بالرغم من وجود مذكرة تفصيلية مرفقة بالميزانية . فى الامكان حصول هذا الالغاء أو النقل دون ذكر شىء عن ذلك فى تلك المذكرة بسبب تعادل مصاريف الانشاء أو النقل مع ما يفيض من الالغاء أو تخفيض النفقات . إلى جانب ذلك لا يصح الاعتماد فى هذا الصدد على الرقابة السياسية التى للبرلمان على الحكومة والتى يستطيع أن يحركها أى عضو من أعضاء البرلمان ، لانها ليست فى هذه الحالات مؤكدة أو مضمونة الأثر .

وفيما وراء هذه الاختصاصات يجب ألا ننسى حق مجلس المديرية فى أن يشير وأن يستشار وأن يبدى رغباته من بادىء نفسه فى صدد كل أمر يتعلق بتقدم التعليم فى المديرية ، وذلك وفقاً للمادة ٢٦ من القانون الحالى مما سنعود الى تفصيله فيما بعد .

(١) كلمة أحمد عبد الوهاب باشا وكيل المالية وعضو اللجنة التحضيرية . المرجع السابق ص ١٥٤

الفصل الرابع

اختصاصات مجلس المديرية فى شؤون الزراعة

تاريخياً : لقد قيل عن مجالس المديريات انها مجالس شبه زراعية وانها لم تقم إلا على أكتاف الزراع ولصالح الزراعة حتى اتجه الرأى الى قصر عضويتها على ذوى المصالح الزراعية دون غيرهم ، فاشترط القانون فيهم دفع نصاب مالى هو أساسا مبلغ معين من ضريبة الأطيان . . الى غير ذلك من منطق هذا الاتجاه . ولكن من الغريب ان هذه المجالس وقد أنشئت فى مصر سنة ١٨٨٣ قد عاشت نصف قرن وهى محرومة من كل اختصاص فى شؤون الزراعة اللهم إلا حقها فى تقديم رغبات أو آراء فى هذا الشأن للحكومة دون أن تلتزم الحكومة بهذه الرغبات أو الآراء . وكان حق المجالس فى ذلك مقررا وفقا للقاعدة العامة التى تبيح للمدير ولكل وزير أن يستشير المجلس فى كل مسألة يرى أخذ رأيه فيها كما تبيح للمجلس أن يبدى من نفسه للمدير ولكل وزير بواسطته وكذلك لمجلس الوزراء رغبات فيما يتعلق بحاجات المديرية العمومية وعلى الأخص فى شؤون الزراعة والرى وطرق المواصلات والأمن العام والصحة العمومية والتعليم (م ٤ و ٥ سنة ١٨٨٣ و م ٣ سنة ١٩٠٩ و م ٣٦ سنة ١٩١٣) . ويلاحظ فوق ذلك انه عند اهمال هذه الآراء والرغبات لم تكن الحكومة ملزمة ببيان أسباب ذلك للمجلس كما هو مقرر اليوم وفقا للمادة ٢٦ من القانون رقم ٢٤ لسنة ١٩٣٤

هذا هو شأن الزراعة والمسائل الزراعية لدى مجالس المديريات سحابة نصف القرن الأول من حياتها (من سنة ١٨٨٣ الى سنة ١٩٣٤) .

ومن الطريف أن اللجنة التحضيرية المنشأة سنة ١٩٢٦ كما عرفنا أرادت — عند اقتراح الأحكام الجديدة ونظراً لأنها لم تعثر على اختصاصات جدية للمجالس فى الشئون

الزراعية — أن تسأل وزارة الزراعة لتسترشد برأيها . . . فاذا بمندوبها يقرر ما يلى :

« ليس لدى وزارة الزراعة ما ترى عرضه على مجالس المديريات ، فان لها (أى الوزارة) مجلساً استشارياً تستعين به فى كل ما ترى الاستنارة برأيه فيه من الشئون » . كما قال : ليس لدينا مسائل محلية تتعلق بمديرية دون أخرى . . . . (وحتى) المشاتل مشروع عام قد لا يقتصر على بعض المديريات دون الأخرى . . . » وحتى عن مجرد اختيار أرض المشاتل قال : « تنوى الوزارة استخدام أراضى الحكومة فى هذا المشروع . . . كما أن تحديد زراعة الأرز يبنى على نقط فنية محضة تقررها كل من وزارتى الأشغال والزراعة ... » ثم قال : « إن وزارة الزراعة حدث أن طرحت قانون التعاون على مجالس المديريات جميعاً للاستنارة بآرائها فيه مع أنها لم تكن ملزمة بذلك . . . وإن مجالس المديريات ليست مجالس تشريعية . . . الخ » ولكن رغم كل ذلك تمسك المندوب بحق وزارة الزراعة فى أن يكون لها ممثل دائم فى كل مجلس مديرية ، فهذا — كما قال — « مفيد جداً بل ضرورى للمجالس فيما يختص بالرى وبالمناوبات . فان هذه الأعمال لا تتعلق بوزارة الأشغال وحدها . . . . » (مع ملاحظة أن وزارة الأشغال ممثلة أيضاً فى كل مجلس مديرية) .

وحتى عن مجرد استشارة المجالس فى بعض الأمور الزراعية قال مندوب وزارة الزراعة إنه لا بأس من الاستنارة بآراء المجالس عند الاقتضاء ولكن لا يمكن جعل هذه الاستشارة قاعدة عامة ، وأيد ذلك بقوله : « قد تضطرنا الظروف أحيانا الى عدم استشارة المجالس كما فى حالة الاستعجال مثلا . . . . فى أمور الزراعة نفضل أن لا تكون لمجالس المديريات اختصاصات مقررة بمقتضى القانون بل يترك لوزارة الزراعة تعيين المسائل التى تتقدم بها — عند ما ترى فائدة — إلى المجالس لأخذ رأيها فيها [1] » .

هذا ما عملته وزارة الزراعة فى لجنة تحضير مشروعات القوانين الإقليمية السابق ذكرها ، وكأن مندوب هذه الوزارة قد فهم أنه محام يدفع عن وزارة الزراعة عدوان

---

(١) ملخص أعمال اللجنة التحضيرية . المرجع السابق . ص ٥٩ — ٦٤

اللجنة ويجب أن لا يتزحزح قيد أنملة عن أى اختصاص للوزارة أو أن يمكن المجالس من وضع أنفها فى أى عمل من أعمالها . لذلك لم يتراجع إزاء ما أثاره موقفه من زوبعة بين أعضاء اللجنة ، بل إنه لم يرجع الى اللجنة فى أية جلسة تالية رغم طول انتظاره .

هذا هو موقف وزارة الزراعة من مجالس يقال عنها إنها أساساً « مجالس زراعية » أو « شبه زراعية » وهى مجالس تمثل فيها وزارة الزراعة على الدوام بعضو ذى صوت معدود فى الشئون التى تهم وزارته من أعمال المجلس مع جواز تعدد ممثلى هذه الوزارة فيه . ولقد أشار أعضاء اللجنة الى كل ذلك ، والى أن المجالس « أكثر إحاطة من موظفى الحكومة بحاجات الأهالى ومصالحهم — وأنه — إذا لم تمكن لهذه الاستعانة (بالمجالس) من فائدة إلا صبغ أعمال الوزارة بالصبغة الدستورية القائمة على الاستشارة لكفى [1] . . . » . كما أشاروا الى أن « الدستور قرر اختصاص مجالس المديريات بكل ما يهم أهل المديرية ، ولا يهم أهالى المديريات شىء كما تهمهم الزراعة ، فالواجب أن يقرر اختصاص محدد لمجالس المديريات — التى تمثل الفلاحين قبل كل شىء — فى أمور الزراعة ... [2] » .

على أن مندوب وزارة الزراعة الذى كلف باستطلاع رأى أولى الأمر بوزارته فغادر اللجنة ولم يعقب ، رغم طول ترقبه ، قد حمل اللجنة بذلك على الاكتفاء بتقرير ما يلى :

« نظراً لأن حضرة مندوب وزارة الزراعة لم يتقدم الى اللجنة باقتراحات معينة عن اختصاص مجالس المديريات فى الشئون الزراعية وما يجب عرضه على تلك المجالس من المشروعات وما يجوز ، وما يكون رأى المجالس فيه قطعياً وما يكون رأيها فيه استشارياً ،

---

(١) كلمة محمود (باشا) حسن وكيل وزارة الداخلية المساعد حينذاك وعضو اللجنة . المرجع السابق . ص ٦٠ — وكذلك كلمته فى البرلمان سنة ١٩٢٨ بمناسبة مناقشة مشروع القانون رقم ١٧ لسنة ١٩٢٨ . مجموعة المناقشات البرلمانية الخاصة بالقانون المذكور — جمع مجلس الشيوخ . ص ١٨

(٢) كلمة على باشا جمال الدين وكيل وزارة الداخلية حينذاك وعضو اللجنة — المرجع السابق . ص ٦١

فقد رأت اللجنة بعد المناقشة مع حضرته إعادة البحث فى الشئون الزراعية ... بمراعاة المبدأين الآتيين :

« أولا : كل المسائل المحلية التى تتعلق بوزارة الزراعة يؤخذ فيها مقدماً رأى مجلس المديرية المختص . أما المسائل العامة التى تتعلق بسياسة الوزارة فهذه للوزير مطلق الحرية فى عرضها على المجالس أو عدم عرضها .

« ثانياً : تشير اللجنة على وزارة الزراعة بأنه حتى فى القوانين التى تصدرها الوزارة يحسن أن يؤخذ رأى جميع مجالس المديريات فى الفكرة وفى القواعد التى يبنى عليها القانون كما فعلت الوزارة فى قانون التعاون . وبعد أن تتضح المسألة بالبحث مع المجالس والاستنارة بآرائها يحضر مشروع القانون ويعرض على السلطة المختصة وهى البرلمان .

« فان أخذت الوزارة بهذا المبدأ قررت اللجنة أنه — إذا عرض مشروع القانون على البرلمان دون أخذ رأى مجالس المديريات فيه مقدما كان العرض باطلا » .

القانون الحالى : فى سنة ١٩٣٤ وجد الشارع المصرى أمامه هذه الأعمال التحضيرية فاهتدى بهديها ، ووضع فى ضوئها المواد ٨و٩و١٠ التى تقول :

م ٨ — لمجلس المديرية :

(ا) أن ينشىء متاحف وينظم معارض محلية للحاصلات الزراعية والمواشى والداوجن والطيور والصناعات الزراعية .

(ب) أن يقرر جوائز مالية لأغراض معينة .

(ج) أن ينشىء مزارع بمثابة نماذج للزراعات الأكثر نجاحاً فى المديرية وأن ينشىء كذلك نماذج لتربية المواشى والدواجن والصناعات الزراعية .

(د) أن يقرر النظم الخاصة ببيع الحاصلات والمنتجات الزراعية . فى الحلقات والمحالج والأسواق ، وأن يخصص بوجه عام الاعتمادات اللازمة ويتخذ الإجراءات الكفيلة بتشجيع تقدم الزراعة وتحسين أحوالها والأعمال المرتبطة بها ونشر التعاون الزراعى بين أهالى المديرية والدفاع عن صوالح المزارعين » .

م ٩ — يؤخذ رأى مجلس المديرية مقدما فى تنفيذ كافة المشروعات المتعلقة بالزراعة . ويجب أخذ رأيه أيضاً فى حالة العدول عن هذه المشروعات أو تغيير الجهة المرغوب تنفيذها فيها »

م ١٠ — يؤخذ رأى مجلس المديرية فى تحديد المناطق المخصصة لزراعات معينة فى المديرية » .

ونلاحظ من الناحية التطبيقية أن هذه الاختصاصات لم يظهر لها صدى فى ميزانيات المجالس فى السنة المالية ٣٥—١٩٣٦ ولا فى السنة المالية ٣٦—١٩٣٧ ولكن بدأ ظهور ذلك فى ميزانيات ٣٧—١٩٣٨ وبدأت المجالس تقيم المعارض وتقرر الجوائز وغير ذلك . ومن هذا القبيل معرض أسيوط مثلا سنة ١٩٣٩ الذى كان موضع ثناء وإطراء وزارة الزراعة حينذاك . كما أن ما قدر للمشروعات الزراعية بلغت جملته فى جميع المجالس فى تقديرات ميزانية ٣٨ — ١٩٣٩ مبلغ ١٤١٥ جنيها وذلك حسب البيان التالى :

رقم	المجلس	المبلغ	البيان
		جنيه	
١	القليوبية . . .	٨٠	معرض للماشية والمحصولات الزراعية .
٢	الشرقية . . .	١٧	معرض .
٣	الدقهلية . . .	٩٠	معارض للأبقار .
٤	الغربية . . .	٧٠	« زراعية .
٥	المنوفية . . .	٣٥	جوائز ومعرض للماشية .
٦	البحيرة . . .	٥٤	معارض زراعية .
٧	الجيزة . . .	٣٠	جوائز ومعارض .
٨	بنى سويف . .	٢٣٥	جوائز ومعارض زراعية .
٩	الفيوم . . .	٣٠	معرض للماشية .
١٠	المنيا . . .	٢٠٠	معارض .
١١	أسيوط . . .	٣٧٧	جوائز ومعارض زراعية .
١٢	جرجا . . .	١٣٧	معارض زراعية للماشية .
١٣	قنا . . .	٦٠	معرض للأبقار والجمال .
١٤	أسوان . . .	٣٠	معرض للجمال .
	الجملة ...	١٤١٥	

الفصل الخامس

اختصاص مجلس المديرية فى شؤون الرى

تاريخياً : لم يسر قانون سنة ١٨٨٣ على وتيرة واحدة فى تحديد اختصاص مجالس المديريات فى مسائل الرى ، فوفقاً للمادة الخامسة كان لمجلس المديرية أن « يبدى رغباته من بادئ نفسه » بشأنها . كما نصت المادة الرابعة على جواز إبداء المجلس رأيه فى عمليات الملاحة والرى . فضلا عن قول المادة الثالثة إنه يجب استمزاج رأى مجلس المديرية قبل الحكم فى الأعمال المتعلقة بالرى » .

وظاهر أن هذا الاختصاص المشتت ضعيف لا يخرج عن مجرد إعطاء مجلس المديرية رأياً استشارياً فى هذا الصدد .

وفى سنة ١٩٠٩ أضاف المشرع إلى هذه الأحكام — فيما يتعلق بانشاء الترع والمصارف العمومية وتطهيرها — حكما جديداً قضى بالزام الحكومة عند تعديلها رأى المجلس (الواجب عليها أخذه مقدما) أن تعود إلى أخذ رأيه كذلك فى التعديل . حقاً ان هذا لم يخرج بالرأى عن دائرته الاستشارية ولكنه قد ازداد قوة إلى حد ما .

وفيما يتعلق بمناوبات الرى ألزم قانون سنة ١٩٠٩ الحكومة — إذا ما تناولتها بالتعديل فى الأحوال المستعجلة مباشرة دون أخذ رأى المجلس مقدما — بأن تخبر المجلس بالأسباب التى دعت إلى ذلك فى أول انعقاد له . وفى سنة ١٩١٣ أعاد المشرع هذه الأحكام حرفياً [1] .

القانون الحالى (رقم ٢٤ لسنة ١٩٣٤) عدل القانون الحالى عما تقرر منذ سنة ١٩٠٩ من شرط العودة إلى أخذ رأى مجلس المديرية إذا ما عنّ للحكومة تعديل الرأى الذى

---

(١) المادة ٥ من القانون رقم ٢٢ لسنة ١٩٠٩ والمادة ٣٨ من القانون رقم ٢٩ لسنة ١٩١٣

أدلى به المجلس من قبل . فمن هذه الناحية كان قانون سنة ١٩٠٩ أكثر رعاية لرأى مجلس المديرية من القانون الحالى الذى أورد فى هذا الشأن المادة ١١ التى تقول :

« يؤخذ رأى مجلس المديرية مقدماً فى :

أولا — إنشاء أو إبطال الترع والمصارف العمومية الخاصة بالمديرية دون سواها .

ثانياً — الترتيبات السنوية التى تضعها وزارة الأشغال العمومية فيما يختص :

(ا) بتطهير الترع والمصارف العمومية فى المديرية .

(ب) بمناوبات الرى الخاصة بالمديرية .

ومع ذلك فلوزارة الأشغال العمومية فى الأحوال المستعجلة أن تعدل ترتيب المناوبات ، وفى هذه الحالة تخبر المجلس فى أول انعقاد له بالأسباب التي دعت إلى عدم أخذ رأيه » .

ونلاحظ بهذا الصدد عدة أمور :

١ — تعرض بصدد الترع والمصارف العمومية بالمديريات عمليات إنشاء أو تطهير أو إبطال . وقد تناول المشرع فى الفقرة (أولا) من المادة ١١ السابقة الذكر حالتى الانشاء والابطال . أما مسألة التطهير فقد تناولها ضمن الترتيبات السنوية التى تضعها وزارة الأشغال العمومية فى الفقرة (ثانياً) .

على أن هذه المسائل الثلاث — وإن واجهها المشرع متفرقة هكذا — تنتظمها جميعاً قاعدة واحدة وهى وجوب أخذ رأى مجلس المديرية مقدماً فى شأنها ، فاذا ما أخذت الوزارة هذا الرأى أمكنها أن تعدل عنه كلية ، أو تعدل فيه كيفما تشاء ، دون إلزامها حتى بمجرد استشارة المجلس فيما يتراءى لها من محو أو إثبات (مما كان مقرراً فى سنة ١٩٠٩ كما بينا) .

ومن الغريب أن تكون سلطة مجالس المديريات على هذا النحو من الضعف فى مسائل الترع والمصارف العمومية ، وهى من أهم ما يتصل بشئون الزراعة التى نصبت مجالس المديريات أساساً للعمل لها والاختصاص بها [1] . لذلك نرى أن المنطق والحكمة يقضيان بالتوسع فى إعطاء المجالس سلطات حقيقية فى هذا الشأن .

---

(١) مجموعة المناقشات البرلمانية للقانون رقم ١٧ لسنة ١٩٢٨ ص ٨١ تصريح محمود (باشا) حسن .

٢ — لم يتحدث القانون الحالى — ولا القوانين السابقة — عن حالة تعديل الترع والمصارف العمومية صراحة ، مع أن للتعديل — كما قيل — خطورته كالإنشاء سواء بسواء[١] . ونرى أن التعديل يتضمن إلغاء وإنشاء : الغاء لموضع الترعة أو المصرف القديم وإنشاء لهذا أو لتلك فى الموضع الجديد أو الجهة الجديدة وبذلك نرى ضرورة انطباق النص السابق على هذه الحالة .

٣ — لم يتحدث النص عن حالة الإلغاء وهذه مسألة كان يجب على الأقل اشتراط أخذ رأى المجلس فيها مقدما على سبيل الاستشارة . بل إن رأيا ذهب إلى ضرورة جعل قرار المجلس قطعياً فى هذا الشأن[٢] .

٤ — يمكن فى كل الحالات التى لم يرد عنها نص خاص بتحديد اختصاص المجلس هنا — وفى غير ذلك المقام أيضاً — تطبيق المادة ٢٦ من القانون التى تجيز للمدير ولكل وزير أن يستشير المجلس فى كل مسألة يرى أخذ رأيه فيها . كما يجوز للمجلس إبداء رغباته للمدير وللوزير أو مجلس الوزراء (بواسطة المدير) فيما يتعلق بحاجات المديرية العامة ومنها مثلا إلغاء أو عدم إلغاء الترع والمصارف . ولكن يلاحظ أنه وفقاً للمادة ٢٦ المذكورة يجب على الحكومة إذا لم تأخذ برغبات المجلس أن تبين له أسباب ذلك . وللمجلس أن يرد على بيان الحكومة دون أن تتقيد الحكومة بهذا الرد .

٥ — استند البعض أثناء أعمال اللجنة التحضيرية المؤلفة سنة ١٩٢٦ فيما يتعلق بالترع والمصارف إلى ما كان مقرراً فى قانونى سنة ١٩٠٩ وسنة ١٩١٣ من أنه « إذا بدا لنظارة الأشغال العمومية مايدعو للتعديل فيما رآه المجلس وجب أن تأخذ رأى مجلس المديرية فى هذا التعديل » . ولكن رد بأن « النص كان مهملا عملا » . وعلى هذا جاء القانون الحالى (سنة ١٩٣٤) مسقطاً هذا النص .

٦ — جارى القانون الحالى اللجنة التحضيرية المذكورة فى عدم إعطاء مجالس المديريات اختصاصاً بالذات فى مسائل القناطر التى تقام على الترع مراعاة لكون هذه

---

(١) ملخص أعمال اللجنة التحضيرية . المرجع السابق . ص ٥٠ ، قول الابراشى باشا .
(٢) المرجع السابق . رأى محمد زغلول باشا والابراشى باشا .

المسألة فنية دقيقة لا علاقة لها بمجالس المديريات مطلقاً إذ الغرض من إقامتها على الترع هو تقوية الرى ورفع النسب فى نقط مخصوصة ، وبذلك فهى مسألة فنية محضة قد لا يتوافر للمجالس الحكم على لزومها من عدمه [1] . على أن ذلك لا يمنع من تطبيق المادة ٢٦ فى هذا المقام أيضاً .

٧ — لم يقيد النص « مناوبات الرى » بنوع خاص منها دون غيره ، ولكن قانون سنة ١٩٠٩ وقانون سنة ١٩١٣ كانا يقولان « مناوبات الرى مدة انخفاض النيل » ، ولذلك ثار نزاع سنة ١٩١٩ بين مجلس مديرية الغربية (الذى رأى شمول اختصاصه كل المناوبات) ووزارة الأشغال العمومية (التى أرادت قصر حق المجلس على المناوبات الصيفية وحدها) . ولقد أريد حل النزاع عن طريق اللجنة المنصوص عليها فى المادة ٥١ من قانون سنة ١٩١٣ ولكن لم يمكن انعقاد هذه اللجنة إذ كان من بين أعضائها اثنان تختارهما « الجمعية التشريعية » وهذه كانت حينذاك وظلت معطلة كما هو معروف . ولذلك طلبت وزارة الداخلية من وزارة الأشغال إرجاء المسألة لحين اجتماع « الجمعية التشريعية » ، ووافقت وزارة الأشغال على الإرجاء وظل الأمر معلقاً حتى عرض على لجنة سنة ١٩٢٦ التحضيرية السابق ذكرها . فرأت — وهى تضع مشروعات القوانين الجديدة — أن تحذف عبارة « مدة انخفاض النيل » وبذلك عممت الحكم على كل أنواع المناوبات . وعلى هذا الوضع جاء نص القانون الحالى كما سبق . وقد جاء فى المذكرة الإيضاحية لهذا القانون وفى هذا الخصوص ما يلى :

« كان مقرراً بمقتضى القانون النظامى أن يستشار المجلس فى مناوبات الرى مدة انخفاض النيل ، فقرر التشريع الجديد أن تكون استشارته فى مناوبات الرى على إطلاقها ، صيفية وربيعية وشتوية » .

وقبل أن نختم هذا البحث يجب أن نشير إلى أن المشرع عند ما تحدث فى المادة الثالثة عشرة مشترطا أخذ رأى مجلس المديرية مقدما فى إنشاء المبانى الداخلة فى أملاك الحكومة العامة أو تخصيصها أو تغيير استعمالها أو إزالتها استثنى من ذلك « ما هو خاص

---

(١) — المرجع السابق . ص ٥٥ — ٥٨ .

بأعمال الرى » . وعليه فانشاء المبانى الحكومية الخاصة بالرى أو تخصيصها أو تغيير استعمالها أو إزالتها لا يشترط فيه أخذ رأى مجلس المديرية مقدما ، ولا نرى مبرراً لهذا الاستثناء ما دام حق المجلس مقرراً فى سائر المبانى الحكومية ، وما دام حق المجلس هنا لايخرج عن مجرد اشتراط أخذ رأيه مقدماً دون إلزام باتباع هذا الرأى .

الفصل السادس

اختصاص مجلس المديرية فى شؤون المواصلات

تاريخياً : تناول المشرع المصرى هذا الأمر فى سنة ١٨٨٣ على نحو مشتت يماثل موقفه فى شئون الرى مما سبق أن رأيناه . فبينما أجازت المادة الخامسة للمجلس إبداء رغباته بداءة فى هذا الشأن كما فى سائر الشؤون التى تتعلق بتقدم الزراعة نرى المادة الرابعة تجيز أن يبدى مجلس المديرية رأيه فى عمليات الطرق (جوازاً) ثم « توجب » استمزاج رأى المجلس مقدما فى « اتجاه طرق المواصلات براً أو بحراً » .

بذلك لم تكن شؤون المواصلات فى سنة ١٨٨٣ موحدة الحكم ، ولكنها رغم هذا التشتت جمعها كون رأى المجلس فى صددها استشاريا بحت . وقد استمر هذا الوصف فى التشريعات المتعاقبة إلا فيما يتعلق بالسكك الزراعية والسكك الحديدية الزراعية ، فمنذ سنة ١٨٩٠ اشترط الأمر العالى الصادر فى ٣ نوفمبر موافقة مجلس المديرية مقدما على مسائل الطرق الزراعية التى تنشأ بضريبة خاصة تفرض لهذا الغرض وفقاً لأحكام الأمر المذكور الذى لا يزال قائماً حتى اليوم [1] .

---

(١) ينص هذا الأمر العالى (الصادر بعد استشارة مجلس شورى القوانين) على ما يلى :
م ٢ : « . . . . . اذا رأى المدير ضرورة انشاء سكة أو جملة سكك فى دائرة مديريته فعليه أن يستشير مفتش الرى لابداء رأيه فى ذلك ، وكذا على مفتش الرى اذا رأى وجوب انشاء سكك من هذا القبيل أن يعرض آراءه على المدير ، فاذا اتفقت آراؤهما فعلى المفتش أن يضع لذلك رسماً ومقايسة عمومية بتكاليف انشائها ، ويصير عرضهما على نظارتى الداخلية والأشغال العمومية من المدير ومن مفتش الرى مشفوعين بملحوظاتهما . واذا اتفقت النظارتان على العمل تعرضان المشروع على مجلس النظار وهو يجرى ما يلزم لاتمام مجلس المديرية للنظر فى هذا المشروع فيقرر اذا اقتضت الحال المصاريف اللازمة لاجرائه بحسب أحكام المادة الثانية من القانون النظامى الصادر فى أول مايو سنة ١٨٨٣ ... ويحضر مفتش الرى جلسات مجلس المديرية بنفسه ليشرح المشروع للمجلس ويوقفه على مقدار التكاليف اللازمة لانشاء السكك المطلوبة ، انما لا يكون له فيه صوت فى المداولة . فاذا اعتمد المجلس ذلك =

كما أن قانون سنة ١٩٠٩ قد نصت مادته الرابعة على أن « رأى المجلس مقدما لازم فى ... : إنشاء سكك حديدية زراعية فى المديرية وتعيين اتجاهاتها » . وهذا بخلاف امكان استشارة المجلس أو ابدائه رغبات فى كل ما يتعلق بحاجات المديرية العامة بصفة عامة ، وفيما يتعلق بشئون الزراعة وطرق المواصلات بصفة خاصة (وذلك وفقاً للنص العام الوارد فى المادة الثالثة من القانون). وعلى غرار هذا القانون صدر قانون سنة ١٩١٣ رقم ٢٩ فأعاد فى مادته السابعة والثلاثين تلك الأحكام السابقة دون زيادة فيها أو نقصان .

القانون الحالى : إلى جانب العمل بأمر سنة ١٨٩٠ أعادت المادة الثانية عشرة من القانون الحالى (سنة ١٩٣٤) الاعتراف للمجالس برأى استشارى فى مسائل الطرق بصفة عامة مع الأخذ بما قرر منذ سنة ١٩٠٩ — كما رأينا — من اشتراط موافقة مجلس المديرية مقدما فيما يتعلق بالسكك الحديدية الزراعية . ولكن تلاحظ الفوارق الآتية :

١ — بعد أن كان أخذ رأى مجلس المديرية جوازيا قبل قانون سنة ١٩٣٤ أصبح إلزاميا فصار من الواجب أن يؤخذ هذا الرأى مقدما وإلا كان القرار معيباً من حيث الشكل .

= المشروع وقرر فرض مايلزم من النقود لاجرائه فيبعث المدير حينئذ الى نظارتى الداخلية والأشغال العمومية بما يكون قد قرره المجلس فى هذا الشأن ، وباتفاق النظارتين يعرض ذلك على مجلس النظار ، فاذا اعتمد المجلس ذلك فيصدر أمر عال بنزع ملكية الأراضي اللازمة وتحصيل النقود التى تكون تقررت لاتمام العمل طبقاً لأحكام أمرنا الصادر فى ٢٥ مارس سنة ١٨٨٠ فاذا اقتضى الحال لأن تجتاز هذه السكك أرضا من الأراضى الأميرية الحرة فهذه الأراضى تعطى مجاناً ... » .

م ٣ : « .... اذا كانت السكة الزراعية ينتفع بها اقليمان فيجوز لمديرى ذينك الاقليمين ومفتش الرى فيهما أن يلتئموا فيحرروا معاً تقريراً بذلك يقدمونه الى نظارتى الداخلية والأشغال العمومية وبعد اتفاقهما يعرض على مجلس النظار وهو يجرى ما يلزم لالتئام مجلسى الاقليمين ليعينا معاً الاتجاه الذى يجب أن تسير فيه السكة ، ، ثم يقدمان الى نظارتى الداخلية والأشغال العمومية ما يكونان قد قرراه فى ذلك على ما هو مذكور فى المادة الثانية . . . » .

م ٤ : « . . . . اذا رفض مجلس المديرية طلب انشاء السكة الزراعية فلذوي الشأن من الملاك أن يقوموا بمصاريف انشائها متعهدين بدفع المبلغ اللازم للوفاء بهذه التكاليف . فاذا بلغت التعهدات ما يكفى لانشاء السكة حسب التكاليف التى يكون قد قدرها مفتش الرى فالمدير يخطر نظارتى الداخلية والأشغال العمومية بذلك لعرض المسألة على مجلس النظار كما تقدم فى المادة السابق ذكرها ، فاذا صادق المجلس على ذلك فيصدر قراره مصرحا باجراء العمل وتحصيل النقود المتعهد بها من المنتفعين طبقاً لأحكام أمرنا الصادر فى ٢٥ مارس سنة ١٨٨٠ .... » .

والمادة الثانية عشرة صريحة فى ذلك إذ تقول . « يؤخذ رأى مجلس المديرية . . الخ »
(" Le Conseil Provincial sera préalablement consulté..... etc.")

٢ — عند ما أخذت الفقرة الثانية من المادة السابقة بالحكم الذى قرره قانون سنة ١٩٠٩ بخصوص السكك الحديدية الزراعية فاشترطت موافقة مجلس المديرية مقدما على تلك الشئون لم تقتصر — كما اقتصر مرسوم سنة ١٨٩٠ — على الطرق المنشأة بالضريبة الخاصة .

ويلاحظ أن مجلس شورى القوانين كان قد طلب من الحكومة سنة ١٩٠٩ تقرير « وجوب موافقة المجلس (أى مجلس المديرية) على إنشاء سكك حديد زراعية فى المديرية وتعيين اتجاهاتها » . ولكن هذا الاقتراح لم يلق قبولا لدى الحكومة حينذاك ، فبعثت الى المجلس المذكور بأنها ترى « أن استشارة المجالس كافية للوصول الى الغرض المنشود [١] » .

على أن المشرع فى سنة ١٩٣٤ لم ير إعطاء المجالس رأيا قطعياً باشتراط موافقتها مقدما إلا فيما يختص بالسكك الحديدية الزراعية وحدها . بل ان البعض قد أرادوا عند مناقشة هذا الموضوع فى اللجنة التحضيرية المؤلفة سنة ١٩٢٦ والسابق ذكرها — الذهاب الى درجة عدم اشتراط أخذ الرأى فيها مقدما . وقد كان الدافع الى ذلك القول بأن هذه المسائل فنية بحت تخفى على أعضاء مجالس المديريات المنتخبين . فقيل مثلا : « ان اتجاهات الطرق الحديدية فنية بحتة فقد يرى المجلس أن تعرج السكة الحديدية على بلد كذا وبلد كذا ولكن رجال الفن يرون تعذر ذلك [٢] » . كما لوحظ « ان مسألة الاتجاهات تختص بالشركة طالبة الامتياز وهى تبنى مشروعها على اعتبارات كثيرة فنية ومالية [٣] » ولهذا الاعتبار قررت اللجنة التحضيرية أن يكون رأى المجلس قطعياً فى إنشاء السكك الحديدية الزراعية بالمديرية ويكون استشاريا فقط فى تعيين اتجاهاتها .

---

(١) محضر جلسة مجلس شورى القوانين فى ١٥ نوفمبر سنة ١٩٠٩

(٢) أعمال اللجنة التحضيرية ، (كلمة حافظ عفيفى باشا) المرجع السابق . ص ٩٦

(٣) المرجع السابق . صفحة ٩٦ (كلمة الابراشى باشا) .

بل ان البعض قد رأوا حرمان المجالس من كل رأى قطعى حتى فيما يتعلق بانشاء هذه الطرق ، و ذلك بحجة أن « الأعضاء قد تكون لهم أوتومبيلات عمومية (أوتوبيس) لنقل الأهالى فيخشون أن تتأثر مصلحتهم الشخصية من جراء إنشاء السكك الحديدية[1] » . ولكن هذا فى الواقع — وكما جاء فى رد وكيل وزارة الداخلية المساعد إذ ذاك — أمر غير محتمل .

هذه هى الاعتبارات المختلفة التى أحاطت بسلطة مجالس المديريات فى شئون المواصلات وهى التى فى ضوئها وضع المشرع سنة ١٩٣٤ النصوص الحاليـــة جاعلا رأى المجـالس استشارياً كما رأينا إلا فيما يختص بالسكك الحديدية الزراعية فقد استلزم بخصوصها موافقة مجلس المديرية مقدما . وذلك بنص المـادة الثانية عشرة التى تقول :

« يؤخذ رأى مجلس المديرية مقدما فى إنشاط طرق المواصلات البرية أو المـائية أو الحديدية متى كانت خاصة بالمديرية دون سواها . وكذلك فى إبطال تلك الطرق أو تعديل خطوطها .

« وتـكون موافقة المجلس لازمة مقدما فيما يختص بالسكك الحديدية الزراعية » .

وترد لنا على هذا النص الملاحظات الآتية :

١ — لا يشمل اختصاص مجلس المديرية إلا طرق المواصلات الخاصة بالمديرية وحدها ، وهذا هو منطق مبدأ التخصص الذى يسود كل الأشخاص اللامركزية كمجالس المديريات . ثم هو حكم دستورى قضت به المـادة ١٣٧ من الدستور فى فقرتها الثالثة التى تقول : « يشترط اعتماد البرلمـان مقدما فى إنشاء أو إبطال الخطوط الحديدية والطرق العامة والترع والمصارف وسائر أعمال الرى التى تهم أكثر من مديرية ... » .

ومعنى ذلك أنه بالنسبة لطرق المواصلات التى تهم أكثر من مديرية لا يشترط أخذ رأى مجلس المديرية مقدما ، وإنمـا هذا لا يمنع من جواز أخذ رأيه إذا رأت الحكومة فائدة ذلك ، كما يجوز لمجلس المديرية أن يبدى رأيه فى هذا الصدد من تلقاء نفسه وأن

---

(١) المرجع السابق صفحة ٩٦ (كلمة على جمال الدين باشا) .

يبعث برغباته فى ذلك إلى الحكومة ، فاذا لم تأخذ الحكومة بها وجب عليها أن تبين للمجلس أسباب ذلك ، مع حق المجلس فى الرد على هذه الأسباب رداً لا يقيد الحكومة ، وذلك كله وفقاً للحكم العام الوارد فى المادة ٢٦ السابق ذكرها .

ولكن ما المقصود بعبارة « السكك الحديدية الزراعية » . . . ؟

هذه السكك قد تنشئها الحكومة كما قد تنشأ بواسطة فرد أو شركة بناء على عقد امتياز (التزام) . ففى الحالتين يجب الحصول على موافقة مجلس المديرية مقدما ، حتى لا تستطيع الحكومة التخلص من شرط الموافقة باعطاء الامتياز إلى شركة أو فرد ، وذلك رغم اكتفاء المادة ١٦ بمجرد أخذ رأى مجلس المديرية مقدما فى منح الامتيازات بعمل من الأعمال ذات المنفعة العامة فى المديرية . فهذا النص المتعلق بالامتيازات بصفة عامة لا ينال من النص الخاص المتعلق بالسكك الحديدية الزراعية الذى يشترط بصفة مطلقة موافقة مجلس المديرية مقدما لا مجرد الاكتفاء بأخذ رأيه مقدما كما تقضى المادة ١٦ المذكورة . وعلى ذلك تحدد الفقرة الثانية من المادة ١٢ دائرة تطبيق المادة ١٦ التى تتحدث عن الامتيازات عامة ، وبالتالى كل ما يتعلق بالسكك الحديدية الزراعية الخاصة بالمديرية يجب أن يوافق عليه مجلس المديرية مقدما سواء باشرت الحكومة العمل بنفسها (طريق الاستغلال المباشر) أو أعطته امتيازاً لفرد أو لجماعة ما (طريق الامتياز أو الالتزام) .

الفصل السابع

اختصاص مجالس المديريات فى أملاك الحكومة

العامة والخاصة

تاريخيا : أجاز قانون سنة ١٨٨٣ الذى أنشأ مجالس المديريات المصرية أن تبدى هذه المجالس رأيها فى هذا الصدد دون استلزام ذلك مقدما . ولكن هذا الحكم تغير منذ صدر القانون رقم ٢٢ لسنة ١٩٠٩ الذى نص فى مادته الرابعة على لزوم أخذ رأى المجلس مقدما . وعلى هذا النحو جاء القانون رقم ٢٩ لسنة ١٩١٣ (م ٣٧) والقانون الحالى رقم ٢٤ لسنة ١٩٣٤

هذا من حيث المبدأ فى ذاته ، أما من حيث تفاصيله ومدى تطبيق حق المجالس فقد اختلفت القوانين السابقة فيما بينها بعض الشىء . فقانون سنة ١٨٨٣ لم يورد نصا عاما على كل أملاك الدولة من بناء وأراض بل تناول بعض حالات جزئية بطريق الحصر وذلك وفقا للمادة الرابعة (ثانيا) التى تقول :

« مشترى أو بيع أو إبدال أو إنشاء أوترميم المبانى والأماكن المخصصة للمديرية أوللمجالس أو للسجون أو لمصالح أخرى خاصة بالمديرية وتغيير استعمال تلك المبانى أو الأماكن » .

أما قانون سنة ١٩٠٩ (م ٤) ومثله قانون سنة ١٩١٣ (م ٣٧) فقد جاءا بنص موجز عام يقول :

« مشترى أو إبدال أو إنشاء أو ترميم المبانى والأملاك الأميرية فى المديرية أو تغيير استعمالها » .

القانون الحالى : فصل قانون سنة ١٩٣٤ هذا الأمر فى فقرات ثلاث للمادة ١٣ التى تقول :

« يؤخذ رأى مجلس المديرية مقدما :

١ — فيما يعرض للبيع من الأراضى الفضاء المملوكة للدولة والمعدة للبناء فى مدن المديرية وقراها التى ليس لها مجالس بلدية .

٢ — فيما يعرض للبيع من الأراضى الزراعية المملوكة للدولة والواقعة فى دائرة نصف قطرها خمسمائة متر من حدود المدن والقرى التى ليس لها مجالس بلدية .

٣ — فى إنشاء المبانى الداخلة فى أملاك الحكومة العامة أو تخصيصها أو تغيير استعمالها أو إزالتها . ولا يدخل فى ذلك ماهو خاص بأعمال الرى ولا الكبارى . »

ويلاحظ بصدد هذا التطور التشريعى :

١ — نص القانون الحالى على « المبانى الداخلة فى أملاك الحكومة العامة » يتفق مع قانونى سنة ١٩٠٩ وسنة ١٩١٣ ، ويختلف عن قانون سنة ١٨٨٣ الذى كان ينص على بعض منها بالذات . كما نص القانون الحالى لأول مرة على « الأراضى » بعد أن اقتصرت المادة ٤ من قانون سنة ١٩٠٩ (ومثلها المادة ٣٧ من قانون سنة ١٩١٣) على « المبانى والأملاك الأميرية فى المديرية » . ولذا أصدرت إدارة قضايا الحكومة فتوى بتاريخ ١٦ يناير سنة ١٩١٠ (أى بعد أسبوعين من بدء العمل بقانون سنة ١٩٠٩) قررت فيها بحق أن المقصود هو « المبانى » وليس الأراضى سواء أكانت زراعية أم فضاء معدة للبناء . وعلى هذا الأساس جرى العمل باطراد منذ ذلك التاريخ . وبذلك ظلت هذه الأراضى بنوعيها بعيدة عن أى اختصاص خاص لمجالس المديريات حتى سنة ١٩٣٤

٢ — فرق المشرع بين الأراضى الفضاء المعدة للبناء والأراضى الزراعية .

٣ — حدد وكيل وزارة المالية أثناء مداولات اللجنة التحضيرية المؤلفة سنة ١٩٢٦ الحكمة التى يستند اليها اختصاص المجالس فى الأراضى المعدة للبناء فقال : « عندنا لجنة فى المالية تفحص أراضى المنافع العامة . وقد لوحظ أن الأراضى الفضاء

فى العواصم والبنادر آخذة الآن فى النفاد ، وأن استمرار الحكومة على بيعها سيوجدها فى أزمة عندما تحتاج هى إلى أرض تستعملها فى منفعة عامة أو تقيم عليها بناء لإحدى مصالحها . لذلك لا أرى مانعاً من تقييد الحكومة بأن لا تبيع مثل هذه الأراضى إلا بعد أخذ رأى مجلس المديرية[١] . . » كما أضاف وكيل وزارة الداخلية المساعد حينذاك أن « الحكمة أن مجلس المديرية ربما كان فى حاجة إلى الأرض الفضاء المعروضة للبيع لكى ينشئ عليها مستشفى مثلا[٢] » .

وعليه فالغرض هو مراقبة هذه البيوع حتى لا تسرف الحكومة فيها ، فى حين قد تحتاج مجالس المديريات إلى هذه الأراضى يوما ما . ونحن أميل إلى زيادة أهمية الدور الذى يقوم به مجلس المديرية فى هذا الشأن ونرى أن تشترط موافقته مقدما على هذا البيع لا مجرد اشتراط أخذ رأيه على سبيل الاستشارة غير الملزمة . فلا شك أن هذه المسألة من المسائل التى يستطيع مجلس المديرية أن يفصل فيها ويحسن تقديرها . وقد لا يهم الحكومة من البيع إلا الثمن فى حين قد يكون فى الامكان تحقيق فائدة عامة أجل من ذلك بكثير إذا ما استعملت هذه الأراضى — إن عاجلا وإن آجلا — لبعض الأغراض المحلية التى تتعهدها الهيئات النيابية المحلية .

٤ — أما بالنسبة للاراضى الزراعية فقد اشترط المشرع قبل بيعها أخذ رأى مجلس المديرية لحكمة أخرى غير السابقة . فقد لوحظ « أن اصلاح القرى لا يكون إلا بتجديدها والتجديد يستلزم وجود أرض[٣] » . كما قيل بحق إنه بالنص على وجوب أخذ رأى مجلس المديرية مقدما فى هذا الشأن نضمن للقرى الأرض اللازمة لتجديدها . وبهذا نضمن « إمكان تخطيط هذه القرى فى المستقبل تخطيطاً صحيحاً يتناسب مع زيادة عدد السكان وتحسين وسائل العمران[٤] » .

---

(١) ملخص أعمال اللجنة التحضيرية السابق ذكرها ص ١٠١

(٢) المرجع السابق ص ١٠٢

(٣) المرجع السابق ص ١٠٣

(٤) المرجع السابق ص ١٠٣

ولما كانت هذه الحكمة لا تمتد الى الأراضى النائية عن المدن والقرى ، وجب أن تحدد دائرة هذا القيد ، ولذلك ذهبت اللجنة التحضيرية السابق ذكرها الى تحديد خاص أخذ به المشرع فى الفقرة الثانية من المادة ١٣ وهو « دائرة نصف قطرها خمسمائة متر من حدود المدن والقرى » . على أن هذا التحديد قاس بعض الشىء وكان يجب التوسع الى أكثر من ذلك بحيث يكون قطر الدائرة ألف متر على الأقل خصوصاً وان القرى فى مصر فى سبات عميق ، فاذا ما عمدت الى التعمير والاصلاح خطت خطوات واسعة قد تكون الخمسمائة متر دونها بكثير . خصوصاً وأن فى توسيع هذه الدائرة زيادة فى ضمانات البيع لصالح الاعتبارات المحلية وظروف كل بلد . ولن يضير ذلك الحكومة فى شىء لأنها فيما هو خارج عن رقابة مجلس المديرية تخضع لرقابة البرلمان فى بيع هذه الأراضى ، بل لعل مجلس المديرية أنفع للحكومة وأكثر دراية فى هذا الشأن من البرلمان . وعليه فمن المصلحة سواء للحكومة أو لمجلس المديرية الذى يمثل الصالح المحلى أن يتولى هذا المجلس الرقابة هنا فى دائرة متسعة على النحو الذى اقترحناه .

ولكن هل تقتضى الاعتبارات السابقة قصر رقابة المجلس على هذه الأراضى الحكومية أم تمتد الى الأراضى المملوكة للأفراد ؟

هذا ماذهب اليه رأى فى اللجنة التحضيرية (لجنة سنة ١٩٢٦) حيث اقترح «وضع نص فى القانون أو إصدار لائحة خاصة يكون مقتضاها أن يحرم على الأهالى أن يقيموا أبنية الى جانب الحدود الحالية فى القرى فى محيط مداه ٥٠٠ متر الا بتخطيط خاص[1]» .

والواقع أن هذا الاقتراح وإن كان من منطق الاعتبارات السابقة إلا أنه يعتبر فى مصر وبالنسبة للقرية المصرية الحالية من الأمور الكمالية جداً . فالقرى فى مصر تحتاج قبل ذلك الزخرف الى أن تعيش أولا حياة إنسانية على النحو الذى يجب أن يفهمه آدمى القرن العشرين .

فحق المجلس اذن يقتصر اليوم على بيع الأراضى الزراعية المملوكة للحكومة فى الدائرة السابق بيانها ، وإنما نميل الى أن يكون حق المجلس هذا أقوى مما هو عليه بل يجب

---

(١) المرجع السابق ، ص ١٠٤ (رأى محمد زغلول باشا) .

— كما أسلفنا بالنسبة للأراضى الفضاء ولنفس الاعتبارات — أن تشترط موافقة مجلس المديرية مقدما على بيع هذه الأراضى الزراعية فى الدائرة المحددة . وبذلك يصبح المجلس متمتعاً بهذا الحق فى كل حالات البيع المتعلق بالأراضى سواء أكانت فضاء أم زراعية ، فى الحدود السابقة .

٥ — إن عدم اشتراط أخذ رأى المجلس مقدما فى شراء أو بيع المبانى العامة أمر غير مفهوم مطلقا . فلقد اشترط المشرع أخذ رأى المجلس مقدما عند إنشاء هذه المبانى أو تغيير استعمالها أو إزالتها ، ولا تقل عن كل ذلك أهمية حالة بيع هذه المبانى . بل إن هذا البيع أولى بالمراقبة المحلية الدقيقة من الانشاء ، لأنه لا يخشى إسراف الحكومة فى الانشاء بقدر ما يخشى إسرافها فى البيع وعلى اعتبار أن مضار الانشاء فى الغالب دون ما قد ينجم عن البيع من مضار . وفى كل الأعمال الاصلاحية والمنشآت النافعة يجب أن يكون حق مجلس المديرية أقوى فيما يتعلق بالقضاء على هذه الأمور النافعة منه فيما يختص بانشائها ، لأنه مفروض أساساً أن الحكومة لن تقدم على تحمل هذه المتاعب حباً فى تحمل نفقاتها وإنما لمصلحة عامة تحتم ذلك ، فى حين قد تقدم الحكومة على إلغاء مرفق نافع تقتضيه المصلحة المحلية لمجرد توفير النفقات . وعليه فالشراء والبيع أولى بالرقابة وأخطر من الإنشاء أو الازالة أو تغيير الاستعمال الذى قد يكون مسألة فنية يجهلها الأعضاء المنتخبون . ومن ناحية ثانية ، من التناقض أن يشترط أخذ رأى المجلس مقدما فى بيع « الأرض الفضاء المعدة للبناء » (فقرة ١) ولا يشترط ذلك فى بيع الأرض المبنية فعلا (فقرة ٣) . هذا مع أن الأراضى أمرها واضح والفوارق بينها قد لا تخفى على أحد ولا على الحكومة بالذات فى حين تختلف أسعار المبانى فى المديرية الواحدة بل وفى الشارع الواحد . وهنا يكون رأى الهيئات المحلية أجدى وألزم .

٦ — الترميم : أعفى القانون الحالى الحكومة من ضرورة أخذ رأى المجلس مقدما فى الترميم . وهذا قد ينال من حق المجلس فيما يتعلق بالانشاء ، فقد تتجاوز الحكومة عن رأيه وراء ستار هذا الترميم فتقوم — باسمه — بأعمال إنشائية دون أخذ رأى مجالس المديريات فيها . وليس يبرر ذلك ما ذهبت اليه اللجنة التحضيرية (المؤلفة سنة ١٩٢٦)

من أن النص على هذا الحق فى صدد عمليات الترميم قد أصبح فى الواقع عديم الفائدة بعد صدور الدستور ، وأنه إذا ماقرر البرلمان الاعتماد اللازم لترميم قنطرة مثلا فمعنى ذلك أن الحكومة قد استأذنت من مجلس أعلى وهو البرلمان الذى يصادق أولا فى الميزانية على المشروع ثم يراقب بعد ذلك طريقة التنفيذ عند تقديم الحساب الختامى . وفى هذا ضمان ضد التحايل .

هذا الاعتراض لايصلح مبررا لسلب مجالس المديريات حقوقها فى هذا الصدد ، وإلا لحرمنا المجالس من كل حق يتصل بالميزانية العامة اكتفاء بمراقبة البرلمان . ولعل هذا أكثر وضوحا فى حالات الانشاء منه فى حالة مجرد الترميم .

على أن كل ذلك يجب ألا ينسينا اعتبارا آخر له قيمته ، وهو أن الترميمات قد تكون فى بعض الأحوال أموراً مستعجلة لا يمكن فيها انتظار أخذ رأى مجلس المديرية مقدما . ولذلك نرى أنه مع وجوب النص أساسا على ضرورة أخذ رأى المجلس مقدما يجب أن تسوى الترميمات فى الحكم بما شابهها من الأمور — كمناوبات النيل مثلا — بمعنى وجوب النص على جواز قيام الحكومة بهذه الترميمات فى الأحوال المستعجلة دون انتظار أخذ رأى المجلس مقدما ، وفى هذه الحالة تخبر المجلس فى أول انعقاد له بالأسباب التى دعت إلى عدم أخذ رأيه .

ولكن عندما يؤخذ رأى مجلس المديرية مقدما هل يكتفى المجلس بأن يقول « نعم » أو « لا » أم يدرس الأمر ويناقش تفاصيله ؟

ثارت هذه المسألة فى ظل قانون سنة ١٩١٣ الذي كان ينص على ضرورة أخذ رأى مجلس المديرية مقدما فى هذا الشأن . وكان ذلك بمناسبة نزاع قام بين الحكومة وأحد مجالس المديريات ، ودار محور هذا النزاع حول طلب المجلس المذكور عرض مقايسات عملية الترميم المطلوبة عليه ليناقشها قبل إبداء رأيه فيها . وإزاء ذلك الخلاف رفع الأمر الى إدارة قضايا الحكومة فأفتت بأن اختصاص مجالس المديريات بابداء رأيها فى مسائل ترميم المبانى المخصصة للمنافع العمومية هو من حيث لزوم أو عدم لزوم عملية الترميم ذاتها. أما تفاصيل الاجراءات التى يتم بها الفعل فهى من خصائص ادارة المبانى .

حقاً انه من الارهاق فى بعض الأحوال إلزام الحكومة بتقديم المقايسات بتفصيلها ولكن لا يمكن أن يقتصر عمل المجالس من ناحية أخرى على مجرد النفى أو التأمين . ولما كان من المتعذر وضع قاعدة عامة ومطلقة بحيث تشمل كل الأحوال وجميع الاحتمالات نرى أن تلزم الحكومة أساساً بتقديم المقايسات والبيانات الضرورية حسب تقديرها لتوضح الأمر للمجلس ، على أن يكون لهذا المجلس الحق فى طلب المزيد من هذه البيانات وتلك المقايسات ، خصوصاً وأن له الحق فى طلب البيانات بصفة عامة من كل مصالح الحكومة .

٧ — يلاحظ أن القانون القائم — بعد أن اشترط أخذ رأى المجلس مقدما بالنسبة للمبانى الأميرية من حيث إنشاؤها وتخصيصها وتغيير استعمالها وإزالتها — قد استثنى ما كان خاصاً بأعمال الرى ، وكذلك الكبارى . ولم يسبق للتشريع المصرى إيراد مثل هذا الاستثناء . على أن هذا لا يمنع من جواز أخذ رأى المجلس أو تقديم المجلس رغبات فى هذا الشأن وفقاً للمادة ٢٦ التى سبق التنويه عنها .

وعليه فالمسائل التى أخرجها القانون الحالى من اختصاص مجالس المديريات فى المبانى نوعان :

١ — المسائل الخاصة بأعمال الرى .

٢ — الكبارى .

والواقع أن المشرع فى إيراده هذين الاستثناءين قد سار على الخطى التى رسمتها اللجنة التحضيرية السابق ذكرها .

أما بالنسبة « لما هو خاص بأعمال الرى » من المبانى الأميرية فهو فى الغالب عبارة عن القناطر التى تنشئها الحكومة أو المبانى المخصصة لرجال الرى المسماة « بالاستراحات » ، والواقع أن هذه لأهمية كبيرة لها . ولذا كاد يقتصر بحث اللجنة السابقة الذكر على القناطر التى تقام على الترع .

وفعلا كانت نتيجة أعمال هذه اللجنة استثناء قناطر الرى فقط لا كل ما هو خاص بأعمال الرى . وذلك على اعتبار أن هذه مسألة فنية دقيقة لا علاقة لها بمجالس

المديريات إذ الغرض من إقامتها على الترع هو تقوية الرى ورفع المنسوب فى نقط خاصة [١] . . . . » . فقناطر الرى على حد قول وكيل وزارة الأشغال « فنية محضة قد لا يتوافر للمجالس الحكم على لزومها من عدمه . ولذلك وجب تركها لمصلحة الرى وحدها دون اشتراط أخذ رأى مجلس المديرية مقدماً بشأنها [٢] » .

على هذه الأسس اقتصر الاستثناء فى قرار اللجنة التحضيرية السابقة الذكر على مسألة « قناطر الرى » ولم يعمم على كل ماهو خاص بأعمال الرى كالاستراحات مثلا . ولقد انتقد هذا وكيل وزارة المالية إذ ذاك بحجة أنه لا داعى لأخذ رأى المجلس فى استراحة من استراحات الحكومة أرادت أن تحولها مثلا « الى سجن أو محكمة [٣] » .

ولقد تمشى التشريع القائم اليوم — إلى حد ما — مع هذا الرأى، فلم يقتصر على استثناء قناطر الرى كما رأت اللجنة . ثم انه لم يستثن كل أحوال تغيير استعمال الأملاك العامة بل استثنى فقط كل ما هو خاص بأعمال الرى ، فشمل ذلك القناطر وغيرها ، كما تضمن أحوال تغيير الاستعمال وغيرها مادامت متعلقة بأعمال الرى .

أما بخصوص الكبارى فتعددت المذاهب : فقيل لدى اللجنة التحضيرية السابقة الذكر بوجوب اعطاء مجالس المديريات فى شأنها رأيا قطعياً [٤] وإنما دفع هذا بكون الكبارى تقام على نفقة الحكومة فلا يمكن اعطاء المجالس فيها رأيا قطعيا .

وذهب رأى ثان — وهو الذى أقرته اللجنة — إلى الاكتفاء باستلزام أخذ رأى مجلس المديرية فى انشاء الكبارى وفى إلغائها على أن يكون المقصود من ذلك هو الكبارى الخاصة بمصلحة الرى أو بوزارة المواصلات (مصلحة الطرق والكبارى) ،

---

(١) المرجع السابق — ص ٩١ (كلمة حسين سرى — باشا) .

(٢) المرجع السابق — ص ٩١

(٣) المرجع السابق — (كلمة احمد عبد الوهاب باشا) .

(٤) المرجع السابق ص ٥٥ (رأى محمد زغلول باشا الذي برره بقوله : « الكبارى تتبع أكثر من مصلحة واحدة من مصالح الحكومة ، وكل مصلحة تحيل على زميلتها ... أهالى المنطقة الفلانية يطلبون انشاء كوبرى ، قد يكون حيويا لديهم ، يقصدون مصلحة السكك الحديدية فتحيلهم على مصلحة الطرق والكبارى ، وهذه تحيلهم على مصلحة الرى ، وبين هذه الاحالات يضيع الوقت سدى وتضيع المصلحة العامة ») .

أما الكبارى التى تنشئها مصلحة السكك الحديدية لمرور القطارات عليها فليس من الضرورى أخذ رأى مجلس المديرية فيها ، وكذلك كبارى الأهوسة ، وذلك لأن هذين النوعين الأخيرين من الكبارى يعتبران من المسائل الفنية .

أما الرأى الثالث فهو الذى أخذ به التشريع القائم وهو استثناء الكبارى اطلاقا من شرط أخذ رأى مجلس المديرية مقدما . وهذا فى الواقع هو أفضل الآراء الثلاثة على ما نعتقد لأن مسألة الكبارى بصفة عامة تعتبر من المسائل الفنية فى أسبابها وآثارها بحيث نرى الاكتفاء فى صددها بحق المجلس فى أن يستشار جوازاً وأن يبدى رغباته فيها من تلقاء نفسه على تفصيل الحكم العام الوارد فى المادة ٢٦ السابق ذكرها .

الفصل الثامن

اختصاص مجالس المديريات فى المسائل الإدارية

أولا — العزب

تاريخياً : يرجع اهتمام الشارع المصرى بمسائل العزب إلى عهد بعيد سابق على اختصاصات مجالس المديريات بها ، إذ لم يجعل القانون المصرى لهذه المجالس اختصاصاً فى هذا الشأن إلا منذ سنة ١٩٠٩ . أما قبل ذلك فكانت العزب تنظم فى واد آخر ووفقاً لقواعد مستقلة عن قانون مجالس المديريات .

وفى سبيل هذا التنظيم صدرت عدة نصوص لم يرم المشرع من ورائها فى الواقع الا الى تحقيق مطالب السلطة التنفيذية فيما يتعلق بتنظيم الأمن فى العزبة وضمان حراستها وبالترخيص بها وتحديد زمامها . وجاء أول هذه النصوص بالامر العالى الصادر فى ١٣ نوفمبر سنة ١٨٨٤ (مادة ٥١) ثم تعاقبت الاوامر الصادرة فى ١١ فبراير سنة ١٨٨٥ و١٦ فبراير سنة ١٨٨٨ و ٢٩ يوليه سنة ١٨٩٩ ، ولم يشر أى هذه الاوامر إلى مجالس المديريات رغم سبق إنشائها منذ سنة ١٨٨٣

وبذلك يكون القانون رقم ٢٢ لسنة ١٩٠٩ هو الذى أوجد أول رباط بين مجالس المديريات وشئون العزب (م ٨) ، وكان ذلك على نحو أعيد بحرفه فى المادة الحادية والأربعين من القانون رقم ٢٩ لسنة ١٩١٣ الذى خلف قانون سنة ١٩٠٩ ، وظل هذا الحكم قائما فى التشريع المصرى حتى صدر القانون الحالى رقم ٦٩ لسنة ١٩٣٣ خاصاً بالعزب وحدها منظما اختصاصات مجلس المديرية بشأنها على نحو واف ومستقل عن القوانين الأخرى الخاصة بمجالس المديريات .

إلى جانب هذا التطور التشريعى فى شأن العزب حدث تطور فى الأفكار وفى نظرة الحكومة إليها . وقد أشارت إلى ذلك التطور المذكرة الإيضاحية التى قدم بها مشروع القانون الحالى إلى البرلمان (سنة ١٩٣١) والتى جاء فيها :

« ... بعد أن كان نزوح الأهالى عن القرى والبلاد لاستعمار الأراضى الزراعية تشم منه رائحة الرغبة فى التخلص من الأشغال الأميرية وخفر البلاد كما يستفاد مما ورد فى الأمر العالى بتاريخ ١١ نوفمبر سنة ١٨٨٥ وبعد أن كانت الحكومة تقيد الترخيص بانشاء العزب بقيود ثقيلة كاشتراط أن لا يقل زمام العزبة عن خمسين فداناً ، ولمالك واحد . وذلك للاقلال من عدد العزب ولحصر السكنى فى البلاد والقرى جهد الامكان ، كي يسهل على رجال الحفظ ضبط الأمن العام . بعد هذا ، أصبح ينظر إلى إقامة العزب كوسيلة لابد منها لاستصلاح الأراضى وإحياء مواتها ، وأصبح انتشار العزب وكثرتها دليلا على تقدم العمران فى المملكة واطمئنان الحكومة إلى قدرتها على ضبط الأمن وكفول الراحة لكل من تظله سماء البلاد ، سواء أقام فى الحضر أم فى الريف ، حتى لقد بلغ عدد العزب التى أمكن حصرها لغاية الآن (أى سنة ١٩٣١) ١٥,٢٢٤ أى نحو أربعة أضعاف عدد القرى والبلاد والمدن الموجودة فى أرجاء المملكة . ولا يخفى أن سكان هذا العدد الكبير من العزب — وهم عدد لا يستهان به من أهالى المملكة — يكادون أن يكونوا جميعاً من طبقة الأجراء الذى يعملون فى استصلاح الأراضى وفى زرعها واستغلالها لحساب مالكيها . وتكون سكناهم على حساب المالكين » .

من ذلك تبين علة زيادة الاهتمام حديثاً بالعزب . فلقد سبقت القانون الحالي (قانون سنة ١٩٣٣) عدة مشروعات يكفى سردها لبيان مقدار الاهتمام بتنظيم العزب فى مصر . ففى سنة ١٩١٨ وضع قسم قضايا وزارة الداخلية مشروع قانون فى هذا الشأن . ثم درست وزارة الصحة العمومية (وكانت إذ ذاك إحدى المصالح التابعة لوزارة الداخلية) مشروع قانون آخر ومشروع قراراً يضاً . كما وضعت إدارة مجالس المديريات بوزارة الداخلية مشروعاً كذلك لنفس الغرض . ولما تألفت اللجنة التحضيرية سنة ١٩٢٦ تناولت كل هذه المشروعات بالبحث وخرجت فى النهاية بمشروع جديد لتنظيم العزب

باعتبارها داخلة ضمن اختصاص مجالس المديريات . وعلى ضوء كل ذلك صدر القانون الحالى فنظم شئون العزب تنظيما مفصلا .

القانون الحالى (رقم ٦٩ لسنة ١٩٣٣) :

تعريف العزبة : أغفلت النصوص القديمة (سنتى ١٩٠٩ و ١٩١٣) وضع تعريف تشريعى للعزبة ، فوضع تعريفاً لها قسم قضايا وزارة الداخلية ، ثم أخذت عنه ذلك التعريف اللجنة التحضيرية المؤلفة سنة ١٩٢٦ ، وقد رجع القانون الحالى (فى مادته الأولى) أساساً إلى التعريف الذى أخذت به هذه اللجنة . إذ يقول :

« فى تطبيق هذا القانون تعتبر عزبة ، مهما اختلفت تسميتها عن ذلك عرفاً ، مجموعة الأبنية التى تقام فى أرض زراعية بقصد خدمة تلك الأرض واستغلالها ، وتكون معدة لسكنى الزارعين وصاحب العزبة عند الاقتضاء ، ولحفظ الحاصلات الزراعية ، وإيواء المواشى وما يتبع ذلك » .

ولقد طال الجدل فى مجلس النواب حول عبارة : « تقام فى أرض زراعية » . فهل يحول ذلك دون إقامة عزبة على أرض صلبة أو رمليـة ، أى على أرض غير زراعية محوطة بأراضى العزبة الزراعية . . ؟

إنه من الطبيعى أن يسمح ببناء العزبة على هذا الجزء غير الصالح للزراعة دون إلزام المالك ببنائها على الأرض الزراعية نفسها ، ما دام الجزء الرملى أو الجبلى لا يصلح للزراعة ، وإنما يمكن أن يستفاد منه بأن تقام عليه مبانى العزبة .

والواقع أن النص على أن تقام العزبة « فى أرض زراعية » لم يقصد به إلا منع إقامة المبانى فى جهة نائية عن الأرض الزراعية التى تنشأ العزبة من أجلها . ولذلك فسرت هذه العبارة فى مجلس النواب على أن لا يكون المقصود بها ضرورة إقامة العزبة « على أرض زراعية » بالذات ، وإنما المقصود « ألا تبنى العزبة إلا إذا كانت تتبعها أرض زراعية ، وذلك حتى لا تبنى منفردة بلا أرض زراعية » . وقد أقر هذا التفسير مندوب الحكومة إذ ذاك فى مجلس النواب[1] .

(١) تراجع جلسة ٢٧ وجلسة ٢٨ أبريل سنة ١٩٣٣

وإذا قام خلاف على كون بناء ما يعتبر عزبة أم لا ، فمجلس المديرية هو الذي يفصل فى ذلك ، وهذا ما أفتى به قلم قضايا الحكومة منذ ٦/٧/١٩١٠

سلطة مجلس المديرية : تتناول هذه السلطة العزب من ناحية إنشائها ، ومن ناحية إلغائها . وهذا وذاك تباعاً على التفصيل الآتى :

(ا) اختصاص مجلس المديرية فى إنشاء العزب :

يتفق القانون الحالى مع النصوص السابقة عليه فى اشتراط موافقة مجلس المديرية على إنشاء العزبة قبل ترخيص الادارة بها ، وكذلك فى بعض الإجراءات الخاصة بالعزب . فقد نص فى مختلف هذه القوانين على أنه : « لا تنشأ عزبة إلا بعد الترخيص بذلك من المدرية وبعد موافقة مجلس المديرية ... ويرفق بالطلب رسم الموقع المراد إنشاء العزبة فيه ورسم مبانيها ... ويراعى المجلس مساحة الأطيان التى يمتلكها طالب الترخيص فى الجهة المراد إنشاء العزبة فيها وعدد الأشخاص المشتغلين بزراعتها ، والمسافة بين هذه الأطيان وبين كل قرية أو مكان آخر يتيسر فيه السكنى ، وإمكان اتخاذ الوسائل الكافية لحراسة العزبة بغير مصاريف باهظة » (م ٨ سنة ١٩٠٩ و ٤١ سنة ١٩١٣ و ٢ و ٣ سنة ١٩٣٣) . ولقد انفرد التشريع الحالى بالنص على أن الطلب المقدم إلى المديرية بواسطة مالك العزبة أو من يقوم مقامه يجب أن يعرض على مجلس المديرية فى أول جلسة تلى تاريخ تقديمه[1] . وعند موافقة المجلس على إنشاء العزبة يقرر كافة الشروط التى يستلزمها الأمن العام مراعياً الشروط الصحية التى نص عليها القانون فى مادتيه الثالثة[2] والرابعة . وموافقة مجلس المديرية على إنشاء العزب مقيدة بالحدود

---

(١) بذلك أصبحت المديرية لا تستطيع البت فى أى طلب ولو بالرفض.

(٢) مادة ٣ : « يقدم طلب الترخيص الى المديرية بمعرفة المالك ، أو من يقوم مقامه ، ويجب أن يرفق به رسم الموقع المراد انشاء العزبة فيه ورسم مبانيها .

« ويعرض هذا الطلب على المجلس فى أول جلسة تلى تاريخ تقديمه . ويراعى المجلس مساحة الأطيان التى يمتلكها طالب الترخيص فى الجهة المراد انشاء العزبة فيها وعدد الأشخاص المشتغلين بزراعتها والمسافة بين هذه الأطيان وبين كل قرية أو مكان آخر يتيسر فيه السكنى وامكان اتخاذ =

التى وضعها المشرع لذلك . فلا يجوز للمجلس مثلا أن يوافق على إنشاء العزبة دون مراعاة الشروط الخاصة بموقع العزبة مما نصت عليه المادة الرابعة بقولها : «لا يجوز الترخيص بانشاء عزبة تكون حدودها الخارجية على أقل من المسافات الآتية :

(أولا) عشرين متراً من آخر ميل خارجى لجسر النيل أو جسر ترعة عمومية أو مصرف عمومى ، ومائة متر من جبانة ، وعشرة أمتار من طريق زراعى .

(ثانياً) ثلثمائة متر من بركة موجودة بالجهة البحرية أو مائتى متر من بركة واقعة فى جهة أخرى » .

وترمى هذه الحدود أساساً إلى المحافظة على صحة الأهالى لما يترتب على اقترابهم من البرك أو المياه الراكدة من خطر على صحتهم ، كما أريد أن تترك إلى جانب جسور النيل والترع والمصارف العمومية وما اليها مسافات كافية من الأرض حتى يؤخذ منها ما يلزم لتقوية الجسور أو حتى يمكن بسهولة توسيع هذه المنشآت .

ولكن ما الذى يترتب على عدم تحقق هذه الشروط ؟

أشارت إلى ذلك المذكرة الإيضاحية بقولها : « . . . لا بد من الاشارة إلى أحوال معينة ثبت فيها تعذر تنفيذ بعض الشروط المنصوص عليها فى المادة الرابعة المذكورة ،

= الوسائل الكافية لحراسة العزبة بغير مصاريف باهظة . ويقرر المجلس كافة الشروط التى يستلزمها الأمن العام .

ويراعى فى الترخيص بالانشاء الشروط الصحية الآتية :

١ — أن يكون لكل عزبة فى الجهات التى لا يتيسر الحصول فيها على مياه النيل الصالحة آلة رافعة للمياه (طلمبة) فى النقطة التى يمكن الحصول فيها على مياه صالحة .

٢ — أن تكون الأبنية ذات منافذ كافية بحيث تتخللها الشمس والهواء .

٣ — أن تدك أرض حجر السكن بطبقة من مادة صماء ، وتكون من كسر الطوب أو الشقف أو الحجر مع الجير أو تكون من مخلوط من الطين والتبن ، وأن تطلى جدرانها بمونة البياض أو بمخلوط من الطين والتبن مع رشها بالجير .

٤ — عمل مرحاض قروى فى كل منزل أو ايجاد مراحيض عمومية صحية لكل صف أو أكثر من منازل العزبة .

٥ — تخصيص محل لوضع السماد العضوى (سباخ المواشى) » .

فقد حدث مرة أن وجهت وزارة الأشغال نظر وزارة الداخلية ، إلى أن أحد مجالس المديريات رخص بانشاء عزبة على بعد غير قانونى من ترعة عمومية ، وبحث الموضوع اتضح أن الترعة تمتد على مسافة بسيطة من مصرف عمومى ، وأن أرض المالك كلها تقع بين الترعة والمصرف » كما ثبت « ... أن المسافة بين الترعة والمصرف أقل من المائتى متر بكثير ... » ثم قالت المذكرة :

« ففى مثل هذه الحالة — وهى نادرة الوقوع — لا ترى الحكومة الأخذ بتطبيق القانون بحرفيته لما فى ذلك من حرج على أصحاب الأراضى الزراعية الذين يريدون استثمار أراضيهم ، وما دام قد ثبت أنه ليس للمالك فى المنطقة كلها ما يصلح لإنشاء العزبة فيه غير الموقع الذى اختاره لها ، فلا بأس من تجاوز الابعاد المنصوص عليها ، خصوصا وأن نتائج هذا التجاوز تتحملها الحكومة وحدها عند ما تدعوها الضرورة إلى تعديل مجارى الماء وإلى نزع ملكية أبنية العزبة من أجل هذا التعديل » .

هذا ويلاحظ أن القانون الحالى لم يورد الحكم الذى أخذت به النصوص القديمة عند ما قررت أنه يجوز استئناف رفض طلب الرخصة إلى وزير الداخلية . والواقع أن هذا الاستئناف لا معنى له الآن ، إذ معنى الرفض عدم موافقة مجلس المديرية على الترخيص ، ولا يستطيع وزير الداخلية الترخيص نيابة عن المجلس ولا معنى لإعادة الوزير الأمر الى المجلس من جديد بعد رفضه إياه بحضور مدير المديرية (أو وكيله) وإلا كان المقصود هو الضغط على المجلس لحمله على الترخيص .

أما إذا كانت المديرية هى التى رفضت الترخيص رغم موافقة المجلس أو بدون عرض الأمر عليه ، فهنا يمكن مالك العزبة وبدون نص خاص أن يتظلم إلى وزير الداخلية باعتباره الرئيس الادارى للمدير ، كما أن رفض المدير مباشرة للترخيص يعتبر مخالفاً للقانون كما قلنا ، ومن ثم يمكن الطعن فيه قضائياً .

على أن هذا القول لا يسرى على الأمور التى ليس للمجلس اختصاص فيها ، كما هو الحال بالنسبة للأبنية خارج السكن التى لا تعتبر عزبة ، فهذه تختص بها المديرية

وحدها دون مجلس المديرية وبالتالى يمكن استئناف قرار المدير الصادر بشأنها لدى وزير الداخلية ، ولذلك نصت المادة ١٧ من المشروع الذى تقدمت به الحكومة على جواز استئناف رفض الرخصة فى هذه الحالة إلى وزير الداخلية . ولكن تنظيم هذه المبانى لم يتناوله بالمرة قانون العزب الصادر سنة ١٩٣٣ باعتبار أنه غير متعلق بهذه العزب بالذات ، وعلى أمل أن يكون هذا التنظيم موضع تشريع خاص لاحق . على أن هذا لا يمنع من أن تدخل هذه المسائل فى اختصاصات مجلس المديرية وفقا لنص المادة ٢٦ من القانون رقم ٢٤ لسنة ١٩٣٤ إذ تعتبر من الامور المتعلقة بالحاجات العامة فى المديرية والتى يصح للمجلس أن يستشار فيها أو أن يبدى بشأنها آراء ورغبات .

ولكن ما حكم المبانى التى تضاف إلى العزب الموجودة المرخص بها ؟

هذه المسألة لم تواجهها النصوص القديمة [1] وإنما نص عليها القانون القائم مفرقا بين حالتين :

١ — المبانى التى تضاف إلى أبنية العزبة الأصلية وتفصلها عن حدود هذه العزبة مسافة لا تزيد على خمسين متراً : وهنا أباح المشرع إقامة هذه المبانى بدون حاجة إلى تصريح خاص ، وإنما يجب — وفقا للمادة الثامنة من القانون رقم ٦٩ لسنة ١٩٣٣ — « اتباع الشروط والاجراءات المنصوص عليها فى المادتين ٣ ، ٤ من هذا القانون » (وهى المتعلقة بالشروط التى يراعيها المجلس عند الترخيص بانشاء العزبة وبالأحوال التى لايجوز فيها هذا الترخيص وكافة شروطه المتعلقة بالأمن العام أو الصحة العمومية كما سبق) .

فان لم تتوافر كل هذه الأمور جاز للمجلس أن يقرر هدم هذه الأبنية إلا اذا قام المالك بتنفيذ الشروط التى يقررها المجلس وفى المواعيد التى يحددها له .

---

(١) أشارت إلى ذلك المذكرة الايضاحية السابق ذكرها بقولها :

« قد يتم المالك الأبنية على الأبعاد القانونية ثم يشرع بعد وقت آخر فى اضافة أبنية أخرى اليها لم يسبق الترخيص له بها فيجاوز فى اقامتها الابعاد القانونية الواجب تركها بين الابنية وبين مجارى الماء او بينها وبين المستنقعات والجبانات ، ولا تملك جهة الادارة منعه من ذلك لأن القانون (القديم) ليس فيه من الأحكام ما يسمح لها بهذا المنع » .

٢ — المبانى التى تضاف الى العزبة على مسافة أكثر من خمسين متراً من حدودها : هنا أوجب المشرع (المادة الثانية من القانون الحالى) الحصول مقدماً على ترخيص بتلك المبانى المضافة .

ولكن هل الترخيص بالعزبة شخصى مقصور على نفس المالك أم يصح انتقاله من مالك الى آخر ؟ أو من المالك الى المستأجر مثلا ؟

لم يرد نص على ذلك وقد كان هذا الأمر موضع بحث فى سنة ١٩١٩ وأفتت فيه إدارة قضايا الحكومة بتاريخ ٣٠/٣/١٩١٩ (فتوى رقم ١٦٤) بأن التصريح ليس شخصياً وأنه يجوز أن ينتقل من مالك لآخر وإنما « يجب ألا تتقيد الادارة مقدماً بهذا الانتقال ، بل يجب بحث كل حالة على حدة » . وما من شك أن هذا التحفظ الأخير عسير الفهم من الناحية القانونية ، لأنه يهدم صلب الفتوى عملا . ولكن روح القانون الجديد وأعماله التحضيرية تفيد بأن الترخيص لا يصدر إلا للمالك وأنه شخصى لا ينتقل معه الى مالك آخر ولا الى مستأجر أو خلافه [1] .

ولكن إذا لم تنشأ العزبة إثر الترخيص بها أو إذا أنشئت جزئياً فقط ، فهل يظل الترخيص قائما الى أجل غير مسمى ؟

قضت بذلك النصوص القديمة (سنة ١٩٠٩ وسنة ١٩١٣) أما القانون الحالى (الصادر سنة ١٩٣٣) فقد وضع للأمر حدوداً مفصلة ووضع جزاءات لعدم الاقدام

---

(١) سأل أحد النواب فى جلسة ١١ مايو سنة ١٩٣٢ قائلا :

« اذا تصرف المالك — الذى حصل على الترخيص — فى ملكه قبل البدء فى انشاء العزبة ، فهل ينتفع المالك الجديد بهذا الترخيص » فرد مندوب الحكومة (وكيل وزارة الداخلية) بقوله : « يبطل مفعول الرخصة » .

وقد أشارت الى ذلك وزارة الداخلية فى منشوراتها فقالت : « هذه العبارات كلها تقطع بأوفى بيان بأن طلب الترخيص بانشاء العزبة يجب أن يتقدم من مالك الأرض الزراعية التى تنشأ العزبة لخدمتها واستغلالها ، وأن الترخيص يجب أن يصدر لمالك الأرض دون غيره حتى لو كانت الأرض مؤجرة منه لسواه وحتى لو كان الذى سيستخدم العزبة هو المستأجر لا المالك وذلك بقطع النظر عن أى اتفاق يحدث بين الطرفين حتى لو كان من مقتضى مثل هذا الاتفاق تقرير ملكية الأبنية للمستأجر دون المالك » .

— فى ميقات محدد — على إقامة العزبة مما كان مهملا فى ظل القانونين القديمين ، فسد النص الحالى بذلك نقصاً أشارت اليه المذكرة الايضاحية بقولها :

« لوحظ أن فى التشريع القائم (أى قانون سنة ١٩١٣) مواضع نقص عديدة أدت الى التخبط فى تطبيقه أحياناً والى غل يد المطبقين عن تنفيذ أحكامه فى كثير من الأحوال.

« مثال ذلك : يتقدم مالك الأرض الزراعية الى المديرية بطلب الترخيص له بانشاء أبنية عزبة فى أرضه . وبعد أن ينال الترخيص فى حدود الرسم الذى يقدمه الى المديرية ويعتمده مجلس المديرية وبالشروط التى تفرض عليه ، لا يشرع فى البناء إلا بعد زمن طويل جداً ، وقد لا يتمه إلا بعد أعوام كثيرة ، وقد لا يتمه أبداً . وليس فى القانون (حينذاك) شرط جزائى لمثل هذه الحالة » .

أما القانون الحالى فقد ملأ هذا الفراغ على الوجه التالى :

١ — اذا لم تنشأ العزبة كلياً ولا جزئياً فى بحر عامين بعد الترخيص بالانشاء يبطل الترخيص ، لأنه (بنص المادة الخامسة) ليس نافذ المفعول إلا لمدة سنتين . ومعنى بطلان الترخيص بعد هذا الأجل ضرورة الحصول على ترخيص آخر وفقا للاجراءات والأحكام القانونية المعتادة .

هذه المدة — أعنى السنتين — جاءت فى الواقع رحبة للمالك . وقد كانت أول الأمر محددة بعام واحد فى المشروع الذى تقدمت به الحكومة للبرلمان ، ولكن رأى إطالتها إلى سنين « حتى تكون هناك فرصة أوسع أمام المرخص له »

٢ — أما إذا كان الشخص قد بدأ فى البناء ولكنه لم يتمه ، فيجوز تجديد الرخصة لمدة أخرى لا تتجاوز السنتين ، وذلك إذا أبدى المالك أسبابا جدية لتوقفه عن متابعة البناء مؤقتاً . ومعنى ذلك امكان التجديد لأية مدة لا تزيد على سنتين كسنة واحدة مثلا . وهذا هو التعديل الذى أدخل على نص المشرع الذى تقدمت به الحكومة ، والذى كان يجعل التجديد « لسنتين » أخريين . أى أنه لم يكن ليبيح التجديد لسنة واحدة أو سنة ونصف مثلا . وعليه فالتعديل يعطى للمجلس مطلق الحرية فى تحديد مدة التجديد بشرط ألا تتجاوز سنتين .

لكن ما الحكم إذا انقضت هذه المدد — أصلا وتجديدا — دون إتمام بناء العزبة كلها ؟

إذا كان الجزء المبنى لا يمكن أن يكوّن بذاته عزبة — على النحو الذي سبق — يبطل مفعول الترخيص ويصبح مشترطا لاتمام بناء العزبة الحصول على ترخيص جديد بالطرق القانونية السابقة ، اللهم الا إذا كان المالك قد توقف عن البناء مؤقتا لأسباب جدية منعته من السير فيه إلى النهاية ، فهنا يجوز لمجلس المديرية أن يعود الى تجديد المدة على النحو الذى سبق .

٣ — أما إذا كان المالك قد بنى جزءاً من أبنية العزبة ، ورأى المجلس أن هذا الجزء حائز لكل الشروط اللازمة قانونا لاعتباره عزبة ، ففى هذه الحالة إذا أقر المالك بعد انتهاء أجل الرخصة — أصلا أو تجديداً — انه اقتصر على هذا الجزء ، وجب على مجلس المديرية اعتبار هذا الجزء عزبة . وهذا الوجوب مستفاد من نص المادة السادسة من القانون الحالى إذ تقول « ... قرر المجلس اعتباره عزبة » ، فهذا بذاته يفيد الالزام ، كما أن هذا الالزام يستفاد من تعديل الصيغة على هذا النحو بعد أن كان أصل النص فى المشروع الذى تقدمت به الحكومة للبرلمان ، يقرر الجواز حيث قال « جاز للمجلس أن يقرر اعتبارها عزبة » . كما برر هذا التعديل بحجة أنه « لامحل للجواز ما دام المالك قد قام بما يشترطه القانون » .

(ب) هدم العزب :

(أولا) نبدأ بحكم العزب التى تنشأ مخالفة لقواعد الانشاء السابق بيانها ، أى بدون ترخيص بالمرة أو بعد الترخيص وإنما مع مخالفة شروط واجراءات الانشاء . وهنا تعرض فى الواقع عدة حالات جمعتها المادة السابعة من القانون (رقم ٦٩ لسنة ١٩٣٣) مما يمكن إرجاعه إلى ما يلى :

١ — لم تمض على إتمام البناء بدون ترخيص سابق ستة شهور :

وفى هذه الحالة يجوز لمجلس المديرية إطلاقا أن يقرر هدم العزبة سواء كانت مستوفية أو غير مستوفية للشروط والاجراءات الواجبة قانونا المنصوص عليها فى المادتين ٣ و ٤

من القانون الحالى . وما كان ليمكن إجبار المجلس فى هذه الحالة على اعتبار هذه الأبنية عزبة لمجرد استيفائها للشروط والاجراءات الصحية ، وإلا لجاز لكل شخص أن ينشىء ما يشاء من العزب دون حاجة الى الحصول على أى ترخيص سابق بذلك ، وبدون ترقب موافقة مجلس المديرية ، بل ورغم رفضه الترخيص بانشاء العزبة . وليست هذه الشروط والاجراءات كل شىء ، ولذا يجوز لمجلس المديرية فى هذه الحالة أن يقرر هدم العزبة ، ويلاحظ أن الأمر جوازى متروك تقديره أساساً للمجلس وفى حدود مقتضيات ودوافع الصالح العام طبعاً وإلا كان قراره مشوبا بعيب إساءة استعمال السلطة .

على أن المشرع قد استثنى من هذا الحكم العزب المنشأة بدون ترخيص فى بحر الستة الأشهر السابقة على تاريخ العمل بالقانون الجديد (رقم ٦٩ لسنة ١٩٣٣) فلا يجوز هدمها اذا كانت مستوفية للشروط والاجراءات القانونية فان لم تستوفها جاز تقرير هدمها .

٢ — مضت على إتمام البناء بدون ترخيص ستة أشهر على الأقل :

وهنا اذا كانت العزبة مستوفية للشروط والاجراءات القانونية وجب على المجلس أن يعتبرها مرخصاً بها . أما اذا لم تكن مستوفية لهذه الشروط والاجراءات جاز للمجلس تقرير هدمها أو اعطاء مهلة للمالك حتى يستوفى ما ينقصها .

ولقد استثنيت من هذه الأحكام العزب المنشأة قبل الستة الأشهر السابقة على تاريخ العمل بالقانون الجديد ، فهذه لم ينص عليها المشرع بالمرة ، وقد أفتت ادارة قضايا الحكومة بأنه لا يصح تقرير هدم مثل هذه العزب لمجرد عدم الترخيص بها أو عدم استيفائها للشروط والاجراءات الصحية . ولكن هذه الفتوى وروح التشريع فى اعتقادنا محل نظر فيما يتعلق بالشروط والاجراءات الالزامية المتعلقة بالصحة العامة ومن ثم بالنظام العام ، فكان يجب لذلك أن تكون بأثر رجعى .

ويمكن إجمالا القول إنه إذا كان إنشاء العزبة مخالفا للشروط والاجراءات المنصوص عليها فى المادتين ٣ و ٤ السابقتى الذكر ، فانه يجوز للمجلس أن يقرر هدم العزبة سواء مضت على إنشائها ستة أشهر أم لم تمض ، كما يجوز للمجلس أن يعطى مهلة لمالك العزبة ليستوفى فى خلالها هذه الشروط والاجراءات .

ولكن يجب أن تستثنى من ذلك الحكم العزب التى أنشئت قبل الستة الأشهر السابقة على العمل بالقانون الجديد .

كل ذلك واجهته المادة السابعة بقولها :

« إذا أنشئت عزبة أو شرع فى إنشائها بدون ترخيص أو كان مرخصاً بها ولم تستوف الشروط والاجراءات المبينة فى المادتين ٣ و ٤ جاز للمجلس أن يقرر هدمها .

« على أنه إذا لم تثبت المخالفة إلا بعد مضى ستة شهور على إتمام البناء، وكانت العزبة غير المرخص بها تتوافر فيها الشروط والاجراءات المبينة فى المادتين ٣ و ٤ فان المجلس يقرر اعتبارها عزبة مرخصاً بها . وكذلك الحال إذا كان صاحب العزبة ، سواء كان مرخصاً بها أو غير مرخص بها ولم تتوافر فيها تلك الشروط والاجراءات ، قد قام بتنفيذ الأعمال التى قررها المجلس فى المهلة التى حددها له .

« وتسرى الأحكام المتقدمة على العزبة التى تكون أنشئت بدون ترخيص فى بحر ستة شهور قبل تاريخ العمل بهذا القانون .

« وللمدير فى جميع الأحوال المنصوص عليها فى الفقرة الأولى أن يوقف أعمال البناء إلى أن يصدر قرار المجلس فى شأنها * » .

(ثانياً) تنص المادة التاسعة من القانون على حالة خاصة لجواز هدم العزبة بقولها :

« للمجلس أن يقرر هدم كل عزبة إذا صارت عادة ملجأ لأكثر من واحد ممن سبق الحكم عليهم للقتل عمداً أو لجناية سرقة أو حريق أو لإحدى الجرائم المنصوص عليها فى المواد (٣٥٥ و٣٥٦ و٣٦٧) من قانون العقوبات الأهلى (الصادر سنة ١٩٣٧) أو الشروع

---

* يلاحظ أن قانون تحسين الصحة القروية رقم ٤٦ لسنة ١٩٤٢ قد عنى بالعزب فخصص لها المادة السابعة ونصها :

« يجب على كل مجلس مديرية تكليف ادارتيه الصحية والهندسية بمعاينة العزب الواقعة فى زمام المديرية أسوة بالقرى وذلك لاكتشاف عيوبها من الوجهة الصحية العامة ، ويعلن مالكها أو ملاكها بتنفيذ التحسينات اللازمة لها على نفقتهم فى موعد مناسب بعد موافقة وزارة الصحة العمومية ، فاذا لم تنفذ فعلى مجلس المديرية تحصيل ضريبة اضافية بقدر التكاليف المطلوبة على ألا يزيد مقدارها عن ١٥ ٪ من ضرائب أطيان مالك العزبة أو ملاكها بالمديرية للصرف منها على التحسينات اللازمة لها بمعرفة المجلس » .

فى إحدى الجرائم السابقة أو ممن سبق الحكم عليهم أكثر من مرة واحدة لارتكاب جريمة من الجرائم الآتى بيانها أو لشروع فى إحدى تلك الجرائم ، وهى التهديد المنصوص عليه فى الفقرتين الأولى والثانية من المادة (٣٢٧) من قانون العقوبات الأهلى (الصادر سنة ١٩٣٧) وخطف الأشخاص وتعطيل وسائل المواصلات وجنحة السرقة وإخفاء الأشياء المسروقة والنصب وتزييف النقود أو أوراق البنكنوت أو أوراق النقد والاتجار فى المواد المخدرة وانتهاك حرمة المساكن بقصد ارتكاب جريمة ما ، إلا اذا كان قد مضى خمس سنين على انقضاء آخر عقوبة أو كانت تلك العقوبة قد سقطت بالتقادم » .

(ثالثاً) نص المشرع منذ سنة ١٩٠٩ على حالة خاصة أخرى يجوز للمجلس فيها تقرير هدم العزبة ، وهى الحالة المأخوذ بها اليوم مع شىء من التحوير فى المادة ١١ من القانون الحالى (رقم ٦٩ لسنة ١٩٣٣) . فوفقا لهذه المادة يجوز لمجلس المديرية « أن يقرر هدم كل عزبة أنشئت بدون رخصة (قبل العمل بالقانون الجديد أو بعده) إذا تعسرت حراستها أو رفض المالك دفع مصاريف الحراسة » .

ويلاحظ أن هذا النص يمتاز على النصوص القديمة المقابلة له (م ٨ لسنة ١٩٠٩ و ٤١ لسنة ١٩١٣) بكونه لم يأخذ بالصيغة القديمة القائلة بجواز تقرير هدم العزبة « إذا تعسرت حراستها أو اقتضت تلك الحراسة مصاريف باهظة وذلك نظراً لعدد سكانها وحالة معيشتهم » ، فقد عدل النص الحالى عن هذه العبارة التى أخذت بها اللجنة الاستشارية التشريعية أيضاً ، ولكن لم توافقها فى ذلك لجنة الشئون الداخلية والصحية بمجلس النواب . وعيب النص القديم أنه يبيح هدم العزبة لمجرد اقتضاء حراستها مصاريف باهظة — بالنظر الى عدد سكانها وحالة معيشتهم — حتى ولو تعهد مالك العزبة بالتكفل بكل هذه المصاريف .

وفى الحقيقة لا معنى لإباحة هدم العزبة فى هذه الحالة ، وهذا ما تداركه النص الحالى عندما جعل هدم العزبة جائزاً فقط اذا « تعسرت حراستها » أو اذا « رفض المالك دفع مصاريف الحراسة » .

وعندما أخذت لجنة الشئون الداخلية والصحية بهذا الرأى وخالفت ما ذهبت اليه اللجنة الاستشارية التشريعية بررت ذلك بقولها : « لا يجوز هدم العزبة مهما بلغت مصاريف حراستها ما دام المالك مستعداً للقيام بدفعها [1] ».

ويلاحظ أن القانون الحالى يستعمل (كما استعمل القانونان الصادران سنتى ١٩٠٩ و١٩١٣) عبارة «هدم كل عزبة أنشئت بدون رخصة . . . إذا تعسرت حراستها . . الخ » وعليه فما حكم العزبة التى تنشأ مرخصاً بها ، وإنما يظهر تعسر حراستها فيما بعد (أو كان يظهر أنها تقتضى مصاريف باهظة ، وفقاً للنصوص القديمة) . . . ؟ وكذلك العزب التى يرفض المالك بعد الترخيص بها دفع مصاريف الحراسة . . ؟

حقاً إن المشرع قد اشترط (فى كل هذه القوانين) عند الترخيص بانشاء عزبة ما أن يراعى المجلس إمكان اتخاذ الوسائل الكافية لحراسة العزبة « بغير مصاريف باهظة » ، ولكنا نلاحظ أن هذا الاحتياط لا يمنع من أن تعرض هذه الحالة أيضاً بعد الترخيص اذا أخطأ المجلس التقدير عند اعطاء الرخصة ، أو اذا كانت قد جدت ظروف جعلت الحراسة عسيرة ، أو اذا عاد المالك فرفض دفع مصاريف الحراسة رغم سبق الترخيص . هذه الحالة أغفلها المشرع وما كان ليلزم النص عليها بصفة خاصة لو أن المشرع لم يخصص بالذات فى عبارته العزبة المنشأة « بدون ترخيص » . ولذلك نرى وجوب إطلاق النص حتى يتناول هذه الحالات التى قد تعرض استثنائياً فى العمل ، وذلك بحذف عبارة « بدون ترخيص » الواردة فى المادة ١٢ المعمول بها اليوم .

(رابعاً) الى جانب هذه الحالات واجه التشريع القائم حالة جديدة أجاز فيها لمجلس المديرية أن يقرر هدم كل عزبة خلت من سكانها وتهدمت . وقد كان مشروع هذا النص يجيز الازالة للتهدم وحده أو للخلو من السكان وحده ، إذ كان يقول : « إذا تهدمت أو خلت من سكانها » . ولكن اللجنة الاستشارية التشريعية رأت — ووافقتها على ذلك لجنة الداخلية بمجلس النواب — أن يشترط توفر الأمرين معاً

---

(١) صرح وكيل وزارة الداخلية عند مناقشة هذا النص بمجلس الشيوخ بما يؤكد هذا المعنى (جلسة الشيوخ بتاريخ ٢٦ يونيه سنة ١٩٣٣).

(التهدم والخلو من السكان) وهذا ما أقره البرلمان . وقد برر اللجنة التشريعية ذلك التعديل بقولها « لا يجوز هدم (العزبة) لمجرد خلوها من السكان لأى سبب رآه المالك لمصلحته ، مثل تأجير الأطيان بالقطاعى أو غيره » .

*

هذه هى الأحوال التى أباح فيها المشرع المصرى هدم العزب ، وهى على كثرتها عادلة لا تعسف فيها ، على أن البعض قد رأوا أن فى الأمر إسرافا ، فحملوا حملة شعواء على مبدأ الهدم فى ذاته عند مناقشة مشروع القانون الحالى فى البرلمان ، فقيل مثلا :

« . . . القانون الذى نبحثه الآن يجب أن نسميه بحق « قانون الهدم » لأن لفظة الهدم ذكرت فيه ثلاث عشرة مرة .

وقيل أيضاً « يقرر مشروع هذا القانون مبدأ شاذاً وهو هدم العزب . وإذا كانت حالة الأمن فى البلاد قد سمحت به فى الماضى فان الحالة الآن أصبحت لا تبرره » .

ولكن لايخفى — إلى جانب ما سبق من مبررات الهدم — أن المشرع قد أحاط قرار المجلس فى هذا الشأن بالضمانات التالية الكفيلة بالحيلولة دون سوء الاستعمال ، والتى لم يغفلها المشرع منذ سنة ١٩٠٩ عند ما وضع لأول مرة اختصاص مجالس المديريات فى شئون العزب :

(ا) نصت المادة ٨ من قانون سنة ١٩٠٩ والمادة ٤١ من قانون سنة ١٩١٣ على ما يلى :

« لا يصدر قرار (مجلس المديرية) بالهدم إلا بعد تكليف مالك العزبة بابداء أقواله للمجلس أو للجنة يشكلها المجلس ... » كما اشترطت المادة ١٢ الحالية أن يكون هذا التكليف كتابة اذ تقول : « لا يصدر قرار بالهدم الا بعد تكليف مالك العزبة كتابة بابداء أقواله للمجلس أو لمن يندبه المجلس لذلك من بين أعضائه » .

وعليه يعتبر إلزاميا تكليف المالك بابداء أقواله فى هذا الخصوص ، فان صدر قرار المجلس بدون هذه الدعوة كان هذا القرار مخالفا للقانون

(من حيث الاجراءات الشكلية) وبهـذا أفتت ادارة قضايا الحكومة في ٦ يوليه سنة ١٩١٠ (فتوى رقم ٦١٢٣) .

(ب) إلى جانب ذلك لم يجعل المشرع قرار مجلس المديرية هنا قطعياً — قبل سنة ١٩٣٣ — بل اشترط تصديق مجلس الوزراء عليه . أما اليوم فقد اشترط قانون سنة ١٩٣٣ تصديق مجلس الوزراء تارة وتصديق وزير الداخلية تارة أخرى :

أما تصديق مجلس الوزراء ، فيكون في قرارات الهدم الخاصة بالحالات الآتية :

١ — حالة صيرورة العزبة ملجأ لبعض الأشقياء ممن نصت عليهم المادة التاسعة .

٢ — حالة خلو العزبة من سكانها وتهدمها .

٣ — حالة تعسر حراسة العزبة أو رفض ما لكها دفع مصاريف حراستها .

أما تصديق وزير الداخلية فيكون في كل أحوال الهدم الأخرى غير الثلاث السابق ذكرها . وفي هذا في الواقع شيء من التيسير في اجراءات الهدم ولكنه تقليل للضمان .

(ج) ومما يلفت النظر كذلك أن الضمانات السابقة ، وإن كانت قد أخذ بها — في جوهرها — منذ سنة ١٩٠٩ إلا أن القانون الحالي (ق سنة ١٩٣٣) قد استحدث الى جانبها ضمانا جديداً باشتراطه أن يكون قرار الهدم صادراً بأغلبية أكثر من نصف الأعضاء المنتخبين (م ١٢ فقرة أخيرة) . كما اشترط أن يكون صدور هذا القرار بعد نظر المجلس فيما أبداه المالك من دفاع كتابي أو شفوي لتبرئة نفسه ، ومعنى ذلك أنه لايجوز لمجلس المديرية أن يبت في قرار الهدم بمجرد اطلاعه على رأي العضو أو اللجنة المنتدبة لسماع أقوال مالك العزبة . بل يجب عليه أن ينظر بنفسه في هذه الأقوال

— دون أن يتنازل عن هذا النظر الى العضو أو اللجنة المذكورة — وبعد ذلك يصدر قراره فى ضوء ذلك كله والا شاب القرار عيب شكلى .

وقد نصت على هذا القيد المادة الثانية عشرة فى فقرتها الثانية التى تقول : « ويشترط أن يكون قرار الهدم صادراً من أغلبية تزيد على نصف مجموع عدد الأعضاء المنتخبين بالمجلس ، وبعد أن ينظر المجلس فيما يبديه المالك كتابة أو شفاها لتبرئة نفسه[1] » .

ولكن كيف يحصل الهدم وعلى نفقة من . . ؟

يصدر المجلس قراره ويترك لغيره التنفيذ المادى طبعاً . وقد تطور التشريع المصرى تطوراً محموداً فى صدد هذا التنفيذ . فالنصوص القديمة (القانون رقم ٢٢ لسنة ١٩٠٩ والقانون رقم ٢٩ لسنة ١٩١٣) كانت تقرر أن المدير هو الذى يقوم بتنفيذ الهدم بالطرق الادارية على أن تحصل مصاريف ذلك من مالك العزبة أومالك الأرض التى كانت العزبة تنشأ فيها طبقاً لنصوص الأمر العالى الرقيم ٢٥ مارس سنة ١٨٨٠ ، فكان فى هذا الحكم شىء من الارهاق لملاك العزب التى يتقرر هدمها ، لأن الادارة تصرف فى العادة على مثل هذه الأعمال أضعاف مايصرفه ذو الشأن ، بل إن المالك هنا قد لا يكلفه الهدم شيئاً يذكر .

لذلك نفضل النص الجديد القائل انه « إذا لم يقم المالك بتنفيذ قرار الهدم فى الميعاد الذى يحدد له يجرى المدير الهدم على مصاريف المالك وتحصل مصاريف الهدم من مالك العزبة » . فبذلك لا يتولى المدير الهدم إلا اذا لم يقم به المالك فى الميقات المحدد له .

ويلاحظ فى النهاية أن القانون الحالى قد رأى لأول مرة أن ينص على النجوع والكفور والقرى ولو لم يشملها تعريف العزبة ، وذلك إذا كانت مساكنها لا تزيد على

---

(١) يلاحظ هنا أن المشرع قد حرم المدير لأول مرة من أن يكون له رأى معدود فى مداولات المجلس لأنه حصر الأغلبية فى الاعضاء « المنتخبين » .

عشرة ، فأجاز لمجلس المديرية أن يقرر هدمها إذا توفرت فيها حالة من الحالات الثلاث المنصوص عليها — على التعاقب — فى المواد ٩ و ١٠ و ١١ من القانون ، وهى :

(١) إذا أصبحت هذه النجوع أو الكفور أو القرى مأوى لأكثر من واحد من الأشقياء المحكوم عليهم ممن ورد ذكرهم تفصيلا فى المادة التاسعة .

(٢) اذا خلت من سكانها وتهدمت .

(٣) اذا أنشئت بدون رخصة وتعسرت حراستها أو رفض المالك دفع مصاريف الحراسة .

ففى هذه الحالات يجوز للمجلس أن يقرر هدم هذه النجوع أو الكفور أو القرى رغم أنها لا تدخل ضمن تعريف العزب . ويجب أيضاً أن يكون قرار المجلس هنا بالأغلبية وبالطريقة والحدود السابق بيانها بالنسبة للعزب . وتجب لذلك مصادقة مجلس الوزراء فى كل الأحوال . ويقوم بتنفيذ قرار الهدم الملاك أنفسهم والا أجراه المدير على نفقتهم (م ١٢) .

*

(ثانيا) الخفراء :

تاريخياً : قضت مجالس المديريات المصرية نيفا وربع قرن دون أى اختصاص فى مسائل الخفراء ، وكان أول عهدها بهذا الاختصاص سنة ١٩٠٩ حيث وضع القانون رقم ٢٢ أحكاماً خاصة بذلك ، وهى التى ما زالت فى جوهرها معمولا بها حتى اليوم وفقاً للقانون رقم ٢٤ لسنة ١٩٣٤

على أن البعض قد تنكروا لاختصاص مجالس المديريات أساساً بمسائل الخفراء ، وأرادوا بذلك القضاء على ما كان مقرراً للمجالس فى هذا الشأن منذ سنة ١٩٠٩ ، فقد قيل مثلا : « ما شأن مجالس المديريات بالخفر وهو أمر يتعلق بالأمن العام ويدخل فى نطاق مسئولية السلطة التنفيذية[1] » .

على أن اختصاصات مجلس المديرية فى شؤون الخفراء ليست فى حقيقتها من الخطورة بحيث تبرر مثل هذا الاعتراض ، ولذلك قيل إن القانون فى الواقع « لم يربط مسائل الخفر

(١) اعتراض محمد زغلول باشا عضو اللجنة التحضيرية المذكورة من قبل . مذكرة عن أعمالها . المرجع السابق . ص ٨٠ وما بعدها .

بمجالس المديريات إلا من حيث الوجهة المالية فقط وعدد الخفراء ومرتباتهم والشكاوى من توزيع رسوم الخفر على الأهالى ، بل ان وزير الداخلية ليس مقيداً باتباع رأى المجلس فى تحديد عدد الخفراء ما دام الوزير يرى أن حالة الأمن العام تقضى بغير ما يراه المجلس[1] » .

النصوص الحالية : تنص المادة الرابعة عشرة من القانون رقم ٢٤ لسنة ١٩٣٤ على ما يلى :

« يقرر مجلس المديرية بمصادقة وزارة الداخلية ، عدد الخفراء اللازمين لحراسة كل مدينة أو قرية فى المديرية ما عدا المدن والقرى التى لها مجالس بلدية ، ويعين كذلك درجاتهم .

« ويقرر المجلس بالطريقة عينها أجور الخفراء مع مراعاة معدل الأجور الجارية فى أنحاء المديرية .

« وإذا لم يقرر المجلس قبل ١٥ سبتمبر من كل سنة إجراء تغيير فى عدد خفراء مدينة أو قرية أو فى فئات أجورهم فيبقى عدد الخفراء فى المدينة أو القرية ومعدل أجورهم كما كانت فى السنة الماضية .

« ومع ذلك يجوز لوزير الداخلية بعد أخذ رأى المجلس أن يزيد عدد خفراء أى مدينة أو قرية إذا رأى أن حالة الأمن العام تستدعى تلك الزيادة .

« وتعين فى كل سنة لجنة مشكلة من ثلاثة من أعضاء المجلس ومن قاض ووكيل نيابة يعينهما وزير الحقانية للفصل نهائيا فى الشكاوى من توزيع رسوم الخفر اللازمة لحراسة المدينة أو القرية على مساكنها ويكون المدير رئيساً لهذه اللجنة فان غاب أو منعه مانع يرأسها وكيل المديرية وإذا غاب الاثنان كانت الرياسة للقاضى » .

ولتقدير هذه الأحكام نرى ارجاعها الى الأصلين الآتيين :

(١) تحديد عدد الخفراء وتعيين درجاتهم وتقدير أجورهم (٢) الشكاوى من توزيع رسوم الخفر .

---

(١) رد على جمال الدين باشا — نفس المرجع السابق . ص ٨١ وما بعدها .

وسندرس ذلك تباعا فيما يلى :

١ — تحديد عدد الخفراء وتعيين درجاتهم وتقدير أجورهم :

لم يورد قانون سنة ١٩٣٤ فى هذا الشأن إلا النص الذى جاءت به المادة السابعة من قانون سنة ١٩٠٩ والذى أعيد الأخذ به فى قانون سنة ١٩١٣ (م ٤٠) . وعليه فلم يحدث فى هذا الشأن أى تطور تشريعى [١] . وظلت القاعدة — كما كانت فى سنة ١٩٠٩ — أن مجلس المديرية هو الذى يقوم بتحديد عدد الخفراء فى مدن المديرية وقراها التى ليست بها مجالس بلدية معيناً درجاتهم ومقدراً أجورهم . وهو فى تقدير هذه الأجور يراعى معدل الأجور الجارية فى أنحاء المديرية . على أن قرار المجلس هنا ليس نهائيا من ناحيتين :

(١) يجب أن تصدق عليه وزارة الداخلية .

(٢) سواء بعد التصديق على هذا القرار أو قبله يجوز لوزير الداخلية — بعد أخذ رأى المجلس — أن يزيد عدد الخفراء فى أية مدينة أو قرية بالمديرية اذا رأى أن حالة الأمن العام تستدعى هذه الزيادة . فالوزير هنا يستطيع أن يلجأ إلى الزيادة ولو على خلاف رأى المجلس .

وبذلك لا يمكن أن يكون اختصاص مجلس المديرية في هذا الصدد معرقلا لقيام الحكومة بما تراه واجباً لصيانة الأمن العام .

على أن المشرع الى جانب ذلك قد حدد أجلا يجب على مجلس المديرية اصدار قراره فيه ويمتد هذا الأجل الى الخامس عشر من شهر سبتمبر من كل سنة ، فاذا لم يقم المجلس فى هذا الأجل باجراء تغيير فى عدد الخفراء المقرر من قبل أو فى فئات أجورهم بقى هذا العدد واستمرت تلك الفئات على الحال القديم مع حق وزير الداخلية فى زيادة عدد الخفراء إذا اقتضت حالة الأمن ذلك وبعد أخذ رأى المجلس دون التقيد به .

---

(١) اللهم الا اشتراط صدور قرار المجلس الآن قبل ١٥ سبتمبر سنويا وليس قبل أول يناير مما كان مقررا قبل سنة ١٩٣٤

٢ — الشكاوى من توزيع رسوم الحفر :

توزع أجور الحفراء فى كل مدينة أو قرية على أهلها توزيعاً لا دخل لمجلس المديرية فيـــه . وقد أباح القـانون المصرى الطعن فى هذا التوزيع ، واعترف لمجلس المديرية باختصاص فى الفصل فى هـذه الطعون إذا كانت خاصة بمدن أو قرى ليست بها مجالس بلدية . وفى تحديد هذا الاختصاص اختلفت النصوص الحـالية عن النصوص السابقة عليها . فكان هـذا هو موضع التطور الوحيد فى هذا الصدد ، وإنمـا يلاحظ أن هذا التطور كان رجعياً على النحو الآتى :

كان الفصل فى هـذه الشكاوى من سنة ١٩٠٩ الى سنة ١٩٣٤ من اختصاص لجنة يشكلها مجلس المديرية وحده دون مساهمة غيره فى ذلك ، وكانت هذه اللجنة خاضعة — كـكل لجان المجلس — لحـكم المـادة السادسة عشرة من قانون سنة ١٩٠٩ (وم ٤٠ ق ٢٩ سنة ١٩١٣) القاضى بأن يعتبر المدير أو وكيله بالنيابة عنه عضواً فى جميع لجان مجلس المديرية ويرأس كل جلسة يحضرها .

وعلى ذلك كانت هذه اللجنة تؤلف قانونا من بين أعضاء المجلس وتضم اليهم عضوية المدير أو وكيله بالنيابة عنه (وتجتمع هذه اللجنة تحت رئاسة المدير أو وكيله فان لم يحضرا اجتمعت اللجنـة تحت رئاسة من تنتخبـه لذلك من أعضائهـا) . كما كان لوزير الداخلية — باعتبار عمل هذه اللجنة متعلقاً بوزارته — أن يعين مندوبا أو أكثر يحضر جلساتهـا ويشترك فى مداولاتها دون أن يكون له رأى معـــدود . فمن ذلك نرى أن هـذه اللجنة كانت سنة ١٩٠٩ و سنة ١٩١٣ مؤلفة — فيما عدا المدير أو وكيله — من أعضاء المجلس وحدهم (وكان فى الإمكان اجتماعها قانونا بدون حضور المدير أو وكيله تحت رئاسة أحد أعضائها وفقاً للمـادة السادسة عشرة التى تقرر بالنسبة لـكل لجان المجلس ما يلى :

« ويرأس (المدير أو وكيله) كل جلسة يحضرها (من جلسات اللجان) ... » وذلك مع العلم بأن المندوب الذى كان لوزارة الداخلية أن تعينه فى هذه اللجنة لم يكن له — كما سبق — رأى معدود فى مداولاتها .

أما القانون الحالى فقد أضعف اختصاص المجلس فى هـذا الصدد من عدة وجوه :

(١) بعد أن كان كل أعضاء اللجنة — غير المدير أو وكيله — منتخبين من بين أعضاء مجلس المديرية أصبح لا يوجد بها إلا ثلاثة أعضاء منتخبين إلى جانب ثلاثة معينين وهم المدير (أو وكيله) وقاض ووكيل نيابة يعينهما وزير الحقانية (العدل) .

(٢) بعد أن كان من المحتمل اجتماع اللجنة من الأعضاء المنتخبين وحدهم ، كما رأينا ، أصبح هذا مستحيلا لأنه وفقاً لنص المـادة ٣٧ من لائحة النظام الداخلى لمجالس المديريات الصادرة فى ٢٦ سبتمبر سنة ١٩٣٤ « لا تـكون قرارات اللجان صحيحة إلا إذا حضر أكثر من نصف أعضائها مالم يقرر المجلس غير ذلك بقرار خاص » . وعليه فـادام الأعضاء المنتخبون عبارة عن النصف فقط تعذر اجتماعهم بمفردهم إذا تغيب الأعضاء المعينون .

(٣) أصبح متعذراً اجتماع اللجنة تحت رئاسة أحد الأعضاء المنتخبين ، اذ أن المشرع قد نص على أن تكون رئاستها للمدير أو وكيله عند تغيبه أو وجود مانع يمنعه من حضور الجلسة ، فان غاب الاثنان كانت الرياسة للقاضى .

وعليه أصبحت هذه اللجنة منذ سنة ١٩٣٤ حكومية أكثر منها انتخابية ، ويجب فى هذا الصدد ألا ننسى احتمال تغيب الأعضاء المنتخبين فيها فى حين لا يتوقع عادة غياب هؤلاء الأعضاء المعينين .

هذا فضلا عما لهؤلاء الأعضاء المعينين (المدير أو وكيله والقاضى ووكيل النيابة) من مركز أدبى يضعف عادة من شخصية الأعضاء المنتخبين .

ويلاحظ من ناحية أخرى امتياز هذه اللجنة عن سائر لجان المجلس لأنها لا ترجع أعمالها فى النهاية اليه ، إذ أنه من المقرر منذ سنة ١٩٠٩ حتى اليوم أن تفصل هذه اللجنة فى الشكاوى المعروضة عليها فصلا نهائياً .

من ذلك نرى أن اختصاص مجلس المديرية فى هذا الشأن قد أصبح صوريا فى الحقيقة فكان التطور نكوصا على العقب ، امتاز به — فى هذا الشأن — القانون الحالى (رقم ٢٤ لسنة ١٩٣٤) . ونرى ضرورة زيادة عدد الأعضاء المنتخبين فى هذه اللجنة من ثلاثة إلى خمسة حتى تتضح صفتها الانتخابية كما لا نرى ضرورة لعضوية وكيل النيابة مع وجود القاضى .

على أنه بصدور (القانون رقم ٧٠ الصادر في ٢٩ سبتمبر سنة ١٩٣٦) قد تقرر أن « تلغى ضريبة الخفراء المقررة بالأمر العالى الصادر فى ١٠ نوفمبر سنة ١٨٨٤ وذلك فى المدن والقرى غير المفروضة عليها عوائد الأملاك المبنية » . وتقرر أن يعمل بهذا الالغاء ابتداء من السنة المالية ١٩٣٦ — ١٩٣٧

*

(ثالثاً) منح الالتزامات بالأعمال ذات المنفعة العامة فى المديرية :

تاريخياً . كان أول نص أورده الشارع المصرى بهذا الخصوص هو المادة الرابعة من القانون رقم ٢٢ لسنة ١٩٠٩ ، ذلك النص الذى أعيد بحرفه فى المادة ٣٧ من القانون رقم ٢٩ لسنة ١٩١٣ . ولقد ظل التشريع المصرى هكذا حتى صدر النص الحالى الوارد في المادة السادسة عشرة من القانون رقم ٢٤ لسنة ١٩٣٤

على أن هذه النصوص جميعها تتفق فى اشتراط أخذ رأى مجلس المديرية مقدما فى هذا الشأن على أن يكون رأيه استشاريا لا إلزام فيه .

ولقد سبق أن رأينا أنه بخصوص الامتيازات المتعلقة بالسكك الحديدية الزراعية بالمديرية لا يمكن منحها — وفقا لنص المادة الثانية عشرة (فقرة ثانية) السابق ذكرها — إلا بعد موافقة مجلس المديرية مقدما ، ومن ثم لا يصح الاكتفاء بمجرد أخذ رأيه دون التقيد به . وعلى ذلك يكون تطبيق المادة ١٦ التى نحن بصددها مقيداً بالفقرة الثانية من المادة الثانية عشرة من نفس القانون . وكل ذلك فى حدود المادة ١٣٧ من الدستور التى تشترط أن يكون منح « الالتزام » فى النهاية بقانون والتى تنطبق فى كل الأحوال دون استثناء .

*

(رابعاً) تطبيق القوانين واللوائح وتنفيذها :

تاريخياً : لم ينص على ذلك إلا منذ سنة ١٩٠٩ حيث أتى المشرع بأحكام ما زالت — الا فى النادر — معمولا بها حتى اليوم فى ظل القانون الأخير رقم ٢٤ لسنة ١٩٣٤ ، وهذه الأحكام تفرق بين القوانين واللوائح على النحو التالى :

١ — فيما يتعلق بالقوانين :

اكتفى المشرع باشتراط أخذ رأى مجلس المديرية مقدما ، ولم يشترط موافقته مقدما . ومعنى ذلك أنه اكتفى باعطاء المجلس رأياً استشارياً فقط فى هذا الصدد ، وهذا ما نصت عليه المادة ٢٥ من القانون الحالى بقولها :

« يؤخذ رأى مجلس المديرية مقدما فى الأمور الآتية :

(١) تطبيق قانون على مدينة أو قرية فى المديرية أو ابطال تطبيقه .

(٢) وضع الأحكام اللازمة لتنفيذ قانون فى مدينة أو قرية بالمديرية » .

٢ — فيما يتعلق باللوائح :

اشترط المشرع المصرى هنا موافقة مجلس المديرية مقدما حيث نصت المادة ٢٤ على أن « موافقة مجلس المديرية مقدما واجبة فى الأمور الآتية :

(١) اصدار المدير لائحة محلية أو تعديلها أو الغائها بالنسبة للمديرية كلها أو لقسم منها أو لبعض المدن أو القرى فيها .

(٢) تطبيق قرار أو لائحة على تلك المدن أو القرى أو ابطال تطبيقها عليها .

(٣) وضع الأحكام اللازمة لتنفيذ قرار أو لائحة فى مدينة أو قرية بالمديرية » .

ولم يغفل المشرع الحالات المستعجلة التى لا يمكن فيها انتظار الحصول على موافقة مجلس المديرية مقدما فقال بالنسبة لها :

« وللمدير فى حالة وباء أو غيرها من الأحوال المستعجلة أن يتجاوز عن رأى المجلس وعليه فى هذه الحالة أن يخبر المجلس فى أول انعقاد له بالأسباب التى دعت لذلك » .

لا شك أن النص على حالته هـذه خطر من ناحية أن حالات الاستعجال متروك تقديرها إلى المدير وحده ، فقد يتعسف فى ذلك فيحرم المجالس من سلطتها التى قررتها لها المادة الرابعة والعشرون المذكورة . ولكن لعله مما يخفف هذا الخطر أن المشرع قد أورد مثالا لحالات الاستعجال وهو حالة الوباء . فعلى ضوء هذا المثال تقدر حالات الاستعجال الأخرى . ولكن النص ما زال خطراً رغم هذا . ولذا نرى أن خير ضمان لعدم إسراف المدير فى هـذا الخصوص هو ما أخذت به اللجنة التحضيرية المؤلفة سنة ١٩٢٦ ، فلقد رأت هـذه اللجنة بحق أن : « على المدير فى هذه الحالة أن يقدم القرار أو اللائحة الوقتية إلى المجلس فى أول اجتماع يعقد بعد صدورهما . وللمجلس الحق فى أن يغير فيهما أو يعطلهما . فاذا لم يقدمهما المدير فى أول اجتماع سقط مفعولهما[1] ».

هذا الحكم يحول دون تفادى سلطة المجلس تذرعا بحجة الاستعجال المرنة ويمنع المدير من أن يرهق هذا النص مادام المرجع فى النهاية إلى رأى المجلس . وفى الواقع غريب بعد أن يشترط المشرع كقاعدة عامة موافقة مجلس المديرية على هذه الأمور أن يعود فيقرر الاكتفاء فى حالة الاستعجال بمجرد إخبار المجلس بأسباب عدم الرجوع إليه إخباراً لا طائل من ورائه .

*

(خامساً) الموالد والأسواق :

تاريخياً : مر التشريع المصرى فى هذا الصدد بدورين متساويين : فوفقاً لقانون سنة ١٨٨٣ — الذى ظل معمولا به لغاية آخر سنة ١٩٠٩ — كان من الواجب « استمزاج رأى مجلس المديرية مقدما » فى إحداث أو تغيير أو إبطال هذه الموالد والاسواق بالمديرية ، وكان رأى المجلس استشاريا بحت . وهذا هو الدور الأول .

أما الدور الثانى فيبدأ من أول يناير سنة ١٩١٠ حتى اليوم (أى منذ العمل بالقانون رقم ٣٢ لسنة ١٩٠٩) وفى هذا الدور أخذ المشرع المصرى بحكم واحد لم يتغير فى شىء يذكر بين التشريعات المتعاقبة فى هذه الفترة ، وأعنى القوانين الصادرة

---

(١) ملخص أعمال اللجنة التحضيرية — المرجع السابق — ص ٩٩

فى السنوات ١٩٠٩ و١٩١٣ و١٩٣٤، وهذا الحكم هو الذى نصت عليه المادة الخامسة عشرة من القانون الأخير بقولها : « لا يقام مولد أو سوق فى أى جهة من جهات المديرية لم تجر العادة باقامته فيها إلا بعد الترخيص به من المديرية بموافقة مجلس المديرية .

« ويبطل المدير بالطرق الادارية الموالد والأسواق التى تقام مخالفة لحكم هذه المادة.

« ولا تلغى الموالد المرخص بها أو التى جرت العادة على إقامتها إلا بعد موافقة مجلس المديرية [1] » .

وندرس فيما يلى الموالد فالأسواق :

١ — الموالد :

تعددت الموالد فى مصر وتعدد الاحتفال بها ، وهى تمتد أحيانا الى كل أنحاء القطر كالمولد النبوى فتصبح أعياداً عامة ، وأحيانا تقتصر على دائرة معينة ، مديرية كانت أو بلدة أو قرية فتكون أعياداً محلية . فهذه الموالد — كأعياد شعبية — تتسع دائرتها تارة وتضيق أخرى ، ولذا قيل بحق إنه « يصح أن تنظر (إليها) باعتبارها أسواقا تجارية عامة يؤمها الناس من جهات قريبة أو بعيدة من البلدة التى يقام فيها المولد ، فتعرض أثناء ذلك السلع المحلية ، وقد يكون فى هذا العرض شىء من المنافسة وتزداد حركة الأخذ والعطاء وتنشط التجارة نوعا ما [2] » .

هذه الاعتبارات — الى جانب العوامل الدينية والصوفية — اقتضت العطف على الموالد فى إنشائها وإقامتها ، ولكن هناك اعتبارات أخرى استلزمت وضع الضمانات التى تحول دون سوء الاستعمال ، فقد لوحظ « ما يحدث فى بعض الموالد من نشر الخرافات والتدجيل والشعوذة وما لها من التأثير على عقلية الشعب ، ولما يرتكب فيها من انتهاك الحرمات [3] » .

---

(١) هذه الفقرة الأخيرة لم يرد ذكرها الا فى القانون رقم ٢٤ لسنة ١٩٣٤

(٢) مذكرة الأستاذ عباس علام عن أعمال اللجنة التحضيرية السالفة الذكر ص ٧٥ (كلة الابراشى باشا) .

(٣) المرجع السابق (كلة عبد الفتاح صبرى بك) .

بين هذين التيارين رأى المشرع إباحة إقامة الموالد وإنما أحاط ذلك بالضمانات التى وجدها ضرورية ، ففرق فى هذا الشأن بين نوعين من الموالد :

(١) الموالد التى جرت العادة باقامتها فدخلت بذلك فى تقاليد البلاد : هذه سهل المشرع إقامتها ، فلا داعى لاعطاء مجالس المديريات اختصاصات بشأنها بالذات ، بمعنى أنه لا تشترط لاقامتها موافقة مجلس المديرية مقدما .

ولكن ليس معنى هذا عدم خضوعها لأية رقابة ، بل على العكس يجب أخذ ترخيص مقدما من السلطة الإدارية ، وهذه السلطة فى إعطائها هذا الترخيص تشترط تحقق الضمانات المتعلقة بالأمن والصحة ومراعاة الآداب وما إلى ذلك . وعلية فالرقابة على هذه الموالد هى رقابة السلطة الإدارية وحدها دون مجلس المديرية . وإنما للمجلس وفقاً للأحكام العامة أن يبدى رغباته فى هذا الأمر أو أن تستشيره الحكومة وفقاً لنص المادة ٢٦ من القانون الحالى .

هذا من حيث إقامة الموالد ، أما من حيث الغاؤها فقد انفرد القانون الحالى باشتراط موافقة مجلس المديرية مقدما على هذا الالغاء . وعليه فالقاعدة — فى شأن الموالد التى جرت العادة باقامتها — ان لمجلس المديرية أن يشير أو يستشار بشأنها دون أن يقيد رأيه الحكومة ، اللهم إلا فيما يتعلق بالغائها فتجب موافقة المجلس مقدما على ذلك .

(٢) الموالد التى لم تجر العادة باقامتها : وهنا شدد المشرع الرقابة على اقامتها فأوجب موافقة مجلس المديرية مقدما على ذلك . وتكون إقامة المولد بالترخيص به من المديرية بعد هذه الموافقة .

وكما تجب موافقة المجلس على إقامة هذه الموالد تجب كذلك موافقته على إلغائها مقدما ، وإذا خالف مولد من الموالد فى إقامته الأحكام السابقة ، كان على المدير إبطاله بالطرق الادارية وذلك وفقاً للمادة الخامسة عشرة السابق ذكرها .

٢ — الأسواق :

شاركت الأسواق الموالد من حيث تطورها وقواعد إنشائها ، كما خضعت معها للحكم القاضى بأن يبطل المدير ماأقيم من هذه أو تلك مخالفاً للأحكام السابقة ، وانما اشترط

المشرع موافقة المجلس مقدما على إلغاء الموالد ولم يشـــترط ذلك عند إلغاء الأسواق . وهذه هى النقطة الوحيدة التى فرق فيها المشرع بين الموالد والأسواق ، والواقع أن هذا التفريق لا مبرر له لأن إلغاء الأسواق وهى ذات النفع المحلى والمتصلة بأخص مسائل العيش يجب أن يكون محوطاً بالضمانات التى إن لم تكن أكثر من ضمانات الاقامة فعلى الأقل يجب ألا تقل عنها ، ولقد بينا فى عدة مناسبات أننا نميل الى التساهل فى مراقبة الانشاءات ، لمـا فى ذلك عادة من تحقيق للمصلحة العـامة ، ولأن ما يخشى من نتائج هذا التساهل لايخرج عن صرف بعض الاموال فى أمور لا ضرورة ماسة لهـا . على العكس من ذلك نرانا نرغب عن كل إلغاء — أساساً — إلا إذا كان محوطا بكل الضمانات الضرورية ، لأن هذا الاجراء مؤداه إلغـاء أمر ذى نفع عام وحرمان المنتفعين منه ، ولأن الضرر الذى ينجم عن الاسراف فى هذا الالغـاء دون مبرر لن يكون مجرد بذل غير لازم ، بل هو حرمان للناس من أمر ضرورى لهم ، وإزالة عمل قد تقضى المصلحة العامة بالابقاء عليه ، وبقدر خطورة الاجراء المتخذ يجب أن يكون الضمان المقرر، ولذلك يجب على الاقل أن يسوى حكم الالغاء بحكم الاقامة والانشاء . ومقتضى ذلك هنا وجوب موافقة مجلس المديرية مقدما على إلغـاء كل سوق مرخص بها أو جرت العادة باقامتها .

بذلك يتم الانسجام بين حكم الموالد وحكم الأسواق. ونقترح أن تصاغ الفقرة الأخيرة من المـادة ١٥ على النحو الآتى :

« ولا تلغى الموالد ولا الأسواق المرخص بهـا أو التى جرت العادة على إقامتها إلا بعد موافقة مجلس المديرية » .

إلى جانب ذلك نصت المـادة ٨ من القانون الحالى (سنة ١٩٣٤) على حق المجالس فى أن تقرر النظم الخاصة ببيع الحاصلات والمنتجات الزراعية فى الأسواق الموجودة بالمديرية .

ولـكن ما حكم السويقات ؟

هـذه السويقات هى التى تقام لأوقات قصيرة بضع ساعات من يوم معين أسبوعيا ، وهى قليلة الأهمية ، ضئيلة الأثر ، فهل نحملها حكم الأسواق السابقة ، بحيث إذا أقيمت على خلافها أبطلها المدير بالطرق الادارية ؟

الواقع انه من الارهاق تحميل هذه السويقات حكم الأسواق فيجب ألا تشملها النصوص السابقة . على أنه لا يستفاد من ذلك عدم خضوعها لأى رقابة ، بل يجب أن تخضع فى إقامتها والغائها لرقابة الادارة . وهذا ماذهبت إليه فعلا اللجنة التحضيرية التى أنشئت سنة ١٩٢٦

ولكن يجب تحديد المقصود بالسويقات حتى لا تتوسع الادارة فيها على حساب حقوق المجالس التى قررتها المادة ١٥ السالفة الذكر . فالسويقات تعقد سويعات من يوم معين كل أسبوع ، وفى دائرة ضيقة . وفيما عدا ذلك تعتبر أسواقا .

*

(سادساً) تغيير الحدود والدوائر الادارية والقضائية :

تاريخياً : نقصد بذلك تغيير حدود المديريات أو المدن أو القرى أو دوائر الاختصاص الادارية والقضائية ، ولا شك أن هذه الأمور جميعها تهم الأهالى محلياً الى حد كبير ، لذلك لم ينس المشرع عند إنشائه مجالس المديريات المصرية سنة ١٨٨٣ أن يستلزم استشارتها فى بعض هذه الشئون ولكن بشكل مجمل أول الأمر ، وظل الحال كذلك حتى صدر القانون الحالى (سنة ١٩٣٤) فتناول الأمر بشىء من التفصيل وقوى سلطة المجلس من بعض الوجوه ، وذلك على النحو التالى :

(ا) أمور اشترطت فيها موافقة مجلس المديرية مقدما ، وهى التى نصت عليها المادة ١٧ بقولها : « موافقة مجلس المديرية مقدما واجبة :

١ — لتغيير أسماء أو حدود القرى التى لا توجد بها مجالس بلدية .
٢ — لانشاء قرى جديدة فى المديرية أو إلغاء قرى موجودة فيها » .

بذلك اشترطت سنة ١٩٣٤ موافقة المجلس مقدما لا مجرد أخذ رأيه مقدما مما كان مقرراً قديما . كما يلاحظ أن القانون الحالى هو أول القوانين المصرية فى النص على اعطاء مجالس المديريات سلطة فيما يتعلق « بتغيير أسماء المدن والقرى » ، والقاعدة فى هذه الأحوال أن يصدر منشور وزارى بهذا التغيير الذى أجراه مجلس المديرية الى كل المصالح التى لديها الجدول المشتمل على أسماء مديريات القطر المصرى ومراكزها وبلادها وأسماء المحافظات وأقسامها وملحقاتها ، ويرسل هذا المنشور كذلك الى كل مجالس المديريات للاحاطة واتخاذ مايلزم فى هذه الحالة من تغيير فى الجدول المذكور .

(ب) أمورا اكتفى فيها الشارع باشتراط أخذ رأى المجلس مقدما ، وهى التى نصت عليها المادة الثامنة عشرة بقولها : « يؤخذ رأى مجلس المديرية مقدما فى الأمور الآتية :

١ — تغيير حدود المديرية .

٢ — تغيير دوائر الاختصاص الادارية أو القضائية ، وإنشاء أو إلغاء نقط البوليس المستديمة » .

والواقع أن هذه الأمور فى جملتها أكثر خطورة من السابقة ، ولذا نميل الى تأييد الاكتفاء بمجرد أخذ رأى مجلس المديرية حتما ومقدما دون تقييد الحكومة بهذا الرأى وذلك للاعتبارات التالية :

تغيير حدود المديرية لابد وأن يمس مديرية أخرى (أو محافظة) على الأقل ويتضمن تغييراً فى حدودها ، لذلك كان من المعقول ألا يشترط الشارع فى هذه الحالة « موافقة » المجالس مقدما على هذا التغيير ، إذ أن اشتراط ذلك يؤدى غالباً الى تعذر التعديل نظراً لتعذر الحصول على موافقة كل المجالس المختصة ، علماً بأنه قد تدعو الى هذا التغيير مبررات متعلقة بالمصلحة العامة .

ومثل تغيير حدود المديرية فى ذلك تغيير دوائر الاختصاص القضائية ، لأنها قد تمتد إلى أكثر من مديرية ، فضلا عن خطورة الأمر لاتصاله بوظيفة الدولة القضائية .

أما بالنسبة لتغيير دوائر الاختصاص الادارية وإلغاء نقط البوليس المستديمة فهذه لا نرى مبرراً لحرمان المجالس من اشتراط موافقتها على ذلك مقدما . خصوصاً وأن المشرع قد أعطى المجالس هذا الحق بالنسبة لتغيير دوائر القرى والمدن وهى أقسام إدارية أيضاً ، وكذلك بالنسبة لانشاء وإلغاء القرى وهذا ليس بأقل خطورة من إنشاء والغاء نقط البوليس المستديمة . على أنه لا يخفى واجب الحكومة فى حفظ الأمن العام ، ولذلك نقترح أن تعطى مجالس المديريات فى حالتى تغيير دوائر الاختصاص الادارية والغاء نقط البوليس المستديمة حقا أقوى من المقرر لها اليوم وذلك باشتراط موافقة المجلس على ذلك مقدما . أما فيما يتعلق بانشاء نقط للبوليس الدائمة فيجب ألا تتوقف على موافقة مجلس

المديرية ، بل يجب الاكتفاء بمجرد أخذ رأى المجلس مقدما بشأنها ، لأنها أمور تمس صميم الأمن العام ويجب ألا تغل يد الحكومة فى إنشائها . ولقد فرقنا بين الانشاء والالغاء فى هذا الخصوص تمشياً مع نفس الروح وبناء على نفس الاعتبارات التى سبق لنا ذكرها فى مثل هذه المناسبة . وتختص حالة الانشاء هنا باعتبار خاص مقتضاه أنه قد يخشى — إن ترك أمر إنشاء نقط البوليس الدائمة إلى رأى مجلس المديرية القطعى — أن تجنح المجالس إلى محاربة هذا الانشاء لأن عمد البلاد يكرهون نقط البوليس ، إذ أنها تنال عادة من سلطتهم ونفوذهم ، فضلا عن أن « . . . اللصوص يكرهون إنشاء نقط البوليس ، وهذا طبيعى ومعقول والأهالى — تملقاً للصوص — يظهرون كرههم لانشاء النقط... ألا نخشى نحن من جانبنا أن تسود هذه الروح مجلسا من المجالس أيضا فيعارض فى انشاء نقط البوليس مع أنها قد تكون حيوية [1] » .

لاشك أن فى هذا القول شيئاً من الاسراف ، ولكن النتيجة التى أراد الوصول اليها صحيحة. فلاشك أن أعضاء المجالس وإن لم يكونوا بالذات عمدا فهم من آل العمد أو خاصتهم، أو من الأعيان الذين على شاكلتهم والذين ينال من نفوذهم فى بلدانهم إنشاء نقط البوليس الدائمة . ولذلك وحده — لا لتملق اللصوص — يحتمل أن تعارض بعض المجالس فى إنشاء نقط البوليس رغم ضرورتها لصيانة الأمن وحفظ الأرواح والأموال ، فهذا الاحتمال وحده يوجب الاحتياط للأمر وإعطاء الحكومة حق مخالفة رأى المجلس وإنشاء نقط البوليس الدائمة التى ترى الحاجة ماسة لها ، فهى المسئولة عن الأمن ، فضلا عن أنه لاضرر من انتشار نقط البوليس المستديمة ، بل ان فى انتشارها كل الفائدة ، فلا يقبل أن تقيد الادارة فى هذا الانشاء باشتراط موافقة مجلس المديرية عليه مقدما .

أما بالنسبة لانشاء وإلغاء المجالس البلدية فقد أدخلها المشرع ضمن حكم المادة الثامنة عشرة مكتفيا فيها باشتراط أخذ رأى المجلس مقدما . وهذا مظهر لمساهمة الهيئات النيابية نفسها فى الرقابة على الهيئات النيابية التى دونها . ولكننا تمشيا مع نفس الروح الذى طالما أظهرناه نرى أن تزداد هذه الرقابة فى حالة الالغاء ، وذلك بأن تشترط موافقة مجلس المديرية مقدما على الغاء أى مجلس بلدى بالمديرية .

(١) ملخص أعمال اللجنة التحضيرية ص ٩٣ [كلمة الدكتور حافظ عفيفى باشا] .

الفصل التاسع

اختصاص مجالس المديريات فى إبداء آراء ورغبات

نترك هنا الاختصاصات المحددة بالذات التى سبقت دراستها بصفة خاصة وننتقل من التخصيص إلى التعميم ، وذلك على النحو الآتى :

١ — جواز استشارة المجلس فى كل مسألة يرى المدير أو الوزير أخذ رأيه فيها .

٢ — جواز اشارة المجلس على المدير أو بواسطة المدير على كل وزير أو مجلس الوزراء فيما يتعلق بالحاجات العامة للمديرية .

١ — أما عن جواز استشارة المجلس فقد تقرر منذ إنشاء هذه المجالس سنة ١٨٨٣ ثم أعيد الأخذ بهذا الحكم الجوازى مفصلا بعض الشىء بالقانون رقم ٢٢ لسنة ١٩٠٩ ثم تكرر الأخذ بالنص الجديد فى القانون رقم ٢٩ لسنة ١٩١٣ وفى القانون الحالى رقم ٢٤ لسنة ١٩٣٤ الذى نصت مادته السادسة والعشرون على ذلك بقولها :

« فيما عدا الاختصاصات المقررة لمجلس المديرية بنص صريح فى هذا القانون أو فى أى قانون آخر يجوز للمديرية ولكل وزير أن يستشير المجلس فى كل مسألة يرى أخذ رأيه فيها » .

٢ — أما اشارة المجلس فنقصد بها ما يتقدم به من تلقاء نفسه كرأى أو رغبة يبعث بهما إلى الجهات المختصة .

وقد اعترف الشارع المصرى لمجالس المديريات بهذا الحق أيضاً منذ ١٨٨٣ ، فنصت على « الآراء » المادة الرابعة منه بقولها : « يجوز لمجلس المديرية أن يبدى رأيه فيما يلى . . . الخ » ، ثم فى مادته الخامسة واجه « الرغبات » بقوله : « لمجلس المديرية أن يبدى رغبات من بادئ نفسه فى المسائل ... الخ » .

كما يلاحظ أن هذه الاشارة قد نص عليها أولا بالنسبة لمسائل عينت بالذات ، ثم عمم الحكم بعدها ، ثم نص بالذات على حالتين أجاز القانون للمجلس (بنص المادة الثالثة) أن يبدى رأيه فيهما وهما :

(أولا) عمليات الطرق والملاحة والرى وكل أمر ذى منفعة عامة يكون للمديرية شأن فيه .

(ثانياً) مشترى أو بيع أو إبدال أو إنشاء أو ترميم المبانى والأملاك المخصصة للمديرية أو للمجالس أو للسجون أو لمصالح أخرى خاصة بالمديرية ، وتغيير استعمال تلك المبانى أو الأماكن » .

أما قانون سنة ١٩٠٩ (م ٣) والقانون الحالى (م ٣٦) فقد نصا على ما يلى :

« وللمجلس (فضلا عن إمكان استشارته على النحو السابق) أن يبدى من نفسه للمدير أو بواسطة المدير لكل وزير ولمجلس الوزراء رغبات فيما يتعلق بالحاجات العامة للمديرية ، وعلى الأخص فى شؤون الزراعة والرى وطرق المواصلات والأمن العام والصحة العمومية والتعليم والصناعة والتجارة » .

وتمتاز المادة السادسة والعشرون بنصها — لأول مرة فى تاريخ مجالس المديريات المصرية — على إلزام الحكومة إذا لم تأخذ « برغبات » المجلس ، بأن تبين له الأسباب التى دعت إلى ذلك ، كما أنها أعطت المجلس حق الرد دون تقيد الحكومة بهذا الرد . وذلك كله وفقا للفقرة الأخيرة من المادة ٢٦ التى تقول :

« وعلى الحكومة اذا لم تأخذ بتلك الرغبات أن تبين للمجلس الأسباب التى دعت الى ذلك ، وللمجلس فى هذه الحالة أن يرد على بيان الحكومة ولا تكون الحكومة مقيدة بهذا الرد » .

ويلاحظ أن المقصود — وفقاً لروح المناقشات البرلمانية المتعلقة بهذا النص — هو أن يسرى هذا الحكم على كل « رغبات » المجلس « وآرائه » . وما من شك أن هذا الحكم يزيد رأى المجلس قوة ويحمل الحكومة على عدم الاسراف فى تفادى آرائه ورغباته دون مبرر معقول ، كما يجب ألا ننسى أن الحكومة وإن كانت

لها الكلمة فى النهاية ويمكنها انتحال المعاذير لإهمال رأى المجلس إلا أن الرقابة البرلمانية — إن أعملت — فانها تستطيع أن تحد من هذا الإهمال وتمنع إساءة التطبيق .

تحديد مدة يبدى فيها مجلس المديرية رأيه :

خشى المشرع فى هذا المقام وفى كل الأحوال التى يؤخذ فيها رأى مجلس المديرية أن يتباطأ المجلس أو يمتنع عن إبداء رأيه فأورد منذ سنة ١٩٠٩ علاجا كان قد أغفله قانون سنة ١٨٨٣ رغم نص المادة الثالثة منه على حالات « يجب استمزاج رأى مجلس المديرية قبل الحكم فيها » .

وقد ورد فى هذا الصدد نصان ، جاء أولهما بالمادة العاشرة من قانون سنة ١٩٠٩ (وتكرر حرفيا سنة ١٩١٣) ، وأدخل الثانى أخيراً سنة ١٩٣٤ . أما الأول فكان نصه :

« يجب على المجلس أن يتم رأيه فى المسائل الواجب عرضها عليه بمقتضى نصوص هذا القانون أو القوانين الأخرى فى مدة لائقة من وقت عرضها عليه ، فان أبى إبداء رأيه أو لم يبد رأيا مطلقاً فى تلك المدة جاز لمجلس النظار أن يأمر باجراء العمل بدون انتظار الرأى المذكور » .

أما المادة ٢٩ من القانون الحالى (رقم ٢٤ لسنة ١٩٣٤) فقد شابهت النص القديم من وجه وخالفته من آخر ، إذ تقول :

« يجب على المجلس أن يبدى رأيه فى المسائل المعروضة عليه فى مدة لا تتجاوز ثلاثة أشهر .

« فاذا طلب المدير أو الوزير الرأى بصفة مستعجلة يتعين إبداؤه فى مدى شهر واحد .

« فاذا أبى المجلس إبداء رأيه أو تأخر فى إبدائه عن المواعيد المتقدمة ، جاز لمجلس الوزراء أن يقرر التجاوز عن هذا الرأى » .

وعليه فقد استقر الحكم منذ سنة ١٩٠٩ حتى اليوم على إمكان التجاوز عن رأى مجلس المديرية ولو كان المشرع قد اشترط استشارته إلزاما، مادام هذا المجلس قد امتنع أوتأخر عن إبداء رأيه عن الأجل الموقوت. على أن المشرع لم يجعل هذا التجاوز إلزامياً بل تركه اختياريا وأحاطه بضمان قوى بأن جعل تقريره بواسطة مجلس الوزراء بالذات. وبذلك أصبحنا فى مأمن من أن تتذرع الوزارات بكل تباطؤ لتتجاوز عن رأى المجلس، ونرى تدعيم هذا الضمان باشتراط أخذ رأى اللجنة الاستشارية لمجالس المديريات قبل رفع الأمر الى مجلس الوزراء، وألايكون هذا الاجراء إلا بعد إنذار المجلس كما فى فرنسا.

وما من شك أن لهذا المبدأ مايبرره إذ يجب ألا تغل يد الحكومة إزاء ماقد يصدر عن بعض المجالس من عناد أو من تباطؤ وإهمال، خصوصاً وقد أحيط هذا المبدأ بضمان يحول دون إساءة الاستعمال. فبذلك الحق توجد رقابة فعالة من الحكومة تحول دون قعود المجالس أو تلكئها فى أداء واجباتها وإلا حلت الحكومة محلها فى تلك الواجبات. وهذه هى حالة من حالات الحلول التى سبقت الإشارة اليها وتسمى الحلول فى الأعمال (Substitution d'action). على أن النصوص القديمة قد اختلفت عن النص الحالى (قانون سنة ١٩٣٤) فيما يتعلق بتحديد المدة التى يجوز من بعدها التجاوز عن رأى مجلس المديرية، فبينما ذهب النص القديم (سنتى ١٩٠٩ و١٩١٣) الى القول بوجوب إبداء المجلس رأيه «فى مدة لائقة» نجد النص الحالى يحدد هذه المدة بثلاثة أشهر فى الأحوال العادية وبشهر فى أحوال الاستعجال، وذلك مع تحديد هذه الأحوال بأنها هى التى يطلب فيها المدير أو الوزير الرأى بصفة مستعجلة، وبذلك التطور التشريعى انتقلنا من المرونة الخطرة فى تحديد المدة (سنتى ١٩٠٩ و ١٩١٣) إلى تحديد يقارب الجمود (سنة ١٩٣٤)[1].

---

(١) جاء تحديد هذه المدة (ثلاثة أشهر وشهر) توفيقا بين تيارين تنازعا أعمال اللجنة التحضيرية السابقة الذكر ورمي أحدهما إلى اطالة الأجل بحجة أن البلاد «فى حالة انشاء، وتحديد مده ضيقة لابداء الرأى يزحم المجالس بالعمل» [راجع أعمال اللجنة — كلة وكيل وزارة المعارف اذ ذاك — ص ١٨٠] أما الرأى الثانى فقد اتخذ من نفس هذه الحالة حجة عكسية بمقولة «ان من الواجب على المجالس أن تشتغل لتحمل نصيبها من مهمة الانشاء والتجديد» [رأى رئيس اللجنة زكى أبو السعود باشا وزير الحقانية اذ ذاك. المرجع السابق ص ١٨٠].

وترد لنا فى هذا الصدد الملاحظات الآتية :

١ — لا يجوز للمجالس إبداء رغبات سياسية أو خاصة بموظفى الحكومة لأن ذلك محرم بصريح الفقرتين الأخيرتين من المادة ٢٧ ونصهما :

« لايجوز له (أى المجلس) أن يبحث فى تعيين موظفى الحكومة أو نقلهم ، ولا فى تأديبهم أو رفتهم » .

« وكذلك الرغبات والمناقشات والقرارات السياسية محظورة على المجلس » .

٢ — على العكس من ذلك يجوز للمجالس أن تبدى رغبات استناداً إلى المادة ٢٦ فى مسائل داخلة فى اختصاص المجالس البلدية على اختلاف أنواعها وذلك على أساس أن هذه المسائل تهم المديرية بصفة عامة فى نفس الوقت ، فضلا عن أن نص الفقرة الأولى من المادة ٢٧ لا يمنع ذلك إذ يقول : تخرج من اختصاص مجلس المديرية المسائل الداخلة فى اختصاص المجالس البلدية الموجودة فى المديرية . فهذه الفقرة لم تحظر على مجلس المديرية إبداء رغبات فى هذه المسائل بل أخرجتها فقط من اختصاصه العادى ، والمادة ٢٦ تقول صراحة : « فيما عدا الاختصاصات المقررة لمجلس المديرية بنص صريح . . . يجوز . . الخ » . ولقد أثير هذا الموضوع فعلا عندما أبديت فى مجلس مديرية الجيزة رغبة بمطالبة وزارة الصحة العمومية بتنفيذ مشروعين كان قد اعتمدهما مجلس قروى « أوسيم » وكانا خاصين بردم برك بناحية أوسيم وبانشاء عملية مياه صالحة للشرب . وقد أفتت إدارة قضايا الحكومة بجواز إبداء هذه الرغبة (الفتوى رقم ٢٢٢٩ المبلغة للمجالس بخطاب دورى مؤرخ ٧ أغسطس سنة ١٩٣٧) وذلك استناداً الى ما سبق ذكره ومراعاة لأن موضوعهما يتعلق بالحاجات العامة للمديرية من جهة الصحة العمومية .

٣ — الفقرة الهامة القائلة بالزام الحكومة بالرد على المجلس عند عدم إجابة رغبته مبينة أسباب ذلك مع حق المجلس فى الرد على هذه الأسباب قد استحدثها قانون سنة ١٩٣٤ ، ومما يزيد فى أهمية هذه الفقرة ويجعل قيمتها حقيقية لا إسمية وجود

الرقابة البرلمانية اذا ما تنبهت الى ذلك . ولو كان من الجائز الجمع بين عضوية مجلس المديرية وعضوية البرلمان — مما نادينا به — لكان لهذا الحكم شأن آخر وأثر أكبر.

٤ — نرى أن اختصاص مجالس المديريات الاستشارى أو القطعى فى بعض المسائل يجب ألا يمنع مجلسى البرلمان من إبداء رغبات فى شأنها ، بل إننا نرى أن لمجالس المديريات كذلك أن تبدى رغباتها للحكومة حتى فى المسائل التى من اختصاص السلطة التشريعية ، بل وحتى فى المسائل التى نص الدستور على أن تنظم بقوانين ، كمسائل الضرائب والامتيازات والاحتكارات وما الى ذلك منظوراً إليها بالمنظار المحلى .

على أن مجلس النواب قد قرر رأياً عكسياً فى ٢١ فبراير سنة ١٩٢٧ بعث به رئيسه (المغفور له سعد زغلول باشا) الى رئيس الوزراء قائلا :

« .. أتشرف بأن أبلغ دولتكم قرار مجلس النواب ، خاصاً بحقه فى إبداء الرغبات..

« . . . الأحوال التى يكون رأى مجلس المديرية فيها قطعياً . . ليس لمجلس النواب الحق في أن يبدى فيها رغبات . و . . . الأحوال التى يكون رأي مجلس المديرية فيها استشاريا ، يكون لمجلس النواب الحق فى أن يبدى فيها رغبات . وهذه قاعدة تشمل مجالس المديريات والمجالس البلدية والمحلية أيضاً » .

الفصل العاشر

تعاون مجالس المديريات على الأعمال ذات المصلحة المشتركة

تاريخياً : استحدث فكرة هذا التعاون القانون الأخير رقم ٢٤ لسنة ١٩٣٤ (م ٦٠) ، أما قبل ذلك فلم يكن الأمر مقصوراً على عدم النص على هذا التعاون بل إن روح التشريع ونصوصه كانت تقضى أحيانا بتحريمه وبحصر نشاط كل مجلس فى حدود مديريته دون تعاون ما مع غيره من المجالس . ولعل قانون سنة ١٨٨٣ كان أكثر القوانين المصرية صراحة فى ذلك فقد نصت المادة العاشرة منه على أن : « مجلس المديرية ممنوع من مخابرة غيره من مجالس المديريات ومن تحرير أو نشر محاضر أو منشورات[1] ».

وهذا هو النص الصريح الوحيد الذى حرم التعاون بأى شكل كان بين مجالس المديريات المصرية . ولم يكن عدم تكرار هذا النص فى القوانين المتوالية ليفيد العدول عن المبدأ ذاته فى نظر وزارة الداخلية ، بل رأت فى مناسبات عدة ألا يتم اتصال بين المجالس إلا عن طريقها هى . ولكن المجالس كثيراً ما كانت تتراسل مباشرة دون توسط وزارة الداخلية إذ لم يكن هنالك نص يمنعها من ذلك صراحة .

على أن هذا الأمر لم يخرج عن مجرد الاتصال بين المجالس دون الوصول إلى درجة التعاون فيما بينها على عمل من الأعمال ذات المصلحة المشتركة ، بل كانت كل محاولة من هذا القبيل مقضيا عليها بالفشل إزاء معارضة وزارة الداخلية حتى فى حالات لم تكن حالات تعاون بمعنى الكلمة . ومن أهم الحالات التى عرضت ما قرره مجلس مديرية المنوفية سنة ١٩١٣ من إنشاء « مدرسة معلمين عليا » فى القاهرة تشترك فى الانفاق عليها كل مجالس المديريات ويتعلم فيها طلبة من كل المديريات . أى ان هذا المجلس قد اقترح التعاون على القيام بهذا العمل ذى النفع المشترك ، ولكن وزارة الداخلية رفضت التصديق على هذا

---

(١) ويلاحظ أن النص لم يشر الى المجالس البلدية لان مصر لم تكن قد عرفتها اذ ذاك فعلا .

القرار بحجة « أن صرف أموال المجلس يشترط أن يكون فى دائرة المديرية فقط[١] » . وهذه حجة مردودة لأن مجرد الصرف المادى خارج الاقليم مباح إذا كان لا يتضمن تعاونا بين المجالس ، كارسال البعثات الدراسية إلى الخارج مثلا .

القانون الحالى : نصت المادة الستون من القانون رقم ٢٤ لسنة ١٩٣٤ على أن :

« لكل مجلس مديرية بموافقة وزير الداخلية أن يشترك مع غيره من مجالس المديريات أو المجالس البلدية فى إنشاء أو ادارة عمل من الأعمال التى تعود بالفائدة على المديريات أو المدن أو القرى التى تمثلها تلك المجالس .

« ويعين وزير الداخلية بقرار منه شروط ذلك التعاون » .

وقد كان مشروع القانون متضمناً شروط هذا التعاون بالتفصيل ولكن اللجنة الاستشارية التشريعية رأت — وأقرت رأيها لجنتا الداخلية والصحة بمجلس النواب فالبرلمان — أن تحذف النصوص الخاصة بهذه الشروط والاجراءات . وقد بررت لجنتا مجلس النواب هذا الرأى بحجة أن تلك الاجراءات يمكن أن تكون موضع اتفاق بين المجالس فى العقود التى تحرر بينها[*] .

أما القرار الوزارى الذى نصت المادة على أنه يعين شروط التعاون فقد صدر بتاريخ ٢٣ يونيه سنة ١٩٣٥ وفيما يلى حكمه :

م ١ : « عندما يراد أن يشترك مجلس مديرية مع غيره من مجالس المديريات أو المجالس البلدية على اختلاف أنواعها فى عمل من الأعمال العامة التى تعود بالفائدة على المديريات أو المدن أو القرى التى تمثلها تلك المجالس يجب عرض المشروع على وزارة الداخلية وعلى كل مجلس ذى شأن فيه » .

---

(١) تصريح محمود باشا حسن كوكيل مساعد لوزارة الداخلية وعضو باللجنة التحضيرية السابقة .

* نصت المادة ٧١ من قانون البلديات الجديد (الصادر سنة ١٩٤٤) على مثل هذا التعاون بين المجالس القروية المتجاورة ولم تذكر المجالس البلدية ولا مجالس المديريات . وليس لنص المادة ٧١ مقابل فى أحكام المجالس البلدية . ولكنا نعتقد امكان تعميم الحكم اذ لا نص يمنع من ذلك وربما لاتخرج المسألة عن مجرد سهو فى التشريع الجديد بسبب السرعة التى أحاطت بوضعه وبمناقشته فى البرلمان . وبذلك نرى أنه استناداً لنص المادة ٧١ هذه والمادة ٦٠ من قانون مجالس المديريات — أصلا وقياساً — يجوز التعاون بين مختلف المجالس الاقليمية والبلدية دون تفريق .

م ٢ : « ترفع إلى وزارة الداخلية قرارات المجالس فى المشروع مرفقاً بها جميع البيانات والمقايسات والأوراق التى بنيت عليها التقديرات ولا يشرع فى التنفيذ إلا باعتماد وزير الداخلية بعد أخذ رأى اللجنة المنصوص عليها فى المادة ٤٣ من القانون رقم ٢٤ لسنة ١٩٣٤ واللجنة الاستشارية للمجالس البلدية عند الاقتضاء » .

م ٣ : « مع مراعاة أحكام المادة ٦٦ من القانون رقم ٢٤ لسنة ١٩٣٤ والمواد من ٦٢ إلى ٦٥ من لائحة النظام الداخلى لمجالس المديريات الصادر بها قرار وزير الداخلية فى ٢٦ سبتمبر سنة ١٩٣٤ تتولى تنفيذ المشروع وإدارته لجنة تؤلف من رؤساء المجالس المشتركة فيه وعضوين من كل مجلس يعينهما المجلس . ولا يجوز للمجلس أن يستبدل مندوبيه أو أحدهما فى غير الميعاد المنصوص عليه فى المادة ٣٩ من القانون رقم ٢٤ لسنة ١٩٣٤ إلا فى الأحوال الضرورية القصوى وموافقة وزير الداخلية .

« وتكون رياسة اللجنة لأعلى رؤساء المجالس درجة فاذا تساوت الدرجات روعيت الأقدمية . فان غاب الرئيس أو منعه عن العمل مانع حل محله مؤقتاً الرئيس التالى له فى الدرجة والأقدمية .

« وتصدر قرارات اللجنة بأغلبية الأصوات وعند تساوى الآراء يرجح جانب الرئيس .

« وقبل أن ينفض اجتماع اللجنة فى كل مرة تحدد الموعد الذى يعقد فيه الاجتماع التالى » .

م ٤ : « تبلغ مداولات اللجنة وقراراتها إلى وزير الداخلية وإلى المجالس المختصة ولا تنفذ هذه القرارات إلا إذا اعتمدها الوزير » .

م ٥ : « إذا تقرر تصفية المشروع أو إبطاله تولت اللجنة الموكول إليها إدارته أعمال التصفية .

« فاذا اختلفت فيما بينها كان الحكم النهائى لوزير الداخلية » .

*

المؤتمر : وفى النهاية تنوه بفكرة جد موفقة سبق أن اقترحها أحد أعضاء الجمعية العمومية فى سنة ١٩١٢ ، وهى ضرورة عقد مؤتمر سنوى عام تمثل فيه مجالس المديريات

برؤسائها وباثنين من أعضاء كل مجلس ، وذلك للتشاور فى أحسن النظم وفى المسائل المختلفة التى تعنى تلك المجالس . فكم يبعث مثل هذا المؤتمر — إذا تحقق — من روح التنافس والنشاط فى المجالس ومن الحياة والحركة فى إدارة الحكم الذاتى المحلى . . . وحبذا لو أبيح الاشتراك فيه لعدد أكبر من الأعضاء وجعل تنظيم المؤتمر للجنة الاستشارية لتلك المجالس وعهدت برئاسته لرئيس اللجنة المذكورة أى وكيل وزارة الداخلية أو وزيرها . على أنه لا يوجد ما يمنع مطلقاً من الدعوة سنوياً إلى مثل هذا المؤتمر فى ظل النصوص الحالية ، وما من شك فى أن ذلك يتيح الفرصة لإفادة كل مجلس من تجارب غيره ، كما يمكن وزارة الداخلية من توجيه المجالس الوجهة الصحيحة التى قد تطول المكاتبات وتكثر المناقضات بصددها دون جدوى .

* * *

الآن . . . وبعد دراسة الاختصاصات المختلفة للمجالس من حيث موضوعاتها ، نلفت النظر بالذات الى بعض الاعتبارات الختامية العامة مستنتجة من ثنايا الاختصاصات السابقة . هذه الاعتبارات هى :

(ا) أعمال محظورة على المجالس :

وتشمل كما عرفنا الشؤون الداخلة فى اختصاص المجالس البلدية أو الخاصة بموظفى الحكومة وكذلك الرغبات السياسية . وقد نصت على ذلك المادة ٢٧ من قانون سنة ١٩٣٤ التى سبقت دراستها [١] .

*

(ب) مبدأ التخصص :

تخضع مجالس المديريات باعتبارها ممثلة لأشخاص معنوية لمبدأ التخصص . والتخصص هنا إقليمى ، قبل كل شىء ، فلا يجوز أن يتعدى عمل المجلس دائرة مديريته [إلا استثناء فى حالة التعاون بين المجالس على أعمال ذات مصلحة مشتركة كما سبق بالتفصيل] . كما أن التخصص يظهر من ناحية ثانية بالنسبة للأعمال فلا يجوز للمجلس أن يباشر

---

(١) قبله . ص ٣٧١ — ٣٧٢

أموراً حرمت عليه كما ذكرنا . وثالثاً بالنسبة للمسائل المنصوص على اختصاص المجلس بشأنها لا يصح له أن يتجاوز ماحدد له فيها من اختصاص أو إجراءات .

فاذا لم تراع هذه الحدود المختلفة انطبقت المادة ٦٨ التى تقول :

« تكون مداولات مجلس المديرية باطلة ولا يعمل بها إذا جاوز المجلس فيها حدود اختصاصه .

« ويصدر وزير الداخلية قراراً ببطلانها » .

*

(ج) مراعاة المواعيد القانونية :

وذلك لأن المشرع قد حدد مواعيد خاصة يجب أن يبدى المجلس فيها رأيه وإلا أمكن التجاوز عنه . وهذا مانصت عليه المادة ٢٩ من القانون المذكور . وقد سبق بحثها بصدد حق المجالس فى إبداء آراء أو رغبات[1] .

*

(د) حق طلب البيانات والمعلومات :

تنص على ذلك المادة ٢٨ من القانون الحالى (لسنة ١٩٣٤) بقولها :

« للمجلس أن يطلب من الوزارات والمصالح كافة البيانات والمعلومات المتعلقة بالأعمال الداخلة فى اختصاصه .

« وله أيضاً أن يطلب منها انتداب أحد موظفيها لحضور المناقشة فى مسألة معروضة عليه » .

---

(١) قبله . ص ٣٦٩ — ٣٧٠

القسم الثالث

الرقابة على مجالس المديريات

تباشر الدولة رقابة على الأشخاص الادارية التى دونها والمتمتعة بقسط من الاستقلال الذاتى . هـذه الرقابة — التى فصلنا أحكامها فى دراستنا التمهيدية والتى تسمى تجاوزاً « الوصاية الادارية » — تهدف الى عدة أغراض ترجع فى نهايتها الى حماية الصالح العـام القومى والمحلى . ثم هى تنتهج طرقا مختلفة وتلتزم حدوداً مقررة . ولقد رأينا فى القسمين الأول والثانى من هذه الرسالة تفاصيل التشريعات المصرية الخاصة بتنظيم مجالس المديريات منذ إنشائها سنة ١٨٨٣ والمتعلقة بكيفية سير أعمالها وباختصاصاتها . ونستخرج هنـا من ثنايا الدراسات السابقة نوع ومدى رقابة الحـكومة المركزية على المجالس المذكورة فى مختلف مراحلها وصورها . وأول مرحلة لاشراف الحـكومة على مجالس المديريات تتصل بنشأتها ، فالدولة هى التى أنشأت هذه المجالس سنة ١٨٨٣ ثم اعتبرتها أشخاصاً معنوية خاضعة للقانون العام منذ صدور القانون رقم ٢٢ لسنة ١٩٠٩ . أما قبل ذلك فلم يكن هنالك اعتراف صريح ولا ضمنى بهذه الشخصية . ولقد أعيد اعتراف سنة ١٩٠٩ بصيغته فى القانون النظامى الرقيم أول يوليه سنة ١٩١٣ ثم ظل الأمر على هذا النحو حتى وضع بالاعتراف نص صريح آخر فى صلب الدستور سنة ١٩٢٣

ويلاحظ فى هذا الخصوص وجود فارق بين اعتراف سنة ١٩٠٩ (المعاد حرفياً سنة ١٩١٣) وبين اعتراف الدستور سنة ١٩٢٣ . ففى سنتى ١٩٠٩ و ١٩١٣ اعترف المشرع بالشخصية « لمجالس المديريات » مع أنها ليست إلا الهيئة الممثلة للشخص المعنوى الحقيقى وهو « المديرية » ذاتها ، فخلط النص على هذا النحو بين الشخص المعنوى وبين الهيئة الممثلة له ، وكان معنى ذلك الخلط — إن صح الأخذ به — ان الشخصية المعنوية يجب أن تزول بحل مجلس المديرية ، فتزول معها جميع نتائجها القانونية [1] . ولـكن الدستور أصلح هذه الصياغة فجعل الشخصية « للمديرية » .

(١) كانت الصياغة خاطئة اذن ولـكنها طبقت على وضعها الصحيح حتى قبل الدستور .

ويلاحظ كذلك أن الاعتراف الوارد بالمادة ١٣٢ من دستور سنة ١٩٢٣ قد أخذ به حرفياً دستور سنة ١٩٣٠ (م ١٢١) ، وهو الدستور الذى ألغى سنة ١٩٣٤ ليحل محله دستور سنة ١٩٢٣ . أما نص المادة ١٣٢ فيقول : « تعتبر المديريات ... فيما يختص بمباشرة حقوقها أشخاصاً معنوية وفقاً للقانون العام بالشروط التى يقررها القانون .

« وتمثلها مجالس المديريات ....

ويعين القانون حدود اختصاصها .... »

بذلك يجعل الدستور أيضاً تمثيل المديريات بواسطة مجالسها ، وقد نص القانون الحالى رقم ٢٤ لسنة ١٩٣٤ على أن يقوم المدير بتمثيل هذه المجالس . فالمديرية إذن يمثلها دستوريا مجلسها ، وهذا المجلس يمثله قانوناً المدير ، فان غاب أو منعه مانع ناب عنه وكيل المديرية .

وعند حدود هذا النوع من التنظيم العام تقف رقابة السلطة التشريعية على مجالس المديريات فى مصر الى جانب إشرافها السياسى العام ، وهذه السلطة لا تصدر فى مصر ، كما فى انجلترا ، تشريعات خاصة باحدى الهيئات المحلية بالذات ، أو ببعض منها مما سبق الكلام عنه . أما رقابة السلطة القضائية فمحدودة بالمادتين ١٥ / ٤٣ من لائحة ترتيب المحاكم كما ذكرنا (*) . أما السلطة التنفيذية فرقابتها هى التى تعنينا بالذات فى النظام المصرى ، ونعنى على وجه الخصوص بالرقابة الفردية نظراً لكون الرقابة اللائحية لا تثير إشكالا خاصا فى هذا المقام . وتشمل هذه الرقابة :

(أولا) الرقابة على نفس المجالس ، وتتضمن:

١ — حق التعيين :

يطبق هذا الحق فى مجالس المديريات المصرية تطبيقا رحبا ، كما رأينا فى الجزء الخاص بتنظيم تلك المجالس . ففى القانون الأول الصادر أول مايو سنة ١٨٨٣ كان بمجلس المديرية عضوان معينان بحكم وظائفهما (وهما المدير وباشمهندس المديرية وكانا يشتركان

* مع ملاحظة أن قانون مجلس الدولة رقم ١١٢ لسنة ١٩٤٦ قد أدخل فى مصر قضاء الالغاء .

فى المداولات بصوت معدود فيها) . ولكننا عرفنا أنه منذ صدور القانون رقم ٢٢ لسنة ١٩٠٩ قضى المشرع على عضوية أحدهما (الباشمهندس) وأبقى على عضوية الآخر (المدير) ، وبقى الحال كذلك حتى صدر القانون الحالى رقم ٢٤ لسنة ١٩٣٤ الذى أضاف الى عضوية المدير (المتمتع بصوت معدود فى كل المداولات) عضوية ستة أعضاء يمثلون الوزارات الست المنصوص عليها فى المادة الثانية من القانون المذكور ، على أن يتمتع هؤلاء الأعضاء بصوت معدود فى المداولات التى تهم الوزارت التى يمثلونها فقط . أما سائر الوزارات فليس لها إلا أن تندب عنها مندوبين يشتركون فى المداولات التى تهم هذه الوزارات دون أن يكون لهم رأى معدود فيها .

تضاف إلى ذلك التعينات الخاصة ببعض اللجان وغيرها مما ستتناوله بعد قليل . ولا نجد للحكومة سلطة كهذه فى التعيين فى مجالس المديريات بفرنسا أو انجلترا أو بلجيكا مثلا . فما هو مدى هذا النوع الخاص من الرقابة على مجالس المديريات المصرية ..؟

(١) المدير :

المدير — منذ إنشاء مجالس المديريات سنة ١٨٨٣ حتى اليوم — هو عامل التنفيذ بالمديرية وعضو فى المجلس بحكم وظيفته وبقوة القانون بحيث لا يحتاج إلى صدور قرار خاص بذلك . وهو منذ ذلك التاريخ كذلك يتمتع بالعضوية فى كل لجان المجلس ، وفوق هذا وذاك نرى المشرع وقد خصه برئاسة مجلس المديرية وبتمثيله مع كل ما يتصل بتلك الصفات من اختصاصات سبقت دراستها ، فان غاب أو منعه مانع ، ناب عنه فى مباشرتها وكيل المديرية (المادة الثانية من القانون الحالى[1]) .

كما نذكر من ناحية أخرى حكم المادة التاسعة والثلاثين من القانون القائلة : « وللمدير أو وكيله الاشتراك فى أعمال لجان المجلس ويرأس كل جلسة يحضرها . فاذا لم يحضر أحدهما جلسة انتخبت اللجنة أحد أعضائها للرياسة » .

---

(١) ظاهر أننا عند ما نقول « القانون الحالى » أو « القانون » دون بيان انما نقصد القانون الأساسى للمجالس رقم ٢٤ الصادر فى ١٠ يونيه سنة ١٩٣٤

ولقد أبدينا بالتفصيل أوجه اعتراضنا على عضوية ورئاسة المدير لمجلس المديرية وذلك رغم تأييدنا لبقائه عامل التنفيذ بالنسبة لقرارات هذا المجلس . ولقد بينا كيف أن عضويته لهذا المجلس لا تحقق — من ناحية — الحكمة المتعددة الوجوه التى يقوم عليها مبدأ التعيين فى المجالس اللامركزية . كما أوضحنا من ناحية أخرى — مستعينين بتصريحات رجال سبق لهم التمتع بعضوية مجالس المديريات السنين الطوال — أن فى وجود المدير عضواً ورئيساً للمجلس اضعافاً كبيراً إن لم نقل قضاء تاما على حرية الأعضاء ، مما يطعن صميم اللامركزية الادارية ويصيب فكرة الديمقراطية بصفة عامة ، ويجعل النظام المحلى اسما على غير مسمى . فلتمثل وزارة الداخلية فى المجلس بعضو ذى صوت معدود فى المداولات التى تهم هذه الوزارة ، كما هو الشأن بالنسبة لممثلى الوزارات الأخرى المنصوص عليها بالمادة الثانية السابقة الذكر . وليكن ممثل هذه الوزارة وكيل المديرية لا المدير ، فقد رأينا أنه أقرب إلى حكمة التعيين بمجلس المديرية خصوصاً وأن وكيل المديرية — على حد تعبير البعض — « فى الواقع لا عمل له فيحسن أن يشتغل برئاسة المجلس [1] » .

هذا بخصوص العضوية أما بخصوص الرئاسة فقد بينا أن الأفضل جعلها تقوم من ناحية على أساس الانتخاب باعطاء المجلس (بما فيه الأعضاء المعينون) الحق فى انتخاب ثلاثة من بين أعضائه المنتخبين يرشحهم للرياسة فيختار مجلس الوزراء من يراه أصلحهم لها ، وذلك على التفصيل السابق بيانه .

على هذا النحو تكون الرقابة التى تتضمنها سلطة التعيين رقابة معقولة لا شح فيها ولا إسراف.

(ب) الأعضاء الممثلون لبعض الوزارات :

هذه الوزارات ست هى وزارات المالية والزراعة والصحة العمومية والمعارف العمومية والأشغال العمومية والمواصلات . فلكل من هذه الوزارات أن تعين عضواً فى المجلس بحكم وظيفته مع حقها فى تعيين مندوبين آخرين إذا اقتضى الحال ، دون أن يكون لممثل أو لممثلى الوزارة الواحدة أكثر من صوت واحد فى المداولات

(١) ملخص أعمال اللجنة التحضيرية المؤلفة فى ١٩٢٦/١٢/١٦ ، المرجع السابق ، ص ١٠ (كلمة حافظ عفيفى باشا) . وراجع قبله ص ١٠٤ — ١١٠

التى تهم الوزارة . وهذا لا يمنع قانوناً من اشتراكهم فى المداولات التى لا تهم وزاراتهم وإنما لا يكون لهم رأى معدود فيها .

ويلاحظ فيما يتعلق بهؤلاء الأعضاء أنهم — بنص المادة التاسعة والثلاثين — أعضاء فى اللجان المكلفة بمسائل تدخل فى اختصاصهم .

هذه التعيينات فى مجموعها تحقق للحكومة قدراً كبيراً من الرقابة على مجالس المديريات . ونرى أن هذا النوع من تدخل الحكومة المركزية يسد فراغاً نخشى حدوثه ان نحن اعتمدنا فى مصر اليوم على الانتخاب دون التعيين فى المجالس المذكورة . هذا فضلا عما تبيناه من أن العمل لم يثبت خطراً يذكر من وجود هؤلاء الأعضاء المعينين على خلاف المدير كما رأينا .

(ج) مندوبو الوزارات غير الممثلة :

هذه الوزارات لم يرد لها ذكر فى المادة الثانية من القانون (وهى وزارات العدل والخارجية والأوقاف والتجارة والصناعة والدفاع) . فهنا اكتفى المشرع بالنص فى المادة الثالثة والثلاثين على أن يكون للوزارة حق تعيين مندوب أو أكثر عند النظر فى أمر يتعلق بها ، فيشتركون فى المداولات دون رأى معدود فيها . ونقترح اعطاء هؤلاء المندوبين صوتا معدوداً فى هذه المداولات التى أرسلوا من أجلها بالذات وما دام مفروضاً — بنص القانون — أن هذه المداولات تختص بأمر يتعلق بهذه الوزارات ، فلا محل إزاء ذلك لحرمانها من الحق الذى سبق الاعتراف به للوزارات الأخرى لنفس هذا الاعتبار .

هذا من ناحية ، ومن ناحية أخرى — ولنفس هذا السبب — كان يجب إعطاء هؤلاء المندوبين بصراحة حق الاشتراك فى اللجان المكلفة بمسائل تدخل فى اختصاصهم . أما الآن ، فما دامت جلسات اللجان سرية بنص المادة ٤١ ، وما دامت عضويتها لم تمنح فى المادة ٣٩ الا « للأعضاء المعينين بحكم وظائفهم » فان هذا الحق لا يمكن اقراره إلا بالتوسع فى القياس ، وهذا ما نميل اليه مجاراة للاعتبارات السابقة وحتى نسوى فى ذلك بين المندوبين والأعضاء ما دام مفروضا فى الحالين ان المجلس يبحث أموراً تهم الوزارة الممثلة على هذا النحو أو ذاك ، خصوصاً وأنه لا صوت للمندوب .

(د) أعضاء معينون فى بعض لجان المجلس :

إلى جانب ما سبق من حالات التعيين بمجلس المديرية واجه المشرع حالات أخرى قصر فيها التعيين على عضوية إحدى لجان المجلس، فنصت — أولا — المادة الرابعة عشرة من القانون (رقم ٢٤ لسنة ١٩٣٤) على أن تعين فى كل سنة لجنة بمجلس المديرية من ثلاثة من أعضاء المجلس ومن ثلاثة أعضاء آخرين من موظفى الحكومة المعينين هم المدير، وقاض ووكيل نيابة يعينهما وزير العدل، ويكون المدير رئيساً لهذه اللجنة، فان غاب أو منعه مانع رأسها وكيل المديرية، وإذا غاب الاثنان كانت الرئاسة للقاضى. هذه اللجنة هى التى تفصل نهائياً فى الشكاوى الخاصة بتوزيع رسوم الخفر اللازمة لحراسة المدينة أو القرية على مساكنها مما سبق أن بحثناه[1].

ولهذه التعينات أهمية خاصة فى هذا الشأن بسبب ما لهذه اللجنة من سلطة استثنائية، إذ أنها وإن كانت إحدى لجان المجلس إلا أن أعمالها نهائية، فلا تسرى عليها القواعد التى تنتظم أعمال سائر اللجان من حيث الخضوع لرأيه.

إلى جانب ذلك تنص المادة ١٨ من قانون التعليم الأولى (رقم ٤٦ لسنة ١٩٣٣) على أن يشكل كل مجلس مديرية من أعضائه لجنة استشارية لشئون التعليم الأولى وأن يضم إلى هذه اللجنة كأعضاء فيها موظفان فنيان على الأقل من الموظفين التابعين لوزارة المعارف العمومية. ولكن يلاحظ أن هذه اللجنة تخضع قراراتها — كسائر اللجان — للمجلس فى النهاية.

وتصح الاشارة هنا إلى أن مجلس التأديب الخاص بموظفى ومستخدمى مجالس المديريات (المنصوص عليه فى المادة ٦٥ من لائحة النظام الداخلى لمجالس المديريات الصادرة فى ٢٦ سبتمبر سنة ١٩٣٤ والمعدلة بقرار مجلس الوزراء المؤرخ ١٨ سبتمبر سنة ١٩٣٥) مكون كله من أعضاء معينين لا دخل لمجلس المديرية فى اختيارهم أو فى اختيار أعضاء إلى جانبهم.

---

(١) قبله ص ٣٥٢ وما بعدها.

ولا ننسى فى هذا المقام أن المشرع قد أخضع شؤون موظفيه ومستخدميه لسلطة الحكومة (المدير ووزير الداخلية) . كما أنه قد واجه من ناحية أخرى حالات يمكن أن يقوم فيها موظفو الدولة بأداء أعمال لمجلس المديرية ، حيث نصت المادة التاسعة والستون من اللائحة الداخلية السالفة الذكر على أن « لا تمنح أية مكافأة أو أجر لأحد موظفى الحكومة على عمل أداه للمجلس إلا بموافقة وزير الداخلية ومصادقة الجهات المختصة » .

وقبل أن نختتم كلامنا عن سلطة التعيين التى نحن بصددها يجب أن نشير إلى أنه فى حالة حل مجلس المديرية يصدر وزير الداخلية فور صدور مرسوم الحل قراراً بتأليف لجنة تقوم أساساً مقام المجلس فى الأعمال المستعجلة ، وتتكون برأى الوزير ووفقاً للمادة ٧٣ (من قانون سنة ١٩٣٤) كما سبق أن فصلنا [1] .

هذا هو الميدان المتسع الذى أخذ فيه المشرع المصرى بمبدأ التعيين بمجالس المديريات وهو توسع تبرره فى رأينا — وفى الحدود السابقة — ظروف بلادنا الآن مع توكيد انه توسع يحقق للحكومة المركزية رقابة دقيقة جداً على مجالس المديريات ، فليكن هذا نصب أعيننا عند دراسة أوجه الرقابة الأخرى حتى يسمح بعدم تضييق الخناق على هذه المجالس فيما يتعلق بقوة القرارات التى تتخذها كما سنرى .

٢ — حق عزل الأعضاء ووقفهم :

قد تصل سلطة الحكومة المركزية إلى درجة عزل الأعضاء المنتخبين بالهيئات ذات النظام اللامركزى مما يقضى فى الواقع على حريتهم فى العمل واستقلالهم فى الرأى . وقد أخذ بهذه القاعدة الدستور الفرنسى الصادر فى السنة الثالثة للثورة عندما أراد أن يقوى يد الحكومة المركزية على إدارة الاقاليم (المادة ١٩٦) .

أما فى مصر فوفقاً لنص المادة ٧٠ (من قانون سنة ١٩٣٤) لا يجوز عزل أحد أعضاء مجالس المديريات المنتخبين إلا بمرسوم يصدر بناء على طلب مجلس الوزراء ، وإثر قرار يصدر من مجلس المديرية بأغلبية ثلثى الأعضاء ، وذلك على التفصيل السابق لنا بيانه .

---

(١) قبله . ص ٢٢٦ — ٢٢٨

والذى يهمنا فى هـذا المقام — مقام الرقابة الادارية — هو أن نلفت النظر إلى أن إيراد هـذه الرقابة هنا يجب ألا يخفى حقيقتها ، فهى لا تنصب فى الواقع على العضو نفسه بقدر انصبابها على قرار المجلس . بمعنى أنهـا ليست سلطة للحكومة على العضو بل هى ضمان له وقيد يرد على قرار المجلس وسلطته .

وتلحق بحالة العزل حالات ابطال الانتخاب وحالات سقوط العضوية لأسبابه المختلفة . ففى كل هذه الحالات وتلك (ووفقاً لنص المادة الثالثة عشرة من قانون الانتخاب الخاص بمجالس المديريات رقم ٦٨ لسنة ١٩٣٦) يكون السقوط بقرار من وزير الداخلية ، مع جواز أن يطعن العضو فيه أمام المحـكمة الابتدائية الـكائن بدائرتها مجلس المديرية فى ظرف خمسة عشر يوماً من تاريخ إعلانه بقرار الوزير ، ويوقف الطعن تنفيذ القرار الوزارى إلا إذا كان مبنياً على حكم نهائى .

أما الأعضاء المعينون فيخضعون فى عزلهم كما فى تعيينهم للقواعد الخاصة بموظفى الحـكومة .

أما سلطة الوقف بالنسبة لعضو مجلس المديرية المنتخب فتتضمن رقابة حقيقية على العضو ، ثم هى فوق ذلك موكولة إلى تقـدير الحـكومة وبالذات إلى تقدير وزير الداخلية الذى يمكنه دائمـا وقف العضو المنتخب ما دام أمر عزله معروضاً على المجلس . هذا مع ملاحظة أنه يمكن للحكومة أن تعرض أمر أى عضو على المجلس طالبة عزله وبالتالى تخلق لنفسهـا الحق فى إيقافه . وقد يكون الإيقاف كل ما تبتغيه الحـكومة فى ظرف معين . كما يلاحظ ان هذا الايقاف يستمر إلى اليوم الذى يتخذ فيه المجلس قراراً بشأن العضو الموقوف .

ولقد بينا من قبل ما فى هذا النص من خطر إذ يمكن الحـكومة من استبعاد العضو المنتخب لمدة قد يطول أجلها إذا ما لجأت الحـكومة إلى تأخير صدور قرار المجلس فى شأن العضو المعروض أمره عليه . ولذلك رأينا أن يكون أثر هذا الايقاف مقصوراً على المداولات المتعلقة بأمر العزل دون غيرها [1] .

---

(١) قبله . ص ٢٢٤ — ٢٢٥

أما إيقاف مجلس المديرية كهيئة فلم يواجهه المشرع المصرى . ولذلك يجب تقرير عدم جواز هذا الايقاف فى مصر . على أنه يمكن أن نذكر حالة خاصة بايقاف جلسة المجلس لا المجلس ذاته ، وهى الحالة التى وردت بالمادة الثلاثين من لائحة النظام الداخلى لمجالس المديريات ونصها :

« إذا اضطرب النظام ولم يتمكن الرئيس من اقراره أعلن عزمه على وقف الجلسة ، فان لم يستقر النظام وقفها مدة لا تزيد على ساعة ، فان استمر اضطراب النظام بعد إعادة الجلسة أجلها الرئيس إلى يوم آخر » .

٣ — حق حل مجلس المديرية :

لم يغفل المشرع المصرى منذ سنة ١٨٨٣ الاعتراف للحكومة بسلطة حل مجلس المديرية بمرسوم . ولقد اشترط هـذا المشرع منذ قانون سنة ١٩٠٩ حتى اليوم أن يبين هذا المرسوم أسباب الحل . كما ان القانون المصرى ظل منذ إنشاء مجالس المديريات حتى اليوم أميناً على تحتيم إجراء الانتخابات الجديدة فى بحر ثلاثة أشهر من تاريخ الحل . فاذا ماصدر مرسوم الحل وجب وفقاً للمادة ٧٣ (ق رقم ٢٤ لسنة ١٩٣٤) أن يصدر وزير الداخلية قراراً بتأليف لجنة إدارية مؤقتة على التفصيل السابق [١] .

(ثانياً) الرقابة على أعمال المجالس . وتتضمن رقابة عامة توجيهية أو خاصة فردية . وذلك على النحو التالى :

١ — الرقابة العامة التوجيهية على أعمال مجالس المديريات :

هذه الرقابة عبارة عن تعليمات وارشادات تصدرها السلطة العليا — وهى الدولة هنا — وتوجهها لسلطة دونها متمتعة بالنظام اللامركزى (كمجالس المديريات) رغبة فى حملها على حسن القيام بأعمالها . وترجع أصول هذا النوع من الرقابة بفرنسا إلى العهد الذى كان يخضع فيه ممثلو كل الهيئات المحلية لقاعدة تبعيـة المرءوس لرئيسه (hiérarchie) ، [٢] فكان شأنهم فى ذلك شأن موظفى الحكومة . وكانت هذه التعليمات

(١) قبله . ص ٢٢٦ — ٢٢٨

(٢) Maspetiol et Laroque المرجع السابق . ص ٣٠٦ وما بعدها .

فى وقتها فى مقام الخطابات الدورية التى يوجهها الآن الوزراء ورؤساء المصالح فى كل لحظة لمن هم تحت رئاستهم من الموظفين . هذه التعليمات استمرت معمولا بها فى فرنسا حتى بعد القضاء على النظام المركزى المتطرف الذى تميزت به الامبراطورية الأولى ورغم عودة النظم اللامركزية إلى الظهور ، ولكن تغيرت صفة هذه التعليمات وطبيعتها حتما لأنها ان اتفقت مع نظام مركزى يقوم على فكرة « التبعية » فانها صعبة التوافق مع الرقابة (أو الوصاية) الادارية المصاحبة للامركزية .

وإذا رجعنا إلى القانون المصرى الخاص بمجالس المديريات (الصادر سنة ١٩٣٤) نجده لم يضع نصاً عاماً شاملا لهذا النوع من الرقابة (أى بواسطة لوائح وتعليمات عامة) ، اللهم إلا اشارته أساساً فى النص الفرنسى فقط للمادة الثامنة والستين إلى ضرورة مباشرة المجلس لسلطاته « وفقا للقوانين واللوائح المعمول بها[1] » .

كما يلاحظ أن المادة ٧٧ من هذا القانون تنص على أن يصدر وزير الداخلية القرارات اللازمة لتنفيذ القانون المذكور . وقد أصدر وزير الداخلية فى هذا الشأن قراره المؤرخ ٢٦ سبتمبر سنة ١٩٣٤ والمتضمن للائحة النظام الداخلى لمجالس المديريات ولطريقة السير فى أعمالها . وقد واجهت تلك اللائحة التعليمات والمنشورات التوجيهية بالذات فى بعض نصوصها حيث تقول :

م ٧٠ : « يتبع المجلس التعليمات التى تصدر اليه من وزارة الداخلية بشأن نظام التحرير ومسك الدفاتر وإنشاء الملفات والمحفوظات » .

م ٧١ : « لكل وزارة أن تصدر لادارة المجلس ، بواسطة وزارة الداخلية ، ما تراه من التعليمات والارشادات خاصاً بسير العمل الذى له علاقة بتلك الوزارة أو لها حق الاشراف عليه » .

---

(١) سقطت هذه العبارة من النص العربى ولذا حملناها على مجرد السهو وأخذنا — كما سنرى — بالنص الفرنسى لأنه أصدق تعبيراً عن قصد المشرع فى اعتقادنا . ونلفت النظر الى الفوارق المعروفة بين اللوائح بالمعنى الفنى الدقيق — وهى التى يتعدى أثرها الى الجمهور فيحتج بها أمام القضاء ، وبين هذه المنشورات والتعليمات وما اليها — مما تسمى لوائح داخلية — وليست لها الحجية السابقة .

إلى جانب ذلك نجد القانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٣٣ الخاص بالتعليم الأولى — والذى ألقى عبء هذا التعليم على مجالس المديريات على النحو السابق تفصيله — ينص فى مادته الثانية عشرة على أن يؤدى مجلس المديرية هذه المهمة طبقاً لأحكام هذا القانون « ولما يصدره وزير المعارف العمومية من القرارات والمنشورات » .

ففى حدود مثل هذه النصوص الصريحة تستعمل الحكومة المركزية رقابة عامة تنظيمية على مجالس المديريات المصرية ، أنما فيما وراء هذه الحدود المنصوص عليها صراحة ليس هنالك ما يمنع الحكومة المركزية من التطوع بارسال تعليمات لهذه المجالس يكون المقصود منها مجرد انارة السبيل أمامها دون أن تكون لها صفة الأمر . فيكون للمجالس إذن مطلق الحرية فى الأخذ بهذه التعليمات أو طرحها دون أن تعتبر بذلك مخالفة للقانون ، بل تعتبر مخالفة للقانون كل محاولة لجعل هذه التعليمات ملزمة .

ويجب ألا تكون هذه القاعدة موضع شك ، إذ من المسلم به أنه لا يمكن لأية سلطة مباشرة الرقابة التى نحن بصددها إلا بنص يبيح لها ذلك صراحة ، فاذا انعدم هذا النص وجب أن تكون لهذه التعليمات صفة النصح والارشاد لا الأمر والالزام . ويجب ألا نغفل ما لهذه الارشادات والتعليمات سواء كانت إلزامية أو غير إلزامية من فائدة فى بلادنا حيث نجد مجالس المديريات لا تزال فى حاجة اليها .

٢ — الرقابة الخاصة الفردية على أعمال مجالس المديريات :

هنا تنصب الرقابة على عمل خاص قام به مجلس المديرية فتحد قوة هذا العمل الذى يكون إيجابياً أو سلبياً :

(أ) الرقابة على الأعمال الإيجابية :

تنصب هذه الرقابة على العمل الإيجابى ذاته أو على آثاره أى طرق تنفيذه :

١ — الرقابة على ذات الأعمال ، وتشمل :

[أ] حق الإذن أو التصديق : لقد رأينا فى دراستنا التمهيدية السابقة أن هذا الحق مطبق فى مصر بكثير من التوسع إن لم نقل بالكثير من المغالاة ، فقد اشترط

تصديق الحكومة المركزية أو إذنها مقدماً فى كثير جداً من الحالات التى كان يصح بل يجب أن تعطى لمجلس المديرية فيها سلطة أوسع من ذلك بكثير . فحق التصديق أو الاذن يترك سلطة التقرير للحكومة المركزية فتصدق أو تأذن إذا رأت من المناسب ذلك فهى إذن رقابة «مناسبة» أو «ملاءمة[1]» ، وهى — كما سبق أن بينا — لا تترك للمجالس فى الواقع إلا الاقتراح ، فاذا قدرت الحكومة أن هذا الاقتراح فى غير محله أو أنه جاء فى غير أوانه أو أن المجلس لم يحسن تقدير الظروف المختلفة ولم يقدر تماما العواقب التى تترتب على القرار الذى اتخذه ، اكتفت بمجرد الامتناع عن التصديق أو رفض الاذن أو جعلت هذا مرهونا بتعديل المجلس قراره على النحو الذى تراه[2] .

على هذا النحو تستطيع الهيئة التى لها رقابة التصديق الوصول الى تعديل القرار المحتاج الى هذا التصديق ، وذلك رغم ان القاعدة أن رقابة التصديق لا تتضمن سلطة التعديل ، ولكنها عملا قد تؤدى الى التعديل على النحو السابق . وفضلا عن هذا فان رقابة التصديق قد تتضمن سلطة التعديل بناء على نص صريح ، وهذا ما أخذ به المشرع المصرى فى حالات سيأتى ذكرها بعد قليل .

على أننا إذا أمعنا النظر وجدنا أن القرار الخاضع للتصديق أضعف فى مصر من مجرد الرغبة التى يتقدم بها المجلس فى أمر لم ينص المشرع بصفة خاصة على جعله من اختصاصات مجالس المديريات ، وذلك لأن المادة ٢٦ الخاصة بالرغبات قد فرضت « على الحكومة إذا لم تأخذ بتلك الرغبات أن تبين للمجلس الأسباب التى دعت إلى ذلك ، وللمجلس فى هذه الحالة أن يرد على بيان الحكومة ، ولا تكون الحكومة مقيدة بهذا الرد » . هذا النص يقوى من أهمية الرغبات البسيطة ويجعلها أقوى من قرار المجلس الخاضع لتصديق الحكومة إذ فى هذه الحالة الثانية يمكن الحكومة ألا تأخذ بوجهة نظر المجلس دون إلزامها ببيان أسباب ذلك ودون إمكان المجلس بالتالى الرد على بيانها ، وذلك رغم أن المفروض وجوب إعطاء المجلس فى هذه الحالة اختصاصاً

---

(١) opportunité .

(٢) Maspetiol et Laroque المرجع السابق ص ١٠٢

أقوى وأوضح منه فى حالة مجرد الرغبات فى أمور عامة لم ير المشرع أنها من الأهمية لمجالس المديريات بحيث يجب النص عليها ضمن اختصاصاتها على وجه الخصوص . لذلك نرى وجوب النص على سريان حكم المادة ٢٦ السابقة على كل الحالات التى ترفض فيها الحكومة المركزية التصديق على قرار مجلس المديرية أو الإذن به . ولغرابة الوضع الحالى — حسب التفسير السابق — نرى أن تلتزم الحكومة حدود المادة ٢٦ المذكورة فى حالات عدم الإذن أو عدم التصديق، وذلك بطريق القياس من باب أولى .

أما فى فرنسا فان رقابة التصديق أو الإذن التى نحن بصددها لم تعد لها منذ أمد بعيد قيمة عملية تذكر .

ولبيان مدى الأخذ بهذه الرقابة فى مصر نشير إلى حالاتها الآتية المقررة وفقاً للقوانين المعمول بها الآن :

حالات تجب فيها مصادقة أو إذن مجلس الوزراء :

١ — الضرائب الاضافية : قرار مجلس المديرية المقرر لضرائب إضافية فوق نسبة ٨ ٪ حتى ١١ ٪ من ضريبة الأطيان التى تتقاضاها الحكومة فى المديرية . (م ١٩ ق سنة ١٩٣٤) . وكذلك الضرائب التى تضاف إلى أية ضريبة عامة أخرى بالمديرية أياً كانت نسبة الضريبة الاضافية . (م ٢٠) .

ومن ناحية أخرى ، إذا أصدر مجلس المديرية — بعد صدور المرسوم باعتماد الضرائب الاضافية من أى نوع كانت — قراراً بتخفيض هذه الضرائب أو تقصير أجل سريانها أو الغائها فان هذا القرار لا يكون نافذاً كذلك إلا بعد مصادقة مجلس الوزراء وصدور مرسوم آخر بذلك .

٢ — التنازل عن بعض الحقوق : فى الحدود المنصوص عليها بالمادة الثانية والستين من القانون السابق الذكر لا يجوز لمجلس المديرية بدون مصادقة مجلس الوزراء التنازل عن حقوقه فى الأموال والمنشآت والمؤسسات التى يملكها أو يقوم بادارتها .

٣ — القيام بالمصالح العمومية والأعمال النافعة للمديرية : اشترطت المادة ٦٣ كذلك مصادقة مجلس الوزراء لكى يقوم مجلس المديرية بعمل من الأعمال ذات المنفعة العامة أو التى تعود بالنفع على المديرية ، إنما يلاحظ ما سبق من أن هذا النص لم يقصد به فى الواقع إلا الأعمال ذات الصبغة التجارية [١] .

٤ — القروض والتعهدات : اشترطت المادة ٦٥ مصادقة مجلس الوزراء على عقد مجلس المديرية قرضا أو تعهده بالتزام يترتب عليه مصروفات فى ميزانيته لسنة أو سنوات مالية مقبلة .

حالات تجب فيها مصادقة وزير الداخلية :

١ — فى مسائل الخفراء : قرار مجلس المديرية المحدد لعدد الخفراء اللازمين لحراسة كل مدينة أو قرية فى المديرية ما عدا المدن والقرى التى لها مجالس بلدية . وكذلك تعيين المجلس درجات هؤلاء الخفراء وتقديره لأجورهم التى يجب أن يراعى فى شأنها معدل الأجور الجارية فى أنحاء المديرية (م ١٤ ق سنة ١٩٣٤) .

٢ — الميزانية : بناء على نص المادة الثالثة والأربعين يصدر باعتماد الميزانية الخاصة بالمديرية قرار من وزير الداخلية بعد أخذ رأى اللجنة الاستشارية المنصوص على كيفية تكوينها فى تلك المادة .

---

(١) نص المذكرة الايضاحية قاطع الدلالة فى هذا الشأن حيث يقول :

« اشترطت موافقة مجلس الوزراء قبل أن يباشر مجلس المديرية أعمالا تجارية (المادة ٦٩ من المشروع) وفى هذا ضمان لعدم دخول مجالس المديريات فى مغامرات قد تذهب بأموالها المجموعة من دافعى الضرائب .

وقد يرى أن فى اشتغال مجالس المديريات بالأعمال التجارية خروجا عن مهمتها التى وجدت من أجلها ، وهذا صحيح فى عمومه لولا أن فى الكثير من الأعمال — حتى ذات الصبغة التجارية المحضة — ما يكون له أثر كبير فى اصلاح المديرية وتحسين أحوالها ، وما قد يكون فى القيام به ربح مضمون يمكن استخدامه فى الصرف على ما يقوم عليه المجلس من المرافق العامة . فخطوط المواصلات البرية والبحرية ، والفنادق ، والملاهى ، والأسواق ، كل هذه أعمال تجارية فى ظاهرها ولكنها قد تكون لازمة فى بعض الأحوال .

لذلك رؤى — بدلا من النص فى مشروع القانون على تحريم القيام بهذه الأعمال على المجالس — أن تشترط موافقة مجلس الوزراء قبل مباشرتها . ولمجلس الوزراء بعد أن يفحص الموضوع ويقدر ما له وما عليه فى ضوء الظروف والملابسات والتجارب أن يوافق أو لا يوافق عليه » .

٣ — الاعتمادات الاضافية ونقل الاعتمادات : يجب أن يعرض على وزارة الداخلية بناء على طلب مجلس المديرية كل مصروف غير وارد فى الميزانية أو زائد على التقديرات الواردة فيها وكل مبلغ يراد نقله من باب إلى آخر من أبواب الميزانية أو من بند إلى آخر فى باب الأعمال الجديدة ، فيصدر وزير الداخلية التصريح اللازم بقرار منه بعد أخذ رأى اللجنة الاستشارية السابق ذكرها .

٤ — الحساب الختامى : يعتمده وزير الداخلية بقرار منه بعد أخذ اللجنة الاستشارية السابق التنويه عنها .

٥ — قبول التبرعات : يجب وفقاً للمادة ٦١ إذن وزير الداخلية بقبول مجلس المديرية التبرعات التى ترد إليه من طريق الوقف والوصايا والهبات وغيرها وكذلك للتصرف فى هذه الأموال أو تغيير تخصيصها .

٦ — المشروعات : تشترط المادة ٦٦ من القانون أن يعرض مجلس المديرية التصميات والمقايسات الخاصة بمشروعات تزيد قيمتها على ٢٠٠ جنيه على وزارة الداخلية لفحصها واعتمادها مقدماً .

[ب] حق إيقاف أو إبطال القرارات : تكلمنا فى القسم التمهيدى الخاص « باللامركزية » عن هذه الصورة من الرقابة وعن أحكامها [1] . والآن ، ونحن نتحدث عن تطبيق الرقابة على مجالس المديريات المصرية بالذات ، نجد المشرع لم يأخذ بفكرة « ابطال » القرارات (annulation) بل توسع فى رقابة « الملاءمة » أعنى التصديق الصريح ، كما أضاف عدة حالات للبطلان بقوة القانون (nullité de plein droit) . ففى هذه الحالات يقرر القانون البطلان دون توقف ذلك على أى عمل إيجابى أو سلبى . وان اشترط اتخاذ إجراء ما بهذا الشأن فانما يكون ذلك لمجرد تقرير هذا البطلان لا لخلقه . فليس البطلان فى ذاته مرهوناً بهذا الاجراء بل هو سابق عليه ، وبذلك لا يكون الاجراء الصادر بالبطلان عملا مبطلا (acte annulant) وإنما يعلن فقط بطلاناً موجوداً (declarant nul) .

(١) قبله . ص ٦٨ — ٧٠

أما الحالات المتضمنة لبطلان قرارات مجالس المديريات المصرية بقوة القانون فهى :

١ — البطلان بقوة القانون بسبب عدم الاختصاص (incompétence) : وعدم الاختصاص — كما يقول الأستاذ رولان — معناه مباشرة الشخص أموراً خارجة عن اختصاصه لذاتها أو لتعلقها بزمان أو بمكان لا تمتد اليهما سلطة هذا الشخص [١] ونجد فى مصر أساس هذا الشرط بالنسبة لأعمال مجالس المديريات فى المادة ١٣٣ من الدستور التى تنص على أن يراعى فى القوانين الخاصة بمجالس المديريات « تداخل السلطة التشريعية أو التنفيذية لمنع تجاوز هذه المجالس حدود اختصاصها . . . وإبطال ما يقع من ذلك ».

وعلى أساس هذا النص جاءت المادة ٦٨ من القانون الحالى (رقم ٢٤ لسنة ١٩٣٤) مقررة أن تكون مداولات مجلس المديرية باطلة ولا يعمل بها إذا جاوز المجلس فيها حدود اختصاصه [٢] ».

« ويصدر وزير الداخلية قرار بطلانها [٣] » .

بذلك جعل المشرع المصرى عدم الاختصاص فى هذا المقام سبباً للبطلان المطلق لا لمجرد الابطال الذى يكفى لانعدام أثره عدم إجرائه فى المدة القانونية المقررة .

وبذلك أيضاً أصبح يمكن التمسك بهذا البطلان فى كل وقت لكل ذى مصلحة .

وتسرى على هذا الطعن سائر القواعد الخاصة بالطعن فى القرارات الادارية لعيب عدم الاختصاص وفقاً للمادتين ١٥ ، ٤٣ من لائحتى الترتيب * .

كما يلاحظ أن عيب عدم الاختصاص اذا لم يشمل القرار المعيب إلا جزئياً كان البطلان مقصوراً على الجزء المشوب بعدم الاختصاص دون غيره .

---

(١) رولان . المرجع السابق . ص ٣٠٧

(٢) "Toute déliberation portant sur un objet étranger aux attributions du Conseil ..... est nulle et de nul effet."

(٣) "Cette nullité est déclarée par arrêté du Ministre de l'intérieur."

* تضاف اليها الآن أحكام القانون رقم ١١٢ لسنة ١٩٤٦ المنظم لمجلس الدولة والمستحدث فى مصر لسلطة الغاء القرارات الادارية بعد أن كانت ولاية القضاء بشأنها مقصورة على التضمين .

٢ — البطلان لمخالفة القانون : ليست هذه الحالة فى فرنسا من حالات البطلان المطلق ، وإنما يجوز فيها فقط إبطال القرار الذى اتخذه المجلس العام فى بحر شهرين من انتهاء دور الانعقاد ، وذلك وفقا لنص المادة ٤٧ من القانون الصادر فى ١٠ أغسطس سنة ١٨٧١ . هذا عكس حالة عدم الاختصاص فانها تعتبر فى فرنسا سببا فى بطلان القرار بطلانا بقوة القانون لا لمجرد الابطال مما حمل مجلس الدولة أحيانا على توسيع دائرة هذا البطلان ، وتفسير فكرة « عدم الاختصاص[1] » تفسيراً رحبا حتى تتضمن بعض حالات « مخالفة القانون[2] » ، بل وبعض حالات « لتجاوز السلطة » . ولذا أثار أحيانا بعض الجدل فى فرنسا تحديد ما إذا كان القرار معيبا لعدم اختصاص من أصدره باصداره أو لمخالفته للقانون . ولا تخفى أهمية الفرق بين هذين القولين هنالك .

ولكن هل لهذا الأمر أهميته هذه فى مصر أيضا ؟

مخالفة القانون سبب فى مصر لبطلان القرار بقوة القانون ، ولذلك ليست هناك أهمية عملية للتفريق بين عدم الاختصاص ومخالفة القانون . فمخالفة القانون ، فى نظرنا ، سبب من أسباب البطلان بقوة القانون (لا مجرد الإبطال) وذلك رغم عدم ذكر هذه الحالة فى النص العربى للمادة ٦٨ السابق ذكرها والتى تحدثت عن البطلان بقوة القانون لسبب عدم الاختصاص ، إلا أن نص هذه المادة الفرنسى قد أتى بعبارة تفيد هذا الحكم وهى عبارة سقطت فى النص العربى سقوطا يظهر من طبيعة النصوص الأصلية فى المشروع ومن المناقشات البرلمانية وأعمال اللجان التى تناولت بالبحث هذا الموضوع أنه قد جاء سهواً أو مطبعيا . وبالتالى لا يمنع من إقرار القاعدة أخذا بالنص الفرنسى ومع كون النص العربى هو الأصل طبعا . وبناء عليه يكون البطلان بسبب مخالفة القانون بطلانا « بقوة القانون » يخضع لنفس الأحكام التى تنتظم البطلان لعدم الاختصاص[3] .

---

(١) incompétence

(٢) Violation de la loi

(٣) يقول النص الفرنسى للمادة ٦٨ ما يلى :

"Toute déliberation portant sur un objet étranger aux attributions du Conseil *ou Contraire aux lois et réglements en vigueur*, est nulle et de nul effet ".

وفضلا عن ذلك فهذا هو الحكم الذى يستفاد من نص المادتين ١٥ / ٤٣ من لائحتى الترتيب ما دام لم يرد حكم خاص فى مقامنا هذا على خلاف هذا الحكم العام .

ولكن ما حكم العيوب الأخرى التى قد تشوب قرارات المجالس أى عيب مخالفة القواعد الشكلية [١] وعيب إساءة استعمال السلطة [٢] . . ؟

أما عن مخالفة القواعد الشكلية فلم يورد المشرع المصرى عنها — فيما يتعلق بمجالس المديريات — نصاً عاماً ينتظم كل صور هذه المخالفة . وإنما خص بالذكر بعض حالات خاصة كالمنصوص عليها فى المادة ٦٩ من القانون رقم ٢٤ لسنة ١٩٣٤ وفى المادة ٦٨ من اللائحة الصادرة فى ٢٦ سبتمبر سنة ١٩٣٤ وذلك على النحو الآتى :

نصت المادة ٦٩ من القانون بأن « كل اجتماع يعقده الأعضاء كمجلس مديرية خارجا عن المكان المخصص لاجتماعه يعتبر غير مشروع .

« وتكون القرارات التى يصدرها الأعضاء فى هذه الاجتماعات باطلة قانونا » .

« ويتخذ المدير الوسائل اللازمة لفض الاجتماع فوراً » .

كما أضافت المادة ٦٨ من اللائحة المذكورة قولها « يجتمع مجلس المديرية ولجانه فى البناء المخصص له أو فى المكان المعين له من جانب الحكومة » . هذه الحالة من حالات مخالفة القواعد الشكلية التى واجهها بالذات القانون المصرى المذكور تعتبر فى فرنسا كذلك سبباً فى البطلان بقوة القانون .

ولكن ما حكم مخالفة الاجراءات الشكلية الأخرى ؟

يلفت النظر هنا أن المشرع المصرى حرص منذ سنة ١٨٨٣ (حتى سنة ١٩٣٤) على النص صراحة على البطلان لا بالنسبة للقرارات الصادرة فى غير المكان المخصص لانعقاد المجلس أو لجانه — كما رأينا — وإنما على كل مداولة تصدر فى اجتماع غير قانونى. وهذا ما نصت عليه المادة التاسعة من القانون النظامى الصادر فى أول مايو سنة ١٨٨٣ بقولها : « مداولات مجلس المديرية خارجا عن اجتماعه القانونى تكون باطلة بطبيعتها ويقرر المدير بطلان هذا الاجتماع وبطلان أعماله ويتخذ . . . الخ » .

(١) violation des formes

(٢) detournement de pouvoir

ومن بعد ذلك أعادت المادة الأولى من اللائحة الصادرة فى أول يناير سنة ١٩١٠ نفس هذا الحكم الذى ظل معمولا به حتى صدر القانون الجديد سنة ١٩٣٤ وهو الذى لم يضع نصاً واسعاً كهذا ، بل خصص الحكم وقصره على مكان الاجتماع . ولكن مشروع القانون كان صريحاً فى السير على النهج القديم بوضع قاعدة تشمل كل الاجتماعات غير القانونية . ونرى اعتبار مخالفة القواعد الشكلية سبباً فى البطلان بقوة القانون خصوصاً وأن هذه المخالفة لم تخرج فى الواقع عن كونها مخالفة للقانون من حيث نصوصه الاجرائية [١] ومخالفة القانون كما عرفنا ، ووفقاً للمادة ٦٨ السابقة الذكر ، سبب من أسباب البطلان بقوة القانون [٢] . هذا فضلا عن تطبيق الحكم الشامل الوارد بالمادتين من ١٥ / ٤٣ من لائحتى الترتيب السابق الالماع اليهما .

على ان من المقرر هنا التفريق بين القواعد الشكلية الأساسية وغير الأساسية فالأولى دون الثانية هى التى تكون سببا فى البطلان ومهمة تقدير ذلك متروكة إلى القاضى نفسه [٣]

وعيب إساءة استعمال السلطة بدوره لا يوجد نص صريح على تقرير البطلان بقوة القانون بسببه ، ولكن هذا البطلان يسرى — فى رأينا — على هذه الحالة أيضاً باعتبارها مخالفة للقانون فى روحه من وجه ولأنها داخلة ضمن النص العام الوارد بالمادة ٦٨

---

(١) ولذلك يحدد الأستاذ رولان مخالفة الاجراءات الشكلية بأنها : "L'omission partielle ou totale des formalités prescrites par la loi et les règlements". المرجع السابق ص ٣٠٨

(٢) انظر بصفة خاصة حكم مجلس الدولة (الفرنسى) الصادر فى ١٩ مارس سنة ١٩٣٧ — دالوز هـ ١٩٣٧ ص ٣٣٧ وعدة أحكام أخرى ذكرها المسيو رولان .

(٣) عندما نص المشرع على حالة انعقاد المجلس فى غير المكان المخصص له (م ٦٩ ق ١٩٣٤) لم يأخذ بما تضمنه مشروع القانون من عقوبات جنائية تطبق على الأعضاء فى مثل هذه الحالة . فقد عدلت لجنة الداخلية والشئون الصحية بمجلس النواب عن هذا الحكم اكتفاء بما يمكن تطبيقه من أحكام القانون الجنائى هنا . ونظراً لعدم وجود نص صريح ولضرورة تفسير القانون الجنائى تفسيراً ضيقاً ، لا نرى وجهاً لتطبيق المادة ١٥٥ من قانون العقوبات التى تقول : « كل من تداخل فى وظيفة من الوظائف العمومية ملكية كانت أو عسكرية من غير أن تكون له صفة رسمية من الحكومة أو اذن منها بذلك أو أجرى عملا من مقتضيات احدى هذه الوظائف يعاقب بالحبس أو بغرامة لا تتجاوز عشرين جنيهاً مصرياً » . أما فى فرنسا فنص على تطبيق النص المقابل لهذه المادة فى مثل حالتنا هذه وهو المادة ٢٥٨ من قانون العقوبات الفرنسى .

والمتعلق بكل حالة يتجاوز فيها المجلس حدود اختصاصه ، فما إساءة استعمال السلطة في الواقع إلا مخالفة للقانون ونوع خاص من الخروج على حدود الاختصاص[١] .

على هذا النحو نجد أن العيوب المختلفة بالنسبة لمداولات مجالس المديريات المصرية تلقى جزاءها في البطلان المطلق لا الإبطال . كما يجب ألا يخفى أن هذا البطلان بقوة القانون في الحدود السابقة يشمل كل أنواع المداولات التي يقوم بها مجلس المديرية حتى إن كانت متعلقة بمسائل له فيها سلطة التقرير (pouvoirs définitifs) ، وهذا ما قرره مجلس الدولة الفرنسي منذ الحكم الرقيم ٦ مارس سنة ١٨٧٣[٢] . بل إن هذا البطلان يمتد كذلك إلى سلطات المجلس البتية (المسماة : pouvoirs souverains) وهي على عكس السابقة ، لا تحتاج لصيرورتها قطعية إلى مضي مدة معينة دون تعرض الدولة لها[٣] .

كما نلاحظ أن حكم البطلان بقوة القانون — لعيب مخالفة الاجتماع للقانون — مقرر حتى وإن كانت المداولات داخلة في اختصاص الهيئة التي اتخذتها ، وذلك بعكس البطلان (بقوة القانون) لعدم الاختصاص حيث لا يشمل البطلان من هذه المداولات إلا الجزء الخارج عن دائرة الاختصاص القانونية .

ويقترب هذا « البطلان بقوة القانون » من « البطلان المطلق » في القانون الخاص ، في حين ان « الابطال » الذي درسناه يقترب من « البطلان النسبي[٤] » .

(ب) الرقابة على الأعمال السلبية :

انصبت الرقابة في الأحوال السابقة على أعمال إيجابية ، أما الآن فانا نواجه رقابة تنصب على أعمال سلبية متضمنة امتناع الهيئة الخاضعة للرقابة عن أداء أمر من الأمور الواجبة الأداء ، متعمدة النكول عن تقصير وإهمال . ولما كانت من المصالح التي تقوم بها الهيئات

---

(١) ولذا يقول عنها الأستاذ رولان (المرجع السابق ص ٣٠٨) :

"C'est un cas d'incompétence, mais d'un genre un peu particulier".

(٢) H. Bacquias المرجع السابق ص ٤٦ وما بعدها.

(٣) Bettinger المرجع السابق . ص ١٣٨

(٤) المرجع السابق .

اللامركزية مصالح لا معدى من أدائها ، وجب أن يتلمس المشرع طريقة لمعالجة الموقف وسد ما قد يبدو من هذه الهيئات من امتناع أو اهمال .

لذلك أبيح للسلطة العليا — فى الأحوال المحددة قانوناً — أن تحل إرادتها محل إرادة الهيئة الممتنعة أو المهملة ... فهل أخذ الشارع المصرى بذلك فيما يتعلق بمجالس المديريات ؟

هـذه الرقابة مقررة على مجالس المديريات فى مصر بالنسبة لأمور محددة قانوناً . وعليه فرقابة الحلول الشامل لمصلحة فى مجموعها — فيما عدا حالة حل المجلس السابق ذكرها — غير موجودة فى مصر بعكس رقابة الحلول الخاص بمسائل فردية معينة . ومن هذه الرقابة الأخيرة نذكر بصفة خاصة ما يلى :

(١) المصاريف الالزامية : نصت المـادة ٤٤ من القانون على بعض حالات تحل فيها السلطة المركزية إرادتها محل إرادة مجلس المديرية . فلقد قررت هذه المـادة أن اللجنة الاستشارية الخاصة بمجالس المديريات (والمعينة وفقاً للمادة ٤٣ من موظفى الدولة) ملزمة بأن تدرج فى مشروع ميزانية مجلس المديرية من تلقاء نفسها المبالغ اللازمة لبعض الأبواب إذا أهملها مجلس المديرية كلها أو بعضها ، وهى تشمل الالتزامات التى يكون المجلس مقيداً بهـا ، والمصروفات التى يفرضها القانون ومصاريف الادارة والصيانة المتعلقة بالمنشآت أو المؤسسات أو الأعمال التى يقوم بها المجلس .

ولقد أشارت المذكرة الايضاحية للقانون المذكور (المؤرخة ٣١ ديسمبر سنة ١٩٣١) إلى ذلك الحلول بقولهـا :

« ... على أن مشروع القانون أخذ الحيطة لمـا عساه يقع من تقصير المجلس أو اهماله ربط ما يلزم للالتزامات والارتباطات التى يكون مقيداً بها ، أو المصروفات التى تفرضها القوانين (كمصروفات التعليم الالزامى ومصروفات الأعمال الصحية) أو مصاريف إدارة المنشآت أو المؤسسات أو الأعمال التى يقوم بها المجلس وكذلك مصاريف صيانتها . لذلك نص على أن من واجب اللجنة أن تدرج المبالغ اللازمة لتلك الأبواب كلها إذا أهملها المجلس .

« وغنى عن البيان ان الاجراء الذى تتبعه اللجنة فى مثل هذه الحالة يستتبعه حتما حذف أرقام من تقديرات المصروفات أو تخفيضها إذا لم يكن فى الميزانية وفر ، أو الاشارة على المجلس باتخاذ التدابير التى تكفل زيادة موارده » .

(٢) تنص المادة ٤٤ من القانون « على أن للجنة الاستشارية السابقة الذكر أن تحذف أو تخفض من مشروع الميزانية أرقاماً أدرجها المجلس مع اقتراح كيفية استعمال المبالغ الناشئة عن الحذف أو التخفيض » . هذه الحالة التى تتضمن حق اللجنة فى تعديل قرار مجلس المديرية فى هذا الشأن تتضمن فى الواقع حلول إرادة اللجنة محل إرادة المجلس ، إذ القاعدة ان السلطة المركزية التى لها حق التصديق على الميزانية يمكنها أن ترفض الموافقة على الميزانية بسبب ما لا ترتضيه من التقديرات الواردة فيها ، وبذلك لا تعطى تصديقها إلا اذا عدل المجلس مشروع ميزانيته على النحو الذى يضمن له تصديق الحكومة . أما أن تقوم السلطة المركزية مباشرة بالحذف أو التخفيض فى مشروع الميزانية دون الرجوع إلى المجالس المختصة فهذا حلول منها محل هذه المجالس فى اتخاذ القرار الجديد .

ولقد أشارت إلى هذا الحق أيضا المذكرة الايضاحية السالفة الذكر بقولها :

« أجيز للجنة أن تحذف أو تخفض من مشروع الميزانية أرقاما أدرجها المجلس ، وذلك فى حالة عدم موافقة اللجنة على المشروع ان كان فجا أو لم يستوف البحث من كافة وجوهه ، أو فى حالة المبالغة فى التقديرات . أى أن تكون اللجنة من مجالس المديريات بمثابة وزارة المالية من سائر وزارات الحكومة . ومع ذلك فقد حرم القانون على اللجنة أن تنشىء اعتمادات فى المصروفات لم يدرجها المجلس ، وبهذا كفل له أن لا يرغم على القيام بمشروع لا يريده هو » .

هذه وما إليها حالات للحلول واجهها المشرع بالنسبة لمجالس المديريات المصرية . وهى كالرقابة السابق دراستها تنصب على أعمال المجالس .

على أن ما تباشره الحكومة المركزية من رقابة يشمل أيضا الاشراف الهام على إجراءات التنفيذ ، وهى التى لا بد منها لتأخذ قرارات المجالس مجراها فى الحياة العملية . وفيما يلى بحث هذه الصورة الأخيرة من صور الرقابة على مجالس المديريات المصرية .

٣ — الرقابة على تنفيذ القرارات :

تنفيذ أعمال المجالس يستلزم كثيراً أو قليلا من إجراءات التنفيذ التى لا يمكن أن تتم بدون تدخل السلطة المركزية ورضاها . ولقد عرفنا تقدير العميد هريو لما لهذا النوع من الرقابة من أهمية عملية بحيث فضل أن تفض الدولة يدها شيئا فشيئا من الرقابة على الأفعال ذاتها مكتفية « بخط الدفاع الثانى » أى رقابة التنفيذ . كما بين أن هذا هو التطور الطبيعى لنظام اللامركزية . وتلك هى المرحلة التى قاربها التشريع الفرنسى ، أما فى مصر فالرقابة على إجراءات التنفيذ انما تضاف إلى ما رأيناه من رقابة دقيقة على تكوين وعلى أعمال مجالس المديريات .

وتشمل رقابة التنفيذ بالنسبة لهذه المجالس فى مصر عدة أمور هى :

(أولا) كون عامل التنفيذ الاقليمى موظفاً حكومياً : وهو المدير الخاضع كما بينا للحكومة المركزية ، وهو يستعين فى التنفيذ بمرءوسين خاضعين للحكومة أيضا . ويخضع له أيضاً الموظفون والمستخدمون التابعون لمجالس المديريات كما سبق أن عرفنا ، إذ أن المادة الرابعة والستين من لائحة النظام الداخلى للمجالس تنص على أن « يكون للرئيس (أى المدير) فيما يتعلق بموظفى مجلسه سلطة الوزير بالنسبة لموظفى وزارته ... » .

بذلك تشرف الحكومة على العمال القائمين على تنفيذ القرارات التى تتخذها مجالس المديريات .

ومن المقبول تركيز عمليات التنفيذ — أساساً — على هذا النحو فى مصر بيد الحكومة دون اعطاء المجالس نفسها اختصاصاً خاصاً فى هذا الشأن ، وذلك بعكس ما أراده البعض فى فرنسا بالنسبة للمجالس العامة[1] . ولا يخفى ما هنالك من فوارق بين ظروف كل من البلدين .

(ثانياً) ضرورة تدخل الدولة فى الشؤون المالية اللازمة لتنفيذ قرارات مجلس المديرية : فالمال ركن جوهرى لتنفيذ المشروعات سواء قام بها الأفراد أو تولتها الجماعات .

---

(١) هوريو — الموجز ص ٦٥ . ويلاحظ ما سبق خاصاً باللجنة المستديمة ص ١٩٦ — ١٩٧

وبقدر ما للحكومة من سلطة على إيجاد الأموال وتنظيمها وصرفها تزداد رقابتها على تنفيذ قرارات المجالس . وتظهر هذه الرقابة بالصور الآتية :

١ — الرقابة على الموارد ، وتشمل :

(ا) الموارد الضرائبية : وقد عرفنا فى دراستنا لاختصاصات مجالس المديريات فى المسائل المالية أن هذه المجالس لا تستطيع فرض الضرائب أساساً بدون تصديق الحكومة (فيما عدا الثمانية فى المائة من ضريبة الأطيان) . ويشترط دائماً صدور مرسوم بالضرائب الاقليمية .

(ب) الموارد غير الضرائبية : رأينا أن لمجلس المديرية موارد أخرى غير الضرائب الاضافية كربع الدومين الخاص مثلا . كما أن له أن يلجأ إلى عقد القروض ، والواقع أن الدولة تتدخل أيضاً فى كل هذه الموارد المختلفة . فهى أولا تتدخل فى اصدار القرارات الخاصة بها عن طريق مساهمة الأعضاء المعينين فى مرحلة اتخاذ هذه القرارات ، ثم هى تتدخل فى كل ما يقتضيه تنفيذ هذه القرارات بعد اصدارها من عمليات . فمثلا تتدخل الدولة فى القروض التى تعقدها المجالس وفقاً لنص المادة ٦٥ القائل إنه لا يجوز لمجلس المديرية بدون مصادقة مجلس الوزراء أن يعقد قرضاً أو يتعهد بالتزام يترتب عليه مصروفات فى ميزانيته لسنة أو سنوات مالية مقبلة .

كما عرفنا أن الدولة تباشر رقابة فعالة على المجالس اللامركزية عن طريق ما قد تعطيه اياها من اعانات ، خصوصاً إذا ماكانت هذه الاعانات مقيدة بشروط تراها الدولة ضرورية . ففى هذه الحالة تحد تلك الاعانات من استقلال الهيئة اللامركزية وحريتها فى أداء عملها ، بل إن البعض يرون أن هذا النوع من الاعانات يناقض فكرة اللامركزية ذاتها ويتعارض مع ما تتضمنه من ترك الهيئات المحلية والمصلحية تدير شؤونها على النحو الذى ترتضيه والذى تراه محققاً لمصالحها ومتفقاً مع ظروفها الخاصة ، وليس بالكيفية التى تفرضها عليها الدولة[1] .

(١) Maspétiol et larooque . المرجع السابق . ص ١٤١ — ١٤٢

لذلك كانت الاعانات غير المعلقة على شرط هى الأكثر اتفاقاً مع طبيعة النظام اللامركزى ، وان كان من المشاهد غالباً أن اعانات الحكومة — حتى ما لم يعلق منها على شرط صراحة — قد يعلق ضمناً على شروط ، بل إن من هذه الشروط ما قد تمليه الأغراض الخاصة والنزعات الحزبية أحيانا .

ويلاحظ من ناحية أخرى أن من هذه الاعانات ما قد يكون الزامياً بحيث يجب على الحكومة قانوناً أداؤه للمجالس ، ومن قبيل ذلك المادة ١٨ من قانون التعليم الالزامى التى لم تفرض على مجالس المديريات من مصاريف هذا التعليم إلا ما يعادل ٦٦ ٪ من مجموع الضرائب الاضافية التى تقررها هذه المجالس . فما زاد على هذه النسبة يجب أن تتحمله الدولة . ولقد رأينا أن الحكومة قد حاولت التهرب من أداء هذا الواجب مؤقتاً [١] .

على أن هذا النوع من الاعانات — نظرا إلى صفته الالزامية — لا يكون أداة للضغط السياسى أو غير السياسى على الهيئات اللامركزية .

ويلاحظ كذلك أن المادة ٦١ من القانون رقم ٢٤ لسنة ١٩٣٤ قد قيدت حق مجلس المديرية فى قبول التبرعات باذن وزير الداخلية وذلك بقولها :

« (لمجلس المديرية) أن يقبل باذن من وزير الداخلية التبرعات التى ترد اليه من طريق الوقف والوصايا والهبات وغيرها » .

هذه الأمثلة التى تخيرناها تعطى فكرة عن مدى تدخل الدولة ورقابتها للموارد المالية اللازمة لتنفيذ قرارات مجالس المديريات فى مصر .

٢ — الرقابة على المصروفات :

ونعنى بها أولا رقابة الدولة على تحديد أوجه الصرف المختلفة ، وهذا ما سبق بيانه بالتفصيل ضمن دراسة اختصاصات المجالس المالية [٢] . ولكن هنا — بصدد

---

(١) قبله ص ٢٩٤ — ٢٩٨

(٢) راجع ص ٢٣١ وما بعدها .

اجراءات التنفيذ — نجد للحكومة رقابة أخرى متعلقة بالصرف ، فمهمة الآمر بالصرف مثلا يتولاها المدير وهو موظف حكومى ، وبذلك يكون صرف الأموال التى يستلزمها التنفيذ مرهونا باصدار المدير أوامر الصرف اللازمة لذلك .

٣ — الرقابة على الميزانية :

من المعروف أنه لابد لكل شخص معنوى ذى صبغة إدارية كمجالس المديريات من ميزانية خاصة . وفى شأن هذه الميزانية تتدخل الدولة بدرجات متفاوتة . وإذا رجعنا إلى القانون المنظم لمجالس المديريات (سنة ١٩٣٤) وجدنا أنه رغم نص مادته الثانية والأربعين على أن يضع مجلس المديرية ميزانيته المتضمنة لايراداته ومصروفاته قبل ابتداء السنة المالية ، فان ما يحضره مجلس المديرية ليس فى الحقيقة إلا مشروع ميزانية يخضع لتصديق وزير الداخلية بعد أخذ رأى اللجنة الاستشارية لمجالس المديريات المنصوص عليها فى نفس المادة السابقة الذكر . وقد فصلنا فى البحث الخاص بالشؤون المالية مدى تدخل الحكومة فى عمل الميزانية سواء من حيث الموارد أو المصروفات بنوعيها أو فى عملية وضع الميزانية ذاتها [١] .

أما تنفيذ الميزانية فتتولى الدولة الاشراف عليه كذلك ، فمجلس المديرية غير مطلق الحرية فى استعمال ما ورد فيها من اعتمادات رغم سبق التصديق عليها . بل ترد على هذه الحرية قيود عدة لصالح الدولة ، فنرى مثلا المدير — وهو موظف حكومى فى مصر وفرنسا على السواء — يتولى كما قلنا الاذن بالصرف [٢] ويشرف على عمليات الوفاء [٣] وغيرها التى يقوم بها موظفو الحسابات التابعون للمجالس والخاضعون للمدير ولوزير الداخلية كما رأينا .

كما أن المادة السادسة والستين قد نصت فى هذا الخصوص على ما يلى :

« على مجالس المديريات أن تعرض التصميمات والمقايسات الخاصة بمشروعات تزيد قيمتها على ٢٠٠ جنيه على وزارة الداخلية لفحصها واعتمادها مقدماً .

---

(١) راجع ص ٢٣١ وما بعدها .

(٢) Ordonnancement

(٣) Paiement

« ولوزير الداخلية ، بعد موافقة مجلس المديرية ، أن يطرح أعمال المشروع فى مناقصة أو أن يعهد بتنفيذها إلى إحدى مصالح الحكومة المختصة » .

ونضيف إلى ذلك حكم المادة ٦٧ من القانون التى عهدت بالتفتيش على حسابات المجالس إلى وزارة الداخلية .

(ثالثاً) تدخل الدولة فى عمليات أو إجراءات التنفيذ ذاتها :

يأخذ تنفيذ القرارات طريقاً إداريا أو تعاقديا أو قضائياً ، وللدولة إشراف عليها ورقابة :

(١) إجراءات التنفيذ الإدارى :

هذه الاجراءات من الأهمية بمكان ، وفيها تظهر رقابة الدولة بشكل واضح [١] . فلكى تنفذ قراراً صادراً من مجلس المديرية يجب أن نفكر فى عدة إجراءات وقرارات فرعية لازمة لتنظيم المصالح التى تضمنها القرار المذكور ، ولايجاد الوسائل المادية اللازمة لهذا التنفيذ ، فاذا قرر مجلس المديرية مثلا إنشاء ملجأ للأطفال فان هذا القرار يجب أن تتبعه قرارات أخرى متعلقة بانشاء الملجأ وتنظيمه . فان كانت القواعد التنظيمية المطلوبة غير موجودة وجب وضعها . والواقع أن الدولة تتدخل عملا فى هذا الشأن إلى حد يقيد حرية الهيئات اللامركزية بل وقد يقضى على هذه الحرية عملا ، وذلك عند ما تتدخل الدولة عن طريق اللوائح النموذجية التى تضعها للمجالس المستقلة فى هذا الشأن [٢] . ونذكر من هذا القبيل مشروع لائحة الملاجىء الذى وضعته إدارة مجالس المديريات والذى لم يصدر به قرار بعد فقد أرسل إلى المجالس المختلفة لتعمل به وعملت به فعلا ، وبذلك نجد قرارات المجالس الخاصة بانشاء الملاجىء ولو أنها غير مقيدة فى ذاتها برقابة خاصة من الدولة وفقاً لنص المادة ٦ من القانون إلا أنها مقيدة فى تنفيذها — عملا لا قانونا — بالحدود التى وضعتها اللائحة السابقة الذكر . وتتخذ رقابة التنفيذ الادارى كذلك مظهراً آخر ، فقد ترى الحكومة أن فى تنفيذ

---

(١) Maspétiol et Laroque : المرجع السابق ص ١٤٤

(٢) règlements-types .

قرار ما إضراراً بالصالح العام كأن تراه ضاراً بحرية الأفراد أو معتديا على حرمة الملكية . ويلاحظ أن الدولة تتدخل فى الحالة الأولى بسلطتها الضابطة أى سلطة البوليس، وتتدخل في الحالة الثانية برقابتها مثلا لاجراءات نزع الملكية للمنفعة العامة .

(ب) اجراءات التنفيذ التعاقدى :

يصح أن يكون تنفيذ قرارات مجلس المديرية بطريق تعاقدى . فبدلا من أن يقوم المجلس مباشرة بانشاء المصلحة التى تقرر إنشاؤها مثلا ، يمنح بها امتيازاً الى فرد أو شركة . وفى هذه الحالة أيضاً تباشر الدولة رقابتها على إجراءات التنفيذ فنجدها قد تضع نماذج لقائمة الشروط [1] تقابل اللوائح النموذجية التى رأيناها فى حالة التنفيذ الادارى .

والدولة إذ تضع قوائم أنموذجية هكذا توجب أحيانا على الهيئات اللامركزية اتباعها فى عقود الامتياز التى تمنحها . وأحيانا أخرى تترك الحكومة للمجالس حرية وضع هذه الشروط أساساً وإنما تفرض عليها بعضاً معينا منها بالذات .

كما نجد الدولة تتدخل فى تنفيذ العقود وتمد يدها الى مختلف الإجراءات المتعلقة بهذا التنفيذ كالانذارات والتسجيلات وما شابهها . ومن هذا القبيل نص المادة الأولى من لائحة النظام الداخلى لمجالس المديريات الصادرة فى ٢٦ سبتمبر سنة ١٩٣٤ التى تقول :

« الرئيس هو الذى يمثل المجلس ويتكلم باسمه ويشرف على حسن سير أعماله ، وهو الذى يتخابر مع وزارات الحكومة ومصالحها ومع الهيئات والأفراد فى كل شأن من شؤون المجلس إلا فى الأحوال التى يقرر فيها المجلس تكليف لجنة منه برياسة الرئيس للقيام بهذه المخابرة .

« والرئيس هو الذى ..... يوقع قرارات المجلس وكافة الأوراق التى تصدر باسم المجلس للغير ، وهو الذى يوقع أيضاً مايرخص به المجلس فى حدود القانون من عقود البيع والشراء والصلح والتنازل والايجار والاقتراض وقبول التبرعات التى ترد الى المجلس عن طريق الوقف والوصايا والهبات وغيرها » .

---

(١) Cahiers des Charges-types

الى جانب ذلك نلاحظ أن تنفيذ العقود قد يستلزم تنازل مجلس المديرية عن حق من حقوقه فى الأموال مثلا ، فهنا لا يجوز هذا التنازل إلا بمصادقة مجلس الوزراء وفقاً لنص المادة ٦٢ من قانون سنة ١٩٣٤

(ج) اجراءات التنفيذ القضائى :

يلاحظ أن القرارات وأعمال التنفيذ قد تستلزم السير فى إجراءات قضائية مما يخضع بدوره لرقابة الدولة ، كاشتراط موافقتها على المصالحات مثلا أو على السير فى الدعاوى والمرافعة أمام القضاء ، بل وفى الامكان أن تتولى الدولة نفسها مهمة الدفاع عند الهيئات المتمتعة بالنظام اللامركزى . وتنص المادة ٦١ من القانون الاقليمي المصرى (لسنة ١٩٣٤) على حق مجالس المديريات فى التقاضى الذى استتبعه الاعتراف لهذه المجالس بالشخصية المعنوية ، ثم إن إدارة قضايا الحكومة هى التى تتولى قضاياها . ولقد كان مشروع القانون المذكور الذي تقدمت به الحكومة إلى البرلمان فى سنة ١٩٣١ ينص على هذا الحكم . ثم أضاف إليه مجلس النواب (فى جلسة أول فبراير سنة ١٩٣٣) عبارة تقرر أن يكون قيام إدارة قضايا الحكومة بهذه المهمة بدون مقابل . وقد أيدت الحكومة إذ ذاك هذا التعديل[1] .

ولكن اللجنة الاستشارية التشريعية قد ألغت هذا النص ، ثم أقرتها على ذلك لجنة الداخلية والشئون الصحية بمجلس النواب نظراً لأن إدارة قضايا الحكومة تتعهد فعلا — وبدون هذا النص — بقضايا مجالس المديريات .

يتضح مما سبق أن الدولة لا تكتفى برقابة أعمال المجالس فى صدورها ، وإنما تبسط هذه الرقابة أيضاً على تنفيذها وتستطيع بذلك أن تضع العقبات فى سبيل هذا التنفيذ رغم سبق مصادقتها على الأعمال أو على الميزانية المتضمنة إياها .

ولذلك أخذ البعض على هذا النوع من الرقابة عدم صراحته ، إذ من غير الجائز — إذا كان الأمر الذى أقدمت عليه الهيئة اللامركزية ضاراً بالصالح العام — أن تتأخر الدولة

---

(١) راجع مضبطة جلسة مجلس النواب بتاريخ أول فبراير سنة ١٩٣٣

الى ما بعد تصديقها عليه لتعترض تنفيذه. فان لم يكن فى الأمر المعترض على تنفيذه أي مساس بالصالح العام كان تعرض الدولة على هذا النحو عملا كيدياً غير مقبول . وإن كان تعرضها سليما من حيث موضوعه كان يجب عليها إبداؤه فى حينه دون ضياع الوقت والمجهودات .

على أن من الفقهاء (كالأستاذين ماسبيتيول ولاروك) من رأوا فى هذا النوع من التدخل الحكومى فائدة لكونه أسهل قبولا وأقل سفورا من رقابة الابطال أو الامتناع عن التصديق .

ولكنا رغم ذلك نعتقد أن الرقابة فى هذه الحالة يعيبها أنها ما زالت مقنعة ، وتنقصها الصراحة اللازمة وذلك يجعلها فى نظرنا أخطر من أنواع الرقابة الأخرى . هذا فضلا عن كونها تدع مجالا لتوانى الدولة وإضاعة الوقت سدى . ثم انه لو صح أن يؤخذ على أنواع الرقابة الأخرى بعض الجمود فاننا نأخذ على هذا النوع الأخير — أعنى رقابة التنفيذ — مرونته الخطرة وما قد يدفع إليه من إساءة استعمال السلطة . ولذلك كان حسن أداء هذه الرقابة متوقفاً بصفة خاصة على أمانة الرجال القائمين بها .

الخاتمة

الخاتمـــة

درسنا فيما سبق اللامركزية من الناحيتين النظرية والتطبيقية . ونجدنا فى خاتمة هذه الدراسة جد مقتنعين بخير هذا النظام وبأفضليته على النظام المركزى ، وبأنه يجب أن تتجه الانظار فى مصر بصفة خاصة إلى الأخذ بهذه الديمقراطية المحلية والتوسع فيها ، فان ذلك كفيل بمعالجة الكثير من أمراضنا السياسية والاجتماعية ، فضلا عن ضرورة مجاراته لاتجاه الرأى العام فى هذا الشأن وتمشيه مع منطق العصر الحاضر .

وإننا نرى من الواجب بعد أن ضمنا صوتنا باطمئنان الى جانب اللامركزية أن نلفت النظر الى الفوارق الجوهرية السابق تفصيلها بين هذه اللامركزية وبين نظام الاتحاد المركزى المسمى « باللامركزية السياسية » أيضا[1] . فنحن نقصد الأولى دون هذه . على أن اللامركزية التى فضلناها وناصرناها ليست فى ذاتها خيراً محضاً ، فعليها كـكل نظام اجتماعى بعض المآخذ التى ننبه اليها لنأخذ العدة لعلاجها وحتى يقضى عليها كلية أو تحصر فى أضيق دائرة ممكنة[2] .

على أن هذه التقديرات النظرية يجب ألا تؤخذ على إطلاقها أو يظن أنها حقائق جامدة ، بل يجب ألا يغرب عن البال أن النظم الاجتماعية اعتبارية فى ذاتها وفى آثارها ، فيلزم فى شأنها أن يراعى حال كل بلد دون اغفال ظروفه الزمنية أيضا ، فما يصلح لدولة قد يفسد أخرى ، وما يوافق دولة فى زمن ما قد يضيرها فى زمن آخر . ولذلك لم نركب شططا عند تطبيقنا للامركزية على مجالس المديريات المصرية ، وعملنا جهدنا على ألا نجارى النظم المقارنة إلا بالقدر الذى اعتقدناه موافقا لظروف بلادنا :

(أولا) التنظيم — ويتناول التشكيل ونظام سير العمل :

١ — أما فيما يتعلق بتشكيل المجالس المذكورة فقد أيدنا مبدأ التعيين كاستثناء يرد على الأصل العام وهو الانتخاب ، بل جنحنا الى التوسع فى فكرة التعيين من بعض

---

(١) قبله . ص ٩ — ٢٢

(٢) قبله . ص ٤٥ — ٥٢

الوجوه عند ما طالبنا باعطاء مندوبى الوزارات غير الممثلة بصفة دائمة صوتا معدوداً فى المداولات أسوة بممثلى الوزارات ذات التمثيل الدائم ، وبينا حجتنا فى ذلك[1] . كما أبحنا لهؤلاء الأعضاء المعينين الاشتراك حتى فى المداولات التى لا تهم وزاراتهم ولكن دون صوت معدود .

ولكننا لم نشأ أن يخرج مبدأ التعيين عن حكمته ويتجاوز — ولو فى العمل — دائرته الاستثنائية فيطغى فعلا على مبدأ الانتخاب ، ولذلك اقترحنا إحلال وكيل المديرية محل المدير فى عضوية المجلس ممثلا لوزارة الداخلية ، واقترحنا حلا وسطا يوفق بين فكرتى الانتخاب والتعيين فى اختيار رئيس مجلس المديرية . كما نادينا بالاخذ بفكرة اللجنة المستديمة التى تراقب المدير وتشاركه فى تنفيذ قرارات المجلس لأنه سيظل عامل التنفيذ لهذه القرارات . وقد فصلنا الاعتبارات التى نستند اليها فى كل نقطة من نقط هذه المقترحات[2] .

على هذا النحو نحقق تمثيل الوزارات المختصة تمثيلا عادلا . ونحتفظ للهيئات النيابية المحلية بحريتها واستقلالها . ولقد مهد المشرع المصرى طريق ذلك فعلا ، إذ أسند رئاسة المجلس الى أكبر الأعضاء سنا فى حالة ما اذا تأخر الرئيس المعين عن موعد افتتاح الجلسة بنصف ساعة (م ٣٧) ، كما قرر أن تكون رئاسة اللجان بالانتخاب إلا فى الحالات التى يحضرها المدير (أو وكيله) فتكون له رئاستها . وهذا ما نصت عليه المادة ٣٩ (فى فقرتها الأخيرة) بقولها « والمدير أو وكيله الاشتراك فى أعمال لجان المجلس ويرأس كل جلسة يحضرها ، فاذا لم يحضر أحدهما جلسة انتخبت اللجنة أحد أعضائها للرياسة » .

أما فيما يتعلق بمبدأ الانتخاب ، وهو المبدأ الذى يجب أن يسود بمفرده تكوين مجالس المديريات يوما ما ، فقد أيدناه وتوسعنا فى تأييده حتى يتحقق لأكبر عدد معقول من المواطنين دور جدى فى حكم بلادهم وإدارتها . بهذا المبدأ نفتح لبنى الوطن باباً

---

(١) قبله . ص ٣٨٥

(٢) قبله . ص ٩١ — ١١٤

للخبرة السياسية ونشحذ همتهم للاهتمام بالمسائل العامة . لذلك كله أيدنا نظام الانتخاب العام المباشر، فاذا تقطعت بالناخبين سبل التوفيق فى اختيار ممثليهم أمكن أن نضع قيوداً للترشيح فضلا عمن يوجدون الى جانبهم ولو لحين من أعضاء معينين دون أن نهدم الانتخاب المباشر ذاته . فلا شك أن هذه القيود أسهل قبولا وأكثر اتفاقا مع مبدأ سيادة الأمة ، ثم هى فى النهاية أضمن عاقبة وأقوى أثراً .

لذلك كنا فى دراستنا أميل الى التساهل فى شروط الناخب وإلى التشدد فى شروط المرشح — وذلك كله فى الحدود السابق تفصيلها — خصوصاً ما كان منها متعلقاً بشخص العضو ومؤهلاته لا بثروته وأمواله . لذلك وإن أبقينا على شرط النصاب المالى لعضوية مجلس المديرية (وقدره ثلاثون جنيها تدفع سنويا كضريبة أطيان للحكومة) ، إلا أننا اقترحنا كثيراً من التسهيلات فى تقدير هذا النصاب ، كادخال الضرائب الأخرى فيه مثل ضريبة المبانى أو غيرها بشرط أن يكون مجلس المديرية قد فرض عليها ضريبة إضافية لصالحه .

هذا هو الروح الذى درسنا به مبدأى التعيين والانتخاب فى صدد تشكيل مجالس المديريات المصرية .

(ب) أما نظام سير العمل فى هذه المجالس فأول ما نلاحظه بصدده هو صعوبة تطبيق نص القانون الحالى الذى يقضى بانعقاد المجلس انعقاداً عادياً على الأقل مرة فى كل شهر . فان أريد التشدد فى هذا الحكم فلينص على أنه إذا لم يدع رئيس المجلس مجلسه هكذا كان الاجتماع واجباً بقوة القانون يوم السبت الثالث من كل شهر ، فان كان يوم عطلة رسمية أجل الى غداة هذه العطلة . ولكنا لا نرى فى هذا علاجا صحيحاً للموقف ، لأننا نعتقد — إزاء كثرة عدد الأعضاء وقلة الأعمال وما أسفرت عنه التجارب — انه من الأفضل تقليل عدد الاجتماعات مع الاستعانة عن ذلك بلجنة مستديمة تصرف — فى حدود سلطة المجلس — الأعمال المستعجلة ، وتراقب تنفيذ الرئيس للقرارات وتساهم معه فى تلك المهمة ، كما هو الشأن فى التشريعات المقارنة التى سبق الالماع اليها [1] .

---

(١) قبله . ص ١٩٥ — ١٩٧

كذلك ستتأثر المجالس فى أعمالها بما اقترحناه من إسناد رئاسة المجلس الى عضو منتخب بالقيود السابق لنا تحديدها ، وبتقرير قاعدة عامة قاضية بأن تكون رئاسة اللجان بالانتخاب إطلاقا .

كما أننا قد ذكرنا كثيراً من الاقتراحات المتفرقة خاصة بطريقة سير أعمال المجالس قصدنا من ورائها الى تيسير هذه الأعمال وتخفيف وطأة الحكومة المركزية على المجالس. ويهمنا أن نشير هنا بصفة خاصة — ورغم وجود حق الحل — الى ضرورة الرجوع الى نظام التجديد النصفى لمجالس المديريات بدلا من التجديد الكلى الذى أخذ به المشرع الحالى سنة ١٩٣٦ متمشياً فى ذلك مع نصوص القانون رقم ١٧ لسنة ١٩٢٨ ومخالفاً سائر التشريعات المصرية التى صدرت فى هذا الشأن .

ثانياً — الاختصاصات :

رأينا أن هذه الاختصاصات قد زادت بعض الشىء بصدور القوانين الحالية منذ سنة ١٩٣٣ وبخاصة القانون الأساسى رقم ٢٤ لسنة ١٩٣٤ ، ولكنها دون الدرجة التى كان من الواجب أن تصل إليها .

فمن الواجب أن تعطى تلك الهيئات النيابية سلطة أكبر بكثير مما هى عليه اليوم بحيث تكون الخطوات القصيرة التى خطاها المشرع فى هذا السبيل منذ سنة ١٩٣٣ مقدمة لاصلاح جدي شامل يزيد من هذه الاختصاصات ويضاعف من شأن مجالس المديريات . ولقد بذلنا الجهد — خلال دراستنا لاختصاصات هذه المجالس — فى بيان مواطن هذا الاصلاح المنشود وتحديد مداه . وقد اتضح لنا قصور سلطة هذه المجالس فى «التقرير» أعنى فى إصدار قرارات نافذة بذاتها (وتسمى décisions règlementaires) وذلك رغم أن هذه السلطات هى فى الحقيقة معيار اللامركزية ومجس الاستقلال الادارى ، ولهذا يجب فى كثير من المواطن إعطاء بعض هذه السلطات لمجالس المديريات دون قصور أو إسراف ، بل يجب التوسع كذلك فى إعطائها سلطات « قطعية » بحيث تصدر قرارات « نهائية أو بتية » (décisions souveraines) ، مع ملاحظة أن إعطاء

الهيئات المحلية مثل هذه السلطات فى مسألة ما ليس معناه انعدام تدخل الحكومة إطلاقا فى هذا الشأن بل ان لهذه الأخيرة خطاً ثانياً للدفاع كما قيل وهو احتكارها مهمة التنفيذ التى لا بد منها لكى تأخذ القرارات دورها العملى وتدخل فى حيز التطبيق .

على أننا ان استقصينا الحالات التى منح فيها المشرع المجالس هذه السلطة القطعية وجدنا مثلا حالة الضرائب الاضافية على الأطيان ان كانت لا تزيد نسبتها على ٨ ٪ من الضريبة العامة . ولكنا قد بينا أن هذه الحالة نظرية أكثر منها عملية[1] .

ونلاحظ من ناحية أخرى أن المشرع المصرى قد أسرف فى الحالات التى لا يكون لمجلس المديرية فيها إلا دور استشارى بحت . فقضى بأن يكون للحكومة تارة أو يكون عليها تارة أخرى أن تستطلع رأى مجلس المديرية فى أمر معين من الأمور ، أو أن يكون لهذا المجلس الحق فى أن يبدى آراءه أو رغباته من تلقاء نفسه إليها فيما يتعلق بالحاجات العامة التى تهم المديرية ، خصوصا فى شؤون الزراعة والرى وطرق المواصلات والأمن العام والصحة العمومية والتعليم والصناعة والتجارة . ونرى أنه يجب أن تعطى المجالس فى الكثير من هذه الأمور سلطات « قطعية » لا معقب عليها أو على الأقل سلطات « تقرير » نافذة فى ذاتها وإن خضعت للتصديق الضمنى فقط* .

وأخيراً يجب ألا ننسى أن هذه المجالس لا تتمتع بأى اختصاص فيما يتعلق بالاجراءات اللازمة لتنفيذ قراراتها ، فهذا أمر معهود به إلى الدولة وحدها ، ونعتقد أنه لم يأت بعد أوان التفكير فى إعطاء مجالسنا بعض هذه السلطة — اللهم إلا عن طريق اللجنة المستديمة التى اقترحنا إنشاءها — وذلك بعكس الحال الآن فى فرنسا حيث يريد البعض أن تمتد اللامركزية إلى وظيفة تنفيذ القرارات أيضاً . أما فى مصر فالأولى بنا الآن أن نهتم بتقرير حق المجالس فى إصدار قرارات قطعية أو نافذة تاركين للحكومة وحدها — ولو مؤقتا — وظيفة وعمليات التنفيذ اللازمة لهذه القرارات .

---

(١) قبله . ص ٢٣٢ وما بعدها .

* ويمكن أن يتخذ مثلا لهذا النوع من التصديق نص المادة الثالثة من قانون تحسين الصحة القروية الصادر سنة ١٩٤٢ (رقم ٤٦) اذ تقول : « ... وعلى الوزارة المذكورة ابداء رأيها للمجلس فى مدى ستين يوما اما بالموافقة أو بالتعديل ، فاذا لم يصل هذا الرأى للمجلس فى المدة المشار اليها كان للمجلس حق السير فى تنفيذ مشروعاته حسبما وضعها » .

ثالثاً — رقابة الدولة على مجالس المديريات :

وأولى لبناتها أن الدولة هى التى أنشأت مجالس المديريات وسنت القوانين واللوائح المتعلقة بها . وهى التى اعترفت فى هذه التشريعات للمديريات بالشخصية المعنوية وجعلت مجالس المديريات ممثلة لتلك الأشخاص الادارية الاقليمية . ثم جعلت المدير (أو وكيله) ممثلا لتلك المجالس .

بذلك خلقت الدولة هذه الهيئات وحددت نظامها واختصاصاتها على النحو الذى رأيناه والذى بينا خلاله مدى تدخل الحكومة فى هذا الشأن . ثم ان هذه الهيئات رغم استقلالها مبدئياً بادارة شؤونها ، قد أخضعتها القوانين المذكورة — من حيث أعمالها أيضاً — لرقابة دقيقة من الحكومة المركزية . وبذلك تشرف الدولة أولا على المجالس ثم تشرف على ما تقوم به من أعمال . وكان هذا الاشراف مسرفا فى الحالتين وزاده التطبيق العملى إسرافاً . فالى جانب نفوذ الحكومة على هذه المجالس من حيث تكوينها القانونى طغى نفوذ المديرين — عملا — على الأعضاء المنتخبين كما أصبح سير العمل بالمجالس هنا بارادتهم بصفة عامة . ورغم كل ذلك أخضعت أعمال هذه المجالس — إلا النادر منها — لأقسى أنواع الرقابة وأعنى رقابة التصديق الصريح . وتستعين الحكومة على مباشرة هذه الرقابة بادارة تابعة لقسم الادارة بوزارة الداخلية تسمى « إدارة مجالس المديريات » ، وكذلك باللجنة الاستشارية للمجالس التى يرأسها وكيل وزارة الداخلية والتى تتكون وفقاً للمادة ٤٣ من القانون رقم ٢٤ لسنة ١٩٣٤

*

والآن ، إذا ألقينا نظرة شاملة على كل ذلك أمكننا أن نستخلص باطمئنان بضعة أمور تكاد تبلغ لدينا حد البدهيات ، وهى :

(أولا) ضآلة ماقررته القوانين المصرية الحالية من استقلال إدارى إقليمى لايتفق مع عهد الاستقلال والحرية ولا يكاد ينسجم حقاً مع النظام السياسى القائم أو يتابع روحه ومقتضياته ، وقد جاء العمل فزاد الأمر سوءاً وأضاف إلى قسوة النصوص قسوة التطبيق .

(ثانياً) تقصير وزارات الدولة المختصة — بصفة عامة — تقصيراً بيناً فى واجباتها نحو الادارة الاقليمية والمرافق التى تشارك فى شأنها مجالس المديريات . بل اننا نعتبر هذه الوزارات — كل فى دائرتها — عقبة كأداء فى سبيل تقدم المجالس واستقلالها لا عوناً لها ونصيراً .

(ثالثاً) تدل تجارب الادارة الاقليمية المستقلة فى مصر على أن مجالس المديريات المصرية قد استطاعت — رغم كل عقبات النصوص والتطبيق السابقة — أن تؤدى من الخدمات أجلها ، وأن تنهض دليلا عملياً قاطعاً على أن الاستقلال المحلى خير حقاً ، خير فى ذاته عامة وخير لمصر بصفة خاصة . وكم نتمنى لو يلمس أولو الأمر ما بينا من حقائق وعظات فيردوا الحق إلى نصابه ويؤمنوا معنا بأن الهيئات المحلية المصرية مظلومة إذ خصت بقدر لاحد له من الريبة وسوء الظن ، وليثقوا معنا بأن التجربة قد أثبتت فى غير غموض أو التواء ، أن تلك الهيئات المستقلة أحق بالثقة من وزارات الحكومة ، وأن أبناء الاقليم المنتخبين أفضل فى تولى إدارة إقليمهم من عمال الدولة المأجورين .

*

انا فى أمس الحاجة الى إصلاح نظامنا المحلى القائم . ولقد شعر المفكرون بهذه الحاجة بصفة خاصة منذ صدور الدستور سنة ١٩٢٣ فقيل حينذاك بحق « إن بلادنا وقد منحت دستوراً قائماً على أحدث مبادىء القانون العام لن تستطيع اعتبار نفسها حرة إلا يوم أن يكمل هذا الدستور بانشاء هيئات متمتعة بالحكم الذاتى المحلى [1] » .

ولقد رأينا كيف تقدم المشرع فى هذا السبيل خطوات متباطئة ينقصها الكثير من الجرأة وتعوزها روح الاصلاح دون تكاسل والتعديل فى غير وجل . ان المشاهد ان مشروعات الاصلاح والتعديل تسير فى مصر سير السلحفاة فى عصر غيرت السرعة معالمه وقلبت أوضاعه . انا نريد سياسة عامة للاصلاح جريئة تقوم على أسس علمية

---

(١) رسالة الدكتور محمود زكى سالم (ديجون سنة ١٩٢٣) ، المرجع السابق ، ص ١٦٠

صحيحة ولا تكون متخاذلة أو رهينة مناسبات سياسية معينة أو ملابسات خاصة مما يجعلها حتما تتخبط على غير هدى وتتعثر دون انتظام .

*

ان بلادنا وقد دخلت فى دور جديد وأخذت مكانها بين أمم العالم المتمدين أصبح لزاماً عليها أن تؤدى مايستتبعه ذلك من تبعات وما يتفق مع وضعها الحالى من إصلاح ، وهى لذلك محتاجة الى عزائم ماضية ونزعة وثابة للاصلاح خارجة على النظم العتيقة وعلى أساليب الركود والتسويف . فلتقم نظمنا الادارية على أساس مبدء علمى اقتنعنا بفائدته أولا بحيث تكون مختلف هذه النظم مظاهر متعددة لتطبيق هذا المبدأ . أما أن نأخذ اليوم بأصل علمى وبالغد نجنح اعتباطاً الى أصل آخر جد مخالف ، ثم نطبق فى ميدان ثالث مبدأ لا يتفق مع هذا ولا مع ذاك ، فنجد مثلا قراراً يعتبر تطبيقاً للامركزية الادارية ، وفى نفس الوقت نجد قراراً آخر يجنح الى مركزية متطرفة ، أو نرى مصلحة مركزة وأخرى مستقلة وثالثة حائرة بين الأمرين . ذلك الضرب من الادارة أقرب الى الضرر وأدنى الى العبث منه الى التنظيم العلمى المطلوب للادارة فى العصر الحاضر .

فلنحدد مقدماً وقبل كل شىء الاتجاه العلمى الذى يجب أن تسير نظمنا الادارية شطره ، ثم يجب من بعد ذلك أن يولى كل اصلاح وجهه نحو هذا الهدف ، فتتناسق النظم وتنسجم القواعد والأحكام . وإذا ما حددت هـذه السياسة الادارية العامة للبلاد يجب أن نعهد بهـا إلى أيد تجيد إعمالهـا وأن يوكل أمر تطبيقها إلى أشخاص تتسق روحهم والسياسة المختارة ، فمن الضرورى هنا بصفة خاصة أن نتذكر تلك الحـكمة البالغة فى كلمة الأستاذ Dendias حين قال :

« انه من الواجب ألا نركن إلى النظم والأساليب الادارية فى ذاتها — وان كانت مثلا عليا — بقدر ما نركن إلى الرجال القائمين على تطبيقها المشرفين على أعمالهـا . إن أحسن القوانين وأفضل اللوائح توشك أن تصبح معدومة الأثر إن لم تطبق بمهارة وحكمة وضمير بواسطة الأشخاص المكلفين بتحضير الملفات وتنفيذ ما يصدر من قرارات[1] » .

---

(١) Dendias ، المرجع السابق ، ص ٥٨ .

فاذا ما أخذت بلادنا بتلك المبادىء فى اصلاح إدارتها المحلية حققت ما يرجوه الرأى العام لهيئاتنا المحلية من رفاهية وانتعاش . وإننا لمنتظرون بفارغ الصبر تحقيق ما جاء بخطاب العرش سنة ١٩٣٨ من وعود فى هذا الصدد ، مسجلين ذلك على حكوماتنا راجين ألا يطول الترقب والانتظار .

*

وإذا ما امتدت إلى النظم الحالية يد الاصلاح المنشود ، نأمل أن تساهم رسالتنا هذه — رغم تواضعها — بنصيب فى إقامة أركان هذا الاصلاح ، وأن تكون لبنة فى تشييد بنيانه . حينذاك نشعر حقاً بأن مجهودنا قد كتب له التوفيق وكلل فى النهاية بالنجاح .

ملحق

النصـــــــــوص

(متممة حتى سنة ١٩٤٧)

أولا

الدستور

(الأمر الملكى رقم ٤٢ الصادر فى ١٩ أبريل سنة ١٩٢٣)

الفصل الخامس

مجالس المديريات والمجالس البلدية

م ١٣٢ : تعتبر المديريات والمدن والقرى فيما يختص بمباشرة حقوقها أشخاصا معنوية وفقا للقانون العام بالشروط التى يقررها القانون .

وتمثلها مجالس المديريات والمجالس البلدية المختلفة .

ويعين القانون حدود اختصاصها .

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

(أولا) اختيار أعضاء هذه المجالس بطريق الانتخاب الا 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 الاخلال بما يجب من اعتماد أعمالها فى الأحوال المبينة فى القوانين وعلى الوجه المقرر بها .

(ثالثاً) نشر ميزانيتها وحساباتها .

(رابعاً) علنية الجلسات فى الحدود المقررة بالقانون .

(خامساً) تداخل السلطة التشريعية أو التنفيذية لمنع تجاوز هذه المجالس حدود اختصاصها أو اضرارها بالمصلحة العامة وابطال ما يقع من ذلك .

ثانياً

القانون الأساسى للمجالس

(رقم ٢٤ الصـــادر فى ١١ يونيه سنة ١٩٣٤)

الباب الأول

فى تشكيل مجالس المديريات

مادة ١ — ينشأ فى كل مديرية مجلس مديرية مركزه عاصمة المديرية .

مادة ٢ — (معدلة بالقانون رقم ٦٨ لسنة ١٩٣٦) يؤلف مجلس المديرية من :

(ا) أعضاء ينتخبون طبقا لأحكام قانون انتخاب أعضاء مجالس المديريات رقم ٦٨ لسنة ١٩٣٦[1] .

(ب) وأعضاء يمثلون كلا من وزارات المالية والزراعة و (الصحة العمومية) والمعارف العمومية والأشغال العمومية والمواصلات ، معينين بحكم وظائفهم بقرار من مجلس الوزراء .

ويكون المدير رئيسا لمجلس المديرية وممثلا له . فان غاب أو منعه عن العمل مانع ناب عنه وكيل المديرية .

الباب الثانى

فى حقوق مجالس المديريات واختصاصاتها

الفصل الأول

اختصاص مجالس المديريات فى الشئون الصحية

مادة ٣ — يخصص مجلس المديرية ٢٠ ٪ على الأقل من مجموع الرسوم المقررة طبقاً للمادتين (١٩ و ٢٠) من هذا القانون للصرف على الشؤون الصحية والطبية فى المديرية .

وتقرر (وزارة) الصحة العمومية لكل مديرية برنامجاً للاصلاحات الصحية والطبية التى يتعين القيام بها فى مدى خمس سنوات . وفى ميعاد ستة شهور قبل بداية السنة المالية تتقدم (وزارة) الصحة العمومية الى المجلس باقتراحاتها فى وجوه الصرف أثناء السنة المالية ، مع بيان علاقة هذه الوجوه بالبرنامج الموضوع للمديرية .

---

(١) حل هذا القانون محل القانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٣١

مادة ٤ — تتولى (وزارة) الصحة العمومية التفتيش على جميع المنشآت الصحية والطبية التابعة لمجالس المديريات ، وتبلغ ملاحظاتها الى هذه المجالس لمراعاتها .

مادة ٥ — يؤخذ رأى مجلس المديرية مقدماً فى انشاء المستشفيات التابعة (لوزارة) الصحة العمومية أو للمجالس البلدية وفى نقلها أو ابطالها .

ويؤخذ رأيه كذلك فى إنشاء الجبانات أو ابطالها [١] .

الفصل الثانى

اختصاص مجالس المديريات فى شئون التعليم

مادة ٦ — يقوم مجلس المديرية بالتعليم الأولى ويتولى ادارته فى جميع المدن والقرى بالمديرية وفقاً للقوانين واللوائح .

وله أن ينشىء ويدير ملاجىء للأولاد من بنين وبنات .

ولا يتولى مجلس المديرية أى فرع آخر من فروع التعليم [٢] .

مادة ٧ — يؤخذ رأى مجلس المديرية مقدماً في انشاء مدارس الحكومة بالمديرية وفى نقلها أو ابطالها .

الفصل الثالث

اختصاص مجالس المديريات فى الشئون الزراعية

مادة ٨ — لمجلس المديرية :

(ا) أن ينشىء متاحف وينظم معارض محلية للحاصلات الزراعية والمواشى والدواجن والطيور والصناعات الزراعية .

(ب) أن يقرر جوائز مالية لأغراض معينة .

(ج) أن ينشىء مزارع بمثابة نماذج للزراعات الأكثر نجاحاً فى المديرية ، وأن ينشىء كذلك نماذج لتربية المواشى والدواجن وللصناعات الزراعية .

(د) أن يقرر النظم الخاصة ببيع الحاصلات والمنتجات الزراعية فى الحلقات والمحالج والأسواق ، وأن يخصص بوجه عام الاعتمادات اللازمة ويتخذ الاجراءات الكفيلة بتشجيع تقدم الزراعة وتحسين أحوالها والأعمال المرتبطة بها ، ونشر التعاون الزراعى بين أهالى المديرية ، والدفاع عن صوالح المزارعين .

---

(١) أنشئت وزارة الصحة العمومية بمرسوم فى ١٩٣٦/٤/٧ ، كما يراجع قانون تحسين الصحة القروية قبله : ص ٢٥٠ وما بعدها .

(٢) تراجع أحكام قانون التعليم الأولى رقم ٤٦ لسنة ١٩٣٣ : قبله ص ٢٣٣ — ٢٤٣

مادة ٩ — يؤخذ رأى مجلس المديرية مقدماً فى تنفيذ كافة المشروعات المتعلقة بالزراعة .

ويجب أخذ رأيه أيضاً فى حالة العدول عن هذه المشروعات أو تغيير الجهة المرغوب تنفيذها فيها .

مادة ١٠ — يؤخذ رأى مجلس المديرية فى تحديد المناطق المخصصة لزراعات معينة فى المديرية .

الفصل الرابع

اختصاص مجالس المديريات فى شئون الرى

مادة ١١ — يؤخذ رأى مجلس المديرية مقدماً فى :

أولا — انشاء أو ابطال الترع والمصارف العمومية الخاصة بالمديرية دون سواها .

ثانياً — الترتيبات السنوية التى تضعها وزارة الأشغال العمومية فيما يختص :

(ا) بتطهير الترع والمصارف العمومية فى المديرية .

(ب) بمناوبات الرى الخاصة بالمديرية .

ومع ذلك فلوزارة الأشغال العمومية فى الأحوال المستعجلة ، أن تعدل ترتيب المناوبات ، وفى هذه الحالة تخبر المجلس فى أول انعقاد له بالأسباب التى دعت الى عدم أخذ رأيه .

الفصل الخامس

اختصاص مجالس المديريات فى شئون المواصلات

مادة ١٢ — يؤخذ رأى مجلس المديرية مقدماً فى انشاء طرق المواصلات ، البرية أو المائية أو الحديدية ، متى كانت خاصة بالمديرية دون سواها ، وكذلك فى ابطال تلك الطرق أو تعديل خطوطها .

وتكون موافقة المجلس لازمة مقدما فيما يختص بالسكك الحديدية الزراعية .

الفصل السادس

اختصاص مجالس المديريات فى أملاك الحكومة العامة والخاصة

مادة ١٣ — يؤخذ رأى مجلس المديرية مقدماً :

(١) فيما يعرض للبيع من الأراضى الفضاء المملوكة للدولة والمعدة للبناء فى مدن المديرية وقراها التى ليس لها مجالس بلدية .

(٢) فيما يعرض للبيع من الأراضى الزراعية المملوكة للدولة الواقعة فى دائرة نصف قطرها خمسمائة متر من حدود المدن والقرى التى ليس لها مجالس بلدية .

(٣) فى انشاء المبانى الداخلة فى أملاك الحكومة العامة أو تخصيصها أو تغيير استعمالها أو ازالتها ولا يدخل فى ذلك ماهو خاص بأعمال الرى ولا الكبارى .

الفصل السابع

اختصاص مجالس المديريات فى الشئون الإدارية

مادة ١٤ — يقرر مجلس المديرية ، بمصادقة وزارة الداخلية ، عدد الخفراء اللازمين لحراسة كل مدينة أو قرية فى المديرية ما عدا المدن والقرى التى لها مجالس بلدية ويعين كذلك درجاتهم .

ويقرر المجلس بالطريقة عينها أجور الخفراء مع مراعاة معدل الأجور الجارية فى أنحاء المديرية .

واذا لم يقرر المجلس قبل ١٥ سبتمبر من كل سنة اجراء تغيير فى عدد خفراء مدينة أو قرية أو فى فئات أجورهم ، فيبقى عدد الخفراء فى المدينة أو القرية ومعدل أجورهم كما كانت فى السنة الماضية .

ومع ذلك يجوز لوزير الداخلية بعد أخذ رأى المجلس ، أن يزيد عدد خفراء أى مدينة أو قرية اذا رأى أن حالة الأمن العام تستدعى تلك الزيادة .

وتعين فى كل سنة لجنة مشكلة من ثلاثة من أعضاء المجلس ومن قاض ووكيل نيابة يعينهما وزير (العدل) للفصل نهائياً فى الشكاوى من توزيع رسوم الخفر اللازمة لحراسة المدينة أو القرية على مساكنها ، ويكون المدير رئيساً لهذه اللجنة ، فان غاب أو منعه مانع رأسها وكيل المديرية واذا غاب الاثنان كانت الرياسة للقاضى[1] .

مادة ١٥ — لا يقام مولد أو سوق فى أى جهة من جهات المديرية لم تجر العادة باقامته فيها الا بعد الترخيص به من المديرية بموافقة مجلس المديرية .

ويبطل المدير بالطرق الادارية الموالد والأسواق التى تقام مخالفة لحكم هذه المادة .

ولا تلغى الموالد المرخص بها أو التى جرت العادة على اقامتها الا بعد موافقة مجلس المديرية .

مادة ١٦ — يؤخذ رأى مجلس المديرية مقدماً فى منح امتيازات بعمل من الأعمال ذات المنفعة العامة فى المديرية .

مادة ١٧ — موافقة مجلس المديرية مقدما واجبة :

(١) لتغيير أسماء أو حدود القرى التى لايوجد لها مجالس بلدية .

(٢) لانشاء قرى جديدة فى المديرية أو الغاء قرى موجودة فيها .

مادة ١٨ — يؤخذ رأى مجلس المديرية مقدما فى الأمور الآتية :

(١) تغيير حدود المديرية .

(٢) تغيير دوائر الاختصاص الادارية أو القضائية وانشاء أو الغاء نقط البوليس المستديمة .

(٣) انشاء أو الغاء مجلس بلدى في المديرية .

---

(١) يلاحظ حكم القانون رقم ٧ لسنة ١٩٣٦ الخاص بأحوال الغاء ضريبة الخفراء . راجع قبله ، ص ٢٧٣ وما بعدها .

الفصل الثامن

اختصاص مجالس المديريات فى الشئون المالية

مادة ١٩ — لمجلس المديرية أن يقرر رسوما اضافية لمدة معينة على ضرائب الأطيان فى المديرية .

ويكون قراره قاطعاً ويصدر به مرسوم اذا لم يتجاوز ٨٪ من مجموع ضرائب الأطيان فى المديرية .

ويجوز للمجلس زيادة الرسوم الاضافية الى ١١٪ من مجموع ضرائب الأطيان ولا يكون قراره بالنسبة للزيادة نافذاً الا اذا صادق عليه مجلس الوزراء وصدر مرسوم بذلك .

مادة ٢٠ — للمجلس أن يقرر كذلك رسوما اضافية لمدة معينة على كل ضريبة عامة أخرى مقررة فى المديرية ، وفى هذه الحالة لا يكون قراره نافذاً الا اذا صادق عليه مجلس الوزراء وصدر مرسوم بذلك .

مادة ٢١ — بعد صدور المرسوم باعتماد الرسوم الاضافية من أى نوع كانت ، اذا أصدر مجلس المديرية قراراً بتخفيضها أو تقصير أجل سريانها أو الغائها ، فلا يكون هذا القرار نافذاً الا بعد مصادقة مجلس الوزراء وصدور مرسوم آخر بذلك .

مادة ٢٢ — يتبع فى تحصيل الرسوم المقررة بمقتضى هذا القانون القواعد المتبعة فى تحصيل أموال الدولة .

وتعتبر أموال مجالس المديريات أموالا عامة .

ويتبع بشأنها القواعد الخاصة بحفظ وصرف الأموال العامة .

مادة ٢٣ — لمجلس المديرية أن يراقب استعمال ما لا يباشر هو صرفه من الرسوم طبقاً لنصوص هذا القانون أو أى قانون آخر .

الفصل التاسع

أحكام عامة

مادة ٢٤ — موافقة مجلس المديرية مقدما واجبة فى الأمور الآتية :

(١) اصدار المدير لائحة محلية أو تعديلها أو الغائها بالنسبة للمديرية كلها أو لقسم منها أو لبعض المدن أو القرى فيها .

(٢) تطبيق قرار أو لائحة على تلك المدن أو القرى أو ابطال تطبيقها عليها .

(٣) وضع الأحكام اللازمة لتنفيذ قرار أو لائحة فى مدينة أو قرية بالمديرية .

والمدير فى حالة وباء أو غيرها من الأحوال المستعجلة ، أن يتجاوز عن رأى المجلس . وعليه فى هذه الحالة أن يخبر المجلس فى أول انعقاد له بالأسباب التى دعت لذلك .

مادة ٢٥ — يؤخذ رأى مجلس المديرية مقدما فى الأمور الآتية :

(١) تطبيق قانون على مدينة أو قرية فى المديرية أو ابطال تطبيقه .

(٢) وضع الأحكام اللازمة لتنفيذ قانون فى مدينة أو قرية بالمديرية .

مادة ٢٦ — فيما عدا الاختصاصات المقررة لمجلس المديرية بنص صريح فى هذا القانون أو فى أى قانون آخر يجوز للمدير ولكل وزير أن يستشير المجلس فى كل مسألة يرى أخذ رأيه فيها .

وللمجلس فضلا عن ذلك أن يبدي من نفسه للمدير أو بواسطة المدير لكل وزير أو لمجلس الوزراء رغبات فيما يتعلق بالحاجات العامة للمديرية ، وعلى الأخص فى شئون الزراعة والرى وطرق المواصلات والأمن العام والصحة العمومية والتعليم والصناعة والتجارة .

وعلى الحكومة اذا لم تأخذ بتلك الرغبات أن تبين للمجلس الأسباب التى دعت الى ذلك . وللمجلس فى هذه الحالة أن يرد على بيان الحكومة ولا تكون الحكومة مقيدة بهذا الرد .

مادة ٢٧ — تخرج من اختصاص مجلس المديرية المسائل الداخلة فى اختصاص المجالس البلدية الموجودة فى المديرية .

ولا يجوز له أن يبحث فى تعيين موظفى الحكومة أو نقلهم ولا فى تأديبهم أو رفتهم .

وكذلك الرغبات والمناقشات والقرارات السياسية محظورة على المجلس .

مادة ٢٨ — للمجلس أن يطلب من الوزارات والمصالح كافة البيانات والمعلومات المتعلقة بالأعمال الداخلة فى اختصاصه .

وله أيضاً أن يطلب منها انتداب أحد موظفيها لحضور المناقشة فى مسألة معروضة عليه .

مادة ٢٩ — يجب على المجلس أن يبدي رأيه فى المسائل المعروضة عليه فى مدة لا تتجاوز ثلاثة شهور .

فاذا طلب المدير أو الوزير الرأى بصفة مستعجلة يتعين ابداؤه فى مدى شهر واحد .

فاذا أبى المجلس ابداء رأيه أو تأخر فى ابدائه فى المواعيد المتقدمة جاز لمجلس الوزراء أن يقرر التجاوز عن هذا الرأى .

الباب الثالث

فى سير أعمال مجالس المديريات

الفصل الأول

أحكام عامة

مادة ٣٠ — قبل أن يتولى أعضاء مجلس المديرية المنتخبون عملهم ، يقسمون أن يكونوا مخلصين للوطن والملك ، مطيعين للدستور ولقوانين البلاد ، وأن يؤدوا أعمالهم بالذمة والصدق .

ويكون حلف اليمين فى جلسة علنية .

مادة ٣١ — يكون لمجلس المديرية دور اجتماع عادى فى كل شهر مرة على الأقل بدعوة من المدير . والدور عبارة عن جلسة أو جلسات متتالية تنعقد بناء على دعوة واحدة .

ولا ينفض دور الاجتماع الا بعد النظر فى جميع المسائل الواردة بجدول الأعمال والمناقشة فيها .

وللرئيس فى أى وقت كان أن يدعو المجلس لدور خاص ، وعليه دعوته اذا تقدم اليه طلب كتابى بذلك موقع عليه من نصف الأعضاء المنتخبين على الأقل . على أنه يجوز للرئيس الامتناع عن توجيه الدعوة لدور خاص أكثر من مرة واحدة فى الشهر .

وفى أدوار الاجتماع الخاصة لايجوز للمجلس أن يتداول الا فى الأمور التى دعى من أجلها .

مادة ٣٢ — جلسات مجلس المديرية علنية . على أنه يجوز انعقاده بهيئة سرية بناء على طلب الرئيس أو ربع الأعضاء المنتخبين على الأقل ، ثم يقرر ما اذا كانت المناقشة فى الموضوع المطروح أمامه تجرى فى جلسة علنية أم لا .

مادة ٣٣ — الأعضاء المعينون بحكم وظائفهم طبقاً للمادة الثانية ، لا يكون لهم رأى معدود فى المداولات الا فى المسائل المتعلقة بالوزارات التى يمثلونها . ولكل من الوزارات المذكورة أن تندب أكثر من ممثل واحد اذا اقتضى الحال . ولكن لا يكون لمن يمثلها غير صوت واحد فى المسألة المطروحة للمداولة .

وللوزارات غير الممثلة تعيين مندوب أو أكثر عند النظر فى أمر يتعلق بها . وهؤلاء المندوبون يشتركون فى المداولات ولكن لا يكون لهم رأى معدود .

مادة ٣٤ — لا تكون مداولات المجلس قانونية الا اذا حضرها أكثر من نصف الأعضاء المنتخبين .

مادة ٣٥ — فى غير الأحوال المشترط فيها أغلبية خاصة تصدر قرارات المجلس بالأغلبية المطلقة للأعضاء الحاضرين ، وعند تساوى الأصوات يرجح جانب الرئيس .

مادة ٣٦ — اذا لم يتكامل العدد القانونى بعد مضى نصف ساعة من الميعاد المحدد لاحدى جلسات دور الاجتماع فتؤجل الجلسة لثلاثة أيام على الأقل أو سبعة على الأكثر . ويدعى الأعضاء المتخلفون لحضور الاجتماع التالى .

وتكون مداولات المجلس فى الاجتماع الجديد صحيحة مهما بلغ عدد الأعضاء الحاضرين ما لم تكن هناك أحوال مشترط فيها أغلبية خاصة . فان كان عدد الأعضاء أقل من العدد القانونى وجب أن يكون البحث قاصراً على المسائل الواردة فى جدول أعمال الجلسة المؤجلة .

مادة ٣٧ — اذا تكامل العدد القانونى ومضت نصف ساعة ولم يحضر الرئيس ، جاز انعقاد المجلس تحت رياسة أكبر الأعضاء سناً .

مادة ٣٨ — لوزير الداخلية أن يصدر بموافقة مجلس الوزراء لوائح عامة تتضمن القواعد المتعلقة بالنظام الداخلى لمجالس المديريات ولطريقة السير فى أعمالها[1].

ولكل مجلس مديرية أن يضع لائحته بمراعاة اللوائح المذكورة ويجب المصادقة على تلك اللائحة من وزير الداخلية .

---

(1) انظر نص هذه اللائحة بعده ص ٣٣١ وما بعدها .

الفصل الثانى
اللجـان

مادة ٣٩ — فى شهر يناير من كل سنة ، يعين المجلس اللجان الدائمـة اللازمة لفحص وتحضير الأعمال ويحدد عدد أعضاء هذه اللجان واختصاصاتها . ويكون انتخاب أعضائها بطريق الاقتراع السرى لـكل لجنة وبالأغلبية النسبية .

وللمجلس أن يعين ، بحسب مقتضيات الحاجة ، لجاناً خاصة لأغراض معينة .

والأعضاء المعينون بحكم وظائفهم يكونون أعضاء فى اللجان المكلفة بمسائل تدخل فى اختصاصهم.

والمدير أو وكيله الاشتراك فى أعمال لجان المجلس ويرأس كل جلسة يحضرها . فاذا لم يحضر أحدهما جلسة انتخبت اللجنة أحد أعضائها للرياسة .

مادة ٤٠ — تعرض تقارير اللجان على مجلس المديرية لاصدار قرار فى شأنها .

وفيما عدا ما هو مبين فى هذا القانون بنص صريح لا يجوز للمجلس أن يعهد بشىء من سلطته الى احدى لجانه .

مادة ٤١ — جلسات اللجان سرية . وما لم تقرر اللجنة خلاف ذلك يكون لـكل عضو من أعضاء المجلس حق الحضور فى جلسات اللجان دون أن يشترك فى المناقشات أو أن يبدى ملاحظات.

مادة ٤٢ — يصدر وزير الداخلية قراراً بتنظيم سير أعمال اللجان .

الفصل الثالث
ميزانيـــة مجالس المديريات

مادة ٤٣ — يضع مجلس المديرية ميزانية شاملة لايراداته ومصروفاته ويقدمها الى وزير الداخلية قبل ابتداء السنة المالية بثلاثة أشهر على الأقل . ويرفق المجلس بمشروع ميزانيته جميع البيانات والمقايسات والأوراق التى بنيت عليها تقديرات الميزانية من ايرادات ومصروفات .

ويتبع فى تحضير ميزانيات مجالس المديريات القواعد المعمول بها فى وضع ميزانية الدولة .

ويصدر باعتماد الميزانية قرار من وزير الداخلية بعد أخذ رأى لجنة مؤلفة من :

وكيل وزارة الداخلية . . . . . رئيساً

أعضاء:
- مدير قسم الادارة بوزارة الداخلية .
- « قسم البلديات بوزارة الداخلية .
- مندوب عن (وزارة) الصحة العمومية .
- « عن كل من الوزارات الآتية :
- وزارة المالية . . . . . .
- « المعارف العمومية . . .
- « الزراعة . . . . . .
- « الأشغال العمومية . . .
- « المواصلات . . . . . .

مادة ٤٤ — يجوز للجنة أن تحذف أو تخفض من مشروع الميزانية أرقاما أدرجها المجلس مع اقتراح كيفية استعمال المبالغ الناشئة عن الحذف أو التخفيض .

ومع ذلك فان عليها أن تدرج المبالغ اللازمة للأبواب الآتية اذا أهملها المجلس كلها أو بعضها :

(١) الالتزامات التى يكون المجلس مقيداً بها .

(٢) المصروفات التى يفرضها هذا القانون أو أى قانون آخر .

(٣) مصاريف الادارة والصيانة المتعلقة بالمنشآت أو المؤسسات أو الأعمال التى يقوم بها المجلس .

مادة ٤٥ — على اللجنة أن تخطر المجلس بملاحظاتها على مشروع ميزانيته ليبدى رأيه فيها ، فاذا ظلا مختلفين ، رفع الأمر للبت فيه الى مجلس الوزراء ، بتقرير من وزير المالية يتضمن رأى اللجنة ورأى مجلس المديرية ومختلف الاقتراحات الأخرى وملخص الأسباب التى بنيت عليها .

مادة ٤٦ — اذا لم يصدر قرار وزير الداخلية بالميزانية ، قبل ابتداء السنة المالية ، يعمل بالميزانية القديمة حتى يصدر القرار بالميزانية الجديدة .

مادة ٤٧ — كل مصروف غير وارد فى الميزانية أو زائد على التقديرات الواردة فيها ، وكل مبلغ يراد نقله من باب الى آخر من أبواب الميزانية أو من بند الى آخر فى باب الأعمال الجديدة ، يجب عرض أمره على وزير الداخلية بناء على طلب مجلس المديرية . ويصدر الوزير التصريح اللازم بقرار منه بعد أخذ رأى اللجنة المنصوص عليها فى المادة (٤٣) من هذا القانون .

ويجوز للمجلس أن يقرر نقل الاعتماد الخاص ببند الى بند آخر فى الباب الواحد ما عدا الباب الخاص بالأعمال الجديدة .

مادة ٤٨ — على المجلس أن يضع حسابه الختامى للادارة 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 المنصوص عليها فى المادة (٤٣) .

مادة ٤٩ — تنشر الميزانية والحساب الختامى فى الجريدة الرسمية بعد اعتمادهما .

الفصل الرابع

حقوق أعضاء مجالس المديريات وواجباتهم

مادة ٥٠ — لكل عضو أن يوجه أسئلة للرئيس فى المسائل التى من اختصاص المجلس . وعليه أن يكتب السؤال فى عبارة واضحة موجزة ، وأن يقدمه الى الرئيس وهو يدرجه فى جدول أعمال أول جلسة .

ويجوز للرئيس أن يؤجل الجواب على السؤال الى دور الاجتماع التالى .

وللعضو الذى وضع السؤال أن يستوضح الرئيس مرة واحدة فيما أجاب به ، ولكن ليس له أن يعقب على الاجابة .

مادة ٥١ — لا يجوز لعضو مجلس المديرية أن يشترك ، سواء فى جلسات المجلس أم فى لجانه ، فى مداولة له فيها مصالح سواء أكان عن نفسه شخصياً أم بصفته وصياً أو قيما أو وكيلا .

مادة ٥٢ — لايجوز لعضو مجلس المديرية أن يقوم بالذات أم بالواسطة بعمل أو مقاولة أو مناقصة أو توريد أى كان لحساب المجلس ولا أن يدخل طرفاً معه فى بيع أو ايجارة .

على أنه يجوز للمجلس عند الضرورة أن يشترى أو يستأجر من أحد أعضائه قطعة أرض أو بناء لعمل من الأعمال العامة التى يتولاها ، ولا يكون قرار المجلس فى هذا قاطعاً الا بعد اعتماده من وزير الداخلية .

مادة ٥٣ — لايجوز لعضو مجلس المديرية أن يشتغل فى قضية ضد المجلس بصفته محامياً أو متنازلا له عن الحقوق المتنازع فيها .

مادة ٥٤ — العضوية فى مجالس المديريات مجانية .

ولا يجوز أن يتناول العضو من المجلس أى أجر أومكافأة على عمل يؤديه للمجلس فى حدود العضوية.

على أنه يجوز أن يسترد الأعضاء المنتخبون نفقات انتقالهم من محل اقامتهم الى مقر المجلس لحضور جلساته أو جلسات لجانه أو الى الجهات التى يكلفون بأداء عمل فيها .

مادة ٥٥ — اذا غاب العضو المنتخب بدون عذر مقبول أكثر من ثلاث مرات فى السنة عن جلسات المجلس ، فللمجلس أن يقرر تعليق اعلان يذكر فيه اسمه باعتباره غائباً بلا اجازة فى مقر المركز الذى ينوب عنه .

ويسرى حكم هذه المادة على العضو الذى يتغيب بدون عذر مقبول عن جلسات اللجنة التى هو عضو فيها ثلاث مرات متوالية ، أو يغيب عشر مرات غير متوالية ولو بعذر .

مادة ٥٦ — لمجلس المديرية أن يعتبر مستقيلا كل عضو منتخب تخلف عن الحضور ثلاثة أدوار عادية متوالية بدون عذر مقبول .

ولا يصدر القرار الا بعد أن يسمع المجلس أقوال العضو أو بعد اثبات غيابه عن الجلسة التى تنعقد فى ميعاد لا يقل عن خمسة عشر يوماً من تاريخ اخطار العضو صاحب الشأن بها .

مادة ٥٧ — يسقط من العضوية كل عضو مجلس مديرية يخالف أحكام المواد (٥١) و(٥٢) و(٥٣).

ويتبع فى اسقاطه أحكام المادة (١٣) من القانون الخاص بانتخاب أعضاء مجالس المديريات .

مادة ٥٨ — لا يجوز الجمع بين العضوية فى مجلس المديرية واحدى الحالات المنصوص عليها فى المادتين (٥٢) و (٥٣) اذا وجد العضو فيها وقت انتخابه .

مادة ٥٩ — فيما عدا أحوال عدم الجمع المنصوص عليها فى القانون الخاص بانتخاب أعضاء مجالس المديريات يعتبر الشخص المنتخب متنحياً عن العضوية ما لم يثبت فى بحر الخمسة عشر يوماً من تاريخ انتخابه زوال السبب فى عدم الجمع .

الباب الرابع

فى التعاون بين المجالس على الأعمال ذات المصلحة المشتركة

مادة ٦٠ — لكل مجلس مديرية ، بموافقة وزير الداخلية ، أن يشترك مع غيره من مجالس المديريات أو مع المجالس البلدية فى انشاء أو ادارة عمل من الأعمال التى تعود بالفائدة على المديريات أو المدن أو القرى التى تمثلها تلك المجالس .

ويعين وزير الداخلية بقرار منه شروط ذلك التعاون .

الباب الخامس

فى الأحكام العامة والأحكام الوقتية

مادة ٦١ — يكون لمجلس المديرية أهلية التقاضى وله أن يقبل باذن من وزير الداخلية التبرعات التى ترد اليه من طريق الوقف والوصايا والهبات وغيرها ، ويدير أمواله المنقولة والثابتة .

ويكون اذن وزير الداخلية واجباً أيضاً للتصرف فى هذه الأموال أو تغيير تخصيصها .

مادة ٦٢ — ومع عدم الاخلال بأحكام المادة (٧٤) [1] لا يجوز للمجلس بدون مصادقة مجلس الوزراء التنازل عن حقوقه فى الأموال أو المنشآت أو المؤسسات التى يملكها أو يقوم بادارتها .

مادة ٦٣ — لمجلس المديرية ، بمصادقة مجلس الوزراء ، أن يقوم بعمل من الأعمال ذات المنفعة العامة أو التى تعود بالنفع على المديرية .

مادة ٦٤ — تتبع فى الاعفاء من الرسوم المقررة من المجلس القواعد المعمول بها بشأن الضرائب العامة .

مادة ٦٥ — لا يجوز لمجلس المديرية ، بدون مصادقة مجلس الوزراء ، أن يعقد قرضاً أو يتعهد بالتزام يترتب عليه مصروفات فى ميزانيته لسنة أو سنوات مالية مقبلة .

مادة ٦٦ — على مجالس المديريات أن تعرض التصميمات والمقايسات الخاصة بمشروعات تزيد قيمتها على ٢٠٠ جنيه على وزارة الداخلية لفحصها واعتمادها مقدماً .

ولوزير الداخلية ، بعد موافقة مجلس المديرية ، أن يطرح أعمال المشروع فى مناقصة أو أن يعهد بتنفيذها الى احدى مصالح الحكومة المختصة .

مادة ٦٧ — لوزارة الداخلية أن تفتش على حسابات مجالس المديريات وأعمال الادارة فى تلك المجالس .

مادة ٦٨ — تكون مداولات مجلس المديرية باطلة ولا يعمل بها اذا جاوز المجلس فيها حدود اختصاصه .

ويصدر وزير الداخلية قراراً ببطلانها .

---

(١) صحتها « ٧٥ » .

وتكون القرارات التى يصدرها الأعضاء فى هذه الاجتماعات باطلة قانونا .

ويتخذ المدير الوسائل اللازمة لفض الاجتماع فوراً .

مادة ٧٠ — فيما عدا الأحوال المنصوص عليها فى قانون الانتخاب أو فى هذا القانون لابطال الانتخاب وعدم الجمع والسقوط من العضوية ، لا يجوز عزل أحد أعضاء مجالس المديريات المنتخبين الا بمرسوم يصدر بناء على طلب مجلس الوزراء اثر قرار يصدر من مجلس المديرية بأغلبية ثلثى الأعضاء .

ويجوز وقف العضو المعروض أمره على المجلس بقرار من وزير الداخلية وذلك الى أن يتخذ المجلس قراراً بشأنه .

مادة ٧١ — لوزير الداخلية أن يأخذ رأى اللجنة المنصوص عليها فى المادة ٤٣ من هذا القانون بشأن قرارات المجالس المعروضة لاعتماده أو لمصادقة مجلس الوزراء .

مادة ٧٢ — يجوز حل مجلس المديرية بمرسوم تبين فيه أسباب الحل ، وحينئذ يجب اجراء الانتخابات الجديدة فى مدى ثلاثة أشهر من تاريخ حل المجلس .

مادة ٧٣ — عقب صدور المرسوم بحل مجلس المديرية ، يصدر وزير الداخلية قراراً بتأليف لجنة من :

(١) أعضاء المجلس المنحل المعينين بحكم وظائفهم اذا أمكن ذلك .

(٢) كبار الموظفين الآخرين التابعين للوزارات والمصالح لدى المديرية .

ولوزير الداخلية أن يعين فى هذه اللجنة بعض أعيان المديرية .

ومع عدم الاخلال بأحكام المادة (٧٤) تقوم هذه اللجنة مقام المجلس فى الأعمال المستعجلة .

ويرأس هذه اللجنة المدير وعند الاقتضاء وكيل المديرية .

وتجتمع اللجنة المذكورة فى المواعيد التى يحددها المدير وتصدر قراراتها بالأغلبية المطلقة ، وعند تساوى الآراء يرجح جانب الرئيس .

مادة ٧٤ — اذا انتهى أجل سريان الرسوم المقررة فى المادتين (١٩) و (٢٠) فى الفترة التى تنقضى بين حل المجلس واجتماعه بهيئته الجديدة ، يجوز لوزير الداخلية أن يستصدر مرسوماً بالاستمرار فى تحصيل تلك الرسوم كلها أو بعضها لمدة لا تتجاوز ستة شهور .

مادة ٧٥ — تستمر مجالس المديريات على ادارة مدارسها ولا يدخل فى ذلك الملاجىء والمدارس المخصصة للتعليم الالزامى الى أن تستلم وزارة المعارف العمومية هذه المدارس أو يستغنى عنها .

وكل مدرسة من المدارس المذكورة تستلمها وزارة المعارف العمومية أو يستغنى عنها ، ينقل الاعتماد المقرر لها الى باب التعليم الالزامى .

مادة ٧٦ — يلغى القانون النظامى رقم ٢٩ لسنة ١٩١٣

مادة ٧٧ — على وزراء حكومتنا تنفيذ هذا القانون كل فيما يخصه ، ويعمل به من تاريخ نشره فى الجريدة الرسمية . ويصدر وزير الداخلية القرارات اللازمة لذلك .

قرار وزير الصحة بنظام وضع ميزانية مجالس المديريات الخاصة بتحسين الصحة القروية والاجراءات المالية الواجب اتباعها

(صدر بتاريخ ٢٤ أبريل سنة ١٩٤٣)

مادة ١ — يفتح كل مجلس مديرية حسابات خاصة فى دفاتر مستقلة لايرادات ومصروفات جميع الأعمال الخاصة بالمشروعات الصحية ويفرد لها خاصة موظف أو موظفون من ذوى المؤهلات الفنية والخبرة العملية يلحقون بأقلام الحسابات بالمجالس وتخصم ماهياتهم على اعتماد ميزانيات الأعمال الصحية .

مادة ٢ — يضع كل مجلس مديرية من الآن فصاعدا مشروع ميزانية للأعمال الصحية مستقلة تمام الاستقلال عن مشروع ميزانية الأعمال الأخرى التى يديرها المجلس .

مادة ٣ — قبل أول يوليه من كل سنة ترسل وزارة الصحة العمومية (وكالة الوزارة للمرافق العامة) بيانا لكل مجلس مديرية عن مقدار نصيبه من اعانة الدولة المخصصة لتحسين الصحة القروية التى ترفع وزارة الصحة العمومية طلبها من وزارة المالية فى مشروع ميزانية الدولة للسنة المقبلة وترسل فى الموعد نفسه كذلك لكل مجلس مديرية اقتراحاتها عن المشروعات الخاصة بتحسين الصحة القروية التى توصى بالسير فيها فى السنة المالية التالية المبتدئة فى أول مايو .

مادة ٤ — لدى وصول البيانات المشار اليها من وزارة الصحة العمومية يضع رئيس المجلس مشروع الميزانية مستعينا فى ذلك بالاقتراحات والبيانات التى تقدمها الادارتان الصحية والهندسية القرويتان ثم يقدمه للمجلس ويجب أن يكون شاملا :

١ — للايرادات وهى :

(ا) نصيب المجلس من اعانة الدولة المخصصة لتحسين الصحة القروية .

(ب) المبالغ المخصصة فى كل مجلس للصرف على الشئون الصحية تبعا لنص المادة الثالثة من القانون رقم ٢٤ لسنة ١٩٣٤ وهى ٢٠ ٪ من الرسوم الاضافية على الأطيان على الأقل .

(ج) التبرعات التى ترد لمجلس المديرية لتحسين الصحة القروية عن طريق الوقف ، والوصايا ، والهبات ، وغيرها .

(د) الايرادات الأخرى الخاصة بالأعمال الصحية .

٢ — المصروفات : بأبوابها الثلاثة .

وبعد اعتماد المجلس للمشروع يقدم الى وزارة الصحة العمومية (المرافق العامة) قبل أول أغسطس من كل سنة ، ويرفق المجلس بمشروع ميزانيته ، جميع المقايسات الابتدائية مشفوعة بالمذكرات التفسيرية التى بنيت عليها تقديرات الميزانية من ايرادات ومصروفات . وذلك فى كل مشروع تزيد تكاليفه عن ٢٠٠ جنيه .

مادة ٥ — يشمل برنامج الأعمال التى تدرج فى مشروع ميزانية المجلس الخاصة بالأعمال الصحية كل ما من شأنه اصلاح الحالة الصحية فى القرى وحماية القرويين من الأمراض وخصوصا المسائل التى نصت عليها المادة الثانية من القانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٤٢

مادة ٦ — على المجلس أن يدرج فى مشروع ميزانيته الخاصة بالأعمال الصحية المبالغ اللازمة لاتمام الالتزامات التى يكون المجلس مقيداً بها . أو المصروفات التى يفرضها قانون تحسين الصحة القروية من مصاريف ادارة وصيانة للمنشآت أو المؤسسات .

مادة ٧ — يجوز لمجلس المديرية اقتراح اصلاحات صحية قروية غير المسائل المنصوص عليها فى المادة الثانية من قانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٤٢ على أن يرسل أبحاثه عنها وقراره فيها لوزارة الصحة العمومية (وكالة الوزارة للمرافق العامة) في موعد مناسب قبل تحضير الميزانية حتى اذا اعتمدتها وزارة الصحة كان للمجلس فى هذه الحالة أن يدرجها فى مشروع ميزانيته .

مادة ٨ — لا تشمل المشروعات الصحية لمجلس المديرية اقامة أو ادارة منشآت صحية بالبنادر على أنه يجوز بموافقة وزارة الصحة العمومية أن يضع المجلس فى مشروع ميزانيته للأعمال الصحية مبالغ للمساعدة فى اقامة أو ادارة منشآت صحية فى البنادر اذا كانت هذه المنشآت تشمل خدمة القرويين القاطنين خارج دائرة البندر .

مادة ٩ — يأخذ مجلس المديرية رأى المجالس القروية عند وجودها فى مشروعات الاصلاح الصحى القروى التى ينوى مجلس المديرية اجراءها فى دائرة كل مجلس قروى منها . فاذا اختلف المجلس القروى مع مجلس المديرية على اجراء هذا الاصلاح يعرض الأمر على وزارة الصحة العمومية (وكالة الوزارة للمرافق العامة) للبت فيه .

مادة ١٠ — يتبع فى تحضير مشروع ميزانية الأعمال الصحية بالمجالس القواعد المعمول بها فى وضع ميزانية الدولة .

مادة ١١ — تبدى وزارة الصحة العمومية قبل أول سبتمبر من كل سنة ملاحظاتها على مشروع ميزانية الأعمال الصحية الواردة من المجلس وعلى المجلس أن يجيب وزارة الصحة العمومية (وكالة الوزارة للمرافق العامة) على ملاحظاتها الخاصة بهذه الميزانية قبل أول اكتوبر للبت فيها قبل تقديمها لوزارة المالية . واذا لم ترد اجابة المجلس قبل أول أكتوبر تتولى وزارة الصحة العمومية تقديم مشروعات الميزانيات الى وزارة المالية .

مادة ١٢ — ترسل وزارة الصحة (المرافق العامة) قبل أول نوفمبر اجمالى مشروع ميزانية المجالس الخاصة بالأعمال الصحية ، بعد اعتماده منا ، لوزارة المالية تمهيداً لادراجه ضمن الجزء الخاص بوزارة الصحة العمومية فى مشروع ميزانية الدولة الواجب تقديمها الى البرلمان قبل أول فبراير .

مادة ١٣ — عقب صدور قانون ربط ميزانية الدولة تبلغ وزارة الصحة العمومية (المرافق العامة) الى كل مجلس مديرية مجمل ميزانيته كما صدرت فى القانون واذا لم يكن بها تعديل تبلغ للمجالس أيضاً تفاصيل ميزانياتها بعد اعتمادها منا .

فاذا أدخل قانون الميزانية تعديلا فى ميزانية أى مجلس تعدل وزارة الصحة العمومية (المرافق العامة) تفاصيل ميزانية المجلس طبقاً لذلك . وتبلغ لمجلس المديرية بعد اعتمادها منا .

مادة ١٤ — اذا لم يصدر قرارنا باعتماد تفاصيل ميزانيات المجالس النهائية قبل ابتداء السنة المالية يعمل بالميزانية القديمة حتى يصدر القرار بالميزانية الجديدة .

مادة ١٥ — يسدد نصيب كل مجلس مديرية من إعانة الدولة بواسطة وزارة الصحة العمومية على دفعتين الأولى عقب اعتماد الميزانية ، والأخرى عقب ظهور الحساب الختامى الخاص بأعمال المجالس الصحية فى السنة المالية السابقة ويخصم من نصيب المجلس ما قد يكون فائضاً من ميزانية تلك السنة .

مادة ١٦ — على كل مجلس مديرية أن يرسل لوزارة الصحة العمومية (المرافق العامة) كشفا شهرياً تفصيلياً يبين فيه قيمة الأعمال الصحية المرتبط بها والمنصرف عليها والباقى تحت الصرف . وكذلك بيان المنصرف والباقى فى البابين الأول والثانى .

مادة ١٧ — كل مصروف غير وارد فى ميزانية الأعمال الصحية أو زائد على التقديرات الواردة فيها . وكل مبلغ يراد نقله من بند لآخر من بنود الميزانية أو من باب لآخر من أبوابها يعرض أولا على مجلس المديرية ، فاذا أقره يرسل لوزارة الصحة العمومية (المرافق العامة) ثم يعرض علينا بعد أخذ رأى السكرتارية المالية لوزارة الصحة العمومية للبت فيه واخطار مجلس المديرية .

مادة ١٨ — كافة المناقصات والعقود الخاصة بالأعمال والتوريدات التى تقوم بها مجالس المديريات فيما يتعلق بالأعمال الصحية تكون طبقاً للقواعد والتعليمات المالية .

مادة ١٩ — على كل مجلس مديرية أن يضع الحساب الختامى للأعمال الصحية عن العام المنقضى فى غضون ثلاثة أشهر على الأكثر من انتهاء السنة المالية .

ويرسل هذا الحساب الى وزارة الصحة العمومية (المرافق العامة) ثم يصدر منا قرار باعتماده .

مادة ٢٠ — يكتفى بنشر اجمالى ميزانيات مجالس المديريات الخاص بالأعمال الصحية ضمن قانون ربط الميزانية للدولة فى الجريدة الرسمية . أما الحساب الختامى لهذه الميزانيات فينشر فى الجريدة الرسمية بعد اعتماده منا .

مادة ٢١ — تقوم الادارات الهندسية القروية بالاشتراك مع الادارات الصحية القروية باعداد الرسومات والمقايسات التفصيلية لمختلف الأعمال الواردة فى الميزانية وترسل الى وزارة الصحة العمومية (المرافق العامة) لمراجعتها واعتمادها .

مادة ٢٢ — بعد اعتماد الرسومات من وزارة الصحة العمومية تقوم الادارات الهندسية القروية بمجالس المديريات باعداد العقود اللازمة لها ثم تطرح فى المناقصة العامة بمعرفة مجلس المديرية طبقا للقواعد المالية المعمول بها .

مادة ٢٣ — تفتح مظاريف العطاءات بمعرفة لجنة برياسة رئيس مجلس المديرية وعضوية مدير الادارة الهندسية القروية . وتمثل السكرتارية المالية لوزارة الصحة العمومية . وبعد مراجعتها حسابياً تقوم الادارة الهندسية القروية بتفريغ العطاءات وتقديمها لرئيس مجلس المديرية للتوصية ، ثم يرفعها الى وزارة الصحة العمومية (المرافق العامة) للاعتماد . وذلك عن الأعمال الجديدة التى قيمتها ثلثمائة جنيه

فأكثر وعن أعمال الصيانة والمشتروات التى قيمتها مائة جنيه فأكثر . أما عطاءات الأعمال والمشتروات التى تقل قيمتها عما تقدم ، فتعتمد من رئيس مجلس المديرية دون الرجوع الى وزارة الصحة العمومية .

مادة ٢٤ — تعيد وزارة الصحة العمومية العطاءات التى ترسل اليها من المجلس طبقا للمادة السابقة بعد اعتمادها الى مجلس المديرية للتعاقد مع المقاولين الذين رست عليهم العطاءات ، ثم إصدار أوامر التشغيل اليهم طبقا لشروط العقد . ويرسل المجلس الى وزارة الصحة العمومية (المرافق العامة) صورة من العقد المبرم والأمر والرسومات الملحقة به لامكان مباشرة الاشراف على التنفيذ وتنتدب وزارة الصحة العمومية (المرافق العامة) المهندسين اللازمين لمراجعة الأعمال الجارى تنفيذها .

مادة ٢٥ — الحسابات الختامية لجميع الأعمال المعتمدة عطاءاتها من وزارة الصحة العمومية ترسل الى وزارة الصحة العمومية (المرافق العامة) لمراجعتها فنيا وحسابيا ، ثم تعاد الى مجلس المديرية لاعتماد الصرف النهائى .

مادة ٢٦ — لوزارة الصحة العمومية (المرافق العامة) حق التفتيش فى أى وقت على الحسابات الخاصة بالأعمال الصحية فى مجالس المديريات وللوزارة أن تعين لهذا الغرض عددا مناسبا من المفتشين توزع مرتباتهم على ميزانيات الأعمال الصحية في المجالس .

مادة ٢٧ — على وكيل وزارة الصحة العمومية (المرافق العامة) تنفيذ هذا القرار . ويعمل به من تاريخ نشره بالجريدة الرسمية .

ثالثاً

القانون الخاص بانتخاب أعضاء مجالس المديريات

(رقم ٦٨ الصادر فى ٢٤ سبتمبر سنة ١٩٣٦)

مادة ١ — ينتخب عضوان لمجلس المديرية عن كل دائرة من دوائر الانتخاب لمجلس النواب وتكون مدة العضوية خمس سنوات .

مادة ٢ — انتخاب أعضاء مجالس المديريات يقوم به الناخبون الذين لهم حق انتخاب أعضاء مجلس النواب طبقاً لقانون الانتخاب رقم ١٤٨ لسنة ١٩٣٥

مادة ٣ — يشترط فى عضو مجلس المديرية :

(أولا) أن تكون سنه ٣٠ سنة ميلادية كاملة على الأقل .

(ثانياً) أن يكون اسمه مدرجاً بأحد جداول الانتخاب فى المديرية وأن يكون مقيما فى المركز أو أحد المراكز التى تتكون منها الدائرة التى يرشح نفسه فيها .

(ثالثاً) أن يكون محسناً للقراءة والكتابة .

(رابعاً) أن يكون مالكا فى المديرية التى يرشح نفسه فى احدى دوائرها الانتخابية لأطيان مفروض عليها ضريبة عقارية للحكومة قدرها ٣٠ جنيهاً مصريا فى السنة على الأقل .

ويحسب من الضريبة ما يدفع من الأموال على حصة المرشح فى العقارات الموقوفة .

ولا تدخل الرسوم الاضافية التى تحصل لمجالس المديريات أو لأية هيئة أخرى فى حساب الثلاثين جنيهاً المذكورة فى الفقرة السابقة .

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

وينقص الحد الأدنى للضريبة الى الثلث بالنسبة لمن ينتخب عن دائرة من دوائر مديرية أسوان . أما من ينتخب عن دائرة الدر[1] فيعفى من شرط الضريبة .

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

---

(١) أصدر وزير الداخلية فى ٣٠ يونيه سنة ١٩٤٢ قراراً بتغيير اسم مركز الدر وسماه مركز « عنيبة » وذلك بعد موافقة وزارة المالية ومجلس المديرية وبناء على طلب مدير أسوان .

(خامساً) ألا يكون من الضباط المستودعين ولا من الجنود الذين فى الاجازة الحرة .

(سادسا) أن يرشح نفسه للانتخاب وأن يودع خزانة المديرية وقت الترشيح مبلغ خمسين جنيهاً مصرياً تخصص للأعمال الخيرية المحلية بالدائرة الانتخابية اذا عدل عن الترشيح أو اذا لم يحز فى الانتخاب عشر الأصوات الصحيحة التى أعطيت على الأقل وينقص هذا المبلغ الى النصف بالنسبة لمن يرشح نفسه عن دائرة الدر بمديرية أسوان .

مادة ٤ — فيما عدا ما هو مذكور فى المادة السابقة 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 المديريات ، وفى حالة انتخاب عضوين عن دائرة واحدة يكون للناخب صوت لكل عضو ولا يجوز له أن يحصر الصوتين فى مرشح واحد .

غير أنه يجب أن ترسل احدى نسختى محضر الانتخاب المنصوص عليهما فى المادة ٤٨ من قانون الانتخاب رقم ١٤٨ لسنة ١٩٣٥ الى المديرية مع جميع أوراق الانتخاب فى اليوم التالى لاعلان النتيجة على الأكثر وترسل النسخة الثانية فى الوقت نفسه الى وزير الداخلية .

مادة ٥ — تتبع أحكام الباب الخامس من قانون الانتخاب رقم ١٤٨ لسنة ١٩٣٥ فى الجرائم التى تقع فى انتخاب أعضاء مجالس المديريات أو بسببه .

مادة ٦ — لكل ناخب أن يطلب ابطال الانتخاب الذى حصل فى دائرته بعريضة يقدمها الى المدير تشتمل على الأسباب التى يبنى عليها الطلب ، ويكون توقيع الطالب مصدقاً عليه ، ويجب تقديم الطلب فى الخمسة عشر يوماً التالية لاعلان نتيجة الانتخاب على الأكثر .

ويجوز كذلك لكل مرشح أن يطلب بالطريقة عينها ابطال الانتخاب الذى أعلن فى الدائرة التى رشح نفسه عنها .

ويرسل المدير فى الثمانية الأيام التالية طلب ابطال الانتخاب الى رئيس نيابة المحكمة الابتدائية الكائن بدائرتها مجلس المديرية وهو يقدمه الى المحكمة المذكورة للفصل فيه (١) .

مادة ٧ — يجوز لوزير الداخلية أن يطلب أيضاً ابطال الانتخاب بكتاب يصل الى رئيس النيابة مشتملا على الأسباب التى يبنى عليها الطلب وذلك فى الخمسة عشر يوما التالية لاعلان نتيجة الانتخاب على الأكثر .

مادة ٨ — تحكم المحكمة الابتدائية بهيئة مدنية وبطريق الاستعجال حكما غير قابل للمعارضة ولا للاستئناف وبغير رسوم فى الطلب المقدم اليها وذلك بعد اعلان المنتخب والناخب أو المرشح الذى قدم الطلب لابداء أقوالهما وسماع أقوال النيابة العمومية (٢) .

ويجب على النيابة العمومية اخطار العضو المطعون فى انتخابه بأسباب الطعن قبل الجلسة بسبعة أيام على الأقل .

---

(١) نقل هذا الاختصاص الى محكمة القضاء الادارى بالقانون رقم ١١٢ لسنة ١٩٤٦ (م ٤ بند ١) .

(٢) يلاحظ أثر التعديل السابق ذكره .

مادة ٩ — اذا انتخب عضو فى دائرتين بمديرية واحدة وجب عليه أن يقرر فى المجلس أى الدائرتين يريد أن يكون نائبا عنها ، ويكون ذلك فى الأيام الثمانية التالية لتاريخ صيرورة انتخابه غير قابل للطعن أو لتاريخ الحكم الصادر فى الطعن اذا كان قد طعن فى انتخابه .

فاذا لم يفعل تولى المجلس بطريق القرعة تعيين الدائرة التى يكون عليها انتخاب عضو جديد .

مادة ١٠ — كل عضو فى مجلس احدى المديريات انتخب عضواً في مجلس مديرية أخرى يجب عليه أن يصرح فى الثمانية الأيام المبينة بالمادة السابقة فى أى المجلسين يريد الجلوس .

فاذا لم يفعل اعتبر عضواً فى المجلس الذى انتخب فيه أخيراً .

وكل من انتخب فى انتخابات واحدة عضواً فى مجلسين يجب عليه أن يخطر أحد المجلسين فى المدة المذكورة فى أيهما يريد الجلوس .

فاذا لم يفعل صار عضواً فى المجلس الذى يدفع فى دائرته ضرائب أكثر .

فاذا تساوت الضرائب تولى أحد المجلسين الذى يعينه وزير الداخلية عملية القرعة .

وعلى رئيس المجلس الذي وقع الاختيار عليه أو الذى اعتبر أنه وقع الاختيار عليه أن يخطر رئيس المجلس الآخر ، وهذا يعلن خلو المحل .

مادة ١١ — لا يجمع بين عضوية مجلس المديرية وتولى الوظائف العامة بأنواعها والمقصود بالوظائف العامة كل وظيفة يتناول صاحبها مرتبه من الأموال العمومية ، ويدخل في ذلك كل موظفى ومستخدمى مجالس المديريات والمجالس البلدية أو المحلية أو القروية ، وكل موظفى ومستخدمى وزارة الأوقاف والمعاهد الدينية وكذلك العمد والمشايخ .

ولا يصح أيضاً الجمع بين عضوية مجلس المديرية وعضوية المجالس البلدية أو المحلية أو القروية أو لجان الشياخات .

مادة ١٢ — كل موظف أو مستخدم عام ممن أشير اليهم في المادة السابقة وكل عضو بالمجالس البلدية أو المحلية أو القروية أو لجان الشياخات انتخب عضواً بمجلس مديرية يعتبر متخلياً عن وظيفته أو عن عضويته بتلك المجالس أو اللجان اذا لم يتنازل فى الثمانية الأيام المبينة بالمادة التاسعة من هذا القانون عن عضويته بمجلس المديرية .

ويعطى الموظف أو المستخدم حقه فى المعاش أو المكافأة على حسب الأحوال .

وكل عضو فى مجلس مديرية قبل وظيفة من الوظائف العامة المشار اليها فى المادة المذكورة أو قبل العضوية فى أحد المجالس البلدية أو المحلية أو القروية أو لجان الشياخات يعتبر أنه تنازل عن عضوية مجلس المديرية بعد مرور الثمانية الأيام التالية لتاريخ تعيينه فى الوظيفة أو صيرورة انتخابه فى تلك المجالس أو اللجان نهائياً .

ويعلن مجلسه خلو المحل الذى كان يشغله ، فان لم يقم المجلس بهذا الاعلان فى مدة خمسة عشر يوماً يصير اعلانه بقرار يصدره وزير الداخلية .

مادة ١٣ — اذا وجد أحد الأعضاء فى حالة من أحوال عدم الأهلية المنصوص عليها فى المادتين الرابعة والخامسة من قانون الانتخاب رقم ١٤٨ لسنة ١٩٣٥ سواء أعرضت له أثناء نيابته أم لم تعلم الا بعد انتخابه تسقط عضويته .

وكذلك تسقط عضوية من فقد الصفات المشترطة فى العضو ، ويكون السقوط في الأحوال السالفة بقرار من وزير الداخلية .

ويجوز للعضو أن يطعن فى هذا القرار أمام المحكمة الابتدائية الكائن بدائرتها مجلس المديرية وذلك بعريضة يقدمها الى رئيس النيابة فى ظرف خمسة عشر يوماً من تاريخ اعلانه بقرار الوزير .

ولا يوقف الطعن تنفيذ القرار متى كان مبنياً على حكم نهائى .

وتحكم المحكمة فى ذلك نهائياً بطريق الاستعجال وبغير رسوم بعد اعلان العضو لابداء أقواله وسماع أقوال النيابة العمومية .

مادة ١٤ — الاستقالة من عضوية مجلس المديرية تقدم الى رئيسه وتعتبر نهائية من وقت تقرير المجلس قبولها .

مادة ١٥ — عند ما يعلن خلو محل فى أحد مجالس المديريات يأمر وزير الداخلية بانتخاب عضو بدل من خلا محله فى خلال شهرين من تاريخ الاعلان .

ولا تدوم نيابة العضو الجديد الا الى نهاية مدة سلفه .

مادة ١٦ — أعضاء مجالس المديريات الحاليون يستمرون فى وظائفهم لحين اجراء الانتخابات بمقتضى أحكام هذا القانون .

مادة ١٧ — الناخبون المدرجة أسماؤهم فى جداول انتخابات الجهات التابعة لمصلحة الحدود لا يشتركون فى انتخاب أعضاء مجالس المديريات .

مادة ١٨ — لوزير الداخلية اصدار ما يراه من القرارات والمنشورات اللازمة لتنفيذ هذا القانون .

مادة ١٩ — يلغى المرسوم بقانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٣١ الخاص بانتخاب أعضاء مجالس المديريات .

وتلغى أيضاً عبارة رقم « ٤٣ لسنة ١٩٣١ » الواردة فى المادة الثانية فقرة (ا) من القانون رقم ٢٤ لسنة ١٩٣٤ الخاص بوضع نظام لمجالس المديريات .

مادة ٢٠ — على وزراء الداخلية والعدل والمالية والمواصلات تنفيذ هذا القانون كل منهم فيما يخصه ، ويعمل به من يوم نشره فى الجريدة الرسمية .

رابعاً

لائحة النظام الداخلى لمجالس المديريات

وطريقة السير فى أعمالها

(الصادرة بقرار وزارى مؤرخ ٢٦ سبتمبر سنة ١٩٣٤)

وزير الداخلية

بعد الاطلاع على الفقرة الأولى من المادة ٣٨ وعلى المادة ٤٢ من القانون رقم ٢٤ لسنة ١٩٣٤ الخاص بوضع نظام لمجالس المديريات ؛

وبموافقة مجلس الوزراء ؛ قرر ما هو آت :

الفصل الأول

اختصاصات الرئيس وواجباته

مادة ١ — الرئيس هو الذى يمثل المجلس ويتكلم باسمه ويشرف على حسن سير أعماله ، وهو الذى يتخابر مع وزارات الحكومة ومصالحها ومع الهيئات والأفراد فى كل شأن من شؤون المجلس إلا فى الأحوال التى يقرر فيها المجلس تكليف لجنة منه برياسة الرئيس للقيام بهذه المخابرة .

والرئيس هو الذى يدعو المجلس للاجتماع فى الحدود التى قررها القانون وهو الذى يعد جدول أعمال دور الاجتماع ، وهو الذي يوقع قرارات المجلس وكافة الأوراق التى تصدر باسم المجلس للغير ، وهو الذى يوقع أيضاً ما يرخص به المجلس فى حدود القانون من عقود البيع والشراء والصلح والتنازل والايجار والاقتراض وقبول التبرعات التى ترد الى المجلس عن طريق الوقف والوصايا والهبات وغيرها ، وهو الذى يضع مشروع الميزانية السنوية ويقدمه للمجلس للنظر فيه ، وهو الذى يأمر بصرف المبالغ المرخص بها فى الميزانية أو بقرارات من المجلس فى حدود القانون . وجميع موظفى المجلس ومستخدميه خاضعون لسلطته ومنه وحده يتلقون الأوامر والتعليمات .

الفصل الثانى

جدول الأعمال

مادة ٢ — يكون لكل دور اجتماع جدول أعمال يرفق بدعوة الحضور التى ترسل من الرئيس الى الأعضاء جميعاً قبل الموعد المحدد للانعقاد بثلاثة أيام على الأقل .

مادة ٣ — يبلغ جدول الأعمال ، وقت تبليغه الى الأعضاء ، الى وزارة الداخلية والى كل وزارة أو مصلحة لها شأن فيما سيعرض على المجلس فى دور اجتماعه .

مادة ٤ — يراعى فى تحرير جدول الأعمال أن تدرج أولا المسائل المستعجلة بترتيب أهميتها ، تتبعها المسائل المؤجلة بترتيب تواريخ تأجيلها ، ثم المسائل الأخرى بالترتيب الذى يراه الرئيس .

مادة ٥ — تعتبر المسائل الآتية من المسائل المستعجلة :

(١) جداول المناوبات .

(٢) اختيار المناطق التى تخصص لأنواع معينة من الزراعة عند تحديد المساحات .

(٣) المسائل الخاصة بالحفر .

(٤) الاحتياطات اللازمة ضد الأوبئة وأمراض الحيوانات .

(٥) الميزانية السنوية أو فتح الاعتمادات وما جرى مجراها .

وعلى العموم كل مسألة تعدها الوزارة أو المصلحة صاحبة الشأن من المسائل المستعجلة وتلفت نظر المجلس اليها .

مادة ٦ — ينشأ سجل تقيد فيه بأرقام مسلسة كل المسائل المعروضة على المجلس لاستصدار قرار منه أو لابداء رأيه فيها .

المسائل المعروضة على المجلس بمكاتبات يجب أن تقيد بترتيب تاريخ ورود المكاتبة أو المذكرة المحررة عنها ، والمسائل المعروضة أثناء انعقاد الجلسة من الرئيس أو أحد الأعضاء أو احدى جهات الحكومة يجب أن تقيد فى يوم تقديمها للمجلس .

ويؤشر فى السجل أمام كل مسألة بما اتخذ فيها وما تم نحوها .

الفصل الثالث

نظام الجلسات

مادة ٧ — يتولى الرئيس المحافظة على نظام الجلسة والأخذ بمراعاة القانون رقم ٢٤ لسنة ١٩٣٤ وهذه اللائحة .

هو الذى يفتح الجلسة وهو الذى يقفلها أو يرفعها .

يدير المناقشات ويأذن بالكلام ويضع الأسئلة ويعلن نتائج الاقتراع ، وله الكلام فى أى وقت اذا رأى فى ذلك فائدة لنظام المناقشة أو لايضاحها ، وهو الذى يحدد موضوع البحث ويرد اليه من خرج عنه من المتكلمين ، وينبه الى المحافظة على النظام .

مادة ٨ — يجب تحرير محاضر لجلسات المجلس .

ويبين فى المحضر ما يأتى :

(١) من عقدت الجلسة برياسته .

(٢) أسماء من حضروا الجلسة من الأعضاء المنتخبين والمعينين بحكم وظائفهم ومندوبى الوزارات غير الممثلة فى المجلس .

فاذا تخلف أحد الأعضاء المعينين بحكم وظائفهم وأثابت الوزارة صاحبة الشأن عنه من يحل محله أثبت ذلك فى المحضر . وتثبت كذلك أسماء المندوبين الاضافيين الذين يحضرون عن الوزارات الممثلة فى المجلس طبقاً للمادة ٣٣ من القانون رقم ٢٤ لسنة ١٩٣٤

وتبين فى المحضر أولا بأول أسماء من ينصرفون من الجلسة فى أثناء انعقادها .

(٣) أسماء من غابوا واعتذروا ، ومن رخص لهم باجازة ، ومن غابوا دون أن يقدموا أعذاراً ومن حضروا بعد افتتاح الجلسة .

(٤) تكامل العدد القانونى المنصوص عليه فى المادة ٣٤ من القانون رقم ٢٤ لسنة ١٩٣٤

(٥) اسم المقرر فى كل حالة يقدم فيها تقرير ، ونص نتيجة الرأى الموضح بالتقرير ، ويرفق التقرير بالمحضر .

(٦) خلاصة شاملة وافية للمناقشات ونص القرارات مع ذكر عدد الأصوات بالموافقة أو المعارضة أو الامتناع عن ابداء الرأى .

(٧) ما قد يحدث أثناء الجلسة مما هو منصوص عليه فى المواد ٢٤ و٢٥ و٢٦ و٢٧ و٢٩ و٣٠ من هذه اللائحة وما يتقرر نحو كل حالة .

(٨) تحويل الجلسة الى جلسة سرية .

(٩) تأجيل الجلسة مع استمرار المناقشة ليوم آخر ، أو انتهاء دور الانعقاد .

مادة ٩ — فى ظرف ٤٨ ساعة من وقت انتهاء كل جلسة ترسل الى وزارة الداخلية خلاصة المداولات التى حصلت فيها .

أما محاضر الجلسات فتبلغ لوزارة الداخلية فى ظرف ثمانية أيام من تاريخ تصديق المجلس عليها .

مادة ١٠ — عند افتتاح الجلسة يتلو السكرتير محضر الجلسة السابقة ويجوز لأعضاء المجلس أن يطلبوا اثبات ملاحظاتهم على المحضر المذكور .

فاذا استمر الاعتراض على المحضر بالرغم مما يكون قد أبدى من الايضاحات عرض الأمر على المجلس ليقرر ما يراه .

مادة ١١ — يوزع محضر جلسات دور الاجتماع عقب انتهاء الدور على الأعضاء ويرسل الى وزارة الداخلية والى كل وزارة أو مصلحة لها شأن فيما دار بالجلسة من المناقشات .

ويجوز للأعضاء فى بدء دور الاجتماع التالى أن يبدوا ملاحظاتهم على محضر الجلسة الأخيرة على الوجه المبين فى المادة السابقة .

مادة ١٢ — قبل البدء فى جدول الأعمال فى كل جلسة يخبر الرئيس المجلس بما ورد اليه من المكاتبات وغير ذلك من الأوراق أو الاعتذارات عن حضور الجلسة .

مادة ١٣ — كل عضو منتخب جديد يقسم اليمين المنصوص عليها فى المادة ٣٠ من القانون رقم ٢٤ لسنة ١٩٣٤ فى أول جلسة يحضرها ، ولو كان انتخابه مطعوناً فيه . ويجب اثبات ذلك فى محضر الجلسة .

ويكون حلف اليمين فى مستهل الجلسة .

مادة ١٤ — لكل وزارة أو مصلحة أن تقدم الى المجلس فى أثناء دور الاجتماع ما ترغب فى عرضه عليه من المسائل المستعجلة . وبعد أن يشرح ممثلها للمجلس كل مسألة من هذه المسائل يقرر المجلس ما اذا كان ينظرها أو يؤجل النظر فيها الى جلسة مقبلة من جلسات دور الاجتماع الحالى أو يؤجلها الى دور اجتماع مقبل .

مادة ١٥ — يجب على كل عضو يريد تقديم اقتراح فى أثناء الجلسة أن يدونه كتابة ويقدمه للرئيس .

فاذا وافق على الاقتراح ثلاثة من الأعضاء على الأقل عرض على المجلس ليقرر ما اذا كان ينظره فى الحال أو يؤجل النظر فيه الى جلسة أخرى من دور الاجتماع أو الى دور اجتماع آخر .

على أنه اذا لم يكن مندوب الوزارة أو المصلحة التى لها شأن فيه موجوداً فى الجلسة تعين تأجيله لجلسة أخرى أو لدور اجتماع آخر يدعى اليه المندوب .

ويجوز دائماً للمندوب أن يطلب تأجيل البحث فى الاقتراح الى جلسة أو دور اجتماع تالين .

مادة ١٦ — لكل وزارة أو مصلحة أن تطلب بواسطة ممثلها ، أو كتابة اذا لم يكن لها ممثل فى المجلس ، تأجيل النظر فيما يهمها من المسائل الى نهاية دور الاجتماع أو الى دور الاجتماع التالى .

وللمجلس فى كل حال أن يقدم أو يؤخر فى ترتيب المسائل المدرجة بجدول الأعمال المعروض عليه .

مادة ١٧ — يجوز للمجلس ، بعد المناقشة فى مسألة ما ، أن يؤجل البت فيها الى دور اجتماع تال اذا أعوزته بعض البيانات أو المباحث أو رأى أن يحيلها الى لجنة لفحصها تمهيدياً أو أن يعيدها الى اللجنة لاستيفاء بحثها .

على أنه ، فى المسائل المستعجلة ، يجوز للمجلس أن يكلف العضو الذى يمثل الوزارة صاحبة الشأن فيها بأن يوافيه بما يلزمه من بيانات ومباحث تيسر له سبيل البت فيها قبل انتهاء دور الانعقاد .

مادة ١٨ — لا يجوز لأحد الأعضاء أن يتكلم الا اذا استأذن الرئيس وأذن له .

ويأذن الرئيس فى الكلام بحسب ترتيب الطلب ، ولكن يقدم العضو الذى لم يتكلم فى الموضوع على العضو الذى سبق له الكلام فيه . ولا يعدل عن هذا النظام الا للمداولة بين المتكلمين فى اقتراح ليكون الكلام أولا لمن يؤيده ، فلمن يطلب تعديله ، فلمن يعترض عليه ، وهكذا .

مادة ١٩ — يجوز دائماً طلب الكلام :

(١) لابداء الدفع بعدم المناقشة .

(٢) لطلب تأجيل المناقشة .

(٣) لطلب ارجاء النظر فى الموضوع المطروح للبحث ، الى ما بعد الفصل فى موضوع آخر يجب البت فيه أولا .

(٤) للمناقشة فى وضع السؤال .

(٥) للفت النظر الى مراعاة أحكام القانون أو اللائحة .

(٦) لتصحيح الرواية بشأن واقعة .

(٧) للرد على قول يتعلق بشخص طالب الكلام .

مادة ٢٠ — يكون لكل الطلبات المتقدم ذكرها الأولوية على الموضوع الأصلى فتوقف المناقشة فيه دون أن يقطع على الخطيب مقاله .

مادة ٢١ — يتكلم الأعضاء وقوفاً فى أمكنتهم ، أما المقرر فينتقل الى جانب الرئيس ويتكلم ، أو يتكلم من المنبر ان وجد منبر .

ولا تجوز التلاوة الا فى التقارير ونصوص الاقتراحات والتعديلات وفيما يستأنس به من الأوراق .

مادة ٢٢ — يجوز للرئيس أن يمنع العضو الواحد عن الكلام أكثر من ثلاث مرات فى المسألة الواحدة .

ولا يطبق هذا الحكم على صاحب الاقتراح ولا على الأعضاء المعينين بحكم وظائفهم ومندوبى الوزارات والمصالح والمقررين .

مادة ٢٣ — لا يسوغ مطلقاً مقاطعة المتكلم الا أن يكون ذلك للفت نظره الى مراعاة أحكام القانون أو هذه اللائحة ، وللرئيس وحده هذا الحق .

مادة ٢٤ — اذا بدا للرئيس أن اقتراحا ليس من اختصاص المجلس نهى صاحبه عن الكلام فيه ، فاذا لم يمتثل بت المجلس فى مسألة الاختصاص .

مادة ٢٥ — اذا لوحظ على أحد الأعضاء الاعادة والتكرار فيما أبداه هو أو غيره من الأقوال أو الخروج عن الموضوع المطروح للبحث ، فللرئيس أن يلفت نظره الى ذلك فاذا عاد للتكلم فى ذلك الموضوع بعينه ، بعد لفت نظره مرتين الى ما أخذ عليه من التكرار أو الخروج ، منعه الرئيس من الكلام فى ذلك الموضوع بقية الجلسة ، فاذا اعترض المتكلم على منعه رجع الرئيس الى رأى المجلس ، ويصدر القرار فى ذلك بدون مناقشة .

مادة ٢٦ — اذا أخل المتكلم بالنظام ، بمخالفة حكم من الأحكام المتقدمة أو بأية طريقة أخرى ، أو أبدى أقوالا غير لائقة ، أو عرض فى سوء نية بأحد زملائه أو أعضاء الحكومة أو الهيئات النظامية ، أو وجه الى أحد أولئك اهانة أو عبارة مثيرة أو تهديداً ، أو خرج بأى وجه من الوجوه عن مقتضيات اللياقة ، ناداه الرئيس باسمه منبهاً اياه الى المحافظة على النظام ، فاذا اعترض رجع الرئيس الى رأى المجلس .

مادة ٢٧ — يجوز للمجلس بناء على طلب الرئيس أن يقرر اخراج عضو من المجلس ، اذا كان ذلك العضو قد استمر فى الاخلال بالنظام أو فى ارتكاب عمل من الأعمال المشار اليها فى المادة السابقة بالرغم من تنبيهه الى المحافظة على النظام ثلاث مرات فى جلسة واحدة ، أو كانت قد وقعت منه مخالفة للنظام خطيرة .

ويصدر القرار فى ذلك بدون مناقشة وبعد سماع دفاع العضو .

مادة ٢٨ — يترتب على قرار اخراج العضو حرمانه من الاشتراك فى أعمال المجلس حتى نهاية الجلسة التى صدر فيها القرار .

مادة ٢٩ — اذا لم يمتثل العضو الى الدعوة التى يوجهها اليه الرئيس للخروج من المجلس توقف الجلسة أو ترفع . وفى هـذه الحالة يمتد الحرمان من الاشتراك فى أعمال المجلس من تلقاء نفسه الى الجلسات الثلاث التالية للجلسة التى صدر فيها القرار المذكور . وللرئيس أن يتخذ من التدابير مايراه لازما لتنفيذ قرار المجلس .

على أنه يسوغ للعضو أن يوقف أثر القرار ابتداء من اليوم التالى ليوم اصداره بأن يقرر كتابة بأنه « يأسف على عدم احترام قرار المجلس » ويتلو الرئيس هذا القرار على المجلس .

مادة ٣٠ — اذا اضطرب النظام ولم يتمكن الرئيس من اقراره ، أعلن عزمه على وقف الجلسة ، فان لم يستقر النظام وقفها مدة لا تزيد على ساعة ، فان استمر اضطراب النظام بعد اعادة الجلسة أجلها الرئيس الى يوم آخر .

مادة ٣١ — اذا لم يبق أحد يطلب الكلام فى موضوع معروض للبحث أعلن الرئيس اقفال باب المناقشة .

واذا طلب أحد من الأعضاء اقفال باب المناقشة وأيده فى ذلك ربع الأعضاء الحاضرين على الأقل رجع الرئيس الى رأى المجلس . فاذا بدا اعتراض على الاقفال أذن الرئيس بالكلام لواحد من المؤيدين ثم لواحد من المعترضين وبعد ذلك يؤخذ رأى المجلس فى انهاء المناقشة أو الاستمرار فيها .

مادة ٣٢ — لا يجوز لأحد الأعضاء أن يتغيب عن احدى الجلسات بغير أن يخطر الرئيس بذلك .

ولا يجوز للعضو أن يتغيب أكثر من جلسة الا اذا حصل على اجازة من المجلس لأسباب وجيهة . وللرئيس أن يرخص باجازة عن جلسة واحدة ويبلغ المجلس ما فعله . ويطبق هـذا على جلسات اللجان أيضاً .

مادة ٣٣ — بعد أن يفرغ المجلس من البحث فى المسائل الواردة فى جدول الأعمال يعلن الرئيس انتهاء دور الاجتماع .

ولا يجوز للمجلس أن يشتغل بغير المسائل الواردة فى جدول الأعمال سواء ما كان مدرجاً منها عند افتتاح دور الاجتماع وما قدم فى أثنائه بصفة قانونية فاذا خالف المجلس ذلك وجب على الرئيس أن يفض الجلسة .

الفصل الرابع

الجلسات السرية

مادة ٣٤ — يجب على من يطلب من الأعضاء تحويل جلسة المجلس الى جلسة سرية أن يقدموا طلبهم بذلك كتابة للرئيس . وبعد اخراج من رخص لهم بشهود الجلسة يقرر المجلس ما اذا كانت المناقشة فى الموضوع المطروح أمامه تجري فى جلسة علنية أولا . ويصدر هذا القرار بعد مناقشة يشترك فيها على الأكثر اثنان من مؤيدى السرية واثنان من المعارضين فيها .

مادة ٣٥ — فيما عدا الأعضاء المعينين بحكم وظائفهم ، ليس لأحد من مندوبى الوزارات أو المصالح ولا لأحد من موظفى المجلس حضور الجلسات السرية الا اذا قرر المجلس غير ذلك .

مادة ٣٦ — يجوز للمجلس أن يقرر عدم تحرير محاضر لجلساته السرية وفى هذه الحالة يرسل الرئيس الى وزير الداخلية تقريراً سرياً بما دار فى الجلسة .

فاذا تقرر عمل محاضر ولم يكن أحد موظفى المجلس حاضراً أثناء الجلسة تولى تحرير المحضر من يختاره الرئيس من الأعضاء . ويتلى المحضر ويصادق عليه فى نفس الجلسة ولا يجوز نشره فى الصحف ولا ارسال صورة منه الى الأعضاء .

ويرسل الرئيس الى وزير الداخلية صورة منه بصفة سرية .

الفصل الخامس

اللجان

مادة ٣٧ — لا تكون قرارات اللجان صحيحة الا اذا حضر أكثر من نصف أعضائها ما لم يقرر المجلس غير ذلك بقرار خاص .

مادة ٣٨ — يحرر لكل جلسة من جلسات اللجان محضر تدون فيه أسماء الأعضاء الحاضرين والغائبين وملخص المناقشات ونصوص القرارات ويوقع عليه من رئيس اللجنة .

مادة ٣٩ — تضع كل لجنة تقريراً عن كل مسألة أحيلت عليها ويباشر ذلك رئيس اللجنة أو مقرر ينتخب لهذا الغرض ويناط به بيان أعمال اللجنة أمام المجلس .

ويجب أن يذكر التقرير رأى الأغلبية ومختلف الاقتراحات المغايرة له ، وملخص الأسباب التى بنيت عليها . ويقدم التقرير الى رئيس المجلس ويخبر الرئيس المجلس بوروده فى أول جلسة .

مادة ٤٠ — توزع على أعضاء المجلس صورة من تقرير اللجنة قبل الجلسة المحددة للمناقشة فيه بأربع وعشرين ساعة على الأقل .

مادة ٤١ — يجب أن يقدم التقرير الى رئيس المجلس فى الميعاد الذى يحدده المجلس . فاذا انتهى الميعاد ولم يكن التقرير قد قدم جاز لكل عضو أن يطلب من المجلس التداول فى وضع المسألة فى جدول الأعمال ، ويجوز أن يمنح المجلس أجلا جديداً بناء على طلب رئيس اللجنة أو مقررها مشفوعاً بالأسباب المؤيدة له وفى كل الأحوال يراعى المجلس ما هو منصوص عليه فى المادة ٢٩ من القانون رقم ٢٤ لسنة ١٩٣٤

مادة ٤٢ — لكل عضو له ملاحظات على مسألة محالة على لجنة لم يكن هو من أعضائها أن يبعث بملاحظاته كتابة للرياسة وهى تحيلها على اللجنة ويجوز للعضو المذكور أن يحضر الجلسة التى تحددها اللجنة ليبدى ما يطلب اليه من الايضاحات دون أن يكون له رأى معدود فى المداولة .

مادة ٤٣ — للجان أن تطلب بواسطة رئيس المجلس من وزارات الحكومة ومصالحها ما تشاء من المعلومات أو البيانات بشأن المسائل المحالة عليها .

مادة ٤٤ — للجان أيضاً أن تطلب من تشاء من الأعضاء المعينين بحكم وظائفهم أو مندوبي الوزارات والمصالح غير الممثلة فى المجلس وكذلك صاحب الاقتراح ، ولكل من هؤلاء الحق فى حضور جلساتها متى طلب ذلك من اللجنة .

مادة ٤٥ — لأعضاء المجلس أن يطلعوا على الأوراق والملفات المقدمة للجان دون نقلها وبشرط ألا يترتب على ذلك تعطيل أعمال اللجنة .

مادة ٤٦ — يجوز للمجلس فى الحالة المشار اليها فى الفقرة الثانية من المادة ٥٥ من القانون رقم ٢٤ لسنة ١٩٣٤ أن ينتخب عضواً للجنة يحل محل العضو الذى يكثر من الغياب .

الفصل السادس

أخذ الآراء

مادة ٤٧ — يجوز للمجلس أن يقرر أن تكون المناقشة وابداء الآراء على مجموع المشروع أولا ثم مادة فمادة .

مادة ٤٨ — يجب تدوين الأسئلة المطلوب الاقتراع عليها بطريقة يسهل معها اعطاء الرأى بلفظ « نعم » أو « لا » . وتجب التجزئة فى المسائل المتشعبة كلما طلبت .

مادة ٤٩ — مع عدم الاخلال بحكم المادة ٦٧ اذا قدم للرئيس كتابة طلب من أحد الأعضاء المنتخبين للعودة للمناقشة فى موضوع أخذت الآراء عنه عرض الطلب على المجلس فى الجلسة التى تلى تقديمه ليقرر جواز النظر فيه .

فاذا قرر ذلك حدد جلسة أخرى للكلام فى الموضوع . ويعتبر الطلب مرفوضا اذا لم يزد عدد الحاضرين فى هذه الجلسة عن عدد الحاضرين فى الجلسة التى أخذت فيها الآراء أول مرة ولم تزد الأغلبية الجديدة على الأغلبية السابقة .

مادة ٥٠ — يكون الاقتراع علنياً اما بصوت عال واما بطريقة القيام والجلوس واما بالمناداة على الأعضاء بأسمائهم . ويجب أخذ الرأى بالمناداة بالاسم كلما طلب ذلك ربع الأعضاء الحاضرين . والرئيس يكون آخر من يعطى رأيه .

مادة ٥١ — لا يجوز أن يعرب الأعضاء عن رأيهم الا بكلمة « نعم » أو « لا » دون بيان الأسباب ولا تجوز المناقشة أو ابداء رأي جديد أثناء أخذ الرأى ، ومتى تم أخذ الرأى أعلن الرئيس النتيجة .

مادة ٥٢ — لا يجوز أن يمتنع العضو من اعطاء الرأى الا لأسباب معينة يبديها بعد الفراغ من عملية الاقتراع وقبل اعلان النتيجة وتثبت فى المحضر .

مادة ٥٣ — لكل عضو أبدى رأيا مخالفاً لرأى الأغلبية الحق فى أن يبين كتابة الأسباب التى يستند اليها وأن يطلب اثباتها فى المحضر .

الفصل السابع

الانتخابات

مادة ٥٤ — تكون الانتخابات دائماً سرية سواء جرت فردية أم بالقائمة .

مادة ٥٥ — تجرى الانتخابات بالطريقة الآتية :

يكتب كل عضو اسم الشخص أو أسماء الأشخاص الذين يريد انتخابهم فى ورقة بغير توقيع ويضعها عند نداء اسمه فى الصندوق المخصص لذلك .

ومتى تم وضع الأوراق يكلف اثنان من الأعضاء بحصرها بمراقبة الرئيس .

مادة ٥٦ — اذا كانت الأغلبية المطلقة مشترطة فى انتخاب فردى ولم يحزها أحد فيعاد الانتخاب بين الاثنين اللذين نالا العدد الأكثر من الأصوات . فاذا تساوى معهما أو مع أحدهما واحد أو أكثر من الأعضاء الآخرين اشترك معهما فى المرة الثانية . وفى هذه المرة الثانية يكون الانتخاب بالأغلبية النسبية . فاذا حصل اثنان فأكثر من الأعضاء على أصوات متساوية اقترع بينهم وكانت الأولوية لمن تعينه القرعة .

وتطبق الأحكام المتقدمة فى حالة الانتخاب بالقائمة .

الفصل الثامن

ضبط نظام المجلس

مادة ٥٧ — مع مراعاة أحكام المادتين ٢٨ و ٣٣ من القانون رقم ٢٤ لسنة ١٩٣٤ لا يسوغ لأحد الدخول لأى سبب كان فى الأمكنة المخصصة للأعضاء وقت اجتماع المجلس عدا موظفيه والمستخدمين المكلفين بتأدية خدمة فيه .

مادة ٥٨ — تحدد اللائحة الداخلية لكل مجلس شروط القبول فى المكان المعد للجمهور بحسب ما اذا كان طلب الدخول صادراً من أعضاء المجلس أو مقدماً من الأفراد لسكرتارية المجلس .

مادة ٥٩ — يقوم سكرتير المجلس ، أو من يكلفه المجلس بذلك ، على توزيع تذاكر الدخول توزيعاً عادلا وبلا تمييز خصوصاً فيما يتعلق بممثلى الصحافة .

مادة ٦٠ — يجب على من يرخص لهم بالدخول فى المكان المعد للجمهور أن يلازموا السكوت التام وأن يظلوا جالسين وألا يظهروا علامات استحسان أو استهجان وأن يراعوا الملاحظات التى يبديها لهم المكلفون حفظ النظام .

مادة ٦١ — كل من يقع منه تهويش من هؤلاء الأشخاص يكلف الخروج من قاعة الجلسة . فان لم يمتثل فللرئيس أن يأمر باخراجه وتسليمه للجهة المختصة اذا اقتضى الحال .

الفصل التاسع

موظفو مجالس المديريات ومستخدموها

مادة ٦٢ — تسري القواعد الخاصة بتعيين موظفى الحكومة ومستخدميها وترقيتهم وفصلهم وغير ذلك من شروط الخدمة على موظفى مجالس المديريات ومستخدميها . ولا يترتب على هذا لموظفى المجالس ومستخدميها أى حق على الحكومة فى معاش أو مكافأة من أى نوع كان . ويصدر قرار من وزير الداخلية بتنظيم صندوق الادخار والتعاون لهؤلاء الموظفين والمستخدمين وببيان شروط الاشتراك فيه .

مادة ٦٣ — يصدر وزير الداخلية ، بعد أخذ رأى اللجنة المنصوص عليها فى المادة ٤٣ من القانون رقم ٢٤ لسنة ١٩٣٤ ، قراراً بتحديد عدد الموظفين والمستخدمين المخصصين لأعمال كل مجلس وبيان وظائفهم والكادر الخاص بهم . ولا يعدل هذا القرار بزيادة عدد الوظائف أو رفع درجاتها الا بموافقة الوزير وبعد أخذ رأى اللجنة المشار اليها .

مادة ٦٤ — يكون للرئيس فيما يتعلق بموظفى مجلسه سلطة الوزير بالنسبة لموظفى وزارته أما ما عدا ذلك من السلطات فيتولاه هو كذلك بشرط مصادقة وزير الداخلية .

وعلى الرئيس أن يسترشد بوزارة الداخلية فى ملء الوظائف الفنية والرئيسية فى المجلس .

مادة ٦٥ — يؤلف مجلس التأديب من وكيل المديرية بصفة رئيس ومن عضوين يعينهما وزير الداخلية فى شهر يناير من كل عام من بين الأعضاء المعينين بحكم وظائفهم[1] .

ويجوز محاكمة المستخدم بأحد مجالس المديريات ، عن مخالفات وقعت منه أثناء وجوده بخدمة مجلس آخر ، أمام مجلس التأديب الذى أصبح تابعاً له .

ويجوز للموظف أو المستخدم المحكوم عليه وكذلك لرئيس مجلس المديرية التقرير باستئناف حكم التأديب .

وينظر فى الاستئناف المجلس المخصوص الذى ينظر فى قضايا تأديب موظفى وزارة الداخلية ومستخدميها .

---

(١) وافق مجلس الوزراء فى جلسة ١٨ سبتمبر سنة ١٩٣٥ على اضافة الفقرة الآتية الى المادة ٦٥ وهى : « وفى حالة غياب وكيل المديرية ينوب عنه من يعينه وزير الداخلية من موظفى الوزارة » .

الفصل العاشر

أحكام عامة

مادة ٦٦ — لكل عضو قدم اقتراحاً أن يسترده ، ولو كان ذلك أثناء المناقشة فيه ، الا اذا طلب أحد الأعضاء أن يمضى فيه وأيده فى ذلك ربع الأعضاء الحاضرين . وفى هذه الحالة يستمر النظر فيه .

مادة ٦٧ — الاقتراحات المقدمة من الأعضاء والتى لم ير المجلس جواز النظر فيها ، أو التى رفضها ، لا يجوز اعادة تقديمها قبل مضى ستة أدوار من أدوار الاجتماع .

مادة ٦٨ — يجتمع مجلس المديرية ولجانه فى البناء المخصص له أو فى المكان المعين له من جانب الحكومة .

مادة ٦٩ — لا تمنح أية مكافأة أو أجر لأحد موظفى الحكومة على عمل أداه للمجلس الا بموافقة وزير الداخلية ومصادقة الجهات المختصة .

مادة ٧٠ — يتبع المجلس التعليمات التى تصدر اليه من وزارة الداخلية بشأن نظام التحرير ومسك الدفاتر وانشاء الملفات والمحفوظات .

مادة ٧١ — لكل وزارة أن تصدر لادارة المجلس ، بواسطة وزارة الداخلية ، ما تراه من التعليمات والارشادات خاصاً بسير العمل الذى له علاقة بتلك الوزارة أو لها حق الاشراف عليه .

مادة ٧٢ — تلغى لائحة الاجراءات العمومية لسير مجالس المديريات الصادرة فى أول يناير سنة ١٩١٠ .

تحريراً فى ١٧ جمادى الثانية سنة ١٣٥٣ (٢٦ سبتمبر سنة ١٩٣٤) .

خامساً

قانون التعليم الأولى رقم ٤٦

الصادر فى ١٩ يونيه سنة ١٩٣٣

مادة ١ — التعليم الأولى الزامي للبنين والبنات من تمام سن السابعة الى تمام الثانية عشرة .

مادة ٢ — والد الطفل هو الملزم بتعليمه فان لم يوجد فالملزم هو الشخص المتولى أمره .

مادة ٣ — يجب الاعفاء من هذا الالزام اذا كان الطفل مصابا بمرض أو بعاهة بدنية أو عقلية تمنعه من تلقى الدراسة . ويبقى الاعفاء ما بقى المرض أو العاهة .

مادة ٤ — يتلقى الأطفال التعليم الأولى فى المكاتب العامة مجانا .

مادة ٥ — يجوز لوالد الطفل أو متولى أمره تعليمه فى معهد آخر أميرى أو حر أو فى منزله بشرط أن يخطر بذلك رئيس مجلس المديرية أو المحافظ على حسب الأحوال وبشرط أن تكون دراسته معادلة لدراسة المكاتب العامة .

ويحدد وزير المعارف العمومية بقرار منه شكل الاخطار والمدة التى يجب حصوله فيها وكذلك طريقة التحقق من معادلة الدراسة .

مادة ٦ — تعين بقرارات من وزير المعارف العمومية الجهات التى أنشئت فيها المكاتب العامة اللازمة والتى يسرى عليها حكم الالزام المشار اليه فى المواد السابقة .

ولا يتناول الالزام الأطفال الذين يقيمون فى محال تبعد أكثر من كيلومترين من أقرب مكتب عام وذلك بالشروط التى تبين فى القرارات المذكورة .

مادة ٧ — عند العمل بحكم الالزام فى أية جهة يجب على كتبة الصحة وعلى العمد والصيارف المكلفين حفظ دفاتر قيد المواليد والوفيات أن يرسلوا الى رؤساء مجالس المديريات أو الى المحافظين على حسب الأحوال قبل ابتداء كل سنة مكتبية بشهرين كشوفا بأسماء الأطفال المقيمين فى دوائرهم والذين يكونون قد بلغوا سن التعليم الأولى أو يبلغونها عند افتتاح الدراسة .

ويجب عليهم أن يرسلوا كذلك كشوفا بأسماء الأطفال المصابين بأمراض أو عاهات مانعة من تلقى التعليم مع بيان نوع الأمراض والعاهات .

وتبين فى جميع الكشوف أسماء وعنوانات آباء الأطفال ومتولى أمورهم .

ويجب على آباء الأطفال ومتولى أمورهم أن يقدموا جميع البيانات اللازمة لاعداد الكشوف .

مادة ٨ — اذا لم يتقدم الطفل للمكتب العام أو لم يواظب عليه لغير سبب مقبول وجب على رئيس المكتب أن يرسل انذارا مكتوبا لأبيه أو متولى أمره . وعند غيابه أو رفضه التسلم يسلم الانذار للعمدة أو شيخ الحارة .

واذا لم يتقدم الطفل للمكتب فى مدى خمسة أيام من تسلم الانذار أو تغيب من جديد لغير سبب مقبول حرر لوالده أو متولى أمره محضر مخالفة .

مادة ٩ — كل مخالفة من المخالفات المنصوص عليها فى المادة السابقة تقع من والد الطفل أو متولى أمره يعاقب عليها بغرامة لا تزيد على مائة قرش .

ومع ذلك يجوز للمحكمة تأجيل الدعوى واعطاء المخالف مهلة لتنفيذ أحكام القانون فان لم ينفذ ذلك فى الميعاد المحدد يحكم القاضى على المخالف بالحبس مدة لا تتجاوز أسبوعا واحداً وبغرامة لا تزيد على مائة قرش أو باحدى هاتين العقوبتين .

مادة ١٠ — المخالفات التى تقع ضد أحكام هذا القانون والقرارات التى تصدر تنفيذاً له يكون اثباتها بمعرفة موظفى وزارة المعـــارف العمومية وموظفى مجالس المديريات الذين يندبهم لذلك وزير المعارف العمومية .

مادة ١١ — مدة الدراسة فى المكاتب العامة خمس سنوات وتشمل المواد الآتية :

(١) القرآن الكريم والدين والتهذيب والتربية الاجتماعية .

(٢) اللغة العربية قراءة وكتابة .

(٣) الحساب وبسائط الهندسة — الرسم .

(٤) المعلومات العامة (موضوعات من الأشياء والصحة والتاريخ والجغرافيا) .

(٥) التربية البدنية

(٦) التعليم المنزلى والصحى (للبنات فقط) .

ويراعى تدريس مقرر القرآن الكريم والديانة الاسلامية فى الساعات الأولى أو الأخيرة من اليوم الدراسى . والأطفال غير المسلمين معفون من حضور هذه الدروس .

وتنشأ فرق حفاظ كافية بكل قرية أو مدينة يدخل فيهـــا من يريدون التخصص فى حفظ القرآن وتجويده فى غير الأوقات المخصصة للمواد السابقة ، أيا كان عددهم .

وتعين المناهج الدراسية بقرار وزارى .

مادة ١٢ — يتناوب البنون والبنات على الدراسة لكل فريق نصف نهار .

مادة ١٣ — عدد الدروس كل أسبوع أربعة وعشرون درساً وكل درس أربعون دقيقة .

مادة ١٤ — تكون الدراسة فى المكاتب العامة عشرة أشهر فى كل عام .

ويحدد وزير المعارف العمومية بقرار منه مبـدأ افتتاح الدراسة ، ومبدأ العطلة مراعياً فى ذلك حاجات كل جهة ومواسمها الزراعية وأعيادها وموالدها المحلية .

وللوزير عند الاقتضاء أن يقرر اجازات أخرى بناء على اقتراح من رئيس مجلس المديرية أو من المحافظ .

مادة ١٥ — يكون حضور الأطفال للمكاتب العامة بملابسهم العادية . ولا يلزمون بملبس أو زى خاص .

مادة ١٦ — يجوز أن يقبل فى المكاتب العامة الأطفال الذين أتموا سن السادسة بناء على طلب أهلهم بشرط أن يكون غرضهم اعداد الأطفال لمتابعة الدراسة فى المدارس الابتدائية أو فى المعاهد الدينية .

ويعين وزير المعارف العمومية بقرار منه شروط قبولهم والتعليم الذى يلقن لهم .

مادة ١٧ — يشترط لتعيين المعلم أو المعلمة فى المكاتب العامة أن يكون حاصلا على شهادة الكفاءة للتعليم الأولى من وزارة المعارف العمومية أوحاصلا من الأزهر على شهادة العالمية أو الشهادة الثانوية للقسم الثانى .

مادة ١٨ — يكفل مجلس المديرية التعليم الأولى ويباشر ادارته في مدن وقرى المديرية طبقاً لأحكام هذا القانون ولما يصدره وزير المعارف العمومية من القرارات والمنشورات .

ويشكل كل مجلس من أعضائه لجنة استشارية لشؤون التعليم الأولى يضم اليها كأعضاء فيها موظفان فنيان على الأقل من الموظفين التابعين لوزارة المعارف العمومية .

مادة ١٩ — على كل مجلس مديرية ابتداء من السنة المالية التالية لصدور هذا القانون أن يخصص فى ميزانيته للتعليم الأولى مبلغاً يؤخذ من الرسوم الاضافية على ضرائب الأطيان يكون معادلا ٦٦٪ من مقدار هذه الرسوم .

وعلى كل مجلس بلدى أن يخصص كذلك فى ميزانيته للتعليم الأولى مبلغاً يعادل ١٠٪ من مجموع ايراداته .

وتخصص هذه المبالغ للتعليم الأولى علاوة على جميع ما يكون مخصصاً لهذا التعليم من الايرادات الأخرى .

مادة ٢٠ — يجوز للمجالس مؤقتاً والى أن تتسلم وزارة المعارف العمومية المدارس غير الأولية أن تخصص لأنواع التعليم الأخرى جزءاً من المبالغ المنصوص عليها فى الفقرتين الأوليين من المادة السابقة .

وكل مدرسة من غير مكاتب التعليم الأولى تلغى أو تحول الى وزارة المعارف العمومية تنقل الاعتمادات المقررة لها لحساب التعليم الأولى .

مادة ٢١ — قبل اعداد ميزانيات مجالس المديريات والمجالس البلدية فى كل سنة تخطر وزارة المعارف العمومية كل مجلس بأقل عدد يجب عليه انشاؤه فى دائرته من المكاتب العامة فى السنة التالية.

ويوزع مجلس المديرية هذه المكاتب على الجهات الداخلة فى دائرته بحسب حاجتها بعد أخذ رأى اللجنة الاستشارية المنصوص عليها فى المادة ١٨

مادة ٢٢ — كل ما يزيد سنويا من ايرادات للتعليم الأولى على مصروفاته يتكون منه احتياطى يخصص لانشاء مبانى المكاتب العامة وتأثيثها وصيانتها .

مادة ٢٣ — بمجرد صدور هذا القانون تتسلم مجالس المديريات كل ما فى دوائرها من المدارس الأولية التى تديرها وزارة المعارف العمومية وغيرها من المصالح الأخرى .

وتحول جميع هذه المدارس الى مكاتب عامة .

مادة ٢٤ — تتولى وزارة المعارف العمومية التفتيش العلمى والصحى على المكاتب العامة وتعين لهذا الغرض المفتشين والموظفين الآخرين الذين يعهد اليهم فى التفتيش . وعلى هؤلاء جميعاً التحقق من اتباع أحكام هذا القانون والقرارات الصادرة بتنفيذه . وترسل ملاحظاتهم الى مجالس المديريات المختصة للعمل بها .

مادة ٢٥ — تكفل وزارة المعارف العمومية التعليم الأولى وتباشر ادارته فى المحافظات .

مادة ٢٦ — على وزير المعارف العمومية تنفيذ هذا القانون الذى يعمل به من تاريخ نشره بالجريدة الرسمية .

وله أن يصدر القرارات اللازمة لذلك . . . الخ .

سادساً

قانون العزب رقم ٦٩

الصادر فى ٣ يوليه سنة ١٩٣٣

الباب الأول — فى العزب

مادة ١ — فى تطبيق هذا القانون تعتبر عزبة مهما اختلفت تسميتها عن ذلك عرفا مجموعة الأبنية التى تقام فى أرض زراعية بقصد خدمة تلك الأرض واستغلالها وتكون معدة لسكنى الزارعين وصاحب العزبة عند الاقتضاء ولحفظ الحاصلات الزراعية وايواء المواشى وما يتبع ذلك .

مادة ٢ — لا تنشأ عزبة الا بعد الترخيص بذلك من المديرية بعد موافقة مجلس المديرية ويكون الترخيص لازما أيضا لكل بناء يضاف الى عزبة موجودة فعلا على مسافة تزيد عن خمسين مترا من حدود تلك العزبة .

مادة ٣ — يقدم طلب الترخيص الى المديرية بمعرفة المالك أو من يقوم مقامه ويجب أن يرفق به رسم الموقع المراد انشاء العزبة فيه ورسم مبانيها .

ويعرض هذا الطلب على المجلس فى أول جلسة تلى تاريخ تقديمه .

ويراعى المجلس مساحة الأطيان التى يمتلكها طالب الترخيص فى الجهة المراد انشاء العزبة فيها وعدد الأشخاص المشتغلين بزراعتها والمسافة بين هذه الأطيان وبين كل قرية أو مكان آخر يتيسر فيه السكنى وامكان اتخاذ الوسائل الكافية لحراسة العزبة بغير مصاريف باهظة .

ويقرر المجلس كافة الشروط التى يستلزمها الأمن العام .

ويراعى فى الترخيص بالانشاء الشروط الصحية الآتية :

(١) أن يكون لكل عزبة فى الجهات التى لا يتيسر الحصول فيها على مياه النيل الصالحة آلة رافعة للمياه (طلمبه) فى النقطة التى يمكن الحصول فيها على مياه صالحة .

(٢) أن تكون الأبنية ذات منافذ كافية بحيث تتخللها الشمس والهواء .

(٣) أن تدك أرض حجر السكن بطبقة من مادة صماء وتكون من كسر الطوب أو الشقف أو الحجر مع الجير أو تكون من مخلوط من الطين والتبن وأن تطلى جدرانها بمونة البياض أو بمخلوط من الطين والتبن مع رشها بالجير .

(٤) عمل مراحاض قروى فى كل منزل أو ايجاد مراحيض عمومية صحية لكل صف أو أكثر من منازل العزبة .

(٥) تخصيص محل لوضع السماد العضوى (سباخ المواشى)

مادة ٤ — لا يجوز الترخيص بانشاء عزبة تكون حدودها الخارجية على أقل من المسافات الآتية:

(أولا) عشرون متراً من آخر ميل خارجي لجسر النيل أو جسر ترعة عمومية أو مصرف عمومي و١٠٠ متر من جبانة و١٠ أمتار من طريق زراعي .

(ثانياً) ثلثمائة متر من بركة موجودة بالجهة البحرية أو مائتي متر من بركة واقعة في جهة أخرى .

مادة ٥ — يكون الترخيص ببناء العزبة نافذ المفعول لمدة سنتين ويجوز تجديده لمدة أخرى لا تتجاوز السنتين بشرط أن يكون المالك قد بدأ فعلا في البناء وأن يبدي أسبابا جدية لتوقفه عن البناء موقتاً فاذا انقضت المدة المشار اليها بطل مفعول الترخيص .

مادة ٦ — اذا قرر المالك بعد انتهاء مدة الترخيص أنه اقتصر على اقامة جزء من الأبنية المرخص له بانشائها وكان هذا الجزء مستوفياً كافة الشرائط ومما يصح عادة اعتباره عزبة قائمة بذاتها قرر المجلس اعتباره عزبة .

مادة ٧ — اذا انشئت عزبة أو شرع في انشائها بدون ترخيص أو كان مرخصاً بها ولم تستوف الشروط والاجراءات المبينة في المادتين ٣ و٤ جاز للمجلس أن يقرر هدمها .

على أنه اذا لم تثبت المخالفة الا بعد مضي ستة شهور على اتمام البناء وكانت العزبة غير المرخص بها تتوافر فيها الشروط والاجراءات المبينة في المادتين ٣ و٤ فان المجلس يقرر اعتبارها عزبة مرخصاً بها وكذلك الحال اذا كان صاحب العزبة سواء كان مرخصاً بها أو غير مرخص بها ولم تتوافر فيها تلك الشروط والاجراءات قد قام بتنفيذ الأعمال التي قررها المجلس في المهلة التي حددها له .

وتسري الأحكام المتقدمة على العزبة التي تكون أنشئت بدون ترخيص في بحر ستة شهور قبل تاريخ العمل بهذا القانون .

وللمدير في جميع الأحوال المنصوص عليها في الفقرة الأولى أن يوقف أعمال البناء الى أن يصدر قرار المجلس في شأنها .

مادة ٨ — لمالك العزبة أن يضيف اليها أبنية جديدة بدون حاجة الى ترخيص سابق بشرط أن يتبع الشروط والاجراءات المنصوص عليها في المادتين ٣ و ٤ وفي حالة المخالفة يجوز للمجلس أن يقرر هدم تلك الأبنية الا اذا قام المالك بتنفيذ الشروط التي يقررها المجلس في المواعيد التي يحددها له .

مادة ٩ — للمجلس أن يقرر هدم كل عزبة اذا صارت عادة ملجأ لاكثر من واحد ممن سبق الحكم عليهم للقتل عمداً أو لجناية سرقة أو حريق أو لاحدى الجرائم المنصوص عليها في المواد ٣١٠ و٣١١ و٣٢١ [1] من قانون العقوبات الأهلي أو الشروع في احدى الجرائم السابقة أو ممن سبق الحكم عليهم أكثر من مرة واحدة لارتكاب جريمة من الجرائم الآتي بيانها أو لشروع في احدى تلك الجرائم وهي التهديد المنصوص عليه في الفقرتين الأولى والثانية من المادة ٢٨٤ من قانون

---

(١) هذه أرقام المواد بقانون العقوبات القديم الذي ألغي سنة ١٩٣٧

العقوبات الأهلى وخطف الأشخاص وتعطيل وسائل المواصلات وجنحة السرقة واخفاء الأشياء المسروقة والنصب وتزييف النقود أو أوراق البنكنوت أو أوراق النقد والاتجار فى المواد المخدرة وانتهاك حرمة المساكن بقصد ارتكاب جريمة ما الا اذا كان قد مضى خمس سنين على انقضاء آخر عقوبة أو كانت تلك العقوبة قد سقطت بالتقادم .

مادة ١٠ — للمجلس أن يقرر ازالة كل عزبة اذا خلت من سكانها وتهدمت .

مادة ١١ — للمجلس أن يقرر هدم كل عزبة أنشئت بدون رخصة قبل العمل بهذا القانون أو بعده اذا تعسرت حراستها أو رفض المالك دفع مصاريف الحراسة .

مادة ١٢ — لا يصدر قرار بالهدم الا بعد تكليف مالك العزبة كتابة بابداء أقواله للمجلس أو لمن يندبه المجلس لذلك من بين أعضائه .

ويشترط أن يكون قرار الهدم صادراً عن أغلبية تزيد على نصف مجموع عدد الأعضاء المنتخبين بالمجلس وبعد أن ينظر المجلس فيما يبديه المالك كتابة أو شفاها لتبرئة نفسه .

وفى الأحوال المبينة فى المواد ٩ و ١٠ و ١١ يشترط أن يصادق على القرار من مجلس الوزراء وفى باقى الأحوال يشترط أن يصادق على القرار من وزير الداخلية .

واذا لم يقم المالك بتنفيذ قرار الهدم فى الميعاد الذى يحدد له يجرى المدير الهدم على مصاريف المالك وتحصل مصاريف الهدم من مالك العزبة .

مادة ١٣ — يجوز تطبيق أحكام المواد ٩ و ١٠ و ١١ بالشروط المبينة فى المادة السابقة على النجوع والكفور والقرى ولو لم يشملها تعريف العزبة اذا كانت مساكنها لا تزيد على عشرة .

الباب الثانى — أحكام عامة

مادة ١٤ — لوزير الداخلية فى كل وقت أن يأمر بازالة ما ينشأ من مضارب العربان خارج منطقة السكن فى القرى أو خارج حدود العزبة . وله كذلك هدم كل بناء يقام خارج تلك المنطقة أو تلك الحدود لايواء المواشى أو لحفظ الحاصلات أو لأى غرض آخر اذا ثبت أن فى بقاء هذه المضارب أو هذه المبانى تهديداً للأمن العام .

مادة ١٥ — يكون تنفيذ الازالة أو الهدم على مصاريف المالك .

مادة ١٦ — تلغى المادة الحادية والأربعون من القانون النظامى رقم ٢٩ لسنة ١٩١٣

مادة ١٧ — على وزير الداخلية تنفيذ هذا القانون ويعمل به من تاريخ نشره فى الجريدة الرسمية . . . الخ » .

سابعاً

قانون تحسين الصحة القروية

(رقم ٦٢ لسنة ١٩٤٧)

مادة ١ — مع عدم الاخلال بالقوانين واللوائح الصحية المعمول بها تشتمل مشروعات الاصلاح القروى كل ما من شأنه تحسين الصحة القروية وحماية القرويين من الأمراض وخاصة المسائل الآتية :

١ — تدبير المياه الصالحة للشرب وللأغراض الأخرى وذلك بانشاء عمليات مياه صغرى حيثما كان ذلك ممكناً أو امداد القرى القريبة من المدن بمياه منها أو تحسين وحماية موارد المياه الموجودة لحين تدبير مورد عمومى آخر .

٢ — ردم أو تجفيف أو صرف البرك أو المستنقعات وأية مياه راكدة داخل القرية وفى دائرة نصف قطرها ٥٠٠ متر حول حدود القرية .

٣ — نظافة القرية بما فى ذلك ازالة أكوام السباخ وروث البهائم والقاذورات الأخرى من مساكنها وطرقاتها ومجاوراتها واختيار مكان مناسب لحفظها أو التصرف فيها بعيداً عن القرية .

٤ — اصلاح وتوسيع دورات المياه بالمساجد وانشاء حمامات عمومية صحية بها للرجال .

٥ — انشاء حمامات للتلاميذ فى المدارس الاولية والالزامية .

٦ — انشاء مغاسل ثياب وحمامات صحية منفصلة للنساء والأطفال .

٧ — انشاء سويقات للأغذية ومذابح لحوم .

٨ — وضع خريطة تنظيم لكل قرية تضمن امتدادها على أصول صحية في المستقبل وتشتمل تحسين شوارعها وميادينها القديمة بقدر المستطاع .

٩ — المساعدة فى ادخال ما يمكن من التحسينات على منازل القرية الحالية ويشمل ذلك بقدر الامكان تحسين التهوية ومنع الازدحام وايواء الحيوانات فى غير غرف الاقامة وتشجيع ايجاد المراحيض القروية البسيطة فى المنازل .

١٠ — ايجاد الخدمات الآتية بكل مجموعة متقاربة من القرى يبلغ عدد سكانها من ١٥ الى ٣٠ ألف نسمة :

(ا) دار لرعاية الأمومة والطفولة تشمل حمامات عمومية للنساء والأطفال ومغاسل ملابس .

(ب) عيادة طبية مجانية وخدمة صحية ووقائية .

(ج) نشر الدعاية الصحية بين أهالى القرى .

مادة ٢ — ينشأ بكل مجلس مديرية ادارة هندسية تقوم على تحضير مشروعات الاصلاح القروى وتنفيذها ويكون لوزارة الصحة حق مراقبة تنفيذ المشروعات والتفتيش عليها وعلى أعمال الادارة المذكورة على أن ترسل الوزارة صوراً من تقارير مفتشيها الى مجلس المديرية وتتولى مجالس المديريات أو المجالس القروية حسب الأحوال ادارة هذه المشروعات ما عدا الخدمات الصحية الطبية المنصوص عنها فى الفقرة عاشراً من المادة الأولى فتتولاها وزارة الصحة العمومية فى ميزانيتها العامة .

مادة ٣ — يقوم مجلس المديرية بتحضير مشروعات الاصلاح القروى فى دائرة المديرية بعد أخذ رأى المجالس القروية عند وجودها ثم تعرض هـذه المشروعات برسومها والميزانية اللازمة لها وبرامج تنفيذها على وزارة الصحة لاعتمادها .

وعلى الوزارة المذكورة ابداء رأيها للمجلس فى مدى ستين يوماً اما بالموافقة أو التعديل فاذا لم يصل هـذا الرأى المجلس فى المدة المشار اليها كان للمجلس حق السير فى تنفيذ مشروعاته حسبما وضعها .

وتختار القرى التى تنفذ فيها المشروعات سنوياً طبقاً لاقتراحات مجلس المديرية بعد موافقة وزارة الصحة العمومية مع تفضيل القرى التى هى أكثر سوءاً من الوجهة الصحية والتى يتبرع سكانها بمبالغ ذات قيمة .

ويجوز اشراك القرى المتجاورة أو المتقاربة فى مديرية واحدة أو أكثر فيما يمكن من مشروعات الاصلاح المشار اليها اذا كانت السلطات المختصة ترى أن ذلك لا يتعارض وصالح السكان وراحتهم .

مادة ٤ — تدبر الأموال اللازمة لمشروعات هذا القانون على الوجه الآتى :

(ا) اعانة سنوية من ميزانية الدولة مقدارها ٦٠٠,٠٠٠ جنيه على الاقل للأعمال الجديدة .

(ب) المبالغ المخصصة فى كل مجلس مديرية للصرف على الشئون الصحية والطبية تبعاً لنص المادة الثالثة من القانون رقم ٢٤ لسنة ١٩٣٤ بوضع نظام لمجالس المديريات .

(ج) التبرعات التى ترد لمجلس المديرية لهذا الغرض من طريق الوقف والوصايا والهبات وغيرها .

(د) فائض ميزانية مشروعات هـذا القانون فى السنة السابقة . والاعانة السنوية التى تؤخذ من ميزانية الدولة توزع بواسطة وزارة الصحة العمومية على مجالس المديريات بنسبة عدد سكان كل مديرية فى آخر تعداد عام .

وعلى وزارة الصحة العمومية أن تقدم لوزارة المالية مع طلب الاعتماد السنوى للاعانة بياناً مفصلا لمفردات هـذا الاعتماد سواء ما يتعلق بالأعمال الجديدة أو بمصروفات المشروعات التى عهد للمجلس بادارتها على أن يقرها البرلمان مع مشروع الميزانية .

وينشىء كل مجلس مديرية ميزانية خاصة للمشروعات التى نص عليها هذا القانون ايراداً ومصروفاً .

مادة ٥ — يجوز لمجلس المديرية تحقيقاً لأغراض هذا القانون اعطاء سلف صغيرة بدون فائدة لصغار القرويين لتحسين مساكنهم من الوجهة الصحية كزيادة حجرة أو أكثر لمنع الازدحام أو تحسين الضوء الطبيعى والتهوية فى الغرف أو دهان الحيطان بالجير أو انشاء مراحيض قروى صحى أو زريبة صحية أو ما شابه ذلك .

ويصدر مجلس المديرية قراراً يحدد فيه شروط اعطاء تلك السلف وضمان استعمالها فى الغرض المقصود منها وطريقة استردادها فى المستقبل .

مادة ٦ — يكون لمجلس المديرية بعد موافقة وزارتى الداخلية والمالية أن ينتفع بالأراضى الفضاء المملوكة للحكومة فى القرى والبرك والمستنقعات الواقعة فى أملاك الحكومة بالقرى والتى يعتبر ردمها أو تجفيفها أو صرفها تنفيذاً لهذا القانون مما يعود على أهل القرية بالمنفعة العامة .

مادة ٧ — يقوم كل مجلس مديرية بمعاينة العزب الواقعة فى زمام المديرية أسوة بالقرى وذلك لاكتشاف عيوبها من الوجهة الصحية العامة ويعلن مالكها أو ملاكها بتنفيذ التحسينات اللازمة لها على نفقتهم فى موعد مناسب بعد موافقة وزارة الصحة العمومية فاذا لم تنفذ فعلى مجلس المديرية تحصيل ضريبة اضافية بقدر التكاليف المطلوبة على ألا يزيد مقدارها فى كل سنة عن ١٥ ٪ من ضرائب أطيان مالك العزبة أو ملاكها بالمديرية للصرف منها على التحسينات اللازمة لها بمعرفة المجلس .

مادة ٨ — يلغى القانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٤٧

مادة ٩ — على وزراء الصحة العمومية والداخلية والمالية تنفيذ هذا القانون كل فيما يخصه ولوزير الصحة العمومية اصدار كافة القرارات اللازمة لتنفيذه . . . . .

المراجـع

أوّلا ــ المؤلفات العامة

(أ) باللغة العربية :

عبد الحميد متولى : القانون الادارى المصرى ، القاهرة ١٩٣٨

محمد عبد الله العربى بك : القانون الادارى ، القاهرة ١٩٣٦ — ١٩٣٧

مصطفى الصادق بك : مبادئ القانون الادارى المصرى والمقارن ، القاهرة ١٩٢٣

وحيد فكرى رأفت : القانون الادارى ، القاهرة ، ١٩٣٩

(ب) باللغة الفرنسية :

ABDEL SALAM ZOHNY BEY . La Résponsabilité de l'Etat Egyptien, Le Caire, 19 4.

ASHLY . . . . . Le Pouvoir Central et les Pouvoirs Locaux, (traduction française), Paris, 1921.

BACQUIAS (H.). . . . . Le Conseil Général et le Conseil d'Arrondissement, éd. Berger-Levrault, Paris, 1934.

BERTHÉLEMY (H.) . . . . Traité de Droit Administratif, 13e éd., Paris, 1933.

— . . . . Sommes-nous condamnés à une centralisation perpétuelle (Préface de l'ouvrage : Essai sur le Gouvernement Local en Angleterre par Genks), Giard, 1901.

BONNARD (R.) . . . . . Précis de Droit Adm., 2e éd. Paris 1935.

CARR : DE MALBERG . . . Contribution à la Théorie Générale de l'Etat, 2 vol. 1920, 1922.

D'AVENEL . . . . . Richelieu et la Monarchie absolue, T. IV.

DEND AS (M.) . . . . . Le Gouvernement Local, la Centralisation et la Décentralisation Administratives, Paris 1930.

DE TOCQUEVILLE . . . . . La Démocratie en Amérique.

DICEY . . . . . Introduction à l'Etude du Droit Constitutionnel. (traduction française) Paris, 1902.

DUBOIS-RICHARD (P.) . . . L'Organisation Technique de l'Etat, Paris, 1930.

Dubois-Richard (P.), Gordon (Ez.) et Mouskhéli (M.	Eléments de Droit Public. Le Caire, 1937.
Ducrocq (Th.)	Cours de Droit Adm. Paris, 1897.
Duguit	Traité de Droit Constitutionnel, 2e édit., 5 vol., (1921-1925) — 3e édit., 3 vol., (1927-1930).
Dupont-White (G.) . . .	La Centralisation, 2e éd., 1861.
Genks (E.)	Essai sur le Gouvernement Local en Angleterre. (Traduction française), 1902, Giard et Brière.
Hauriou (M.)	Précis de Droit Administratif et de Droit Public Général, 12e éd., Paris, 1933.
—	Précis Elémentaire de Droit Administratif, Paris, 1938.
Jelli ek (G.)	L'Etat Moderne et son Droit (Traduction française), T. II, 1913.
Jèze (G.)	Les Principes Généraux du Droit Administratif, 3e édit., Paris, 1925-1934.
Lamba (H.).	Droit Public et Administratif de l'Egypte, Le Caire, 1909.
Le Fur	La Confédération d'Etats et l'Etat Fédéral, 1906.
Martin (H.)	Essai sur la décentralisation. 1887, éd. Pedone-Lauriel.
Maspétiol (R.) et Laroque (P.)	La tutelle administrative. Paris, 1931.
Odilon-Barrot	De la Décentralisation et de ses Effets. Paris, 1861 et 1870.
Paul Boncour (G.) et Charles Maurras	La République et la Décentralisation, un débat de 1923.
—	Un débat nouveau sur la République et la Décentralisation. Toulouse, 1905.
Redlick (G.)	Le Gouvernement Local en Angleterre. (Traduction française), 1911, Giard et Brière.
Renard (G.)	Cours Elémentaire de Droit Public. Paris, 1922.
Rolland (L.)	Précis de Droit Administratif. 7e édit., Paris, 1938.
Scelle (G.)	Précis de Droit des Gens, 1932.
Trotabas (L.).	Eléments de Droit Public et Administratif, Paris, 1935.
—	Précis de Science et Législation Financières, IV édit., Paris, 1935.

VAUTHIER (M.) . . . . . Le Droit Administratif de la Belgique, Bruxelles, 1937.

(ج) باللغة الانجليزية :

THE EARL OF CROMER. . . Modern Egypt, V. I., London, 1908.

GOODNOW (F.) . . . . . Comparative Administrative Law, New-York, 1893.

LORD MACMILLAN . . . . Local Government Law and Administration, London, 1938.

SIR ROBERT S. WRIGHT and H. HOBHOUSE . . . . Local Government and Local Finance in England and Wales, London, 1937.

S. & B. WABB . . . . . English Local Government from the revolution to the Municipal Corporation Act., 5 vol., 1906-1922.

ثانياً — الرسائل

ARMINJON (P.) . . . . . L'Administration Locale en Angleterre, Législation Comparée. Paris, 1895.

AUTESSERRE (J.) . . . . . Des origines, de la nature et des effets de la Centralisation Administrative. Paris, 1904.

BETTINGER (RENÉ) . . . . De la nullité des délibérations des Conseils Généraux. Paris, 1902.

BONNECARRIÈRE . . . . . Des Attributions des Conseils Généraux. Paris, 1901.

BOREL . . . . . Etude sur la Souveraineté et l'Etat fédéral, Berne, 1896.

FONTAINE (E.) . . . . . Décentralisation et déconcentration, Lille, 1899.

GADILHAC (P.) . . . . . Le Projet de Régionalisme Administratif, Paris, 1921.

GUY (M.) . . . . . La Décentralisation Administrative, hier, aujourd'hui et demain. Paris, 1916.

GLOUCHTCHEVITCH (MICHEL) Le "Self-government" Local en Serbie. Paris, 1911.

HSU-HAO . . . . . L'Administration Provinciale en Chine. Nancy, 1931.

LANLAUD . . . . . Décentralisation et Conseils Généraux, Paris, 1901.

MARTIN (P.) . . . . . Les Idées de Turgot sur la Décentralisation Administrative, Paris, 1917.

MOHAMMED SABRY . . . . La Genèse de l'Esprit National Egyptien. Paris, 1925.

MOUSKHÉLI (M.) . . . . . La Théorie Juridique de l'Etat Féodal, Paris, 1931.

RAIGA (JEAN) . . . . . Mouvement de Centralisation Administrative et financière en Angleterre. Paris, 1913.

SALEM (MAHMOUD ZAKY) . . Les Principes du "Self-government" local, dans les Démocraties Modernes et leur application au régime administratif égyptien. Dijon, 1923.

YAO (TING CHEN) . . . . Le Gouvernement central et les Gouvernements locaux en Chine. Grenoble, 1933.

ثالثا — الدوريات والوثائق

(أ) باللغة العربية :

محاضر جلسات مجلس النواب ومجلس الشيوخ والجمعية العمومية ومجلس شورى القوانين .

محاضر لجنة الدستور

مجموعة القوانين والمراسيم والأوامر الملكية

مجموعة الوثائق الرسمية

المحاماة

المجموعة الرسمية للمحاكم الوطنية

مجلة القانون والاقتصاد

أعمال اللجنة التحضيرية المشكلة سنة ١٩٢٦ لاعداد مشروعات القوانين الخاصة بمجالس المديريات (تلخيص سكرتيرها الأستاذ عباس علام مدير ادارة مجالس المديريات).

مذكرة وكيل الداخلية عن مشروع ميزانية المجالس لسنة ١٩٣٧—١٩٣٨

أعمال اللجنة الاستشارية لمجالس المديريات (تلخيص الأستاذ عباس علام)

(ب) باللغة الفرنسية :

AUCOC (L.) . . . . . Les Controverses sur la Décentralisation Administrative, Rev. pol. et parl., Paris, 1895.

AYEN (DUC) . . . . . De la Décentralisation en Angleterre (Extrait du correspondant, 1864 ; Douniol).

BOUCARD . . . . . Les finances locales (Revue de sciences et de législation financières, 1903, T. I., p. 106).

BOUCHERON (L.) . . . . . La Réforme administrative après la guerre (Revue politique et parlementaire, juin-juillet-août, 1918).

DUBOIS-RICHARD (P.) . . . Vers une Administration Rationnelle (Egypte Contemporaine n° 106, 1928, p. 217).

FINER (H.) . . . . . Le "Local Government Act" de 1929 (Revue des sciences politiques, 1930, p. 88).

HAURIOU . . . . . Etude sur la décentralisation (Extrait du Répertoire du Droit Administratif, Paris, 1892).

HARRIS (MONTAGU) . . . . Le caractère spécial de l'Administration locale anglaise (Revue de Droit Public, 1927, p. 336 et suiv.).

JÈZE . . . . . La nomination de la Commission Départementale (Revue Critique, mars 1895).

MOUSKHÉLI (M.) . . . . . Autonomie (Extrait du dictionnaire de sociologie, 1934).

ROLLAND (L.) . . . . . Revue du Droit Public, 1912, p. 360.

فهرس

صفحة

مقدّمة ١

اللامركزية

تمهيد ٧
الفصل الأول : اللامركزية والاتحاد المركزى ٩
الفصل الثانى : اللامركزية والمركزية ٢٣
الفصل الثالث : مبررات اللامركزية ومضارها ٢٩
الفصل الرابع : حدود اللامركزية ٥٣

نظام مجالس المديريات فى مصر

القسم الأوّل

تنظيم المجالس

الفصل الأول : التشكيل ٩١
(الفرع الأول) مبدأ التعيين ٩٢
حكمته ٩٢
تطبيقه وتطوره ٩٦
١ — المدير ١٠٠
٢ — ممثلو الوزارات ١١١
٣ — المندوبون ١١٢
(الفرع الثانى) مبدأ الانتخاب ١١٤
تطبيقه وتطوره ١١٤
المبحث الأول : شروط العضو ١١٩

صفحة

الشروط الايجابية ١١٩
١ — أن يكون ناخبا ١١٩
٢ — السن ١٢٢
٣ — القراءة والكتابة ١٢٨
٤ — النصاب المالى ١٢٩
٥ — الاقامة ١٥١
الشروط السلبية ١٥٥
(ا) موانع الانتخاب ١٥٥
١ — العسكريون ١٥٦
٢ — الامراء والنبلاء ١٥٧
٣ — الترشيح فى أكثر من دائرتين ... ١٥٨
(ب) الأمور المجافية للعضوية الاقليمية ١٥٨
١ — تعدد العضوية بمجالس المديريات ١٥٩
٢ — عضوية البرلمان ١٦٣
٣ — عضوية المجالس البلدية أو لجان المشياخات ١٦٧
٤ — الوظائف العامة ١٧٤
المبحث الثانى : اجراءات الانتخاب ١٧٥
١ — قوائم الناخبين ١٧٥
٢ — دعوة الناخبين ١٨٠
٣ — الترشيحات ١٨١
٤ — عملية الانتخاب ١٨٢
(ا) لجنة الانتخاب ١٨٢
(ب) التصويت ١٨٧
(ج) فرز الأصوات ١٨٩
(د) الأغلبية ١٨٩
(هـ) نتيجة الانتخاب ١٩٠
٥ — الطعن فى الانتخاب ١٩٠
(ا) من له حق الطعن ١٩٠
(ب) الفصل فى الطعون ١٩٢
الفصل الثانى : نظام سير العمل بالمجالس ١٩٥
أولا — أدوار الانعقاد ١٩٥
ثانياً — الجلسات ١٩٨

صفحة

(ا) مكان الاجتماع ١٩٨
(ب) العدد القانونى ١٩٨
(ج) أداء القسم ٢٠٠
(د) مكتب المجلس ٢٠١
(هـ) اجراءات الاجتماع ٢٠٢
(و) علانية الجلسات ٢٠٢
(ز) حصانة المداولات ٢٠٣
(ح) جدول الأعمال ٢٠٣
(ط) محضر الجلسة ٢٠٤
ثالثاً — اللجان ٢٠٤
رابعاً — مجانية العضوية ٢٠٦
خامساً — عوارض العضوية ٢٠٦
(ا) الوفاة ٢٠٦
(ب) انقضاء المدة ٢٠٦
(ج) الاستقالة الاختيارية ٢٠٦
(د) الاستقالة المفروضة ٢٠٧
(هـ) سقوط العضوية ٢١٥
١ — بسبب فقدان شرط من شروط العضوية ٢١٥
٢ — بسبب ارتكاب أعمال محظورة ٢١٩
(و) العزل ٢٢٠
(ز) الوقف ٢٢٤
(ح) الحل ٢٢٦

القسم الثانى

اختصاصات المجالس

الفصل الأول : الاختصاصات المالية ٢٣١
(أولا) الموارد ٢٣٢
١ — الضرائب الاضافية ٢٣٢
(ا) طبيعتها ٢٣٣
(ب) وعاؤها وسعرها ٢٤٠
أولا — الضرائب الاضافية على الأطيان ٢٤٠
ثانياً — الضرائب الاضافية الأخرى ٢٤٥

صفحة

(ج) تعديلها والغائها ٢٤٥
(د) الاعفاء منها ٢٤٧
(هـ) تحصيلها ، وحفظها ، وصفتها ، ومراقبتها ٢٤٧
٢ — الموارد الاقليمية الأخرى ٢٤٩
(ا) ما تدفعه المجالس البلدية ٢٥٠
(ب) التمغـــة ٢٥١
(ج) دخل الأملاك والمنافع العامة ٢٥١
(د) فوائد النقود والأوراق المالية ٢٥٥
(هـ) ايرادات ورسوم متنوعة ٢٥٥
اعانة الدولة ٢٥٥
التبرعات ٢٥٦
(و) القروض ٢٥٧
موارد مقترحة ٢٥٨
الاحتياطى ٢٦١
(ثانياً) المصروفات ٢٦٣
(ثالثاً) الميزانية ٢٦٤
الاعتمادات الاضافية ٢٦٦
الحساب الختامى ٢٦٧
الفصل الثانى : اختصاص المجالس فى الشئون الصحية ٢٧١
الفصل الثالث : اختصاص المجالس فى شئون التعليم ٢٨١
الفصل الرابع : اختصاص المجالس فى شئون الزراعة ٣٠٧
الفصل الخامس : اختصاص المجالس فى شئون الرى ٣١٣
الفصل السادس : اختصاص المجالس فى شئون المواصلات ٣١٩
الفصل السابع : اختصاص المجالس فى أملاك الحكومة ٣٢٥
الفصل الثامن : اختصاص المجالس فى المسائل الادارية ٣٣٥
(أولا) فى العزب ٣٣٥
(ثانياً) فى الخفراء ٣٥٢
(ثالثاً) فى منح الالتزامات بالأعمال ذات المنفعة العامة فى المديرية ٣٥٧
(رابعاً) فى تطبيق القوانين واللوائح وتنفيذها ٣٥٨
(خامساً) فى الموالد والاسواق ٣٥٩
١ — الموالد ٣٦٠
٢ — الأسواق ٣٦١
(سادساً) فى تغيير الحدود والدوائر الادارية والقضائية ٣٦٣

صفحة

الفصل التاسع : اختصاص المجالس فى ابداء آراء ورغبات ٣٦٧
الفصل العاشر : اختصاص المجالس فى الأعمال ذات المصلحة المشتركة ٣٧٣
ملاحظات ختامية ٣٧٦

القسم الثالث

الرقابة على مجالس المديريات

(أولا) الرقابة على نفس المجالس ٣٨٢
١ — حق التعيين ٣٨٢
٢ — حق العزل والوقف ٣٨٧
٣ — حق حل المجلس ٣٨٩
(ثانياً) الرقابة على أعمال المجالس ٣٨٩
١ — الرقابة العامة التوجيهية ٣٨٩
٢ — الرقابة الخاصة الفردية ٣٩١
(ا) الرقابة على الأعمال الايجابية ٣٩١
(ب) الرقابة على الأعمال السلبية ٤٠٠
٣ — الرقابة على تنفيذ القرارات ٤٠٣
الخاتمة ٤١١
ملحق : النصوص ٤٢٣
(أولا) المادتان ١٣٢ و١٣٣ من الدستور ٤٢٥
(ثانياً) القانون الأساسى للمجالس رقم ٢٤ لسنة ١٩٣٤ ... ... ٤٢٦
(ثالثاً) القانون رقم ٦٨ لسنة ١٩٣٦ الخاص بانتخاب مجالس المديريات ٤٤٢
(رابعاً) لائحة النظام الداخلى للمجالس وطريقة السير فى أعمالها ٤٤٦
(خامساً) قانون التعليم الأولى رقم ٤٦ لسنة ١٩٣٣ ... ... ٤٥٧
(سادساً) قانون العزب رقم ٦٩ لسنة ١٩٣٣ ... ... ٤٦١
(سابعاً) قانون تحسين الصحة القروية رقم ٦٢ لسنة ١٩٤٧ ... ... ٤٦٤
المراجع ٤٦٧
الفهرس ٤٧٣

(٣٠٦-١٩٤٦-٢٥٠)

تم طبع هذه الرسالة فى عهد حضرة صاحب الجلالة
الملك "فاروق الأول" بمطبعة جامعة فؤاد الأول
فى ٢٧ من شوال سنة ١٣٦٧

محمد زكى خليل
مدير مطبعة جامعة فؤاد الأول

354.62:U89
عثمان ،عثمان خليل
اللامركزية ونظام مجالس الديريات في
AMERICAN UNIVERSITY OF BEIRUT LIBRARIES
01020508

