

الفصل الثالث

تنظيم السلطة الإدارية المحلية

سبق الكلام عن نظام اللامركزية المحلية ونظام الحكم المحلى . كما سبقت الإشارة إلى أوجه الاختلاف بين النظامين فى بعض التفاصيل مع اتفاقهما فى الجوهر .

وفى ظل كل من النظامين تعتبر الأقاليم والمدن والقرى أشخاصا إدارية وبالتالى سلطات إدارية محلية تدير شئونها بإرادتها مستقلة عن الدولة وبصفة خاصة عن السلطة الادارية المركزية .

والآن وفى هذا الفصل نتكلم عن تنظيم هذه السلطات الادارية المحلية المستقلة فى مجتئين .

فى المبحث الأول نتكلم عن تنظيم السلطات الإدارية المحلية فى صورته العامة مع الإشارة بصفة خاصة إلى وضع هذه السلطات فى بعض دول العالم المعاصر .

وفى المبحث الثانى نتكلم عن تنظيم السلطات الإدارية المحلية فى مصر وفى هذا المجال نعرض لدراسة النظم الادارية المحلية التى عرفتها مصر منذ قيام الثورة مع تقدير مدى إتفاق هذه النظم مع المبادئ التنظيمية السليمة أو مخالفتها لها أو بعبارة أخرى مدى صلاحية هذه النظم لتحقيق أهدافها فى ضوء مبادئ علم التنظيم والإدارة .

المبحث الأول

تنظيم السلطات الادارية المحلية بوجه عام

نعرض هنا لدراسة أهم عناصر تنظيم السلطات الادارية المحلية في
المطلبين التاليين .

المطلب الأول

ترتيب درجات الوحدات

الادارية المحلية وحجمها وتحديد عددها

تقضى طبيعة التنظيم الادارى بوجوب ترتيب السلطات الادارية في الدولة
في سلم إدارى تشغل كل سلطة درجة من درجاته وتخضع كل منها للسلطة
التي تعلوها في درجات هذا السلم . وهذه قاعدة عامة بالنسبة لكل تنظيم
إدارى سواء أكان النظام الإدارى القائم مركزياً أو لا مركزياً .

والاختلاف بين النظامين لا يتعلق بوجوب ود السلم الادارى ولا بوجود
تميز السلطة التي تشغل الدرجة العليا في السلم عن السلطات التي تشغل الدرجات
الدنيا ، فهذه كلها أمور مسلم بها ، وإنما ينحصر الاختلاف بين النظامين
المركزي واللامركزي في تحديد طبيعة العلاقة بين السلطة العليا وغيرها من
السلطات التي تشغل باقي الدرجات في السلم الادارى .

ففي النظام المركزي تخضع السلطات الدنيا للسلطة العليا خضوعاً تاماً بمعنى
أن هذه السلطة الأخيرة (العليا) يتكون لها حق إملاء إرادتها على السلطات
التي توجد في درجات أدنى .

أما في النظام الأمر كزى فيقتصر حـق السلطة العليا على الإشراف والرقابة على السلطات التى تشغل الدرجات الدنيا على التفصيل الذى يبناه عند الكلام عن الوصاية الادارية .

وتقتضى مبادئ علم التنظيم الحديث بوجوب تبسيط الاجراءات الادارية والقصد فى تحديد عدد درجات السلم لتقريب الصلة بين السلطة المركزية والسلطات المحلية وتمكين السلطات الادارية المختلفة من تحقيق أهدافها فى خدمة المصالح القومية والمحلية على السواء . بطريقة سهلة خالية من التعقيد تضمن تقديم الخدمات للأفراد بأقل التكاليف الممكنة (١) .

وتطبيقا لهذه المبادئ يرى علماء التنظيم قصر درجات السلم الادارى فى النظام الامر كزى على درجتين فقط والامتناع عن إنشاء وحدات إداريه مستقلة فى القرى أو البلاد الصغيرة التى يقل عدد سكانها عن حد معين وإنقاص عدد الوحدات المحلية المستقلة فى الدولة إلى الحد الذى يتفق مع هذا الوضع . وبهذا يمكن أن يتوفر للدولة جهاز إدارى لامركزى سليم يكفل تحقيق أهداف اللامركزية الادارية على أكمل وجه .

ذلك لأن تعدد درجات السلطات الادارية اللامركزية فوق الحد المعقول وما يستلزمه ذلك من ضرورة تنظيم الصلات بين السلطة المركزية وكل سلطة من السلطات المحلية من جهة ، وبين كل سلطة من السلطات المحلية والسلطة التى تليها فى الدرجة مباشرة من جهة أخرى .

Dubois Richard : L'organisation technique de l'Etat, P. (١)

كل هذا من شأنه أن يعقد الاجراءات الادارية ويعطل العمل الادارى ويجعل من المتعذر إدارة المرافق المحمية بطريقة تكفل توفير أحسن الخدمات التي يتطلبها الجمهور بتكاليف معقولة .

ومن جهة أخرى فإن الخدمات والحاجات العامة التي يتطلبها الجمهور في العصر الحديث لم تعد كما كانت في الماضي خدمات وحاجات محدودة بسيطة وسهلة المنال، ولكنها قد أصبحت في هذا العصر التي نعيش فيه مطالب وخدمات كثيرة متعددة الأنواع صعبة المنال .

فالمجتمع الحديث لا يكتفى اليوم بوسائل العيش التي كان يقنع بها في القرن الماضي أو في أوائل هذا القرن وإنما هو يطلب اليوم أن يوفر له مستوى عاليا من الحياة في جميع النواحي المادية والاجتماعية والثقافية ، وهو يطلب اليوم أن يوفر له الصحة والأمن والثقافة على أوسع نطاق وأن يؤمنه على مستقبله ومستقبل أولاده ضد العجز والمرض والشيخوخة وأن يهيئه وسائل الانتقال الحديثة وأن يوفر له الغاز والكهرباء في مسكنه وغير ذلك مما تتطلبه الحياة في العصر الحالي .

وتوفير هذه الحاجات والخدمات العامة في الوقت الحاضر يتطلب نفقات كبيرة وجهودا وتنظيما فنيا كما يتطلب توفير الكفايات التي تتولى إدارة المرافق العامة التي تنشأ لتقديم هذه الخدمات والحاجات العامة .

ولا يمكن توفير هذه العناصر إلا في المشروعات الكبيرة، فكلما كبر المشروع زادت إمكانياته وأمكنه أن يحقق أغراضه على أحسن وجه بأقل التكاليف .

وهذه الحقيقة لا يمكن إنكارها . فالعصر الحاضر هو حقيقة عصر التقدم والارتقاء العلمى لسكنه فى نفس الوقت عصر المشروعات الضخمة التى تعتبر أهم عوامل التقدم والارتقاء فى العصر الحديث .

ومن هنا تبرز أهمية الوحدات الادارية الكبيرة فى خدمة المصالح المحلية وعدم جدوى الاعتماد على الوحدات الصغيرة فى تقديم خدمات وحاجات عامة لا تساعد على إمكاناتها المحدودة على القيام بها .

وليس الأمر فيما تقدم كله أمر نظريات فلسفية أو مجرد آراء فقهية وإنما هى حقائق أثبتتها العلم والتجربة لم يعد من الجائز تجاهلها أو إنكارها .

فى فرنسا وبلجيكا وهولندا مثلاً تشغل السلطات الادارية المحلية درجتين فقط فى السلم الادارى بمعنى أنه لا يوجد فى هذه الدول من تلك السلطات سوى البلديات فى الدرجة الدنيا وفوقها المديريات . وفوق الجميع الدولة أى السلطة الادارية المركزية (١) . وهى بهذا الوضع المبسط من حيث ترتيب درجاتها لم تترقداً ولم تخلق أشكالاً ولا تمقيداً فى الاجراءات .

غير أنه يلاحظ أنه أنشئ فى فرنسا أخيراً نظام إدارة المناطق administrative Regionale . ويتكون جهاز إدارة المناطق من هيئة إدارية تملك سلطة إدارية وتشمل محافظ المنطقة ومساعدوه وهيئة استشارية يجب أخذ رأيها فى المسائل التى حددها القانون وتعتبر نواة لمجلس المنطقة

(١) Juris Classeur administratif fasc. 121, 125 et 126; De Meyer: La décentralisation territoriale dans les Etats de Bénélax (revue du droit public 1952 n. No. 2 P. 367 et suiv)

فى المستقبل ووجود هذه الادارة قد يعمل على الظن بأن المنطقة تكون درجة من درجات السلطة الادارية المحلية نجيء فوق المديرية ولكن الحقيقة أنها ليست كذلك فهى فى الواقع ليست سوى جهاز إدارى إقليمى لإدارة بعض مرافق الدولة وتختص أساساً بالإقتصاد والتخطيط والتنسيق والرقابة (١).

أما فى إنجلترا وأمريكا فإن وضع السلطات الادارية المحلية من حيث كثرة عدد درجاتها واختلاطها ببعضها وانعدام الانسجام فى تنظيمها آثار وما يزال يشير نقد الفقهاء والباحثين من الإنجليز والأمريكيين أنفسهم (٢).

(١) Maurice Bourjoi : Droit administratif 1 . L'action administrative 1h92 choyutse 9 B. 158 .

André De Laubadere : Traité de droit administratif 1973 L'organisation administrative P. 128.

(٢) Halsuck المرجع السابق ص ١٣١ وما بعدها وأنظر أيضاً :

Marshall Dimock : American government in action P. 120, Duboi Richard P. 220-255 et suiv; Michel Debré : La mort de l'Etat républicain 1947 P. 47.

وأنظر أيضاً Daniel wa notte (بلجيكا) فى تقريره المقدم إلى المؤتمر الدولى السابع للعلوم الادارية .

وأنظر أيضاً رسالة الدكتور محمد نور الدين عبد الرازق التى أعدها تحت اشراف المؤلف سنة ١٩٧٤ « استقلال الادارة المحلية فى جمهورية مصر العربية والقانون المقارن المطلب الأول النموذج الانجليزى للحكم المحلى .

حجم الوحدات المحلية وعددها :

أظهر العمل والتجربة عجز الوحدات الادارية الصغيرة عن القيام بالمهام الموكلة إليها لضعف إمكانياتها .

ففي فرنسا (١) وبلجيكا ارتفعت الشكوى من زيادة عدد الوحدات المحلية خصوصا البلديات الصغيرة قليلة السكان لعدم قدرتها على أداء الواجبات المفروضة عليها . والاتجاه الحديث في فرنسا يميل نحو تقليل عدد الوحدات من طريق المزج بين أكثر من وحدة واحدة في المدة من ١٩٥٨ إلى سنة ١٩٦٦ تم مزج ٣٧٦ وحدة . فالغى منها ١٩٧ وحدة وبقي قائما بعد المزج ١٧٩ وحدة (V Drago P 41) .

وقد حاولت كل من بلجيكا وهولاندا معالجة هذا العيب الخطير المترتب على ضعف إمكانيات الوحدات الادارية الصغيرة وعجزها عن توفير الكفايات اللازمة لإقامة جهاز إدارى سليم في كل منها ، وذلك عن طريق جمع عدة وظائف مختلفة في الوحدات الادارية الواحدة في يد موظف واحد أو جمع الوظائف المماثلة في وحدة وحدات إدارية في يد موظف واحد .

ففي هولاندا مثلا يجوز بأمر ملكى الجمع بين وظيفة الرئيس التنفيذي

(١) كان عدد الوحدات المحلية الريفية Gommanes في فرنسا في سنة ١٩٥٤ - ٣٨٠٠٠ وفي سنة ١٩٦٢ - ٣٧٩٦٢ ، وفي سنة ١٩٦٦ - ٣٧٧٦٥ منها ٣٥٠٠٠ عدد سكان كل منها أقل من ٢٠٠٠ ، ٢٣٠٠٠ عدد سكان كل منها أقل من ٤٥٠٠ ، ١٠٠٠٠ وحدة عدد سكان كل منها - ٢٠٠ أو أقل .

وأفظر أيضا Maurice Bojoi المرجع السابق ورسالة الدكتور محمد نور الدين عبد الرازق المرجع السابق المطلب الثاني النموذج الفرنسى للحكم المحلي .

Bourgemestre ووظيفة السكرتير في البلديات التي لا يتجاوز عدد سكانها ٥٠٠٠ نسمة .

وفي بلجيكا يجوز بقرار من المحافظ في البلديات التي لا يتجاوز عدد سكانها ١٠٠٠ نسمة الجمع بين وظيفة السكرتير أو المحصل من ناحية وعضوية اللجنة التنفيذية أو عضوية المجلس البلدى من ناحية أخرى كما يجوز الجمع بين وظيفة السكرتير ووظيفة الرئيس التنفيذي Bourgemestre وفي هولندا يجوز أن يعين شخص واحد للقيام بوظيفة الرئيس التنفيذي أو السكرتير أو المحصل لعدة وحدات إدارية .

وفي إنجلترا يقرر الكتاب الأنجائز أن الاختصاصات التي تتولاها القرى وهي أصغر الوحدات الادارية المستقلة في تلك البلاد قليلة جداً وأن قلة أهمية هذه الوحدات وضعف أثرها في الحياة المحلية لا يرجع إلى وجود قيود تشريعية أو قانونية تحد من سلطاتها وأختصاصاتها ، وإنما يرجع ذلك إلى صغر حجمها وقلة عدد سكانها وضعف مواردها المالية وتبقى هذه الوحدات في هذا الوضع طالما بقيت على فقرها وقلة عدد سكانها ، فإذا واتتها الثروة وزاد عدد سكانها فإنها تتحول إلى وحدة من درجة أعلى أو تندرج في وحدة أقوى .

والإتجاه نحو تفضيل الوحدات الكبيرة على الوحدات الصغيرة وتركيز الاختصاصات بالنسبة للمرافق المحلية الرئيسية في الأولى دون الثانية يبدو واضحا فيما يتعلق بشئون الأمن والتعليم في إنجلترا .

فقد كان يوجد في إنجلترا قديما بوليس مستقل لكل وحدة مهما

صغرت ولكن المشرع هناك إنجبه منذ أواخر القرن التاسع عشر نحو سحب اختصاصات البوليس من الوحدات الصغيرة وحصرها في الوحدات الكبيرة (١).

والتعليم (الأولى) كذلك كان في إنجلترا منذ سنة ١٨٧٠ بيد هيئات مستقلة أنشئت لهذا الغرض Special districts تتفق دائرة اختصاصها المحلية مع دائرة اختصاص المدن والقرى أى الوحدات المحلية الصغيرة . ولكن تبين مع الزمن أن وضع الاختصاصات المتعلقة بالتعليم في يد مثل هذه الوحدات الصغيرة لا يفي بالغرض ولهذا تقرر منذ سنة ١٩٠٢ نقل هذه الاختصاصات إلى المديرية والمدن الكبيرة . وبصدور قانون التعليم سنة ١٩٤٤ انحصرت شؤون التعليم في يد مجالس المديرية ومجالس المدن الكبيرة (٢).

(١) في سنة ١٨٨٢ جرم على المدن التي يقل عدد سكانها عن ٢٠٠٠٠ نسمة أن تنشئ قوة بوليس مستقلة .

وفي سنة ١٨٨٨ أدمجت قوات البوليس التي كانت موجودة في المدن boroughs التي يقل عدد سكانها عن ١٠٠٠٠ نسمة في قوات البوليس للمديرية County force وفي سنة ١٩٤٦ أدمجت جميع قوات البوليس الموجودة في المدن البلدية - ما عدا اثنتين منها في قوات بوليس المديرية .

(٢) Hart : Introduction to the Law of local government and administration 1949, P. 614 et 655

وأنظر لنا : القانون الإداري العربي في ظل النظام الاشتراكي الديمقراطي التعاوني ١٩٦٣ - ١٩٦٤ ص ٤٩٤ وما بعدها .

الفصل الثاني

تحديد اختصاصات السلطة المحلية

١ - أبدأ العام خصوصة الغرض : درج الفقه الإداري في فرنسا وفي مصر على القول بأن اختصاص السلطات الإدارية المحلية هو اختصاص عام غير مقيد ، بعكس الحال بالنسبة لإختصاص السلطات الإدارية المرفقية (المؤسسات العامة) فهو اختصاص مقيد يخضع لمبدأ أساسى عرف باسم مبدأ خصوصية الغرض . وهم يقصدون بذلك أن للشخص الإدارى المحلى طبقاً للمبادئ العامة اختصاص عام في الشؤون المحلية بمعنى أنه يملك القيام بأى عمل من الأعمال التى تتعلق بالمصالح المحلية ، فله أن ينشئ ويدير بوجه عام كافة المرافق العامة المحلية بعكس الشخص الإدارى المرفقى فإن اختصاصه محدد بالغرض الذى أنشئ من أجله وهو إدارة المرفق أو المرافق المحددة المنصوص عليها صراحة فى قانون إنشائه فلا يكون له تبعاً لذلك أن يتولى أى عمل خارج حدود الغرض الذى أنشئ من أجله وهو إدارة المرفق أو المرافق المحددة بالذات .

غير أنه يلاحظ أن القاعدة التى يقرها الفقه فى هذا الصدد وأشرنا إليها فيما تقدم ليست خاصة بالأشخاص المرفقية وحدها وإنما هى قاعدة تسرى وتطبق وفقاً للمبادئ الإدارية العامة بالنسبة لجميع الأشخاص الإدارية على اختلاف أنواعها سواء أكانت أشخاصاً محلية أو مرفقية .

فبدأ خصوصية الغرض بالمعنى السابق إيضاحه ليس إذن - كما يقرر بحق الأستاذ Maspétiol - مبدأ خاصاً بالأشخاص المرفقية وحدها وإنما

هو مبدأ عام واجب التطبيق بالنسبة لكل الأشخاص الادارية بل أنه يسري أيضا على الأشخاص الأدبية (١).

يقول Maspetiol أن منح الشخصية للأشخاص إنما يقصد به تمكينه من حماية مصالحه لا بصفة مطلقة لكن في حدود النظام الاجتماعي المقرر في الدولة فليس للفرد تبعاً لذلك حقوق مقررة ضد النظام الاجتماعي . وهو إذا استعمل الحقوق المقررة له بقصد الإساءة إلى غيره أو استعمالها بطريقة تخل بالنظام العام أو الآداب كانت أعماله باطلة طبقاً لنظرية التعسف في استعمال الحق في الحالة الأولى ونظرية السبب في الحالة الثانية .

والأشخاص الادارية المحلية كالأشخاص الادارية المرفقية تنشأ لتحقيق أغراض معينة والمرجع حين منحها الشخصية المعنوية ويخولها حرية التصرف في نطاق معين إنما يفعل ذلك بغية تحقيق غرض معين ولهذا فإن كل عمل يأتيه الشخص الادارى لتحقيق غرض يخرج عن نطاق الغرض أو الأغراض التي أنشئ من أجلها يقع باطلا قانوناً .

ولا خلاف في ذلك بين الأشخاص الإدارية المحلية والأشخاص الادارية المرفقية وإنما ينحصر الخلاف في تحديد الغرض بالنسبة لكل نوع منها . فالشخص الادارى المحلى ينشأ لرعاية المصالح المحالية وهذا يشمل كل المرافق المحلية بينما ينشأ الشخص الادارى المرفقى لإدارة مرفق معين بالذات ، ومعنى هذا أن الأغراض التي ينشأ من أجلها الشخص الادارى المحلى تكون

عادة أوسع نطاقاً لأنها تشمل كل المرافق المحلية ، بعكس أغراض الشخص الإدارى المرفقى فإنها تتصل فى الغالب بمرفق واحد معين بالذات .
فالغرض من إنشاء المحافظات والمدن والقرى مثلاً هو رعاية المصالح المحلية فى حدود المحافظة أو المدينة أو القرية بعكس الحال بالنسبة لجامعة الإسكندرية فإن الغرض من إنشائها ينحصر فى القيام بمرفق معين هو مرفق النعام العالى دون غيره .

وتطبيقاً لهذا المبدأ العام يقع العمل الذى يقوم به الشخص الإدارى المحلى لتحقيق غرض يخالف الغرض الذى أنشئ لتحقيقه باطلاً كذلك .
ولا يغير من هذه الحقيقة كون الشخص الإدارى المحلى ينشأ للاشراف على جميع المرافق المحلية فإنه يظل مع ذلك ورغم ذلك مقيداً فى مباشرة اختصاصاته بهذا الهدف المعين فلا يجوز له الخروج عنه وإلا وقع عمله باطلاً شأنه فى ذلك شأن الشخص الإدارى المرفقى تماماً .

ومعنى هذا أن اختصاص الشخص الإدارى المحلى ، رغم اتساع نطاقه ينحصر فى رعاية المصالح المحلية دون غيرها ، وإيسر له تبعاً لذلك أى حق فى إدارة المرافق القومية داخل حدود المنطقة التى أنشئ فيها (محافظة أو مدينة أو قرية) فإن فعل كان عمله باطلاً لخروجه عن حدود اختصاصه إلا أن يكون ذلك بنفس صريح فى القانون أو بتفويض من السلطة المركزية صاحبة الاختصاص أصلاً كما سنبين بالتفصيل فى البند التالى .

٢ - توزيع الاختصاصات بين السلطة المركزية والسلطات المحلية :

لا يشترط فى نظام الامركزية الادارية أن تكون كل الاختصاصات

الإدارية في الدولة بيد أشخاص إدارية لامركزية. كما لا يشترط لقيام هذا النظام في دولة ما أن تحرم السلطة المركزية من كل الاختصاصات الإدارية. ولكن الحقيقة في النظام اللامركزي تختلف عن ذلك تماما.

فالسلطة الإدارية المركزية تبقى قائمة وتمتفظ لنفسها - مع وجود السلطات الإدارية المحلية والمرفقية - بكثير من الاختصاصات الإدارية. وليس هذا فقط بل أنها تجمع في يدها أهم الاختصاصات الإدارية.

وتتولى السلطة المركزية في بعض الدول أعمال التنفيذ حتى بالنسبة للمناطق التي تدخل في اختصاص السلطات المحلية المستقلة (١).

وفي بعض الدول تشترك السلطة المركزية في القيام بالاختصاصات الإدارية في نفس المناطق التي تنشأ فيها السلطات اللامركزية.

والسلطة المركزية في كل الدول حق رسم السياسة الإدارية العامة، ويتعين على جميع السلطات اللامركزية أن تلتزم في كل أعمالها وتصرفاتها بحدود هذه السياسة بمعنى أنه لا يجوز لها مخالفتها أو الخروج عنها ولها في كل الدول كذلك حق الاشراف والرقابة على السلطات الإدارية اللامركزية منع اختلاف صور هذه الرقابة ومداهما تبعاً لاختلاف الدول.

ففي فرنسا وبلجيكا وعرلاندا تتولى السلطة الإدارية المركزية وحدها الاشراف على المرافق القومية، ويتولى ممثلوا هذه السلطة مهمة تنفيذ القوانين واتخاذ الاجراءات اللازمة للحفاظ على الأمن في المديريات والمدن والقرى ذات الشخصية الاعتبارية وتنفيذ قرارات الهيئات الادارية المنتخبة.

Hauriou : P.É. de droit administratif et de droit public (١)
 ٤^e édition, P. 41 et suiv.

وأي إنجلترا وأمريكا تحتفظ السلطات المركزية لنفسها بكثير من الاختصاصات الادارية الهامة وتشارك مع السلطات الادارية اللامركزية في القيام ببعض الاختصاصات الادارية في نفس المناطق التي تنشأ فيها هذه السلطات وتتنول السلطات البلدية في كثير من الأحيان تنفيذ مشروعات السلطة المركزية في دائرة اختصاصها وكثيرا ما يتولى الموظف القائم في منطقة معينة أعمالا لحساب السلطين البلدية والمركزية على السواء ويخضع لسكل سلطة منها في ناحية من العمل الذي يتولاه (١).

والسلطة المركزية في كل الدول هي التي تحدد الاتجاه الاداري العام الذي يتعين على السلطات الادارية اللامركزية أن تسترشد به ولا تخلفه .

والرأي متفق في جميع الدول على أن اللامركزية الادارية لا يجوز أن تمس وحدة الدولة السياسية كما لا يجوز أن تؤثر على وحدة السياسة الادارية العامة أو وحدة الاتجاه الاداري العام .

وفي هذا يقول Dubo's Richard (٢) أن السلطة المركزية تحتفظ بجزء السلطة المتصل بالغرض أو الهدف العام وللسلطات المحلية حرية اختيار وسائل وطرق التنفيذ في ظل هذا الهدف العام (ص ٢٢٦) .

ويقول Pasdermadjian أن مهمة تحديد الأهداف العامة واختيار السياسة التي تتبع يجب أن تبقى دائما بيد الرئيس المركزي حتى في أشد نظام اللامركزية تطرفا . (المرجع السابق ص ١٣٢ - ١٣٣) .

(١) Marshall Dimok المرجع السابق ص ٩٩ ، Haslucl المرجع

السابق ص ٩٠٤ .

(٢) 1, on Ganisp Tion Technipne Del, Etat p.2:6.

وهذه الوحدة في الاتجاه مكمولة في النظم اللامركزية بوسيلتين :
 الأولى : التشريع . وذلك لأن انشاء الأشخاص الإدارية في كل دولة من
 حق السلطة التشريعية وعلى هذا فان المشرع الرأى الأعلى في انشاء الوحدات
 الادارية المستقلة وتحديد سلطاتها واختصاصاتها ، ولا يتصور أن يسمح
 المشرع للوحدات المستقلة التي يذنبها بمخالفة السياسة الادارية العامة
 المقررة في الدولة .

والثانية : الوصاية الإدارية . وذلك لأن الأشخاص الادارية خاضعة لرقابه
 السلطة المركزية وبفضل هذه الرقابة يمكن للسلطة المركزية أن تحول بين
 السلطات اللامركزية وبين مخالفة السياسة الادارية العامة أو الاتجاه الادارى
 ٣ — طريقة تحديد اختصاصات السلطات المحلية : كيف تحدد اختصاصات
 السلطة المحلية ؟ القاعدة فيما يتعلق بإنشاء السلطات الادارية للمستقلة المحلية
 وتحديد اختصاصاتها أن السلطة المركزية أو بمعنى أدق السلطة التشريعية هي
 التي تنشئ هذه السلطات وتحدد اختصاصاتها ومعنى هذا أن السلطات
 الادارية المستقلة تنشأ بمقتضى نصوص قانونية تصدر لهذا الغرض ، ولاتملك
 من الاختصاصات إلا ما ينص عليه في الدستور أو القوانين (١) .

غير أن الطريقة التي تتبع في تحديد اختصاصات السلطات الادارية المحلية
 تختلف في فرنسا وبلجيكا وهولندا من ناحية عنها في إنجلترا أو أمريكا من
 ناحية أخرى .

ففي فرنسا وبلجيكا وهولندا وغيرها من الدول التي نهجت نهجها لأنحدد الاختصاصات بالنص عليها على سبيل الحصر في القوانين وإنما يكفى النص في الدستور أو في القانون على قاعدة عامة يرجع إليها في تحديد اختصاصات هذه السلطات .

ففي فرنسا مثلا تنص المادة الثانية من قانون ٥ نوفمبر ١٩٢٦ الخاص بمجالس المديرات على أن 'مجلس المديرية ينظر كل الموضوعات المتعلقة بمصالح المديرية . Statue sur tous les objets d'intérêt départemental . وتنص المادة ٦١ من قانون ٤ أبريل ١٨٨٤ الخاص بالبلديات على أن المجلس البلدى ينظر المسائل الخاصة بالمدينة (١) affaires de la commune . وتنص المادة ٣١ من الدستور البلجيكى على اختصاص مجالس المديرات والمجالس البلدية بكل ما يتعلق بالمصالح البلدية أو الاقليمية البحتة (٢) .
exclusivement communaux ou provinciaux .

وطبقا لهذه النصوص يكون لمجالس المديرات والمجالس البلدية حق تحديد المسائل التي هم مصالح البلدة أو المديرية وتدخل تبعاً لذلك في اختصاصها باعتبارها من المسائل التي هم المصالح الاقليمية أو البلدية . غير أن تقدرها في هذا الشأن يخضع لرقابة السلطة الادارية المركزية بوصفها السلطة المختصة برعاية المصالح القومية التي تخرج دائماً للقاعدة العامة - عن اختصاص المجالس المحلية .

(١) Juris-classeur administratif Fasc. 121 No 15 .

(٢) Marcel v. u. hier الأستاذ بجامعة بروكسل في تقريره المقدم للمؤتمر

الدولى السابع للعلوم الادارية : محاضر أعمال المؤتمر ص ٣٩٢ وما بعدها .

فلاسلطة الادارية المركزية بمتمتضى ماها من حق الرقابة على أعمال السلطات الادارية اللامركزية أن تلغى قرارات السلطات المحلية إذا رأت أن المسائل التي صدرت فيها هذه القرارات تم المصلحة العامة القومية لا المصلحة البلدية أو الاقليمية وتخرج تبعا لذلك عن اختصاص السلطات المحلية . وتخص قرارات السلطة المركزية في هذا الشأن في النهاية لرقابة القضاء الادارى . ولاشك أن المشرع يملك النص على إخراج بعض المسائل من اختصاص المجالس البلدية أو مجالس المديرية ونقل حق نظرها إلى اختصاص السلطة المركزية بوصفها من المسائل التي تم الصالح القومي .

أما في إنجلترا وأمريكا فلا توجد قاعدة تحدد اختصاصات السلطات الادارية المحلية وإنما تحدد اختصاصات هذه السلطات الادارية المحلية بنصوص تشريعية يذكر فيها على سبيل الحصر المسائل والموضوعات التي تدخل في اختصاص كل سلطة وتبين فيها على وجه التفصيل حقوق كل سلطة من هذه السلطات وواجباتها .

في إنجلترا لا يجوز للسلطات المحلية أن تتخذ أى إجراء أو تباشر أى اختصاص إلا إذا كان حتمها في ذلك مقررًا بقانون أو مستندا إلى قانون وإلا كان عملها باطلا (١) .

ولهذا فإنه إذا تطورت الظروف ودعت الحاجة إلى توسيع اختصاصات السلطة المحلية أو منحها حقوقا جديدة ، فليس هناك من سبيل لتحقيق هذه

(١) أنظر لنا : القانون الادارى العربى فى ظل النظام الاشتراكى الديموقراطى

الغاية إلا بالاتجاه إلى البرلمان لاستصدار قانون بذلك وهذا هو ما جرى عليه العمل فعلا في إنجلترا .

٤ - توزيع الاختصاصات بين أعضاء سلطة الإدارة العليا : لم يكن نشؤ اللامركزية الاقليمية صدى للرغبة في تحسين أساليب الإدارة لأن اللامركزية ليست أحسن أساليب الإدارة إذ المركزية الإدارية تفضلها من هذه الناحية بدون نزاع (١) .

وإنما نشأت اللامركزية تحت تأثير عوامل سياسية أهمها انتشار الروح الديمقراطية في العالم لتحقيق أهداف دستورية تتلخص في أن يكون لكل مدينة أو إقليم الحق في أن يحكم نفسه بنفسه مستقلا عن السلطة المركزية . ولهذا اتخذت اللامركزية الادارية منذ نشأتها شكل الحكومة الديمقراطية التي تجمل شؤون الحكم في يد مجالس منتخبة بواسطة الأهالي أنفسهم . ولهذا أيضا جاءت صورة اللامركزية الاقليمية من حيث الشكل والتكوين أقرب إلى صورة الحكومة منها إلى صورة الإدارة أو السلطة الادارية .

فبالرغم من أن كلا من السلطة الادارية المحلية والسلطة الادارية المركزية تنولى وظيفة واحدة هي الوظيفة الادارية إلا أنهما تختلفان اختلافا ظاهرا من حيث التكوين ومن حيث طريقه مباشرة كل منهما لاختصاصاتها . فالسلطة الادارية المركزية تتكون من موظفين يعينون بالطريقة التي ينص عليها الدستور والقوانين أو اللوائح الخاصة بالتوظيف .

وجميع أعضاء هذه السلطة وعما لها - ماعدا الوزراء - هم في الغالب رجال

(١) Hauriou المرجع السابق ص ٤٧ وما بعدها .

فنيون متخصصون في أعمالهم ويشترط لتعيينهم في وظائفهم توافر مؤهلات خاصة ودرجة معينة من الكفاية العلمية والخبرة العملية وهم يتولون أعمال التنفيذ وفقا للسياسة الادارية العامة التي يرممها البرلمان ومجلس الوزراء (السلطة السياسية).

أما السلطات الادارية المحلية فتضم ثلاثة عناصر :

(أ) عنصرا منتخبا بواسطة جمهور الناخبين في المديرية أو المدينة ولا يشترط فيه مؤهلات علمية أو خبرة عملية خاصة وهؤلاء هم أعضاء المجالس المحلية المختلفة .

(ب) وعنصرا معيننا أما بواسطة المجالس المنتخبة أو بواسطة السلطة الادارية المركزية وهم الموظفين - وهؤلاء يشترط لتعيينهم أن يكونوا حاصلين على درجة معينة من الكفاية العلمية والخبرة العملية .

(ج) عنصرا ثالثا أما معيننا بواسطة السلطة الادارية المركزية أو منتخبا بواسطة المجلس وهو يشمل رئيس المجلس أو العضو المنفذ لقراراته ومعاونوه .

والسلطات الادارية المحلية بهذا التكوين تبدو أقرب شبيها إلى الحكومة المركزية بسلطانها المختلفة منها إلى السلطة الادارية المركزية .

فالمجالس المحلية تشبه السلطة التشريعية في الحكومة المركزية ، ولهذا يطلق عليها بعض العلماء - خصوصا في إنجلترا وأمريكا - اسم البرلمانات المحلية، والرئيس التنفيذي للمجالس المحلي يمثل السلطة التنفيذية . أما الموظفون والمستخدمون فيمثلون السلطة الادارية .

كذلك تختلف السلطات الادارية المحلية عن السلطة الادارية المركزية في طريقة مباشرتها لاختصاصاتها . وهى فى هذا أيضا أقرب شها إلى الحكومة المركزية بسلاطتها المختلفة منها إلى السلطة الادارية المركزية .

فالمجالس المنتخبة فى السلطات الادارية المحلية تتولى وظيفة اتوجيه والتنظيم العام عن طريق المداولة والتقرير أو كما يقول الفقهاء الأمريكيين تتولى وظيفة التشريع .

والموظفون والمستخدمون الفنيون يتولون أعمال الادارة تنفيذيا لقرارات المجالس ووفقا لتوجيهاتها ، والرئيس التنفيذي يتولى الاشراف على أعمال التنفيذ .

هذه هى صورة اللامركزية كما تبدو لنا الآن . وهى الصورة التى تنفق مع ماتقضى به المبادئ الادارية السليمة ، كما تنفق فى نفس الوقت مع المبادئ الديمقراطية التى تسود العالم فى العصر الحديث .

فتحقيق المبدأ الديمقراطي يقتضى أن تكون شئون الحكم المحلى فى يد مجالس منتخبة بواسطة الأهالى أنفسهم بطريق الاقتراع العام . ووفقا للمبادئ الادارية السليمة يجب أن يقتصر حق هذه المجالس المنتخبة على المداولة فى الشئون المحلية وإصدار القرارات التنظيمية والأوامر العامة المتعلقة بالتوجيه والاشراف . وأما الأعمال التنفيذية ومباشرة شئون الادارة الفعلية فيجب أن يتولاها موظفون مختصون تحت اشراف رئيس تنفيذي واحد يمكنه - بما يتوفر له من خبرة وكفاية - أن يكفل حسن سير الجهاز الادارى المحلى :

ذلك لأن الوظيفة الادارية لم تمد في الوقت الحاضر وظيفة سهلة الأداء كما كان الحال منذ قرن مضى . والخدمات التي تقدمها للمجتمع الحديث أصبحت عديدة متشعبة ، ولم يعد المجتمع يستغنى بمجرد تقديم هذه الخدمات ولكنه يطلب أن تقدم أحسن الخدمات بأقل التكاليف . وقد سبق بيان ذلك .

ووفقا لهذا النظر يكون للمجالس سلطة مناقشة الميزانية والحساب الختامي واعتمادهما وسلطة وضع اللوائح الادارية المحلية وسلطة تقرير انشاء المرافق العامة والمشروعات العامة المختلفة .

لكن تنفيذ هذه القرارات يجب أن يعهد به إلى الموظفين الفنيين تحت إشراف ومباشرة الرئيس التنفيذي . فلامجلس مثلا أن يبحث ما إذا كانت المدينة في حاجة إلى إنشاء مستشفى أو مدرسة جديدة أو انشاء مشروع مجارى وبقدر ما يراه في هذا الشأن ، فاذا قرر انشاء مجارى للمدينة أو انشاء مدرسة أو مستشفى مثلا فان الذى يتولى الأعمال التنفيذية التى يتطلبها تنفيذ هذه القرارات من رسومات أو مقاييسات هم الموظفون الفنيون المختصون لا أعضاء المجلس ولهذا يجب أن يكون العمال المنفذون من ذوى الخبرة والكفاية .

ولاشك أن المجالس المحلية وهى تتكون من أعضاء يختارون بطريق الانتخاب ولا يشترط فيهم مؤهلات علمية أو عملية خاصة . لاشك أن هذه المجالس وإن كانت بهذا التكوين تحقق الفكرة الديمقراطية إلا أنها لا تصح

لمباشرة أعمال الإدارة التنفيذية بنفسها^(١) ولهذا يكون من الواجب أن يعهد بمثل هذه الأعمال لأشخاص فنيين متخصصين .

كذلك لا يجوز وفقا للمبادئ الادارية المسلم بها أن تتولى المجالس المحلية وهي تتكون من عدد كبير من الأعضاء أعمال التحضير والتنفيذ . وإنما يجب أن يقتصر عملها على المداولة والتقرير . أما إعداد المسائل التي تعرض على المجالس وأعمال التنفيذ المتعلقة بها فيجب أن يعهد بها إلى فرد واحد يتولاها على مسؤوليته وفقا لما تقضى به المبادئ الادارية السليمة .

غير أنه يجب أن يلاحظ مع ذلك أن تطبيقات اللامركزية الادارية في الدول المختلفة لا تتفق كلها مع هذه المبادئ .

فاختصاص المجالس في بعض الدول يشمل أعمال المداولة والتقرير والتوجيه كما يشمل أعمال التنفيذ بمعنى أنها تمثل سلطة المداولة والتقرير وسلطة التنفيذ معا كما في إنجلترا .

وفي بعض الدول يعهد بسلطة التنفيذ إلى رئيس تنفيذي يختاره المجلس المنتخب من أعضائه دون أن يشترط فيه توافر مؤهلات خاصة أو درجة معينة من الخبرة والكفاية .

وفي بعض الدول يعهد بمهمة الاشراف على أعمال التنفيذ إلى لجان دائمة قليلة العدد بالاشتراك مع رئيس المجلس كما هو الحال في بلجيكا وهولندا . غير أن الاتجاه العام يميل في كل الدول نحو تقوية سلطة التنفيذ في الهيئات الادارية اللامركزية وتركيزها في يد فرد واحد .

وتوجه معظم الدول عناية فائقة نحو تزويد السلطات الادارية المحلية بالعناصر الفنية اللازم لضمان حسن سير الجهاز الإداري المحلي .

(١) أنظر لنا القانون الإداري العربي المرجع السابق ص ٥١٣ .

المبحث الثانى

تنظيم السلطات الادارية المحلية فى مصر

من المسلم به علميا أن نظم الحكم والإدارة ليست قوالب جامدة ثابتة تطبق فى الدول المختلفة ويمكن نقلها كماهى من دولة لأخرى ، ولكنها على العكس نظم توضع وفقا لظروف كل دولة وحاجاتها وتتطور مع تطور ظروف الدولة التى تنشأ فيها .

وإذا كنا نقول بأن علم التنظيم والإدارة يتضمن مبادئ وقوانين نشأت فى ظل التجارب والمشاهدات وفقا لظروف المتطورة ، فإن هذا القول ليس معناه أن مبادئ وقوانين هذا العلم هى مبادئ وقوانين ثابتة محددة يمكن تطبيقها كماهى فى كل الدول وفى كل الحالات لكنى تنتج ثمرتها المرجوة فى تحقيق الإصلاح المنشود . ذلك لأن مثل هذه المبادئ والقوانين ليست قوالب جامدة ولكنها مبادئ وقوانين مرنة قابلة لأن تتغير صورتها فى التطبيق تبعاً لاختلاف ظروف كل دولة . ويبدو هذا المعنى أكثر ما يكون وضوحاً بالنسبة للنظام الديمقراطى ، فالديمقراطية هى فى نظر جميع الفقهاء والعلماء حكم الشعب بواسطة الشعب لمصلحة الشعب . ومن الثابت فى الوقت الحاضر أن مبدأ الحكم الديمقراطى . طبق الآن فى معظم دول العالم سواء فى الدول الرأسمالية أو الدول الماركسية . غير أن صورة الديمقراطية فى

التماييق تختلف باختلاف الدول . فالصورة الفرنسية لهذا النظام تختلف عن الصورة الإنجليزية وصورة الديمقراطية في روسيا تختلف اختلافاً أساسياً عن صورتها في كل من فرنسا والمجتراتا .

وكل ما قلناه فيما تقدم ينطبق على نظام الحكم السيامى كما ينطبق على النظام الإدارى ، وينطبق على النظام الإدارى المركزى كما ينطبق على النظام الإدارى المحلى فى كل دول العالم .

وبالنسبة للنظام الإدارى المحلى فى مصر بصفة خاصة يلاحظ أن النظام الإدارى المحلى فيها نشأ وتطور تحت تأثير الظروف السياسية والاجتماعية المتطورة.

وقد نشأ هذا النظام فى أول الأمر فى شكل مجالس محلية للمديريات ومجالس محلية للمدن والقرى . وبين فيما يلى فى مطلب أول كيف نشأ وتطور فى مصر كل من نظام مجالس المديريات ومجالس المدن والقرى (المجالس البلدية) . ثم نعرض بعد ذلك لبيان أهم معالم نظم الإدارة المحلية الموحدة التى طبقت فى مصر منذ سنة ١٩٦٠ إلى الآن بمقتضى القانون رقم ١٢٤ لسنة ١٩٦٠ والقانون رقم ٥٧ لسنة ١٩٧١ والقانون رقم ٥٢ لسنة ١٩٧٥ .

المطلب الاول

نفاة وتطور نظام مجالس المديريات ومجالس المدن والقرى

أولاً : نشأة نظام مجالس المديريات وتطوره : قبل سنة ١٨٨٣ كان النظام الإدارى المصرى مركزياً بحتاً غير أنه فى أول مايو من نفس السنة

صدر القانون النظامى الذى حدد نظام الحكم السياسى للبلاد فى ذلك العهد ونص فيه على إنشاء مجالس المديرىات لأول مرة فى تاريخ الإدارة المصرىة وقيل فى ذلك الوقت أن الغرض من إنشاء هذه المجالس هو أن تكون بمثابة مدرسة يتعلم فيها الشعب العناية بالشئون العامة وأساليب الحياة النيابىة .

وكان من الطبيعى فى هذه الظروف أن يكون النظام الإدارى متفقاً مع الوضع السياسى للبلاد . ولهذا فإن نظام مجالس المديرىات الذى تقرر فى ذلك التاريخ لم يكن إلا مظهراً غير صادق للامركزىة الإدارىة . ذلك لأن القانون النظامى الذى صدر فى ذلك التاريخ وإن نص على إنشاء مجالس لجميع مديرىات القطر إلا أنه لم يمنح المديرىات الشخصىة المعنوىة وجعل انعقاد المجالس متوقفاً على طلب المدير وصدور أمر من ولى الأمر يحدد فيه ميعاد الاجتماع ومدته ، كما جعل اختصاصها استشارياً فيما عدا حقها فى تقديم رسوم بموافقة الحكومة .

وعلى أثر قيام الحرب العظمى الأولى سنة ١٩١٤ عطلت انتخابات أعضاء مجالس المديرىات ، فلم تجر منذ شهر يناير سنة ١٩١٤ انتخابات للتجديد الدورى للأعضاء ولشغل كراسى العضوىة التى خلت بوفاة شاغليها أو استقالتهم وبذلك تناقص عدد أعضاء المجالس شيئاً فشيئاً لدرجة كبرىة وتمطلت أعمال كثير منها لهذا السبب .

وفى سنة ١٩٢٣ صدر الدستور وهو ينص صراحة على اعتبار المديرىات والمدن والقرى أمخاضاً معنوىة تمثلها مجالس المديرىات والمجالس البلدىة والقروىة وينص فى المادة ١٢٣ منه على المبادئ الأساسىة التى يجب مراعاتها فى كل تشريع يوضع لتنظيم هذه المجالس .

ثانياً : نشأة النظام البلدى وتطوره : تأثر نظام البلديات أيضاً في نشأته وتطوره بظروف البلاد السياسية والاجتماعية . فقد كان نظام الامتيازات يحول دون فرض رسوم بلدية على الأجانب بدون موافقة الدول صاحبات الامتيازات ولهذا كان من الواجب الحصول على موافقة هذه الدول إذا أريد إنشاء مجالس بلدية يكون لها حق فرض رسوم إجبارية على الأجانب كالوطنيين .

وقد أنشئ مجلس بلدية الإسكندرية بهذه الطريقة بأمر مال صدر في يناير ١٨٩٠ بعد مفاوضات طويلة مع الدول صاحبات الامتيازات . وأرادت الحكومة أن تنفدى الإجراءات الطويلة المعقدة التي يستلزمها الحصول على موافقة الدول صاحبات الامتيازات فأصدر مجلس الوزراء في ٢٦ أكتوبر سنة ١٨٩٣ قراراً بإنشاء مجالس محلية في بعض مدن القطر تشكل من أعضاء وطنيين فقط وتعتمد في مواردها على إمانات تقدمها الحكومة .

غير أنه تبين أن مثل هذه الإمانات لا تكفى لتحقيق الإصلاح المنشود ولهذا رأت الحكومة اللجوء إلى نظام الرسوم الاختيارية مع ترغيب الأجانب في دفع هذه الرسوم بإشراكهم في عضوية هذه المجالس . وعلى هذا أنشئت في بعض مدن القطر الهامة مجالس بلدية مختلطة نصف أعضائها من الوطنيين والنصف الآخر من الأجانب .

وفي نفس الوقت قررت الحكومة السماح للمجالس المحلية بفرض رسوم اختيارية أسوة بالمجالس البلدية المختلطة ورأت أن تشجع الأجانب على دفع هذه الرسوم الاختيارية فأصدر وزير الداخلية قراراً في ١٥ مارس ١٩٢٠

يجب تعريف واحد أو اثنين من أعيان المدينة الوطنيين أو الأجانب في عضوية المجالس المحلية .

ولقى نظام الرسوم الاختيارية نجاحاً في مبدأ الأمر وأمكن للمجالس البلدية المختلطة أن تزيد مواردها غير أن الأجانب ما لبثوا أن توقعوا عن دفع الرسوم الاختيارية ، وما لبثت عيوب هذا النظام أن تكشفت للجميع ولهذا امتنعت الحكومة منذ سنة ١٩١٧ عن إنشاء مجالس مختلطة جديدة لكنها أنشأت مع ذلك في بعض القرى مجالس من نوع جديد لا تعتمد على الإعانات الحكومية وإنما تكتفى بمواردها الخاصة وما تقرضه من رسوم اختيارية وهذه هي المجالس القروية .

ورغم صدور الدستور في سنة ١٩٢٣ ونصه صراحة على اعتبار المديرية والمدن والقرى أشخاصاً معنوية فقد ظل عدد المجالس البلدية والقروية محدوداً وظلت نظم المجالس البلدية والقروية على حالتها السابقة من التمدد والاختلاف . وظل الحال على ذلك إلى أن ألغيت الامتيازات حيث بدأ التفكير جدياً في وضع نظام عام للمجالس البلدية والقروية وختمت الجهود التي بذلت في هذا السبيل بصدور القانون رقم ١٤٥ لسنة ١٩٤٤ الخاص بنظام المجالس البلدية والقروية .

واقضت أهمية بعض المدن الكبيرة استثناءها من أحكام هذا القانون وتخصيصها بنظام مستقل وهذه المدن هي القاهرة والإسكندرية وبور سعيد حيث صدر قانون خاص بالنظام البلدي لكل منها .

وقد أدخلت على قانون بلدية الإسكندرية وقانون بلدية القاهرة

تمديدات جوهرية في عهد حكومة الثورة وألغى أخيراً قانون المجالس البلدية والقروية رقم ١٤٥ لسنة ١٩٤٤ ، وصدر في فبراير سنة ١٩٥٥ قانوناً جديداً بنظام المجالس البلدية (ق رقم ٦٦ لسنة ١٩٥٥) حل محل القانون السابق قصد منه تحقيق أهداف تتفق وتطور نظام الحكم في البلاد .

تأثر نظم الادارة المحلية بقيام الثورة : تأثر نظام مجالس المديرية والمجالس البلدية والقروية بالثورة التي قامت في ٢٣ يوليو ١٩٥٢ وما اتخذت عنه من تطورات سياسية أهمها فيما يتصل بموضوعنا إلغاء دستور سنة ١٩٢٣ وما تبع ذلك من تعطيل الحياة النيابية ووقف الانتخابات البرلمانية .

وأهم النتائج التي تترتب على ذلك بالنسبة للسلطات الإدارية المحلية هو تعطيل انتخابات المجالس المحلية عن طريق تأجيلها بقوانين عديدة أولها المرسوم بقانون رقم ١٨٤ لسنة ١٩٥٢ الذي صدر في ٢٤ من سبتمبر سنة ١٩٥٢ وقضى بتأجيل التجديد النصفى لأعضاء مجلس بلدية مدينة القاهرة الذي كان يجب إجراؤه في ٢٠ من سبتمبر سنة ١٩٥٢ وصدر آخر هذه القوانين في ١٣ يونيو سنة ١٩٥٧ وهو القانون رقم ٢٢ لسنة ١٩٥٧ الذي قضى بتأجيل انتخابات المجلس البلدي إلى موعد يحدد فيما بعد بقرار يصدره وزير الشؤون البلدية والقروية على أن لا يجاوز هذا التأجيل سنة تبدأ من ٢٥ يونيو سنة ١٩٥٧ . وقد ظل هذا الحكم سارياً إلى أن ألغيت النظم المحلية السابقة كلها واستعوض عنها بنظام موحد يشمل المديرية والمدن والقرى صدر به القانون رقم ١٢٤ لسنة ١٩٦٠ .

المطلب الثاني

نظام الإدارة المحلية طبقاً لأحكام القانون

رقم ١٢٤ لسنة ١٩٦٠

يمكن حصر أهم معالم هذا النظام فيما يلي :

١ - المجالس المحلية في هذا النظام ثلاثة أنواع وهي مجالس المحافظات ومجالس المدن ومجالس القرى ويشمل النظام الذي يحكمها نوعين من القواعد النوع الأول قواعد خاصة بكل نوع على حده ، والثاني قواعد مشتركة تسرى بالنسبة للأواع الثلاثة .

وتشكل المجالس المحلية بأنواعها الثلاثة من ثلاثة عناصر : أعضاء محكم وظائفهم ، وأعضاء يختارون من بين الأعضاء العاملين في الاتحاد الاشتراكي العربي ، وأعضاء منتخبين من بين أعضاء لجان الوحدات الأساسية أو غيرها من لجان المستويات الأخرى بالاتحاد الاشتراكي العربي .

ويلاحظ هنا أن الأعضاء المختارين من الاتحاد الاشتراكي هم في الواقع أعضاء معينون . وأن الأعضاء المنتخبين ليسوا أعضاء منتخبين للمجلس المحلي ولكنهم أصلاً منتخبون للجان الاتحاد الاشتراكي . ولهذا فإن اعتبارهم منتخبين لا يمثل الحقيقة لأن هذا الوصف لا ينطبق في الواقع إلا على الأعضاء الذين يفوزون في انتخابات خاصة بالمجالس المحلية . تبقى الأعضاء بحكم وظائفهم وهم بطبيعة الحال معينون . وعلى هذا يمكن القول

بأن أعضاء المجالس المحلية في ظل هذا النظام هم كلهم في الواقع إمعينون وليسوا منتخبين .

٢ — رئاسة المجالس المحلية واختصاصات الرئيس : يرأس المحافظ مجلس المحافظة وهو في نفس الوقت يمثل السلطة المركزية في دائرة المحافظة أما مجلس المدينة ومجلس القرية فيتولى رئاسة كل منهما أحد أعضاء المجلس . ويجوز أن يكون الرئيس عضواً في المجلس بحكم وظيفته أو عضواً مختاراً أو عضواً منتخباً على التفصيل السابق .

ورئيس المجلس المحلي هو العامل المنفذ لقرارات المجلس غير أنه يلاحظ أن اللامحة التنفيذية نصت صراحة على أن مباشرة أعمال التنفيذ يدخل أصلاً في اختصاص الأعضاء الموظفين ممثلي الوزارات في المجلس وأن اختصاص رئيس المجلس في هذا الشأن لا يعدو أن يكون في حقيقته إشرافاً على أعمال هؤلاء الموظفين .

٣ — اختصاصات المجالس : نص القانون على اختصاصات المجالس بوجه عام وأحال إلى اللامحة لتنفيذية فيما يتعلق بتحديد هذه الاختصاصات بالتفصيل فضلاً عن أنه أجاز أن تشمل اللامحة التنفيذية اختصاصات لم يرد ذكرها في القانون .

وأهم ما يلاحظ هنا أن بعض نصوص القانون جاءت في صيغة قاطعة الدلالة على أن المجلس يتولى أعمال التنفيذ في حالات محددة. غير أنه يستخلص مع ذلك بوضوح من مراجعة نصوص القانون ولائحته التنفيذية في هذا الشأن أن عمل المجلس في مباشرة اختصاصاته مقصور على المداولة والتقرير ومعنى هذا أنه لا يشمل أعمال التنفيذ .

٤ - يلاحظ مما يتعلق بعلاقة السلطة المحلية بالسلطة المركزية : أن الرقابة المقررة للسلطة المركزية على المجالس المحلية طبقاً لصريح نصوص هذا القانون تتجاوز نطاق الوصاية الإدارية المحدد وفقاً للنظرية التقليدية لنظام اللامركزية الإدارية وذلك لأن السلطات الإدارية المحلية لم تكن تتمتع وفقاً لأحكام القانون رقم ١٢٤ لسنة ١٩٦٠ باستقلال حقيقي إزاء السلطة الإدارية المركزية كانت طبقاً لأحكام هذا القانون نظراً لأن السلطة المركزية كان لها حق فرض إرادتها على السلطات الإدارية المحلية وحرمان هذه السلطات من أعمال إرادتها الحرة في مباشرة اختصاصاتها .

ولهذا فإن نظام الإدارة المحلية في القانون رقم ١٢٤ لسنة ١٩٦٠ لا يعتبر في نظرنا نظاماً لامركزياً ولكنه نظام أقرب إلى المركزيه منه إلى اللامركزية .

المطلب الثالث

نظام الحكم المحلي في القانون رقم ٥٧ لسنة ١٩٧١

يمكن حصر أهم معالم هذا النظام من وجهة النظر التي تعيننا هنا فيما يلي : -

١ - أنشأ القانون الجديد نظاماً جديداً يطبق على المحافظات فقط دون المدن والقرى وبهذا أصبحت الوحدات المحلية في مصر خاضعة لنظامين في وقت واحد نظام خاص بالمدن والقرى مقرر بالقانون رقم ١٢٤ لسنة ١٩٦٠ ونظام خاص بالمحافظات مقرر بالقانون الجديد رقم ٥٧ لسنة ١٩٧١ .

٢ - ألغى القانون الجديد مجالس المحافظة وأنشأ مكانه مجالس . المجلس الشعبي والمجلس التنفيذي .

٣ - فيما يتعلق بتشكيل المجالس المحلية بقي التشكيل بالنسبة للمدن والقرى كما هو مقرر في القانون السابق رقم ١٢٤ لسنة ١٩٦٥ أما بالنسبة للمحافظات فقد نص القانون الجديد (١٩٧١) على تشكيل المجلس الشعبي من أمين لجنة الاتحاد الاشتراكي العربي بالمحافظة رئيساً للمجلس ، ومن أعضاء لجنة الاتحاد الاشتراكي بالمحافظة وأمناء المراكز والأقسام وعضوين يمثلان الشباب من أي مستوى من مستويات التنظيم بالمحافظة ، وعضوين من النساء يمثلان النشاط النسائي من أي مستوى من مستويات التنظيم بالمحافظة . أما المجلس التنفيذي فيشكل برئاسة المحافظ وعضوية مساعد المحافظ إن وجد وسكرتير عام المحافظة ويكون أميناً للمجلس ويمثلوا المصالح الحكومية التي تبين باللائحة التنفيذية . ويبدو واضحاً من نصوص القانون في هذا الشأن أن أعضاء المجلسين الشعبي والتنفيذي كلهم معينون وأن أعضاء المجلس الشعبي كلهم من أعضاء الاتحاد الاشتراكي .

٤ - بالنسبة لاختصاصات المجلس الشعبي بالمحافظة يبدو من مراجعة نصوص القانون أن هذه الاختصاصات ليست محددة بدقة وأن المجلس الشعبي لا يمكنه البت في كل الشؤون المحلية الخاصة بالمحافظة بدليل النص في المادة الحادية عشر من القانون المخصصة لبيان الاختصاصات ، على اختصاص المجلس باقتراح السياسات واتخاذ القرارات والتوصيات .

ويبدو من النص في القانون الجديد على تشكيل مجلسين في كل محافظة أحدهما المجلس الشعبي والثاني المجلس التنفيذي أن المشرع أراد الفصل بين

أعمال المداولة والتقرير وأعمال التنفيذ على أساس أن يتولى المجلس الشعبي أعمال المداولة والتقرير ويتولى المجلس التنفيذي أعمال التنفيذ

٥ - فيما يتعلق بعلاقة السلطة الإدارية المركزية بكل من المجلس الشعبي والمجلس التنفيذي بالمحافظة يلاحظ أنه لم ترد نص صريح بقانون الحكم المحلى لسنة ١٩٧١ تنظم هذه العلاقة .

ونظراً لأن هذا القانون نص على العمل بأحكام القانون رقم ١٢٤ لسنة ١٩٦٠ فيما لا يتعارض مع أحكام القانون الجديد رقم ٥٧ لسنة ١٩٧١ فقد يقال تأسيساً على هذا أن النصوص الواردة فى قانون سنة ١٩٦٠ فى شأن تنظيم العلاقة بين السلطة الإدارية المركزية والمجالس المحلية ومنها مجلس المحافظة تسمى بالنسبة للمجلس الشعبى والمجلس التنفيذى فى ظل قانون سنة ١٩٧١ . غير أننا نعتقد أن الوريث الطبيعى لمجلس المحافظة هو المجلس التنفيذى وعلى هذا نرى أن نصوص قانون سنة ١٩٦٠ فى هذه الخصوصية تنطبق فقط على المجلس التنفيذى دون المجلس الشعبى .

المطلب الرابع

نظام الحكم المحلى فى القانون رقم ٥٢ لسنة ١٩٦٥

يمكن حصر معالم هذا النظام فيما يلى :

١ - قسم القانون جمهورية مصر العربية إلى وحدات إدارية أنواعها خمسة وهى المحافظات والمراكز والمدن والأحياء والقرى وتتمتع كل وحدة منها بالشخصية الاعتبارية .

٢ - أجاز القانون أن يكون نطاق المحافظة مدينة واحدة وفى هذه

الحالة يكون للمحافظة في ذات المدينة الواحدة للوارد والاختصاصات المقررة للمدينة والمحافظة . كما أجاز أن يشمل نطاق الوحدة المحلية للقريبة مجموعة من القرى المتجاورة .

وهذا الحكم الأخير يسمح بتحقيق هدفين أساسيين من أهداف التنظيم الإداري المحلي السليم :

الأول : تيسير تطبيق نظام الحكم المحلي في جميع المدن والقرى في جمهورية مصر العربية .

والثاني : تفضي إنشاء وحدات محلية مستقلة في القرى الصغيرة التي لا تسمح لها ظروفها بأن تستقل بإدارة شؤونها بنفسها لعدم توافر الإمكانيات اللازمة . ويلاحظ هنا أن الإتفاق يكاد يكون تاماً بين علماء التنظيم والإدارة على توجيه أشد النقد لإنشاء وحدات محلية صغيرة الحجم وعلى وجوب العمل على علاج هذا العيب في التنظيم المحلي وقد سبق بيان ذلك .

٣ - يتولى مباشرة الاختصاصات المحلية في كل وحدة سلطتان :

سلطة شعبية ممثلة في المجالس المحلية المنتخبة ويرى أن نطلق عليها اصطلاح « السلطة المحلية الشعبية » .

وسلطة أخرى يمثلها رؤساء الوحدات المحلية للمعينون من قبل السلطة المركزية واللجنة التنفيذية التي تعاون الرؤساء في كل وحدة .

٤ - تشكيل السلطة المحلية في الوحدات المحلية :

تشكل المجالس المحلية في كل وحدة من أعضاء منتخبين انتخاباً حراً مباشراً على أن يكون نصف الأعضاء على الأقل من العمال والفلاحين .

وتشكل السلطة المحلية التنفيذية من رئيس الوحدة واللجنة التنفيذية للوحدة .

وبالنسبة للمحافظات تشكل اللجنة التنفيذية من المحافظ رئيساً ومعه بصفة أعضاء رؤساء المراكز في نطاق المحافظة ورؤساء المصالح الحكومية والجهات العامة الذين تحددهم اللائحة التنفيذية وسكرتير عام المحافظة .

وتشكل اللجنة التنفيذية للوحدات الأخرى خلاف المحافظة على نحو لا يختلف في أساسه عن تشكيل اللجنة التنفيذية للمحافظات .

٥ - اختصاص الوحدات المحلية : طبقاً لنص المادة الثمانية من القانون لا يقتصر اختصاص الوحدات المحلية على المسائل ذات الطابع المحلي في نطاق الوحدة ولكنه يشمل أيضاً المسائل والمشروعات ذات الطابع القومي في دائرة عمل الوحدة بمعنى أنه لا يخرج عن اختصاص الوحدة سوى المرافق والمؤسسات التي ينص صراحة على عدم اختصاص المجلس المحلي بنظرها . وهذا النص يتميز بأنه يقطع الطريق على كل خلاف يمكن أن ينشأ حول تحديد الاختصاص المحلي . ذلك لأن المعروف أن هناك طريقتان لتحديد هذا الاختصاص .

الطريقة الأولى هي تحديد هذه الاختصاصات وفقاً لقاعدة عامة تقرر اختصاص الوحدة المحلية بجميع الشؤون المحلية أي المرافق والشؤون المحلية وفي ظل هذه القاعدة يثور الخلاف حول ما إذا كان المرفق أو المشروع موضع البحث يعتبر قومياً أو محلياً .

والطريقة الثانية هي النص بالتفصيل على كل المسائل التي تدخل في اختصاص السلطة المحلية .

وعيب هذه الطريقة الأخيرة ظاهر وهو تضخم عدد القوانين والقرارات التي تُحدد الاختصاص إلى حد يجعل البحث عن الأسائل التي يشملها اختصاص الوحدة شاقاً ونتيجته غير مضمونة .

ولهذا نرى أن المشرع كان موفقاً في اتباع الطريقة التي نص عليها القانون فيما يتعلق بتحديد اختصاص الوحدات المختلفة .

٦ - الفصل بين أعمال المداولة والتقرير وأعمال التنفيذ حدد القانون اختصاصات المجالس المحلية بالتنصّل الكافي كما حدد اختصاصات رئيس الوحدة والجنة التنفيذية التي تعاونه في كل وحدة .

ويستفاد بوضوح من نصوص القانون في هذا الشأن أن اختصاص المجالس المحلية ، تقصور على المداولة والتقرير وأنه تبعاً لذلك لا يشمل أعمال التنفيذ على أساس أن التنفيذ يتولاه رئيس الوحدة المحلية بمعاونة اللجنة التنفيذية للوحدة .

٧ - فيما يتعلق بالرقابة على المجالس المحلية وعلى السلطة التنفيذية المحلية ممثلة في رئيس الوحدة والجنة التنفيذية يلاحظ ما يلي :

(١) رقابة المجلس الأعلى على المجلس الأدنى : أضع القانون رقم ٥٢ لسنة ١٩٧٥ كل مجلس محلي في درجة دنيا لرقابة المجلس في المستوى الأعلى منه ، وجمّل لكل مجلس في مستوى أعلى حق الاعتراض على قرارات المجلس المحلي في المستوى الأدنى ولمجلس المحافظة حق الإشراف والرقابة على قرارات المجالس المحلية الأخرى في نطاق المحافظة ويشمل هذا الحق التصديق أو الاعتراض على القرارات التي تصدرها هذه المجالس (١٢م) .

وللمجلس المحلي للمركز حق الإشراف والرقابة على أعمال المجالس المحلية للمدن والقرى في نطاق المركز والتصديق على قراراتها (٤١م) . وللمجلس محلي المدينة الرقابة والإشراف على مجالس الأحياء (٤٩م) .

(ب) الرقابة المتبادلة بين السلطة المحلية الشعبية والسلطة المحلية التنفيذية

أولاً : إصدار القرارات والتعليمات اللازمة لتنفيذ السياسة العامة للدولة وللوزير ابلاغ الوحدات المحلية بما يراه من إرشادات وتوجيهات تؤدي إلى حسن سير الخدمات في المرافق المشار إليها .

ثانياً : وضع خطة سنوية لتوزيع وتنسيق العمالة الفنية بين المحافظات .
ثالثاً : تكليف أجهزة الوزارة أو أجهزة الرقابة المختصة ، بالفتيش على سير العمل بالأجهزة العاملة في نطاق الوحدات المحلية وعلى تنفيذ القوانين واللوائح .

رابعاً : تكليف المحافظ المختص مباشرة في الأحوال المستعجلة بتصحيح الخطأ ومعالجة الاهمال الجسيم الذي قد يتكشف وقوعه في أعمال الوحدة مع تبليغ ذلك للوزير المختص بالحكم المحلي .

خامساً : تتولى كل من وزارة المالية والجهاز المركزي للحسابات مراجعة حسابات الوحدات المحلية إيرادا وصرفا ويكون ممثلوا وزارة المالية في هذه الوحدات مسئولين عن صحة هذه الحسابات ومطابقتها للقوانين واللوائح والتعليمات المالية المعمول بها (م ١٣٧) .

نظرة عامة في النظم الإدارية المحلية

في مصر

يلاحظ على نظم المجالس المحلية بوجه عام ما يلي :

أولاً : كانت المجالس المحلية كلها منذ نشأة هذه النظم إلى سنة ١٩٧٥ تشكل من أعضاء بحكم وظائفهم وأعضاء منتخبين مع النص على أن الأغلبية في المجلس للأعضاء المنتخبين .

وفي قانون سنة ١٩٦٠، قانون سنة ٩٧١. كان الأعضاء كلهم معينين من أعضاء الاتحاد الاشتراكي وكان هذا الوضع يخالف مبادئ التنظيم المسلم بها نظراً لأن الفكرة الأساسية التي قام عليها النظام الإداري المحلي هي تمكين الشعب في الأقاليم والمدن من أن يحكم نفسه بنفسه وفقاً للمبدأ الديمقراطي الذي ساد في العصر الحديث. وقد عرفت مصر المبدأ الديمقراطي وطبقته فعلاً بالنسبة لنظام الحكم السياسي في دستور ١٩٢٣ ولهذا كان يتعين أن يكون اختيار أعضاء المجالس المحلية بطريق الانتخاب. وقد أخذ بهذا المبدأ أخيراً في نظام الحكم المحلي الحالي المقرر بالقانون رقم ٥٢ لسنة ١٩٧٥ حيث أصبح جميع أعضاء المجالس المحلية منتخبتين بالانتخاب الحر المباشر وأصبح رؤساء هذه المجالس أيضاً منتخبتين بواسطة أعضاء المجلس.

ثانياً: كانت كل نظم المجالس المحلية العديدة التي كانت قائمة في مصر قبل سنة ١٩٦٠ لا تفرق بين أعمال المداولة والتقرير وبين أعمال التنفيذ بمعنى أنها كانت تعهد للمجالس المحلية بالقيام بأعمال المداولة وإصدار القرارات وأعمال التنفيذ معاً بالرغم مما هو ثابت علمياً من أن المجالس أو اللجان التي تتكون من عدة أشخاص لا تصلح للقيام بأعمال التنفيذ. وبالرغم مما أثبتته التجارب من خطر إباحة تدخل أعضاء المجالس المحلية في شؤون التنفيذ وبالرغم من النقد الذي وجه لهذا الوضع من جانب الكثير من العلماء والفقهاء.

ويلاحظ في هذا الصدد أن المشرع تنبه فعلاً منذ سنة ١٩٥٤ إلى هذا العيب الخطير الذي يشوب نظم المجالس المحلية فعدل نظم مجالس بلديات القاهرة والاسكندرية وبورسعيد في سنة ١٩٥٤، ١٩٥٥، تعديلاً يتفق مع

مبادئ التنظيم المسلم بها وبحقق الفصل بين أعمال التنفيذ وأعمال المداولة والتقرير. غير أنه مما يشير العجب أن قانون البلديات رقم ٦٦ لسنة ١٩٥٥ الذي صدر كما هو ظاهر بعد تصحيح الوضع في نظام بلديات القاهرة وبلدية الاسكندرية الذي تم في سنة ١٩٥٤ . هذا القانون صدر مشوبا بنفس العيب الخطير الذي كان يشوب نظم المجالس البلدية السابقة وكان للشرع الذي أقر قانون البلديات في سنة ١٩٥٥ المريب تجاهل أو كأنه مجهول كل شيء عن التصحيح الذي تم في السنة السابقة مباشرة (١٩٥٤) في نظام بلديتي القاهرة والاسكندرية

ثالثا : كانت كل نظم الإدارة المحلية السابقة على النظام الحالي المقرر بالقانون رقم ٥٢ لسنة ١٩٧٥ تخول السلطة الإدارية المركزية سلطة واسعة في الرقابة على المجالس المحلية وصات في القانون رقم ١٢٤ لسنة ١٩٦٠ إلى حد تخويل السلطة الادارية المركزية حق فرض إرادتها على السلطات المحلية وإصدار أوامر وتعليمات ملزمة لهذه المجالس وذلك بالرغم من تمتع الوحدات المحلية بالشخصية الاعتبارية بصريح نص الدستور والقانون واستقلالها تبعا لذلك من شخص الدولة .

وإذا كان الثابت أن هذا الوضع يخالف للمبادئ المقررة في النظرية التقليدية لامركزية الادارية وسبقت الإشارة إليها ، إلا أنه يلاحظ أن الظروف الاجتماعية والاقتصادية السائدة في مصر وفي دول العالم الحديث قد توجب في بعض الأحيان التضييق من نطاق الاستقلال المحلي . ويسير الاتجاه فعلا في الوقت الحاضر في دول العالم بوجه عام نحو الحد من استقلال السلطات

المحلية ، واحلال سياسة تدخل الدولة فى النشاط الاقتصادى محل سياحة عدم التدخل ، واحلال سياسة التخطيط (المركزى) لسياسة استقلال الوحدات المحلية .

ومما يخفف من أثر مخالفة هذا الوضع للنظرية التقليدية للامركزية الادارية بالنسبة لمصر أن المجالس المحلية عندنا لم تكن تتكون فى الماضى من أعضاء كلهم مختارين بالانتخاب الحر المباشر وإنما كانت تضم أعضاء معينين ولم تكن لذلك تعتبر مجالس شعبية بمعنى الكلمة .

غير أننا نعتقد مع ذلك أن المشرع فى قانون الحكم المحلى الحالى رقم ٥٢ لسنة ١٩٧٥ قد عالج هذا الوضع بطريقة تتفق مع الظروف الخاصة بمصر وذلك بأن فرق فى نطاق الوحدة المحلية بين سلطتين . الأولى سلطة شعبية تتكون بالانتخاب الحر المباشر وتمثلها المجالس المحلية . والثانية سلطة محلية تنفيذية تتكون من موظفين معينين . ثم أخذ فى الاعتبار هذا الاختلاف عند تنظيم الرقابة الادارية على الوحدة المحلية فوسع من نطاق هذه الرقابة بالنسبة للسلطة المحلية التنفيذية (وهى السلطة المعينة) وضيق من نطاق هذه الرقابة بالنسبة للمجالس المحلية باعتبارها سلطة منتخبة من الشعب .

تقدير نظام الحكم المحلى فى القانون رقم ٥٢ لسنة ١٩٧٥ :

يبدو واضحا من كل ما تقدم أننا نرى أن القانون رقم ٥٢ لسنة ١٩٧٥ قد طالج عيوب النظم الادارية السابقة وأنه لهذا يعتبر بحق أفضل من نظم الحكم المحلى السابقة .

غير أننا نرى مع ذلك أنه مشوب بعيب نرجو أن يعالج في المستقبل بعد أن تظهر تجربة التطبيق مدى صلاحية هذا النظام. ذلك العيب هو زيادة عدد درجات المجالس المحلية . وبالتالي زيادة درجات الرقابة .

ذلك أن وجود خمسة أنواع من المجالس المحلية مرتبة بعضها فوق بعض واخضاع كل مجلس لرقابة المجلس الأعلى منه في الدرجة يعتبر تعقيداً إدارياً يعوق العمل الإداري ويؤخر تحقيق مطالب المواطن إن لم يعطلها .