ISSN:2509-0291

مجلة القانون والأعمال الدولية
Revue internationale du droit des affaires
جامعة الحسن الأول
UNIVERSITÉ HASSAN 1er
www.Droitetentreprise.com

الإصـــــــدار 45
أبريل / ماي 2023

نظام اللامركزية الإدارية بفرنسا

Administrative decentralization system in France

الباحث : بوعزة عايدي

طالب باحث بسلك الدكتوراه

كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية،جامعة محمد الخامس، الرباط المغرب

الملخص:

تهدف هذه المقالة البحثية إلى تسليط الضوء على الدور الذي تلعبه اللامركزية الإدارية في فرنسا، بمنحها للمنتخبين مجالا أوسع واختصاصات مهمة في التسيير والتدبير التراب ي، وهذا الأمر انعكس بشكل جيد على الديمقراطية المحلية هذه الأخيرة أفرزت لنا نخب ساهمت في تدبير الشأن العام الترابي، عبر التخفيف من سلطة الوصاية وجعل المحافظين مساعدين لمدبري الشأن المحلي وليس أوصياء عليهم كما كان عليه الشأن من قبل.

ويظهر هذا الأمر بشكل واضح في الدور الرقابي على الجماعات الترابية وخصوصا الشق القضائي منها، بحث أصبح القاضي ملجأ للفاعليين على المستوى الترابي وحكما بين المعين ومن أفرزتهم صناديق الاقتراع في حالة وجود خلاف أو نزاع بينهما.

الكلمات المفتاحية: اللامركزية الإدارية / المستوى الترابي / الوصاية.

Abstract:

This research article aims to shed light on the role played by administrative decentralization in France, by giving elected officials a broader scope and important specializations in territorial administration and management, and this matter was well reflected on the local democracy, the latter giving us elites that contributed to the management of territorial public affairs, by alleviating the Regency authority and make the governors assistants to the managers of local affairs and not guardians over them, as was the case before.

This appears clearly in the oversight role over the territorial communes, especially the judicial part of them, whereby the judge has become a refuge for the actors at the territorial level and an arbiter between the appointee and those selected by the ballot boxes in the event of a dispute or dispute between them.

Keywords:

Administrative decentralization / territorial level / guardianship.

المقدمة

يعتبر نظام المركزية واللامركزية من أعرق الأنظمة الإدارية المعمول بها من طرف الدول لتدبير شؤونها، إن على المستوى المركزي أو الترابي، إذ يمكن أن يجمع بينهما في إطار النظام الإداري الواحد، وهو ما اتجهت نحوه سائر الأنظمة الإدارية، وفقا للأدوار التي تضطلع بها السلطات المركزية في "العاصمة" في خضم عملية التدبير الإدارية لمجموع التراب الوطني.

فالتطور الحاصل على مستوى الديموقراطية في أنظمة الحكم وتدبير شؤون الأفراد، أرخى بظلاله على النظام الإداري، الشيء الذي حصل معه الأخذ بنظام اللامركزية، والذي يقوم على توزيع الوظائف بين الحكومة المركزية في العاصمة، وبين هيئات الوحدات الترابية، على أن تخضع هذه الهيئات في ممارسة وظائفها واختصاصاتها لإشراف ورقابة الحكومة المركزية.

وبالحديث عن نشأة اللامركزية أو الإدارة الترابية، جدير بنا أن نذكر بأن نشأتها في دولة فرنسا ـ موضوع العرض ـ تختلف عن نشأتها في إنجلترا، ففي هذه الأخيرة سبق الحكم المحلي الحكم المركزي في الوجود؛ إذ أن مجالس المدن سبقت في ظهور الإدارة المركزية، أما في فرنسا، فالطابع المركزي بدأ سياسيا في القرن الخامس عشر، وإداريا بنهاية الحروب الدينية، أي في النصف الثاني من القرن 16؛ حيث إن السلطة المركزية الممثلة في الملك بادرت بإرسال ممثليها إلى مختلف المحافظات وذلك منذ سنة 1635، وعليه فعندما يعالج الفرنسيون مسألة اللامركزية فبخلفية مركزية1938.

وقد بقيت فرنسا دولة مركزية إلى غاية نهاية الحرب العالمية الأولى، منذ ذلك الحين أدركت السلطة انعدام التوازن داخل التراب الفرنسي، مما أدى إلى الشروع في سياسة اللامركزية وبدأت تدريجيا تأخذ أبعادا جهوية، حيث أصبحت الجهوية تشكل اتجاها مشتركا من أجل العمل على تطور التنظيم الإداري، والتهيئة الترابية، إلا أن الجهوية بفرنسا تعتبر كلامركزية دون أن يكون لها طعم الفيدرالية كباقي الدول الأوروبية المجاورة.

وفي 5 أبريل 1919 صدر أول قرار وزاري ينشئ أولى التجمعات الجهوية، ويعود الفضل في إنشاء هذه التجمعات إلى إتيان كليمونتيل، غير أن المسألة الجهوية برزت من جديد في الأربعينات من القرن الماضي من خلال مشكل إعادة البناء وتخصيص الأنشطة الاقتصادية فوق التراب الفرنسي أي ما يسمى بتهيئة التراب الوطني1939.

في هذا الإطار قامت الحركة الفيدرالية، وهي حركة سياسية نافذة بعد الحرب العالمية الثانية، بلعب دور شبكة توحيدية للنخبة الإقليمية والذي من خلاله تم التخطيط لرؤية تقدمية لتهيئة التراب وحل المشاكل التي تعاني منها الجهات. كما أن هذه الحركة وفرت إطارا للمناقشة وتبادل الآراء بين فاعلين سياسيين وجمعويين على مختلف مشاربهم وتوجهاتهم. فبالنسبة لهؤلاء المؤمنين بالفيدرالية موضوع تهيئة التراب يشكل وسيلة جد ناجعة من أجل مواصلة العمل من أجل تسيير ذاتي محلي وجهوي، هذا وقد شكل كتاب جون "فرانسوا كرافيي" والمعنون بـــ"باريس والصحراء الفرنسية" مناسبة لإظهار الفوارق الخطيرة على مستوى التنمية الاقتصادية بين جهات، حيث أعطى مثالا بالعاصمة باريس التي تستفيد من مركزية سياسية عريقة وقديمة تتركز فيها كل رؤوس الأموال وكل النخب في حين أن جهات الأخرى تعاني التهميش واندثار الصناعات على مستوى ترابها.

هذا المخاض الأكاديمي أفضى إلى تبني بعض من أفكار هذه المجموعة إذ أصبحت الجهوية التخطيطية وتهيئة التراب الوطني في صلب اهتمامات المشاريع العصرية للنظام السياسي.

1938ـ محمد نبيه، الجهوية المتقدمة بين اللامركزية واللاتمركز، مطبعة كروس ميديا، بالرباط، الطبعة الأولى 2019، ص 11.

1939ـ محمد نبيه، مرجع سابق، ص 12.

فعملية اللامركزية شهدت الكثير من الأحداث، لاسيما خلال الثورة الفرنسية والتي أدت إلى المواجهة بين أنصار "اللامركزية" وأنصار "المركزية"، حيث أن مآل هذه المعركة توج بانتصار تيار أصحاب "المركزية". فهذا التيار السياسي كان يدافع عن السيادة الشعبية وعدم قابلية الجمهورية الفرنسية للتجزئة أي أنهم كانوا ينادون بدولة مركزية قوية1940.

ونجد المادة الثانية من دستور 1958 تنص على أن "فرنسا هي جمهورية غير قابلة للتجزئة والتقسيم"، لكن هذه المادة قد شملها تعديل مهم قد جاء به القانون الدستوري رقم 2003 -276 الصادر ي 25 مارس 2003 بحيث أضاف جملة مفادها بأن "تنظيم فرنسا هو تنظيم لا مركزي".

أهمية الدراسة:

تنبع **أهمية** هذه الدراسة من هدف أساسي هو محاولة فهم ومعرفة طبيعة نظام اللامركزية بفرنسا بإعتبار أن النموذج الفرنسي اللامركزي أخذت به مجموعة من الدول وخصوصا تلك التي كانت مستعمرات فرنسية سابقة.

أهداف الدراسة:

تهدف هذه الدراسة إلى:

- ✓ إعطاء صورة واضحة عن الإطار التنظيمي للوحدات الترابية اللامركزية بفرنسا؛
- ✓ معرفة النظام المالي للوحدات الترابية اللامركزية بفرنسا واختصاصاتها؛
- ✓ معرفة أشكال الرقابة المطبقة على أنشطة الجماعات الترابية بفرنسا.

إشكالية الدراسة:

وبناءا عليه فإن البحث في موضوع "نظام اللامركزية الإدارية بفرنسا"، ينبغي في اعتقادنا أن يسعى إلى مقاربة الإشكالية التالية: **ما مدى نجاعة نظام اللامركزية الإدارية بفرنسا كآلية للتدبير المالي والإداري الترابي؟**

الأسئلة الفرعية:

لا شك في أن أي محاولة للإحاطة بهذه الإشكالية بشكل معمق، يستدعي منا قبل الخوض فيها، أن نفكك جملة من **الأسئلة الفرعية** التي نستعرضها فيما يلي:

- ✓ ما هو النظام الإداري للوحدات الترابية اللامركزية بفرنسا؟
- ✓ ما هي اختصاصات هذه الوحدات الترابية؟
- ✓ وما هي أشكال الرقابة المطبقة على أنشطة الجماعات الترابية؟

الفرضية:

وعليه سوف ننطلق من فرضية للعمل مفادها أن اللامركزية الإدارية في فرنسا، قد منحت للمنتخبين مجالا أوسع واختصاصات مهمة في التسيير والتدبير الترابي، وهذا الأمر انعكس بشكل جيد على الديمقراطية المحلية هذه الأخيرة أفرزت لنا نخب ساهمت في تدبير الشأن العام الترابي، عبر التخفيف من سلطة الوصاية وجعل المحافظين مساعدين لمدبري الشأن المحلي وليس أوصياء عليهم.

المناهج:

وتقتضي الإحاطة بمختلف الجوانب المتعلقة بالموضوع، أن يتم الإعتماد في تحليله على مجموعة من **المناهج** منها ما سيتم الإعتماد عليه بشكل رئيسي، ومنها ما سيتم الإعتماد عليه كلما تطلب الأمر ذلك.

1940ـ محمد نبيه، مرجع سابق، ص 13.

وعلى هذا الأساس سيتم الإعتماد على **المنهج التحليلي** من خلال تمحيص مختلف النصوص المنظمة للموضوع وتحليلها، هذا إضافة إلى اعتماد **المنهج الوصفي** و**المنهج النسقي** كلما تطلب التحليل ذلك.

خطة العمل:

ومن خلال الإشكالية المقترحة وأسئلتها الفرعية سوف نعالج هذا الموضوع من خلال تقسيم ثنائي، يضم محوريين أساسيين وهم كالاتي:

المحور الأول: النظام الإداري للوحدات اللامركزية بفرنسا

المحور الثاني: التدبير الترابي الفرنسي وأشكال الرقابة المطبقة عليه

المحور الأول: النظام الإداري للوحدات اللامركزية بفرنسا

من خلال تتبعنا لنظام الإدارة المحلية في فرنسا، يتضح أن بوادر التنظيم المحلي ظهرت خلال مرحلة ما قبل الثورة الفرنسية، إذ كان هناك ما يسمى بالبرلمانات الإقليمية، تقوم بسن التشريعات المحلية -كجباية بعض الضرائب المحلية- والعمل كمحاكم للفصل في كثير من المنازعات، وفي عهد الملكيات المطلقة التي شهدتها فرنسا ألغيت فيما بعد الانتخابات الخاصة بتلك البرلمانات وأصبح مندوبو الملك في المحافظات والمدن هم المسؤولون عن الواجبات التي كانت تتولاها المجالس المحلية[1941]، وبعد قيام الثورة عام 1789 تبنت الجمهورية الأولى نظام إدارة محلية ديمقراطي وقسمت البلاد إلى 83 إقليما، وفي سنة 1884 تم تبني فكرة الاختصاص العام للمجالس المحلية وهو ما أصبح يعرف فيما بعد بالأسلوب الفرنسي في توزيع الاختصاصات بين الحكومة الفرنسية والمجالس المحلية التي من مُنِحت سلطة اتخاذ القرارات في كافة المسائل ذات الطابع المحلي[1942].

إلا أن النظام اللامركزي الفرنسي بوجهه الحالي لن يكتب له الوجود إلا بحلول سنة 1982، من خلال القانون رقم 213[1943] المتعلق بحقوق وحريات الجماعات والمحافظات والأقاليم، الذي بمقتضاه منحت للأقاليم الشخصية المعنوية وأصبحت وحدات إقليمية محلية إلى جانب المحافظات والبلديات التي كانت قائمة من قبل.

على هذا الأساس ينص الدستور الفرنسي في الفقرة الأول من فصله 72[1944]، على أن الجماعات المحلية في الجمهورية الفرنسية هي البلديات والمحافظات (المقاطعات) والأقاليم (الجهات) والجماعات ذات الوضع الخاص والجماعات الواقعة فيما وراء البحار، نتطرق لكل نوع منها في فرع مستقل.

وعليه سوف نتطرق في (الفرع الأول) **إلى البلديات والمحافظات، أما** (الفرع الثاني) **الأقاليم والجماعات ذات الوضع الخاص وجماعات ما وراء البحار.**

الفرع الأول: البلديات والمحافظات

سنتطرق في **(الفقرة الأولى)** إلى البلديات، أما **(الفقرة الثانية)** المحافظات.

1941- محمد علي الخلايلة، الإدارة المحلية وتطبيقاتها في كل من الأردن وبريطانيا وفرنسا ومصر دراسة تحليلية مقارنة، دار الثقافة للنشر والتوزيع بالأردن، الطبعة الأولى 2016، ص 79.

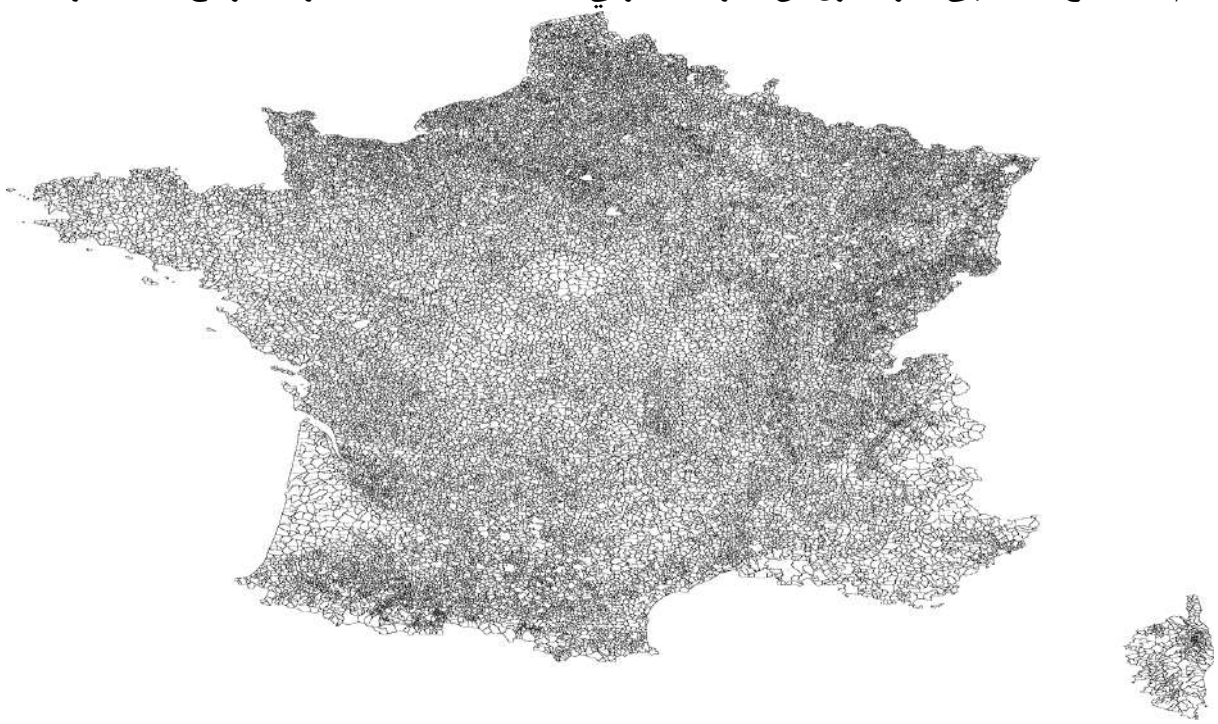
1942- شويح بن عثمان، حقوق وحريات الجماعات المحلية في الجزائر مقارنة مع فرنسا، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، جامعة أبوبكر بلقايد ـ تلمسان ـ الجزائر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، الموسم الجامعي 2017 ـ 2018، ص 56.

1943 -loi n°82-213 du 02 mars 1982, relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions, modifié par loi n°96-142 du 21 février 1996, JORF, du 24 février 1996, www.legifrance.Gou.fr.

1944 -la constitution francaise du 4 Octobre 1958. JORF N 612.

الفقرة الأولى: البلديات

تعد أقرب الهيئات الترابية قربا للمواطنين وأقدمها، تم إنشائها بموجب قانون قانون 14 دجنبر 1789، إلا أن البلديات بشكل تنظيمي حديث ستكون مع قانون صادر في 5 أبريل 1884 الذي يعد نتيجة لمسار عمره نصف قرن من أبرز مراحله صدور قانون 21 مارس 1831 الذي أسس لاعتماد نظام انتخاب أعضاء المجالس بدل التعيين من طرف المحافظ دون رئيس المجلس الذي ظل يعين من طرف السلطات المركزية، ثم قانون 18 يوليو 1837 الذي اعترف بالشخصية المعنوية للبلدية مع منح المجلس البلدي سلطة اتخاذ القرارات الملزمة وإن كان ذلك في نطاق محدود -الاقتصار على إدارة ممتلكات البلديات-، ثم أخيرا قانون 28 مارس 1882 الذي جعل رئيس المجلس البلدي هو الأخر خاضعا لمبدأ الانتخاب باستثناء بلدية باريس التي ظل رئيسها يعين إلى غاية سنة 19451977، ليتوج هذا المسار بصدور القانون المتعلق بحقوق وحريات الجماعات والمحافظات والأقاليم رقم 213 لعام 1982، بلغ عددها إلى حدود الأول من يناير 2015 حوالي 19463668، عدد جد كبير كما توضح ذللك الخريطة التالية :



وعموما يتولى تسيير البلدية مجلس منتخب تحت رئاسة العمدة.

أولا: المجلس البلدي

يعد المجلس البلدة الهيئة المكلفة بتسيير البلدية، ينتخب بالإقتراع العام المباشر، يتألف من أعضاء يتراوح عددهم بين 7 و69 عضو وفقا لعدد سكان البلدة19471، تستمر عضويتهم لمدة 6 سنوات، يعقد هذا المجلس أربع دورات سنويا لا تزيد مدة كل دورة عن 15 يوما باستثناء دورة الإنعقاد التي يتم فيها بحث مشروع ميزانية المجلس حيث يمكن أن تمتد الدورة لستة أسابيع، ويجوز دعوة المجلس للإنعقاد كلما دعت الضرورة لذلك وكان الهدف هو تحقيق المصلحة العامة بطلب من رئيس المجلس أو

1945 -Marc Thoumelou, Collectivités territoriales Quel avenir? La Documentation française, 2e édition 2016, P : 15.

1946 -Répartition des communes selon leur taille", Direction Générale des collectivités Locales (D.G.C.L), ouvrage des collectivités locales en chiffres, édition année 2014, réalisé par le département des études est des statistiques locales de la direction générale des collectivités locale.

1947 -Voir art L21 21- 2 du CGCT.

ثلث أعضاء المجلس فيما يخص البلديات التي يتجاوز عدد سكانها 3500 مواطن[1948]، وأقل من نصف الأعضاء في البلديات التي يقل عدد سكانها عن 3500 مواطن.

يسير المجلس الشؤون المحلية للبلدية عن طريق مداولات في إطار الصلاحيات الممنوحة له، تعتبر هذه المداولات بمثابة ترخيص لرئيس المجلس لتنفيذ المقررات المتداول بشانها، ولا يحل المجلس إلا بقرار معلل صادر عن المجلس الوزاري منشور بالجريدة الرسمية[1949].

ثانيا: رئيس المجلس البلدي

يرأس المجلس البلدي العمدة الذي يتم اختياره من بين الأعضاء عن طريق التصويت في أول دور لانعقاد المجلس ومدة رئاسته هي نفسها مدة عضويته أي 6 سنوات، يساعده في أداء مهامه نواب لا يتجاوز عددهم نسبة 30% من مجموع أعضاء المجلس[1950]، يعتبر هو العضو التنفيذي للمجلس بكونه المسؤول عن تنفيذ قرارات وتوصيات المجلس وتوقيع العقود وإبرام الاتفاقيات، كما يتولى إعداد الميزانية ومهام الأمر بالصرف، ويمثل المجلس أمام القضاء، كما يقدم للمجلس تقريرا سنويا متضمنا للمشاريع التي تم تنفيذها وبيان التقدم في المشاريع التي لم يكتم إنجازها بعد[1951].

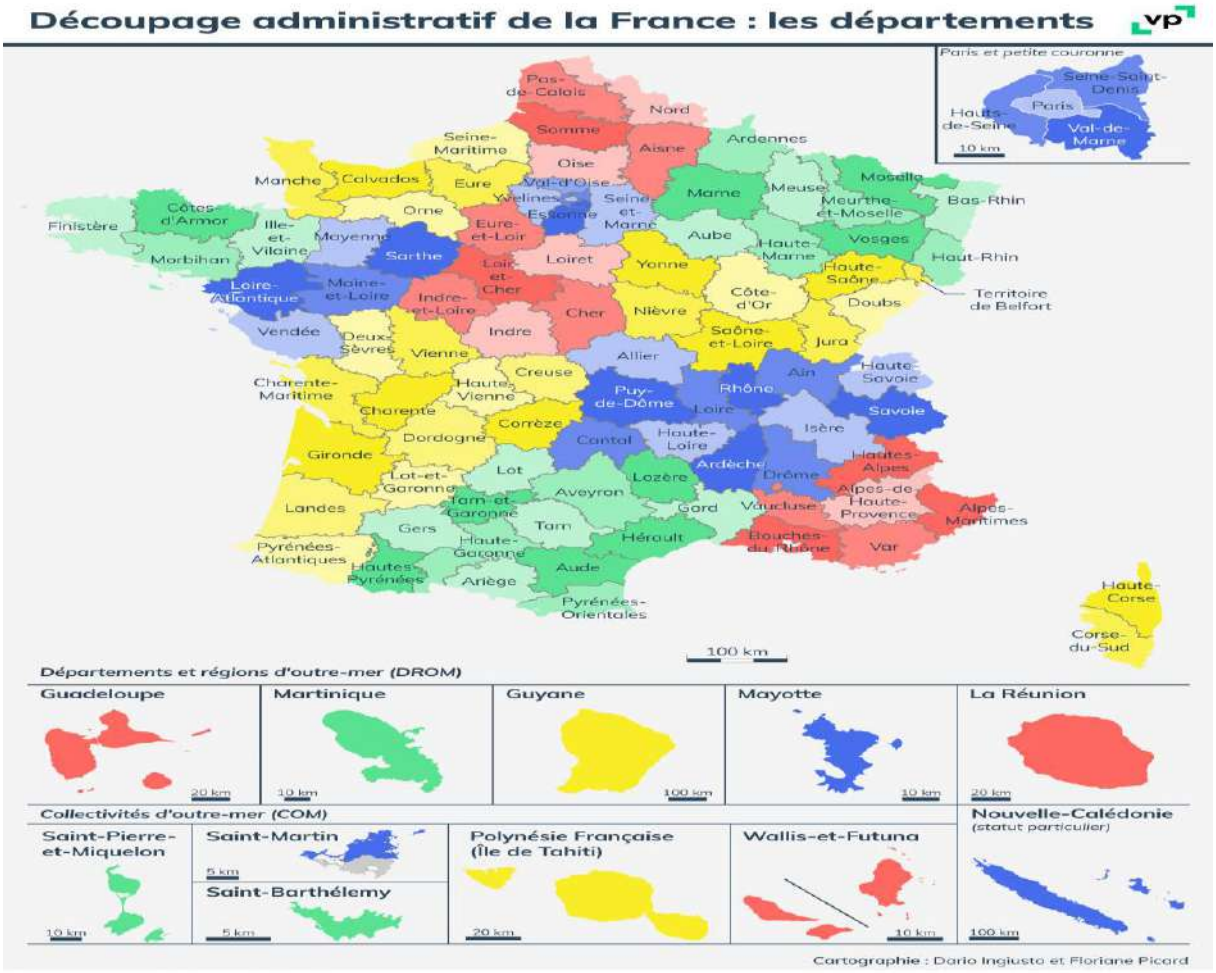
1948 - Voir art L21 21- 29 au art 21 21- 36 du CGCT.

1949 - Voir art L21 21- 6 du CGCT.

1950 - Voir art L21 22- 2 du CGCT.

1951 - شويح بن عثمان، مرجع سابق، ص 58.

الفقرة الثانية: المحافظات (المقاطعات)



1952

منذ تحول MAYOTTE إلى القسم الخارجي قي 31 مارس 2011، أصبح يتواجد في فرنسا 101 محافظة، 96 منها في القسم الداخلي للتراب الفرنسي و 5 في القسم الخارجي (ما وراء البحار)1953 كما توضح الخريطة السابقة، تم إنشاء المحافظات لأول مرة سنة 1790 بمقتضى قانون صادر في 22 ديسمبر سنة 1789، كما أن المحافظة بشكلها الحديث وجدت قبل البلديات، بمقتضى قانون 10 غشت 1871، في مراحلها الأولى وبمقتضى قانون 22 يونيو 1833 اعتمد نظام الانتخاب فيما يخص أعضاء المجلس على مستوى الكانتونات، كما اعترف قانون 10 ماي 1838 للمحافظات بسلطة اتخاذ القرارات فيما يخص تدبير ممتلكات المحافظة واتخاذ بعض الإجراءات القانونية، إلا أن اعتماد نظام الانتخاب فيما يخص السلطة التنفيذية على مستوى المحافظة لم يتأتى إلى بمقتضى قانون 2 مارس 1982 الذي انتقل بهذه الوظيفة من يد الحاكم إلى رئيس مجلس للمحافظة1954.

1952 - https://www.vie-publique.fr/carte/270569-decoupage-administratif-de-la-france-les-departements تاريخ الإطلاع: 2023/01/22، على الساعة 16:30 دقيقة

1953 -Marc Thoumelou, Collectivités territoriales Quel avenir? Op, cit, P18.

1954 -Marc Thoumelou, Collectivités territoriales Quel avenir? Op, cit, P18

أولا: مجلس المحافظة

يدير المحافظة مجلس منتخب لمدة 6 سنوات يجدد نصف أعضائه كل 3 سنوات، بخصوص عدد الأعضاء فهو يختلف من محافظة لأخرى بحيث أن يتم انتخاب المجلس بتقسيم المحافظة إلى كانتونات Cantons متساوية في عدد السكان وكل كانتون ينتخب عضوا في مجلس المحافظة، ولا يجوز أن يقل عدد الكانتونات في كل دائرة يزيد عدد سكانها عن 500000 نسمة عن 17 كانتونا، ولا يجوز أن يقل عن 13 في كل دائرة يتراوح عدد سكانها بين 150000 و 500000 نسمة، على أن يدرج سكان كل دائرة يقل عددهم عن 3500 نسمة قي كانتون واحد، هذا التوزيع الكانتوني يتولى إعداده المحافظ[1955].

يجتمع مجلس المحافظة مرة على الأقل كل 3 أشهر بمبادرة من رئيسه أو بطلب من اللجنة الدائمة أو ثلث أعضاء المجلس، كما يمكن في ظروف استثنائية أن تطلب الحكومة انعقاده بمرسوم، وشأنه شأن باقي مجالس الجماعات الترابية الأخرى لا يعقد مجلس المحافظة إلى بحضور الأغلبية المطلقة لأعضائه، ومبدئيا تكون الجلسات علنية لكن يمكن عقدها في جلسة مغلقة بناء على طلب الرئيس أو 5 من أعضاء المجلس[1956].

ثانيا: رئيس مجلس المحافظة

من بين أهم المستجدات التي جاء بها الإصلاح اللامركزي لسنة 1982 على مستوى المحافظات تتمثل في نقل الاختصاصات التنفيذية المحلية من يدي المحافظ كممثل للسلطة المركزية إلى رئيس مجلس المحافظة الذي يمارس مهامه بعد انتخابه من قبل الأعضاء لمدة 6 سنوات، حيث يشترط للفوز بالرئاسة حصول المرشح على أغلبية أصوات الأعضاء الحاضرين، وتتجلى مهامه في إعداد وتنفيذ مداولات المجلس، إضافة إلى إعداد الميزانية والإشراف على تنفيذها بصفته آمرا الصرف، كما يوقع العقود والاتفاقيات ويمثل المحافظة أمام القضاء.

يرسل الرئيس قبل كل اجتماع للمجلس إلى أعضائه دعوة قبل انعقاده بثمان أيام على الأقل رفقة كافة المعطيات المتعلقة بجدول أعمال المجلس، كما يلزم بتقديم تقرير سنوي للمجلس حول وضع المحافظة الإداري والمالي ويلي التقرير نقاش[1957].

الفرع الثاني: الأقاليم والجماعات ذات الوضع الخاص وجماعات ما وراء البحار

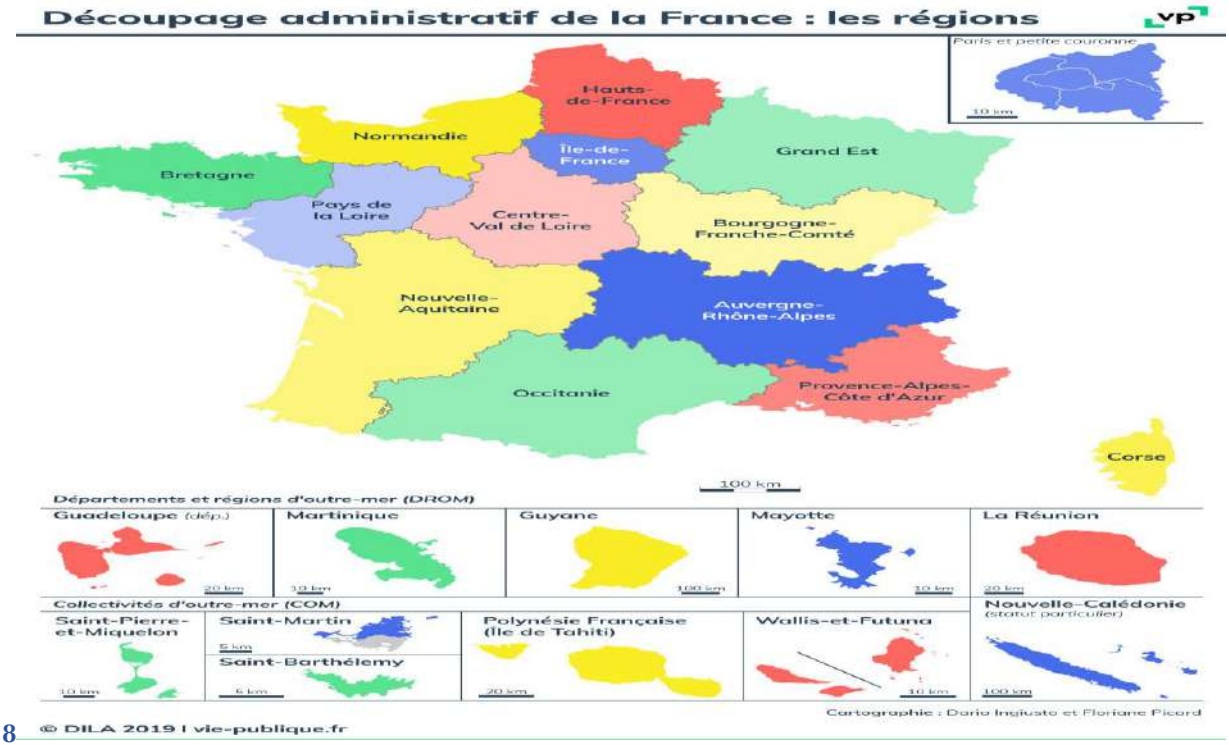
سنتطرق في **(الفقرة الأولى)** إلى الأقاليم (الجهات)، أما **(الفقرة الثانية)** سنعالج فيها الجماعات ذات الوضع الخاص وجماعات ما وراء البحار.

1955 -Jean waline, Droit administratif, Éditions Dalloz, 27 édition, 2018, P : 180.

1956 - Jean waline, Droit administratif, Op, cit, 183.

1957 - Voir art L31 21- 22 du CGCT.

الفقرة الأولى: الأقاليم (الجهات)



1958

تم الإخذ بنظام الإقليم الإداري في فرنسا منذ سنة 1959، لكن الأقاليم لم تكن حينها تتمتع بالشخصية المعنوية1959 بل كانت تعد من السلطات المركزية1960، ليتحول نظامها إلى مؤسسات عمومية سنة 19611972 تحظى بذلك بالشخصية المعنوية، وبعد 10 سنوات أصبح الإقليم جماعة ترابية تحت التنظيم اللامركزي للدولة تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال الإداري والمالي بمقتضى قانون 2 مارس 1982، مع اعتماد الاقتراع العام في الانتخابات الخاصة بأعضاء المجلس التي تم تنظيمها بمقتضى قانون 10 يوليو 19621985، الذي على أساسه نظمت أول انتخابات خاصة بالإقليم كجماعة ترابية في 16 مارس 19861963، ويضم كل إقليم مجلسا يسيره إضافة إلى رئيسه ثم المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي.

أولا: المجلس الإقليمي ورئيسه

1 ـ المجلس الإقليمي

يتشكل المجلس عن طريق الاقتراع العام المباشر وفقا للنظام اللائحي وتحدد النتيجة على أساس التمثيلية النسبية، تبلغ مدة العضوية 6 سنوات يجدد خلالها نصف أعضاء المجلس كل 3 سنوات، كما ينتخب المجلس نواب الرئيس وأعضاء اللجنة الدائمة وفقا لما ينص عليه قانون 1 فبراير 2007، ويحدد المجلس عدد نواب الرئيس من 4 إلى 15 في حدود نسبة 30% من مجموع أعضاء المجلس، يتم انتخابهم وفقا للنظام اللائحي على أساس الأغلبية المطلقة في أول جولتين، ثم بالأغلبية النسبية

1958 - https://www.vie-publique.fr/carte/270580-decoupage-administratif-de-la-france-les-regions.تاريخ الإطلاع:2021/02/02، على الساعة 16:30 دقيقة

1959- شويح بن عثمان، مرجع سابق، ص 57.

1960 - André Legrand, Céline Wiener, Le droit public, Formation Administration, Concours, Ladocumentation Française, Édition 2017, P: 90.

1961 - Marc Thoumelou, Collectivités territoriales Quel avenir? Op, cit, P19.

1962 - Loi n 85-692 du 10 juillet 1985 modifiant le code électorale et relative à L'élection des conseillers régionaux, JORF n 0159 du 11 juillet 1985.

1963 - Jean waline, Droit administratif, Op, cit, 196 et 197.

في الجولة الثالثة، يضع المجلس نظامه الداخلي ويجتمع مرى واحدة على الأقل كل 3 أشهر بمبادرة من الرئيس أو بناء على طلب اللجنة الدائمة أو ثلث أعضاء المجلس أو بطلب من الحكومة في الظروف الاستثنائية، ويعلن مجلس الدولة إقالة أي عضو رفض دون مبرر مقبول أداء مهامه الموكلة إليه بنص القانون[1964].

2 ـ رئيس المجلس الإقليمي

يتم اختيار رئيس المجلس الإقليمي وفق نفس المسطرة الخاصة باختيار رئيس مجلس المحافظة، وفق نظام الاقتراع السري من طرف الأعضاء على أساس الأغلبية النسبية، يعقد اجتماع التصويت على رئيس المجلس الإقليمي تحت رئاسة العضو الأكبر سنا، ولا يشرع في التصويت إلا بحضور ثلثي الأعضاء على الأقل، في تعذر ذلك يعقد الاجتماع تلقائيا دون شرط نصاب الثلثين[1965]، ويعتبر رئيس المجلس الإقليمي العضو التنفيذي للملجلس وعليه فهو المسؤول عن تنفيذ قرارات وتوصيات المجلس وتوقيع العقود وإبرام الاتفاقيات، كما يتولى الإشراف على إعداد الميزانية والأمر بالصرف، كما يمثل المجلس أمام القضاء ويقدم تقريرا سنويا للمجلس يتضمن المشاريع التي تم تنفيذها، وكيف يجري تنفيذ الخطط القومية في إطار الإقليم والأنشطة التي قامت بها الهيئات التابعة للإقليم بتنفيذها خلال عام.

ثانيا: المجلس الاقتصادي الاجتماعي والبيئي الإقليمي

أنشئ سنة 1972 بموجب قانون 72.619 بتاريخ 5 يوليو 1972 المتعلق بإحداث وتنظيم الأقاليم تحت اسم "اللجنة الاقتصادية والاجتماعية"، إلى أن تمت تسميتها كمجلس بموجب قانون 6 فبراير 1992، كما تمت إضافة "البيئي" إلى اسم المجلس بمقتضى قانون رقم 788 2010 بتاريخ 12 يوليو 2010، ويتكون هذا المجلس الذي تبلغ مدة ولايته ست سنوات قابلة للتجديد من أربع أصناف من الأعضاء كالآتي[1966]:

- ✓ ممثلي الشركات والأنشطة المهنية غير مدفوعي الأجر على مستوى الإقليم بنسبة 35% من مجموع أعضاء المجلس؛
- ✓ ممثلي المنظمات النقابية بنسبة 35% من مجموع أعضاء المجلس؛
- ✓ ممثلي المنظمات والجمعيات المشاركين في الحياة الاجتماعية وحماية البيئة والأفراد المؤهلين لخبراتهم في البيئة والتنمية المستدامة بنسبة 25% من مجموع أعضاء المجلس؛
- ✓ الشخصيات المساهمة بحكم نفوذها ومناصبها في تنمية الإقليم بنسبة 5% من مجموع أعضاء المجلس.

مهام المجلس استشارية بامتياز، وتتمثل في إبلاغ المجلس الإقليمي بالتحديات والعواقب الاقتصادية والاجتماعية والبيئية للسياسات الإقليمية، والمشاركة في المشاورات المنظمة على المستوى الإقليمي، فضلاً عن المساهمة في تقييم ومراقبة السياسات العامة على مستوى الإقليم[1967]، كما يمكن للمجلس الإقليمي بمبادرة من رئيسه طلب مشورة المجلس حول مشروع ذي طبيعة اقتصادية أو اجتماعية أو ثقافية أو بيئية من المزمع إنجازه في الإقليم.

1964 - Jean waline, Droit administratif, Op, cit, 198.

1965 - Marc Thoumelou, Collectivités territoriales Quel avenir? Op, cit, P99.

1966 - Marc Thoumelou, Collectivités territoriales Quel avenir? Op, cit, P: 104.

1967 - Jean waline, Droit administratif, Op, cit, P :204.

الفقرة الثانية: الجماعات ذات الوضع الخاص وجماعات ما وراء البحار

جاء في الفقرة الأولى من الفصل 72 من الدستور الفرنسي أنه إضافة إلى البلديات والمحافظات والأقاليم تشكل الجماعات ذات الوضع الخاص والجماعات الواقعة فيما وراء البحر جماعات ترابية في الجمهورية تابعة للنظام اللامركزي للدولة.

أولا: الجماعات ذات الوضع الخاص

1 ـ الوضع الخاص لجزيرة كورسيكا

تقع جزيرة كورسيكا في البحر الأبيض المتوسط بيم فرنسا وإيطاليا، وابتداء من 1 يناير 2018 باتت1968 جماعت ترابية وفق ما جاء في الفقرة الأولى من الفصل 72 من الدستور الفرنسي، تدبر الجزيرة شؤونها بحرية وفقا للشروط المحددة في المدونة العامة للجماعات الترابية الفرنسية، وتتم إدارتها بواسطة الأجهزة التالية:

✓ **الجمعية الكورسيكية:** عبارة عن برلمان مصغر، يضم 63 عضوا، يتم انتخابهم على اعتبار كامل الجزيرة دائرة انتخابية واحدة وفق الاقتراع اللائحي بجولتين، ويخصص 11 مقعدا للائحة التي حصلت على الأغلبية المطلقة من الأصوات، وتوزع باقي المقاعد على أساس التمثيل النسبي، وينتخب الرئيس بالأغلبية المطلقة في أول جولتين من الاقتراع ثم بالأغلبية النسبية في الجولة الثالثة، وتدير هذه الجمعية كورسيكا من خلال مداولاتها؛

1968 - Jean waline, Op, cit, P :206.

✓ **المجلس التنفيذي:** يتألف من 11 عضوا تنتخبهم الجمعية من بين أعضائها، بتم انتخابهم وفقا لنظام الاقتراع اللائحي ويكون الرئيس هو المرشح على رأس القائمة، ويوجه المجلس عمل السلطة المحلية في الجزيرة لاسيما في المجالين الاقتصادي والاجتماعي والعمل التربوي والثقافي؛

✓ **المجلس الاقتصادي والاجتماعي والثقافي لكورسيكا:** يتكون من قسمين، الأول اقتصادي واتجماعي والثاني يتعلق بالثقافة والتعليم والبيئة، ويتولى المجلس مساعدة الجمعية والمجلس التنفيذي.

2 ـ المدن الميتروبولية

تماشيا والمقاربة الخصوصية التي يعتمدها الدستور الفرنسي للجماعات الترابية، فإن التنظيم الإداري الفرنسي يعرف نموذجا متميزا من الاندماج بين بلديات المدن الكبرى أو المدن الميتروبولية والتي من أبرزها مدن باريس، ليون ومارسيليا وأساس هذا الاندماج قانونيا يتمثل في قانون 31 ديسمبر 1982، والتي يتم تسييرها حاليا بمقتضى قانون صادر في 28 فبراير 2017 يتعلق بالنظام الخاص لمدينة باريس والمدن الميتروبولية.

ثانيا: الجماعات الواقعة فيما وراء البحار

1969

1969 - https://lululataupe.com/decouverte/geographie/399-carte-regions-dom تاريخ الإطلاع:2023/02/02، على الساعة 16:30 دقيقة.

لعوامل تاريخية يشمل التراب الفرنسي مناطق خارج القارة الأوربية، ويطلق عليها جماعات ما وراء البحار، وإضافة إلى النص على وجودها في الفصل 72 من الدستور الفرنسي، يبين الفصل 73 منه الوضعية القانونية لهذه الجماعات، إذ تطبق في هذه المناطق القوانين واللوائح المعمول بها في الجمهورية لزوما، ويجوز تعديلها في ضوء السمات والنظم الخاصة بهذه الجماعات، ويجوز لهذه الأخيرة أن تقرر تعديل القوانين واللوائح في المجالات التي تمارس فيها اختصاصاتها مت منحا هذا الحق بموجب القانون أو اللائحة بحسب الأحوال، وعلى خلاف ذلك ومع مراعاة سمات الجماعات التي تحكمها هذه المادة يجوز منح هذه الجماعات بموجب القانون الحق في أن تحدد بنفسها القواعد التي تسري على إقليمها في عدد محدد من المواضيع التي قد تكون من اختصاص القانون.

ولا يجوز أن تتناول هذه القواعد مواضيع الجنسية والحقوق المدنية وضمانات الحريات العامة ووضع الأشخاص وأهليتهم وتنظيم القضاء وقانون العقوبات وقانون الإجراءات الجزائية والسياسة الخارجية والدفاع والأمن والنظام العام والعملة والقروض والصرف وكذا قانون الانتخابات.

وكما توضح الخريطة أعلاه فمن أبرز هذه الجماعات[1970]:

- ✓ **كاليدونيا الجديدة Nouvelle Calédonie:** تقع في قارة أقيانوسيا 750 كيلومترا شرق أستراليا، عاصمتها نوميا، يتولى حكمها مجلس اقليمي مكون من 54 عضو، ويمثل الدولة في الإقليم مفوض سام، ويمثل الإقليم في الدولة نائبين في الجمعية الوطنية ومثلهما في مجلس الشيوخ؛
- ✓ **غويانا الفرنسية Guyane Francaise:** تقع على الساحل الشمالي لأمريكا الجنوبية وتبلغ مساحتها 83534 كياومترا مربعا، عاصمتها كايين، رئيسها هو الرئيس الفرنسي، وتتمتع الحكومة الفرنسية بسلطة واسعة تمكنها من النظر في طائفة من القضايا المحيطة بالسلطة التنفيذية مثل الدفاع والشؤون الخارجية، يعين الرئيس الفرنسي المحافظ كممثل له في رئاسة الحكومة المحلية في غويانا الفرنسية، التي تتوفر على هيئتان تشريعيتان تنتخبان على حد السواء، المجلس العام المكون من 19 عضوا، والمجلس الاقليمي المكون من 34 عضو، ويمثل هذه الجماعة نائبين في الجمعية الوطنية الفرنسية، ونائب في مجلس الشيوخ؛
- ✓ **بولينزيا الفرنسية Polynésie Francaise:** هي مجموعة من الأرخبيلات تقع جنوب البحر الهادي، يتولى تمثيل الدولة الفرنسية فيها المفوض السامي للجمهورية، وفي المقابل يتولى تمثيل الجماعة في فرنسا نائبين في الجمعية الوطنية وسيناتور في مجلس الشيوخ؛
- ✓ **غوادلوب Guadeloupe:** هي منطقة جزرية توجد ضمن مجموع جزر ليوارد الواقع في جزر الأنتيل الصغرى بين المحيط الأطلسي والبحر الكاريبي؛
- ✓ **مارتينيك Martinique:** هي جزيرة تقع شرق البحر الكاريبي، وتعتبر أحد الأقاليم الفرنسية؛
- ✓ **مايوت Mayotte:** يطلق عليها أيضا جزيرة الموت، تقع في المحيط الهندي بين الموزمبيق ومدغشقر، مقسمة إلى 17 وحدة إدارية، معظم سكانها مسلمون، رفضوا الاستقلال عن فرنسا في استفتاء أدى إلى استقلال مجموعة من الجزر.

1970 - https://www.vie-publique.fr/fiches/20142-quelles-sont-les-collectivites-territoriales-situees-outremer تاريخ الإطلاع:2023/02/02، على الساعة 16:30 دقيقة

المحور الثاني: التدبير الترابي الفرنسي وأشكال الرقابة المطبقة عليه

سوف نقسم هذا المبحث إلى مطلبين سنتطرق في **(الفرع الأول)** منه إلى اختصاصات الجماعات الترابية بفرنسا، على أن نخصص **(الفرع الثاني)** إلى أشكال الرقابة المطبقة على أنشطة الجماعات الترابية.

الفرع الأول: اختصاصات الجماعات الترابية بفرنسا

تنقسم الجماعات الترابية في فرنسا إلى ثلاثة أصناف وهي: البلديات؛ المحافظات؛ والأقاليم، تستفرد كل واحدة منها ببعض الاختصاصات، فيما تتشارك وتتقاسم بعض الاختصاصات فيما بينها، إضافة إلى بعض الجماعات التي تتمتع بوضع خاص.

وعليه سوف نتطرق في **(الفقرة الأولى)** إلى اختصاصات البلديات، أما **(الفقرة الثانية)** سنعالج فيها اختصاصات المحافظات.

الفقرة الأولى: اختصاصات البلديات والمحافظات

سنقف من خلال هذه النقطة على اختصاصات البلديات **(أولا)**، ثم اختصاصات المحافظات **(ثانيا)**.

أولا: اختصاصات البلديات

تتمتع البلديات باختصاصات جد متنوعة، باعتبارها إدارة للقرب وتتمثل أبرز الاختصاصات فيما يلي1971:

1 ـ في ميدان التعمير

تمارس مجموعة من الاختصاصات التي كانت تقوم بها الدولة فيما مضى، وهكذا، اكتسبت البلديات استقلالية صنع القرار وحرية التصور في صياغة وثائق التعمير (مخططات التعمير المحلية)، مع مراعاة اختصاص المؤسسات العامة للتعاون والجماعات الترابية الكبرى، ومناطق التهيئة المنسقة، لكن مع إلزامية التنسيق مع المخططات الوطنية في ميدان التعمير، كما يمكن لرؤساء البلديات منح التراخيص الفردية في ميدان التعمير، بما فيها رخصة البناء.

2 ـ في المجال الصحي والاجتماعي

تقوم البلديات بمجموعة من الأعمال الاجتماعية، تتمثل في إدارة دور الحضانة، ودور المسنين، وتبقى هذه الأعمال الاجتماعية اختيارية.

3 ـ في مجال التعليم

تتحمل البلدية مسؤولية مدارس التعليم الأساسي والتعليم قبل الأساسي ـ الأولي ـ من خلال: (الإنشاء، ضمان سيرورتها، التدبير والتمويل)، باستثناء أجور المدرسين.

4 ـ في المجال الثقافي

تقوم البلدية بإنشاء وصيانة المكتبات والمتاحف، مدارس الموسيقى، قاعات العروض، المسارح، كما تقوم بتنظيم التظاهرات الثقافية.

5 ـ في مجال الرياضية والترفيه

1971 ـLoi n 83-663 juillet 1983 complétant la loi n 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les département, les régions et l'Etat, JORF du 23 juillet 1983, P 2286.

تقوم البلدية بإنشاء وإدارة التجهيزات الرياضية، دعم الأنشطة الرياضية بما في ذلك الأندية الرياضية الاحترافية، بالإضافة إلى أنها مسؤولة عن المرافق السياحية.

وتنضمان الى هذه الاختصاصات مجموعة من الاختصاصات التقليدية تتمثل فيما يلي:

- ✓ صيانة الطرق البلدية؛
- ✓ حماية النظام العام المحلي من خلال قوة الشرطة التابعة لرئيس البلدية.

كما يقوم رؤساء البلديات ونوابهم أيضا بمهام باسم الدولة، ولكن بفضل وسائل وموظفي الدولة ويمكن اجمال هذه المهام في الاتي.

- ✓ **الحالة المدنية:** من خلال تسجيل المواليد؛ الوفيات؛ عقود الزواج؛
- ✓ **المهام الانتخابية:** كتنظيم الانتخابات.

إضافة إلى ذلك، يؤكد قانون 27 يناير 2014 على الدور الرئيسي للبلدية في تحديد طرائق العمل المشترك للجماعات الترابية ومؤسساتها العامة لممارسة الاختصاصات المتعلقة بـــ:

- ✓ التنقل المستدام؛
- ✓ تنظيم مرافق القرب؛
- ✓ التخطيط المجال والتنمية المحلية.

ثانيا: اختصاصات المحافظات

منح قانون 27 يناير 2014 للمحافظات الدور الرئيسي في عدة مجالات: المساعدة الاجتماعية؛ والتضامن الترابي؛ فقد جاء في قانون التنظيم الترابي للجمهورية الصادر بتاريخ 07 غشت 2015، الذي طبق مبدأ التخصص بالنسبة للمحافظات والأقاليم، التعداد الحصري لاختصاصات المحافظة، والتي تخلت عن بعض منها لفائدة الجهة، ورغم أنه من المفترض أن تختفي المحافظات في أفق سنة 2020، إلا أنها لازالت تحتفظ ببعض الاختصاصات الرمزية، مثل العمل الاجتماعي، تدبير المساعدة الاجتماعية. وتتمثل أبرز اختصاصات المحافظات فيما يلي[1972]:

1 ـ دعم التضامن والتماسك الترابي

أعاد قانون التنظيم الترابي بفرنسا الصادر بتاريخ 07 غشت 2015 التأكيد على دور المحافظة في دعم التضامن والتماسك الترابي، فالعمل الاجتماعي للمحافظة يمثل في المتوسط أكثر من نصف ميزانية التسيير، تتمثل بالخصوص بما يلي:

أ ـ على مستوى الطفولة: تقديم المساعدة الاجتماعية للطفولة، حماية الأمومة والطفل، دعم الأسر ذات الوضعية المادية الصعبة.

ب ـ على مستوى الأشخاص ذوو الاحتياجات الخاصة: يندرج دعمهم من خلال الإيواء والدمج الاجتماعي، كما تم تخصيص منحة خاصة بهذه الفئة.

ج ـ على مستوى الأشخاص المسنون: خلق وتسيير دور المسنين، منح الدعم المالي من أجل الإبقاء على المسنين في منازلهم.

1972_ Loi n 85-97 janvier 1985 modifiant et complétant la 83-663 juillet 1983, portant dispositions divers relatives aux rapports entre l'Etat et les collectivités territoriales, JORF du 26 janvier 1985, P 1088.

كما عهد نفس القانون، إلى المحافظة، إلى جانب الدولة، بإعداد تصميم المحافظة وتطوير الولوج إلى الخدمات، مستهدفا بذلك تقوية عرض الخدمات في المناطق التي تعرف عجزا في الولوج إليها، إضافة إلى اقتراح رؤية بخصوص الخدمات المقدمة من طرف المحافظة، كما يتم وفقا لنفس القانون إنشاء دور الخدمات المقدمة إلى العموم مع احترام التدابير التي جاء بها تصميم المحافظة.

2 ـ المجال التربوي

تقوم المحافظة في هذا المجال بما يلي:

- ✓ بناء، صيانة وتجهيز الإعداديات؛
- ✓ تدبير 100000 من الأعوان التقنيين، العمال والخدماتيين.

3 ـ مجال التعمير

يتعلق عمل المحافظة في هذا المجال بما يلي:

- ✓ التجهيز القروي، ضم الأراضي، التهيئة العقارية، تدبير الماء والطرق القروية، مع الأخذ بعين الاعتبار اختصاصات البلديات؛
- ✓ النقل المدرسي الخاص بالتلاميذ ذوو الاحتياجات الخاصة.

في مقابل ذلك تم نقل بعض الاختصاصات من المحافظة إلى الجهة ويمكن إجمالها في1973:

- ✓ كل أنواع النقل الأخرى (النقل المدرسي، النقل الطرقي غير الحضري، الخطوط السككية ذات الصبغة الترابية؛
- ✓ تسيير الطرق التابعة للمحافظة، وهي كل الطرق التي لا تدخل في إطار الملك العمومي الوطني؛
- ✓ يمكن أن تقوم الدولة بنقل تدبير الموانئ البحرية والداخلية، إضافة إلى بعض المطارات، من المحافظات إلى بقية الجماعات الترابية.
- ✓ يتكفل مرفق المحافظة للحريق والإنقاذ بالوقاية من الحرائق ويدبر المطافئ، كما يشارك في عمليات الإنقاذ في حالة الحوادث والكوارث الطبيعية.

4 ـ المجال الثقافي والرياضي

في هذا المجال تتكفل المحافظة بما يلي:

- ✓ خزانات أو مكتبات إعارة الكتب؛
- ✓ مرافق أرشيف المحافظات المتاحف؛
- ✓ حماية التراث.

وبالرجوع إلى قانون 07 غشت 2015، نجده يقسم الاختصاص في المجالات الثقافية والرياضية والسياحية واللغات الجهوية، بين البلديات والمحافظات والأقاليم والجماعات التي تحظى بوضع خاص.

الفقرة الثانية: اختصاصات الأقاليم والجماعات المتمتعة بوضع خاص

سنعالج هذا الفرع من خلال نقطتين سوف نتطرق في **(أولا)** منه إلى اختصاصات الأقاليم، على نتطرق في **(ثانيا)** إلى الجماعات التي تتمتع بوضع خاص.

1973 ـLoi n 86-16 6 janvier 1986 relative à l'organisation des régions et portant modification de dispositions relative au fonctionnement des conseils généraux, JORF du 08 janvier 1986, P 367.

أولا: اختصاصات الأقاليم

أصبح مجال تدخل الأقاليم محددا بموجب قانون 07 غشت 2015، فإضافة إلى الاختصاصات التي يتقاسمها مع المحافظات السياحة، الرياضة، الثقافة)، هناك اختصاصات وردت على سبيل الحصر بالنسبة للأقاليم يمكن إجمالها في المجالات التالية[1974]:

1 ـ النقل

تدبير الموانئ والمطارات والقطارات السريعة الإقليمية، مسائل النقل الطرقي ما بين الحضرية والمدرسية، المحطات العمومية الطرقية، فأصبح الإقليم بذلك مكلف بتنظيم النقل بشكل كامل.

2 ـ المجال التعليمي

بالنسبة للثانويات: تتكفل الأقاليم بالبناء، الصيانة، تسيير الثانويات الخاصة بالتعليم العام، تلك الخاصة بالتعليم الفلاحي، وفي سنة 2016، خصصت الأقاليم 6.6 مليار أورو للسياسة التعليمية، منها 2.2 مليار أورو كاستثمار داخل المؤسسات التعليمية

3 ـ التكوين المهني

إدماج الشباب في وضعية صعبة، تكوين الباحثين عن عمل، وتجدر الإشارة إلى أن إجمالي الاختصاصات في هذا المجال هي اختصاصات منقولة إلى الأقاليم

4 ـ إعداد التراب والبيئة

تدبير النفايات، الحدائق الطبيعية الجهوية، التنمية القروية والحضرية، المخطط الجهوي لجودة الهواء، كما تتكفل الجهة بالتصميم الجهوي للتهيئة والتطوير المستدام والمساواة الترابية، ويتم من خلاله تحديد الأهداف الخاصة بالتوازن والمساواة بين مختلف المناطق، وبوضع مختلف البنيات التحتية التي تستهدف مصلحة الجهة، وفك العزلة عن مختلف المناطق القروية، والمناطق السكنية، مع التدبير الاقتصادي للمجال، وتدبير النقل.

5 ـ التنمية الاقتصادية

إنعاش أقطاب المنافسة، تقديم المساعدات للنسيج الاقتصادي، وتنفيذ التصميم الجهوي للتنمية
الاقتصادية والإبداع والتدويل، كما تحدد التوجيهات لمساعدة المقاولات، في ميدان الاستثمار العقاري والإبداع.

6 ـ تدبير البرامج الأوروبية

فالجهة هي المسؤولة عن القيام بإعداد البرامج الجهوية وعن إدخالها حيز التنفيذ، وعن برامج تطوير العالم القروي بغلاف مالي يقارب 108 مليار أورو في السنة.

ثانيا: اختصاصات الجماعات المتمتعة بوضع خاص

تتمتع بعض الجماعات داخلة فرنسا الكبرى وفي بعض المناطق التي توجد فيما وراء البحار بوضع خاص، فداخل فرنسا الكبرى نجد مدن باريس، ليون، مرسيليا، وهذه المدن مقسمة إلى دوائر، تنتخب مجالسها ورؤسائها، بالإضافة إلى ذلك، تتمتع باريس بالمركز المزدوج، فهي في نفس الوقت بلدية ومحافظة.

فهذه المدن تتمتع بوضع خاص فوفقا لقانون 20 فبراير 2017 نجده وضع تخطيط حضري خاص لمدينة باريس، كما أنه يتم وضع معظم قوة الشرطة في أيدي قائد الشرطة، وليس رئيس البلدية كما هو عليه الحال في بعض الجماعات الترابية بفرنسا، ونجد مدينة ليون تتمتع بنفس المكانة والامتيازات التي تتمتع بها مدينة "باريس". ويرجع هذا لأسباب تاريخية.

1974 ـJean Waline, Droit administratif, Edition Dalloz, Paris 2013, P 10.

كما تتمتع جزيرة "كورسيكا" بوضع خاص مكنها من الحصول على استقلالية كبيرة في تدبير شؤونها، مستفيدة من صلاحيات موسعة في ميادين مختلفة، خصوصا فيما يتعلق بالمحافظة على الإرث الثقافي، وطبقا لقانون 17 غشت 2015، أصبحت هذه الجماعة موحدة بداية من 01 يناير 2018 عن طريق دمج الجماعة الترابية "كورسيكا" ومحافظات "كورسيكا الجنوبية" و "كورسيكا العليا".

وتخضع المحافظات والأقاليم ماوراء البحار:" **كوادلوب، مارتينيك، كويانا، لاريونموت ومايوت**" لنظام خاص بموجب الفصل 73 من الدستور الفرنسي، فهي تمارس الصلاحيات المخولة قانونا للمحافظات والأقاليم، كما يمكنها المشاركة أيضا في المفاوضات الدولية وتمتع بقوة اقتراحية مهمة[1975].

الفرع الثاني: أشكال الرقابة المطبقة على أنشطة الجماعات الترابية

لقد مر نظام الرقابة على الجماعات الترابية بفرنسا، بمرحلتين أساسيتين تعرف المرحلة الأولى بالرقابة الإدارية الشديدة، أما المرحلة الثانية عرفت ظهور القضاء الإداري وإلغاء الوصاية الإدارية.

ومن هنا سوف نعالج أشكال الرقابة على أنشطة الجماعات الترابية من خلال فرعين، سوف نتطرق في **(الفقرة الأولى)** منه إلى الرقابة الإدارية، على أن نخصص **(الفقرة الثانية)** الرقابة القضائية.

الفقرة الأولى: الرقابة الإدارية (الوصاية)

سنعالج في هذه النقطة نظام الرقابة الإدارية أو ما يصطلح عليه بالشكل التقليدي الذي كان يعمل به مجلس الدولة الفرنسي في مراقبة أعمال الجماعات الترابية، قبل صدور قانون 82 ـــ 213 الصادر بتاريخ 1982/03/01 هذا الأخير قد ألغى نظام الرقابة الإدارية وعوضها بالرقابة القضائية.

هذا النوع الذي كان بمعلوم به في فرنسا كان يتميز بالرقابة الشديدة على مجالس الجماعات الترابية، وبرغم من ذلك فإن هذه الأخيرة تتمتع بحرية واسعة في ممارسة اختصاصاتها مقابل رقابة واسعة وشديدة من السلطة المركزية، ويرجع السبب في شدة هذه الرقابة إلى الظروف التاريخية لنشأة الجماعات الترابية في فرنسا، فقد كانت في أعقاب الثورة الفرنسية وحكم نابليون، وكما نعلم فهذه الفترة كانت ظروف عسكرية تمتاز بالشدة والرقابة المركزية الصارمة على الجماعات التربية، وذلك بهدف حفظ الامن والنظام العام[1976].

وكانت تخضع الجماعات الترابية بفرنسا خلال هذه الفترة لوصاية السلط الثلاث، فالسلطة التشريعية كانت تباشر وصايتها من خلال انشائها للهيئات الترابية ووضع قانونها وتنظيمها الأساسي ويحق لها أن تعدل أو تلغي هذا القانون أو التنظيم، أما السلطة القضائية فكان أمرها مقتصر على التدخل في حالة وجود طعن على أعمال وتصرفات الجماعات الترابية وتكون هذه المنازعات من اختصاصاتها، أما السلطة التنفيذية ـ الحكومة ـ قلها وصاية شاملة على أعضاء الهيئة المحلية منفردين ومجتمعين، وكذا على أعمالها وهي رقابة مشددة نظرا لكثرة اختصاصات الهيئات الترابية، وتمارس هذه الوصاية على الهيئات ذاتها وعلى أعمالها ونشاطاتها في نفس الوقت[1977].

1975ـ Jean Waline, Op, cit, P11.

1976ـ ابتسام عميور، "نظام الوصاية الإدارية ودورها في دينامية الأقاليم"، رسالة لنيل دبلوم الماستر في القانون العام، تخصص الإدارة العامة والقانون وتسيير الأقاليم، جامعة قسنطينة 1 بالجزائر، كلية الحقوق، الموسم الجامعي 2012 ـ 2013، ص 81.

1977ـ المرجع نفسه، ص 82 و 83.

وخلال هذه الفترة نشير إلى أن مجلس الدولة الفرنسي قد اقتصر على مستويين من التنظيمات على المستوى الترابي وهما: مجلس المحافظة، والمجلس البلدي، أما مجلس الأقاليم فقد جاء بعد الإصلاح الذي عرفه قانون 1982، وتختلف أنواع الرقابة باختلاف نوع المجلس، ويمكن تلخيص هذه الرقابة في الرقابة على الأعمال، والرقابة على الأشخاص، ويمكن إجمال صور هذه المراقبة فيما يلي[1978]: الاستشارة؛ الترخيص؛ التصديق؛ الحلول؛ الوصاية التقنية.

أولا: الاستشارة

تتمثل هذه التقنية في كون أن الهيئات الترابية في بعض الحالات تطلب المشورة من السلطة المركزية، من أجل ضمان العمل داخل حدود السياسة العامة للدولة، ففي هذه العملية يبدو وجود تنسيق بين الوحدات الترابية فيما بينها وبين السلطة المركزية، وتأخذ المشورة صورتين: إما أن يكون طلب المشورة إلزاميا، وفي حالة عدم يعد تصرفها باطلا، والصورة الثانية تكون اختيارية وفي هذه الحالة لا يطلب الرجوع إلى السلطة المركزية من اجل صحة العمل.

ثانيا: الترخيص

وهنا الوحدات الترابية ملزمو بأخذ إذن مسبق قبل الإقدام بعمل معين، وهذا إجراء قانوني هام ولازم، وتتحجج السلطة المركزية بكونها أنها لا تأذن إلا بما يحقق الصالح العام.

ثالثا: التصديق

قد حدد مرسوم 1962/11/05 على مجموع القرارات التي تخضع لرقابة التصديق من طرف السلطة المركزية والمتمثلة في وزير الداخلية والوزراء المختصين، ومن بين هذه القرارات تلك المتعلق بالميزانية، وكذا المتعلقة بفرض الضرائب والقروض.

رابعا: الحلول

يقصد بهذه العملية أنه في بعض الحالات قد تحل سلطة الوصاية محل الوحدات الترابية في أداء بعض المهام التي قد تعجز عن أدائها الجماعات الترابية نظرا لوجود ظروف طارئة أو أي ظرف قد يمنعها من ذلك.

خامسا: الوصاية التقنية

ويقصد بها مجموع الأعمال والتصرفات التي تملي الدولة بموجبها على الجماعات الترابية السلوك الواجب اتباعه في التسيير حتى قبل اتخاذ القرار وسريانه.

الفقرة الثانية: الرقابة القضائية

تعتبر سنة 1982 مرحلة مهمة وفاصلة بالنسبة للنظام الإداري اللامركزي الفرنسي، خلال هذه السنة عرفت فرنسا صدور قانون 82 ـ 213 هذا الأخير عوض نظام الوصاية الإدارية بالرقابة القضائية، بحيث أصبح القاضي الإداري هو الوحيد القادر على إلغاء الأعمال المخالفة للقانون[1979].

وقد أصبحت قرارات الجماعات الترابية نافذة مباشرة بعد نشرها أو تبليغها، وفي حالة تبين لممثل الدولة عدم شرعية هذه القرارات ما عليه سوى سلك طريق دعوى الإلغاء أمام القضاء الإداري، خلال مدة شهرين من تاريخ تبليغه بالقرار، ونجد أن

1978ـ فضيلة مختاري، "تظام البلدية ـ دراسة مقارنة بين الجزائر وفرنسا، رسالة لنيل دبلوم الماستر في القانون العام والعلوم السياسية، تخصص إدارة محلية، جامعة محمد بوضياف المسيلة بالجزائر، كلية الحقوق، الموسم الجامعي 2018 ـ 2019، ص 85 و 59 و 60.

1979ـ شويح بن عثمان، مرجع سابق، ص 213.

دعوى الإلغاء لا تؤدي إلى وقف القرار المطعون فيه، وفي حالة أراد مفوض الإقليم وقفه ما عليه سوى طلب ذلك من محكمة الموضوع والتي تحكم في حالات خاصة وبتوافر شرطين أساسيين وهما[1980]:

- ✓ أن يكون تنفيذ القرار المطعون فيه سيرتب نتائج صعب تداركها؛
- ✓ أن يستند طلب التنفيذ إلى أسباب جدية.

ومن بين الإيجابيات التي جاء بها قانون 1982 إلغاء الوصاية المالية التي كانت تقوم بها السلطة المركزية على الميزانية المحلية، حيث تم اسناد مهمة تقدير حسابات الميزانية والرقابة على تسييرها إلى الغرف الجهوية للحسابات أو ما يصلح عليه في المغرب بالمجالس الجهوية للحسابات[1981].

ولم يعد كذلك لممثل الدولة سلطة الحلول محل الوحدات الترابية في إعادة توازن الميزانية إلا تنفيذا لقرار الغرفة الجهوية للحسابات، وذلك بعد تقديمها اقتراحات التصحيح إلى مجالس الجماعات الترابية وتنتهي المدة المحددة قانونا دون امتثال الوحدات الترابية[1982].

ان الرقابة التي تقوم المجالس الجهوية للحسابات تبقى رقابة توجيهية بالأساس، ولذلك تقوم محكمة المحاسبة بناء على ملاحظات الغرف الجهوية للحسابات بتخصيص جزء من تقريرها السنوي إلى كيفية التسيير على المستوى الترابي، وتخبر الوحدات الترابية بالملاحظات المتعلقة بطريقة التسيير التي تراها ملائمة، ومن بين المستجدات كذلك تخفيف الوصاية التقنية، بحيث لم تعد هذه الوصاية إلا إذا كانت صادرة بقانون، كما أنه أصبح تقديم المساعدات والقروض للجماعات الترابية في إطار القانون[1983].

من خلال ما تقدم يمكن القول أن قانون 82 ــ 213 يعتبر نقلة نوعية مهمة في القانون الفرنسي حين منح سلطة رقابة قرارات الجماعات الترابية إلى القضاء الإداري بطلب من سلطة الوصاية، بعدما كان اختصاص إلغاء هذه القرارات يعود للسلطة الإدارية المركزية، وهذا من شأنه تعزيز ثقة المجالس في قراراتها وفي حياد الإدارة وعدم تدخلها في اختصاصاتها التي تمارسها بكل استقلالية، ضف إلى ذلك أن الرقابة المرجوة هي رقابة مشروعة لا ملاءمة على أساس أن تحديد مدى ملائمة القرارات والتصرفات يعود للإدارة الترابية فهي الأقدر على تحديد الأفضل لها.

1980ـ ابتسام عميور، مرجع سابق، ص 85.

1981ـ ابتسام عميور، مرجع سابق، ص 86.

1982ـ المرجع نفسه، ص 86.

1983ـ المرجع نفسه، ص 86.

خاتمة:

من خلال ما تقدم يمكن القول، أن اللامركزية الترابية تحظى بأهمية كبيرة في النسق السياسي الفرنسي، من خلال حضورها الوازن عبر جميع المحطات الدستورية وصولا إلى دستور الجمهورية الخامسة وما جاء من وراءه من تعديلات، هذا فضلا عن كثافة النصوص القانونية والتنظيمية التي تعرضت لتنظيم الجماعات الترابية.

إن من أهم ما جاءت به اللامركزية في فرنسا، هو منحها للمنتخبين مجالا أوسع واختصاصات مهمة في التسيير والتدبير الترابي، وهذا الأمر انعكس بشكل جيد على الديمقراطية المحلية هذه الأخيرة أفرزت لنا نخب ساهمت في تدبير الشأن العام الترابي، عبر التخفيف من سلطة الوصاية وجعل المحافظين مساعدين لمدبري الشأن المحلي وليس أوصياء عليهم كما كان عليه الشأن من قبل.

ويتجلى هذا الأمر بشكل واضح في الدور الرقابي على الجماعات الترابية وخصوصا الشق القضائي منها، بحث أصبح القاضي ملجأ للفاعليين على المستوى الترابي وحكما بين المعين ومن أفرزتهم صناديق الاقتراع في حالة وجود خلاف أو نزاع بينهما فيلعب في هذه الحالة دور الحكم ويكون سلطة مستقلة.

يلعب اللاتركيز الإداري دور حيوي ومهم في تدعيم اللامركزية الترابية في فرنسا، من خلال منحه للموظفين على المستوى الترابي بعد السلط التقريرية في الحدود التعاقدية المحددة بينهم وبين المسؤولين على مستوى المركز، فاللاتركيز الإداري في فرنسا يمثل دعامة أساسية ومهمة للامركزية الترابية وأحد مقوماتها الأساسية.

وبالرغم من ذلك فإن التجربة الفرنسية في مجال اللامركزية تعرف بعض القصور، بالمقارنة مع بعض التجارب الأخرى وخصوصا التجارب الأنجلوساكسونية، هذه الأخيرة جعلت من اللامركزية التراتبية اختيارا استراتيجيا لتدبير مجالها الترابي، وتوزيع السلط والاختصاصات بين الوحدات المركزية واللامركزية، وهذا الأمر أصبح يفرض على التجربة المغربية الاقتداء ببعض التجارب الرائدة في هذا المجال والابتعاد عن تقليد النموذج الفرنسي.

المراجع والمصادر

المراجع باللغة العربية:

الكتب:

- محمد نبيه، الجهوية المتقدمة بين اللامركزية واللاتمركز، مطبعة كروس ميديا، بالرباط، الطبعة الأولى 2019؛
- محمد علي الخلايلة، الإدارة المحلية وتطبيقاتها في كل من الأردن وبريطانيا وفرنسا ومصر دراسة تحليلية مقارنة، دار الثقافة للنشر والتوزيع بالأردن، الطبعة الأولى 2016.

الأطروحات والرسائل

- **الأطروحات:**
- شويح بن عثمان، "حقوق وحريات الجماعات المحلية في الجزائر مقارنة مع فرنسا، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، جامعة أبوبكر بلقايد ـ تلمسان ـ الجزائر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، الموسم الجامعي 2017 ـ 2018.

- **الرسائل:**

- فضيلة مختاري، "تظام البلدية ـ دراسة مقارنة بين الجزائر وفرنسا، رسالة لنيل دبلوم الماستر في القانون العام والعلوم السياسية، تخصص إدارة محلية، جامعة محمد بوضياف المسيلة بالجزائر، كلية الحقوق، الموسم الجامعي 2018 ـ 2019؛
- ابتسام عميور، "نظام الوصاية الإدارية ودورها في دينامية الأقاليم"، رسالة لنيل دبلوم الماستر في القانون العام، تخصص الإدارة العامة والقانون وتسيير الأقاليم، جامعة قسنطينة 1 بالجزائر، كلية الحقوق، الموسم الجامعي 2012 ـ 2013.

المراجع باللغة الفرنسية:

الكتب:

- Jean waline, Droit administratif, Éditions Dalloz, 27 édition, 2018;
- André Legrand, Céline Wiener, Le droit public, Formation Administration, Concours, LadocumentationFrançaise, Édition 2017;
- Marc Thoumelou, Collectivités territoriales Quel avenir? La Documentation française, 2e édition 2016;
- Matthieu Houser, Les finances publiques aux concours, Formation Administration Concours, La documentation Française, Édition 2016;
- Stéphanie Damarey, L'essentiel des Finances publiques, Les CARRés 8e édition 2020;

النصوص القانونية:

- la constitution francaise du 4 Octobre 1958. JORF N 612;
- loi n°82-213 du 02 mars 1982, relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions, modifié par loi n°96-142 du 21 février 1996, JORF, du 24 février 1996;
- Loi n 86-16 6 janvier 1986 relative à l'organisation des régions et portant modification de dispositions relative au fonctionnement des conseils généraux, JORF du 08 janvier 1986;
- Loi n 85-97 janvier 1985 modifiant et complétant la 83-663 juillet 1983, portant dispositions divers relatives aux rapports entre l'Etat et les collectivités territoriales, JORF du 26 janvier 1985;

- Loi n 85-692 du 10 juillet 1985 modifiant le code électorale et relative à L'élection des conseillers régionaux, JORF n 0159 du 11 juillet 1985;
- la loi n 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les département,les régions et l'Etat, JORF du 23 juillet 1983;
- Code général des collectivités territoriales.

مواقع إلكترونية:

- www.legifrance.Gou.fr **تاريخ الاطلاع : 2023/02/02، على الساعة 16:30**
- https://www.vie-publique.fr **تاريخ الاطلاع : 2023/02/02، على الساعة 16:30**

تاريخ الاطلاع : 2023/01/22، على https://lululataupe.com/decouverte/geographie/399-carte-regions-dom **الساعة 16:30**