المبحث الثالث

الادرة المحلية في فرنسا

اولاً – نشأة وتطور الادارة المحلية

تُعد تجربة الإدارة المحلية في فرنسا من أهم تجارب الحكم المحلي نظراً لقدمها وصلاحياتها وأدائها ، ويعود تاريخها الى عهد الملكية الذي قضى على امتيازات امراء الاقطاع بطريقة تدريجية ، وساد فيه نوع من الإدارة المحلية في عموم فرنسا يتركز حول جباية الضرائب والأمن، بيد أنَّ هذهِ الادارة المحلية لم تكن ديمقراطية بالمعنى المتعارف عليه . وعند قيام الثورة الفرنسية عام 1789م ، وقيام الجمهورية قُسمت فرنسا الى (83) قسماً إدارياً "محافظة" ، قسمت بدورها الى (44) ألفاً من الوحدات الإدارية الصغرى التي اطلق عليها اسم البلديات "الكوميونات" ، ومنحت هذهِ الأخيرة قدراً من الحكم الذاتي ويتولى إدارة كل منها عمدة ومجلس منتخب[1] .

تطورت هذهِ التقسيمات عندما تولى نابليون بونابرت السلطة ، وأعاد النظر بها عام 1800م ، وأعاد تقسيم الجمهورية الى (89) محافظة بدلاً من (83) ، ويرأس كل منها محافظ يتم تعيينه من قبل الحكومة المركزية ، ويتبع وزير الداخلية ، ومن ثم قسمت المحافظات الى وحدات أصغر هي البلدية "الكوميون" التي تُعد الوحدات المحلية الاصغر ، وصارت عضويتها تتم بالإنتخاب عام 1831م ، وهؤلاء الاعضاء صار لهم حق انتخاب رؤساء البلديات من بينهم بدلاً من تعيينهم من الحكومة المركزية وذلك ابتداءً من عام 1881م ، ومنحت المجالس البلدية صلاحيات تنفيذية أكبر منذ عام 1884م[2] .

واستمر العمل بهذا النمط الى عام 1982م حينما صدر قانون اللامركزية الذي أوجد نظاماً لتجمعات مناطقية وأعطى المحافظات والمقاطعات سلطة تنفيذية من مجلس المحافظة وليس من رئيس الجمهورية[3] .

---

1 – مصطفى الجندي ، الحكم المحلي والديمقراطية ، (الاسكندرية : منشأة المعارف ، 1967)، ص 122 .

2 – مساعد حمد الصالحي ، تاريخ الادارة المحلية في فرنسا ، متاح على الرابط : www.elsyasi.com/print_article.aspx?id=1415 (26/2/2013)

3 – محمد نور اكرم صوفي ، اساليب تنظيم الادارة المحلية ومستوياتها نماذج عالمية ومحلية ، الملتقى العربي الاول : "نظم الادارة المحلية في الوطن العربي" ، (صلالة : جامعة الدول العربية ، المنظمة العربية للتنمية الادارية ، 18–20 آب 2003) ، ص 18 .

وبقيت التقسيمات الادارية التي أقرها هذا القانون معمولاً بها الى الوقت الحاضر بغض النظر عن تطور أعداد البلديات ونوع الأعمال التي تقوم بها أو تؤديها .

ثانياً – مستويات الادارة المحلية

هناك عدة تقسيمات لمستويات الإدارة المحلية في فرنسا، بحيث تم في التقسيم الأول توزيع أراضي الدولة الفرنسية بموجب القانون رقم (213) لسنة 1982 الى اقاليم ومحافظات وبلديات، تتضمن الاقاليم ما بين (4 الى 6) محافظات ، وتوزع المحافظات الى وحدات إدارية أدنى هي البلديات ، ويوجد تقسيم آخر للوحدات الإدارية من حيث التطور عندما وزعها الى أربع مراتب هي محافظات المرتبة الممتازة ومحافظات المرتبة الاولى والمرتبة الثانية والثالثة . بيد أنَّ هذا التقسيم ليس ذا أهمية قانونية فيما يتعلق بالصلاحيات والحقوق القانونية والادارية ، فكل المحافظات لها سلطة واحدة من حيث النوع والمكان[4] .

بينما جاءت المادة 72 من الدستور الفرنسي لعام 1958 باعتبار "المجتمعات المحلية في الجمهورية الفرنسية هي البلديات والمقاطعات والاقاليم والمجتمعات ذات الوضع الخاص والمجتمعات الاقليمية ما وراء البحار ، وأي مجتمع محلي آخر أُنشأ، إذا لزم الامر ، بهدف استبدال واحداً أو أكثر من المجتمعات المنصوص عليها في هذه الفقرة يتم انشاؤه بموجب القانون"[5] .

ثالثاً – وحدات الادارة المحلية

يتضمن نظام الإدارة المحلية في فرنسا عدد من الوحدات المحلية في الدولة ، يمكن توضيحها بما يأتي :

1- **الأقاليم أو المناطق Regions** ، تُشكل الاقاليم أكبر الوحدات المحلية في فرنسا ، وتشكلت هذهِ الاقاليم عام 1955م من أجل التخطيط الاقليمي للمدن والبلدات المختلفة ، بيد أنها لم تدرج ضمن التقسيمات المحلية الى عام 1982م ، عندما منحت الشخصية المعنوية واعترف بها على أنها المستوى

---

4 – علي مهدي علي العلوي ، الرقابة على اعمال الادارة المحلية وهيئاتها في الجمهورية اليمنية ، رسالة ماجستير ، (القاهرة : معهد البحوث والدراسات العربية ، 2005) ، ص 62 – 63 .

5 – المادة (72) من الدستور الفرنسي لعام 1958 (المعدل 2008) .

الأول من مستويات السلطات المحلية ، ويوجد في فرنسا 27 اقليماً 22 منها داخل فرنسا و5 اقاليم في أعالي البحار[6] ، وهي على الشكل الآتي :

جدول الاقاليم الفرنسية[7]

الأقاليم الداخلية	أقاليم في أعالي البحار
الزاس ، اكيتانيا ، اوفرن ، نورماندي السفلى ، بورغونيا ، بريتاني ، سانتر ، شامبان اردان ، كورسيكا ، فرانش كومته ، نورماندي العليا ، إيل دي فرانس ، لانكدو ، روسيم ، ليموزا ، لورين ، ميدي بيرينه ، شمال كاليه ، وادي اللوار، بيكاردي ، بواتو– شارنت ، الالب وكوت دازور ، رون – ألب	جزر جوادلوب ، مارتينيك ، ما يوت ، جويانا الفرنسية ، ريونيون

تكون إدارة الإقليم من مجلس منتخب يتراوح عدد أعضائه بين 25–50 عضواً ، بحسب أهمية الإقليم وعدد دوائره ، ويتم اختيار رئيس الإقليم باتفاق أعضاء مجلسه لمدة 3 سنوات كما يُنتخب نصف أعضاء المجلس كل 3 سنوات[8] .

2– **المحافظات Departments** ، تُشكل المحافظات المستوى الثاني من مستويات الإدارة المحلية في فرنسا ، ويوجد في فرنسا 100 محافظة 96 منها داخل فرنسا الأم و 4 في أقاليم أعالي البحار ، ونشأت هذهِ المحافظات منذ عام 1789م ، وتم تطويرها من اللامركزية الجزئية للسلطة المحلية الى إعطائها كامل الصلاحيات الخاصة بها منذ عام 1982 ، وأدت هذهِ المحافظات دوراً بارزاً في إدارة البلاد والتنظيم الجغرافي[9] .

---

6 – مساعد حمد الصالحي ، إصلاح الإدارة المحلية منذ مطلع الثمانينات في فرنسا ، متاح على الرابط : www.elsyasi.com/article_detail.aspx?id=1414 (26/2/2013)

7 – يُنظر : مساعد حمد الصالحي ، إصلاح الإدارة المحلية منذ مطلع الثمانينات في فرنسا ، مصدر سبق ذكره. وكذلك يُنظر : ويكيبيديا – الموسوعة الحرة ، مناطق فرنسا ، متاح على الرابط : https://ar.wikipedia.org/wiki/%D9%85%D9%86%D8%A7%D8%B7%D9%82_%D9%81%D8%B1%D9%86%D8%B3%D8%A7 (26/2/2013)

8 – مساعد حمد الصالحي ، إصلاح الإدارة المحلية منذ مطلع الثمانينات في فرنسا ، مصدر سبق ذكره .

9 – ايمن عقل (تحرير) ، المجالس الشعبية الواقع .. المشكلة .. الحل ، (القاهرة : مركز ماعت للدراسات الحقوقية والدستورية ومؤسسة المستقبل ، 2009) ، ص39.

والمحافظات بدورها تحتوي على البلديات فهناك محافظات تضم (106) بلدية بينما اخرى تضم (900) بلدية ، وتبلغ مساحة المحافظات في المتوسط 20,363 ميل مربع ، وتتميز المحافظات الفرنسية بميزتين هما :

- تمثل المحافظة وحدة لامركزية تتمتع بالشخصية المعنوية ويقوم على ادارتها مجلس المحافظة .
- تمثل المحافظة وحدة إدارية مركزية يتولى إدارتها بهذه الصفة المحافظ .

فضلاً عن ذلك تتسم المحافظات من حيث حجم السكان بالتفاوت الكبير ، إذ إنَّ هناك محافظات تضم أقل من (100,000) مئة ألف نسمة وأخرى تفوق (1,000,000) مليون نسمة، ويسري هذا التفاوت على انشطتها الاقتصادية ومستوياتها الاجتماعية[10] .

ويتولى إدارة المحافظة كل من : **مجلس المحافظة** وهو مجلس منتخب بشكل مباشر من المواطنين ، ولمدة 6 سنوات على أن يتم ذلك بانتخاب نصف الأعضاء كل 3 سنوات لتغيير نصف المجلس ، وهذا المجلس ينتخب رئيساً له من بين أعضائه ولمدة 3 سنوات ، ويختلف عدد أعضاء المجلس من محافظة الى أخرى[11].

و**المحافظ** الذي يمثل الدولة ويطلق عليه لقب "مفوض الجمهورية" ويعين بمرسوم من مجلس الوزراء ويعبر عن وجهة نظر الدولة أمام مجلس المحافظة ، ويمارس صلاحياته ممثلاً للسلطة المركزية . والجهة الثالثة هي **لجنة المحافظة** التي تُشكل بالانتخاب من بين أعضاء المجلس وتقوم بإنتخاب رئيساً لها ، ومهمتها تأدية اعمال مجلس المحافظة ما بين دورات الانعقاد ، مثلما تقوم بإبداء الرأي في بعض المسائل التي تعرض على المجلس[12] .

---

10 – أحمد بلجيلالي ، اشكالية عجز ميزانية البلديات – دراسة تطبيقية لبلديات : جيلالي بن عمار – سيدي علي هلال – ثرطوفة بولاية تيارت ، رسالة ماجستير ، (تلمسان : جامعة ابي بكر بلقايد ، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير والعلوم التجارية ، 2010/2009) ، ص 28 .

11 – مساعد حمد الصالحي ، اصلاح الادارة المحلية منذ مطلع الثمانينات في فرنسا ، مصدر سبق ذكره .

12 – خالد الزعبي ، انواع عضوية المجالس المحلية – دراسة مقارنة ، ص 187 – 189 ، متاح على الرابط : http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/arado/unpan023949.pdf

3- **البلديات (الكوميونات Communes)** ، تُعد البلديات المستوى الثالث والأدنى من مستويات الإدارة المحلية في فرنسا ، ويمكن للبلدية أن تكون مدينة من 2 مليونين نسمة أو مجرد قرية صغيرة تتكون من عشرة اشخاص ، ويشمل التقسيم البلدي كل الاراضي الفرنسية[13] .

ويعود ظهور مصطلح "البلدية" في فرنسا الى القرن الثاني عشر الميلادي أما مصطلح "كوميون" باللاتينية Communia فقد استخدم عام 1789، ويعني حشد صغير من الناس يتشاركون في الحياة والعيش سوية . ويوجد في فرنسا 36781 بلدية ، 36569 منها في فرنسا ذاتها و212 بلدية في الأقاليم الفرنسية في أعالي البحار ، الأمر الذي يجعل عدد البلديات في فرنسا أعلى بكثير من أي بلد أوروبي آخر[14] .

وتتكون إدارة البلدية من المجلس المحلي الذي يُعد الجهاز الاساس في البلدية ويتشكل من مجموعة من الأعضاء يتم انتخابهم بالاقتراع العام والمباشر بوساطة سكان البلدية ، وتشكل البلدية دائرة انتخابية واحدة ، أما رئيس البلدية فهو المسؤول الاعلى فيها ، ويكون اختياره هو ومساعديه عن طريق انتخابهم من بين أعضاء المجلس البلدي في أول اجتماع يعقده المجلس بعد انتخابه[15] .

وتُعد البلديات القاعدة الاساسية لنظام الادارة المحلية في النظام الفرنسي ، وتتماثل جميع البلديات الفرنسية من حيث النظام القانوني والاداري سواء كانت ريفية أو حضرية كبيرة أو صغيرة ، ولكنها تختلف من حيث صفاتها وطبيعتها ، كون أغلب البلديات ذات نشاط زراعي بينما يوجد غيرها ذات طابع صناعي وبلديات اخرى ذات طابع تجاري[16] .

فضلاً عن هذه الوحدات المحلية التي تم التطرق اليها توجد وحدات محلية أخرى، أهمها : نقابات البلديات والمراكز الحضرية والمجتمعات الحضرية ، وتدار هذه الوحدات من مجالس خاصة بها تُنظم بموجب القانون[17] .

---

13 – للمزيد من التفاصيل يُنظر : ويكيبيديا – الموسوعة الحرة ، بلديات فرنسا ، متاح على الرابط : ar.wikipedia.org/wiki/بلديات–فرنسا

14 – مساعد حمد الصالحي ، اصلاح الادارة المحلية منذ مطلع الثمانينات في فرنسا ، مصدر سبق ذكره .

15 – خالد الزعبي ، مصدر سبق ذكره ، ص 187 .

16 – احمد بلجيلالي ، مصدر سبق ذكره ، ص 28 .

17 – يُنظر : خالد الزعبي ، مصدر سبق ذكره ، ص 188 .

رابعاً – اختصاصات الادارات المحلية

بيّن الدستور الفرنسي لعام 1958 (المعدل 2008) اختصاصات وصلاحيات الوحدات المحلية والبلديات بموجب المادة 72 التي نصت على أنّه : "يمكن للمجتمعات المحلية أن تتخذ القرارات في كل المسائل التي تنشأ بموجب ممارستها في إطار اختصاصها بأفضل طريقة ممكنة ، وفي الشروط المنصوص عليها في النظام الاساسي ، تكون هذهِ المجتمعات ذات حكم ذاتي من خلال المجالس المنتخبة وتكون لها الصلاحية في إعداد اللوائح التي تندرج ضمن اختصاصها"[18] .

وهذا الأسلوب يقوم على عدم تحديد اختصاصات الهيئات المحلية ويستند على المبدأ العام الذي يعد أن الشؤون المحلية جميعها هي من اختصاص الإدارات المحلية ويترك لها أن تبادر في تحديد اختصاصاتها من خلال تعرضها لجميع القضايا والمواضيع التي تُعد داخلة في الشأن المحلي ، ولكن ذلك بطبيعة الحال تحت إشراف ورقابة السلطة المركزية والقضاء[19] .

ويمكن إدراج أهم اختصاصات الهيئات المحلية بما يأتي:

1- اختصاصات مجالس الأقاليم ، وتكون اختصاصاته ذات طابع اقتصادي في الاغلب، وتتمثل بـ :

- تقديم التوصيات الخاصة بالمساعدات المركزية للاستثمارات المحلية .
- تشترك في تنفيذ المشاريع الاقتصادية والاجتماعية والثقافية في هذه الأقاليم .
- إنشاء مؤسسات عامة مشتركة فيما بينها تحقيقاً للنفع العام[20] .
- المسؤولية عن التخطيط الاقليمي والتخطيط الريفي والحضري .
- التنمية الاقتصادية .
- التدريب المهني .
- تحمل تكلفة تشغيل وعمل البنى التحتية للتعليم "المدارس الثانوية والجامعات والبحوث"[21].

---

18 – المادة 72 من الدستور الفرنسي النافذ لعام 1958 (المعدل 2008) .

19 – خالد قباني ، اللامركزية ومسألة تطبيقها في لبنان ، (بيروت–باريس : منشورات عويدات ومنشورات بحر المتوسط ، 1981) ، ص74 .

20 – موقع السلطة المحلية ، الحكم المحلي في فرنسا وبريطانيا من منظور مقارن ، متاح على الرابط :
http://affaires-locales.blogspot.com/2015/11/blog-post_34.html (18/7/2016)

21 – ايمن عقل (تحرير) ، مصدر سبق ذكره ، ص 39 .

2- اختصاصات مجالس المحافظات ، وأهمها :

- تتولى تنظيم سير العمل في المحافظة .
- متابعة عمل الهيئات المحلية الواقعة في نطاقها .
- إنشاء هيئات عامة مشتركة لتقديم المساعدة الفنية والتقنية للبلديات .
- تصادق على الميزانية التخطيطية للمحافظة وتعمل على تنفيذها .
- إنشاء المرافق العامة المحلية للمنفعة العامة[22] .
- عمل وصيانة الطرق السريعة داخل المحافظة .
- تقديم خدمات للمحافظة متعلقة بالتعليم المتوسط والكليات .
- تقديم المساعدات العامة وخدمات الترفيه .
- تطوير المناطق الريفية والاهتمام بالقضايا البيئية في المحافظة .
- الاهتمام بالأماكن السياحية[23] .

3- المجلس البلدي ، وله العديد من الاختصاصات في الشؤون المحلية ، أهمها :

- إعداد وإقرار الميزانية المحلية .
- إعداد وإقرار الخطط المحلية وبرامج التنمية .
- إنشاء المشروعات والمرافق المحلية الانتاجية وفقاً للخطط المحلية .
- إنشاء المشروعات والمرافق الخدماتية بكل صورها كالمدارس والمستشفيات والطرق والجسور والمخازن .
- المساهمة في استصلاح الأراضي الزراعية والحفاظ على البيئة الزراعية .
- إدارة العملية الانتاجية المحلية وإنشاء المعامل والمصانع المحلية لتحقيق الاكتفاء للسكان المحليين[24] .
- الإشراف على صيانة مباني المدارس "الحضانة والابتدائية" وتعيين المستخدمين ومتابعتهم .
- تأمين وسائل النقل والمواصلات .

---

22 – بوحنية قوي ، الإدارة المحلية من منظور مقارن – دراسة في بعض التطبيقات في فرنسا وبريطانيا والجزائر، متاح على الرابط : Bouhanid.com/news.php?action=vew&id=81 (2013/2/27)

23 – مساعد حمد الصالحي ، اصلاح الادارة المحلية منذ مطلع الثمانينات في فرنسا ، مصدر سبق ذكره .

24 – علي مهدي علي العلوي ، مصدر سبق ذكره ، ص 64-65 .

- الرعاية الصحية والاجتماعية .
- منح رخص البناء وفق الشروط والمواصفات القانونية ومتابعتها .
- مراقبة قيام الموظفين بواجبهم على أفضل وجه فيما يخص السجل المدني كمنح وتجديد جواز سفر أو هوية أو شهادة ميلاد .
- الخدمات الشرطية وحفظ الامن في حدود البلدية[25] .

خامساً – العلاقة بين الحكومة المركزية والادارات المحلية

يُعد الاستقلال المبدأ الاساسي الذي يقوم عليه نظام الادارة المحلية في فرنسا ، وترسخ هذا الاستقلال بصدور قانون 82 – 213 الصادر في 2 آذار 1982 الذي استعاض عن نظام الوصاية الادارية الذي كان معمولاً به سابقاً بنظام الرقابة القضائية ، بحيث وحد نظام الرقابة ليُمارس بالطريقة نفسها على كل من البلدية والمحافظة والاقليم ، إذ نص القانون 82–213 على أنَّ القرارات الصادرة عن الهيئات الاقليمية نافذة بمجرد نشرها او تبليغها ، وعلى ممثل الدولة رفع دعوى إلغاء القرار الذي يرى بأنه غير شرعي أمام القضاء الإداري ، وللقضاء الإداري سلطة الفصل في الدعوى ، وكذلك وقف تنفيذ القرارات الإدارية لا سيما إذا ما كان الأمر يتعلق بمجال العمران والصفقات العمومية أو المساس بالحريات العامة أو الحياة الخاصة بالأفراد[26] .

وللسلطات المركزية حق الرقابة الشاملة على الهيئات المحلية وأعضائها من حيث التصرفات والاعمال ، وهذه الرقابة تتضمن رقابة على أعضاء هذه الهيئات وموظفيها ولها الحق في حل الهيئات أو وقفها عن العمل وحق تعيين الموظفين وتأديبهم ، بينما تتضمن الرقابة على الأعمال صلاحية التصديق على القرارات والأعمال الصادرة وإلغاء ما تراه مخالفاً منها ، فضلاً عن حقها في الحلول محل الهيئات المحلية في اتخاذ بعض التصرفات[27] ، كما تمتلك الحكومة المركزية ممثلاً لها في المجتمعات المحلية تكون مهمته تحقيق المصالح الوطنية والرقابة الإدارية واحترام القوانين[28] .

---

25 – بوحنية قوي ، مصدر سبق ذكره .

26 – عبد الحليم بن مشري ، نظام الرقابة الادارية على الجماعات المحلية في الجزائر ، مجلة الاجتهاد القضائي، العدد 6 ، (بسكرة : جامعة محمد خيضر بسكرة ، 2009) ، ص 110 .

27 – عبد الغني بسيوني عبد الله ، التنظيم الاداري – دراسة مقارنة للتنظيم الاداري الرسمي والتنظيم غير الرسمي ، (الاسكندرية : منشأة المعارف ، 2004) ، ص 95 .

28 – المادة (72) من الدستور الفرنسي لعام 1985 (المعدل 2008) .

كما أنَّ الرقابة على الميزانية وتسييرها ، تقوم به هيئات قضائية متخصصة ، وهي الغرف الجهوية للمحاسبة ، التي تقوم برقابة توجيهية في أصلها ، وذلك لتقديم نماذج واقتراحات التصحيح الى الآجال المحددة قانوناً ، ويحل ممثل الدولة محل هذه المجالس للقيام بالتصحيحات اللازمة تنفيذاً لقرار الغرفة الجهوية للمحاسبة[29] .

ولكن للإدارة المحلية حق الطعن في قرارات السلطة المركزية في حال تجاوزها في حدودها للرقابة الادارية إما عن طريق المحكمة الادارية سواء بالالتماس أو الشكوى وإما بوساطة الطعن القضائي في هذه القرارات[30] .

29 – عبد الحليم بن مشري ، مصدر سبق ذكره ، ص 110–111 .

30 – عبد الغني بسيوني عبد الله ، مصدر سبق ذكره ، ص 95 .