บทที่ 1

แนวความคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ

การกระจายอำนาจการปกครองไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของฝรั่งเศสนั้น มีประวัติความเป็นมาอันยาวนาน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้ง 3 รูปแบบ คือ เทศบาล (commune) จังหวัด (département) และภาค (région) ต่างก็มีวิวัฒนาการที่แตกต่างกันไป กล่าวคือ เทศบาลนั้นมีที่มาที่สามารถย้อนไปได้จนถึงสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์ก่อนการปฏิวัติครั้งใหญ่ในปี ค.ศ. 1789 จังหวัดเป็นผลพวงอันเกิดมาจากการปฏิวัติในปี ค.ศ. 1789 ส่วนภาคนั้นเพิ่งเกิดขึ้นในปี ค.ศ. 1982 นี่เอง

คำว่า "การกระจายอำนาจการปกครอง" (décentralisation) นั้น มิได้ปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญของฝรั่งเศสฉบับปัจจุบัน (ฉบับปี ค.ศ. 1958) แต่อย่างใด แต่มีคำอยู่สองคำที่ปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญ คือ คำว่า collectivité territoriale และ collectivité locale คำทั้งสองคำนี้หมายความถึง **"องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น"** ซึ่งปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญ 3 มาตราด้วยกัน กล่าวคือ ในมาตราแรกนั้น คือ มาตรา 24 วรรค 3 แห่งรัฐธรรมนูญที่บัญญัติว่า

วุฒิสภาเป็นตัวแทนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในสาธารณรัฐ [11] ในมาตราต่อมา คือ มาตรา 34 วรรค 4 แห่งรัฐธรรมนูญได้บัญญัติไว้ว่า **"กฎหมายกำหนดหลักการที่สำคัญในเรื่อง.....การปกครองตนเอง อำนาจหน้าที่และรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น"** [12] และในกรณีสุดท้าย มาตรา 72 แห่งรัฐธรรมนูญได้กล่าวถึงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (collectivité territoriale) ไว้ว่า ได้แก่ เทศบาล (communes) จังหวัด (départements) และดินแดนโพ้นทะเล (territoires d' outre-mer) ซึ่งจะต้องจัดตั้งขึ้นโดยรัฐบัญญัติ (loi) และนอกจากนี้ ในวรรคสองของมาตราดังกล่าวยังบัญญัติถึงหลักการสำคัญขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ว่า **"องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเหล่านี้มีอำนาจที่จะบริหารงานของตนเองได้อย่างอิสระ โดยมีสภาท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้งและภายใต้เงื่อนไขที่กฎหมายกำหนด"** [13]

จากหลักการสำคัญขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่บัญญัติไว้ในมาตรา 72 แสดงให้เห็นถึงความสอดคล้องกับหลักการกระจายอำนาจ (décentralisation) คือ ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบริหารงานได้อย่างอิสระ (จากส่วนกลาง) แต่อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาถึงมาตราต่าง ๆ ในรัฐธรรมนูญแล้วจะเห็นได้ว่า หลักความเป็นอิสระในการบริหารงานมี**ข้อจำกัด**อยู่ในมาตราต่าง ๆ หลายประการ เช่น การเป็นสาธารณรัฐที่แบ่งแยกไม่ได้ของประเทศฝรั่งเศสตามมาตรา 1 หลักว่าด้วยอำนาจอธิปไตยของชาติตามมาตรา 2 หรือแม้กระทั่งในมาตรา 72 วรรคท้ายเองก็ได้บัญญัติไว้ว่า **"ในจังหวัดและดินแดนต่าง ๆ ให้มีผู้แทนของรัฐบาลทำหน้าที่ดูแลรักษาผลประโยชน์ของชาติ กำกับดูแลการบริหารงานและดูแลให้มีการเคารพต่อกฎหมาย"** [14]

---

[11] "le Sénat assure la représentation **des collectivités territoriales** de la République"

[12] "la loi détermine les principes fondamentaux… de la libre administrative **des collectivités locales,** de leurs compétences et de leurs ressources"

[13] "les collectivités s' administrent librement par des conseils élus et dans les conditions prévues par la loi"

[14] "Dans les départements et territoires, le délégué du Gouvernement à la charge des intérêts nationaux, du contrôle administratif et du respect des lois"

จากบทบัญญัติในมาตราต่าง ๆ ดังกล่าวมาทั้งหมดจะเห็นได้ว่า แม้รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันจะมิได้กล่าวถึงหลักการกระจายอำนาจไว้โดยตรงก็ตาม แต่รัฐธรรมนูญก็แสดงให้เห็นถึงระบบการกระจายอำนาจการปกครองไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นว่าเป็นสิ่งที่ดำเนินการกันอยู่ในประเทศฝรั่งเศส โดยมีทั้งระบบการกระจายอำนาจและการกำกับดูแลการกระจายอำนาจ

1.1 หลักทั่วไปของการกระจายอำนาจ

ข้อพิจารณาสำหรับการกระจายอำนาจนั้นมีอยู่หลายประการ แต่อย่างไรก็ตาม มีข้อพิจารณาที่สำคัญ ๆ อยู่ 3 ประการด้วยกัน คือ องค์กรที่จะนำมากระจายอำนาจ วัตถุประสงค์ของการกระจายอำนาจ และประชาธิปไตยกับการกระจายอำนาจ

1.1.1 องค์กรที่จะนำมากระจายอำนาจ ดังได้กล่าวมาแล้วในตอนต้นว่า รัฐธรรมนูญฝรั่งเศสได้กล่าวถึงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยใช้คำสองคำ คือ collectivité locale ในมาตรา 34 วรรค 4 และใช้คำว่า collectivité territoriale ในมาตรา 24 และมาตรา 72 คำทั้งสองคำนี้ ไม่ใช่คำที่มีความหมายเหมือนกันเสียทีเดียว เพราะคำหลังมีความหมายที่กว้างกว่าคำแรก กล่าวคือ ในมาตรา 34 ซึ่งเป็นมาตราที่กำหนดถึงอำนาจของรัฐสภาในการตรากฎหมาย (loi) ได้ใช้คำว่า collectivité locale ในความหมายแบบดั้งเดิม (sens traditionnel) ซึ่งจำกัดอยู่เฉพาะเทศบาล (commune) และจังหวัด (département) เท่านั้น ส่วนดินแดนโพ้นทะเล (territoire d' outre-mer) นั้น รัฐธรรมนูญได้ **"แยก"** มาบัญญัติไว้ในมาตรา 74 ถึงการจัดตั้งดินแดนโพ้นทะเลว่าต้องออกเป็นกฎหมายธรรมดาและกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ (loi organique) และนอกจากนี้ ในหมวด 12 ของรัฐธรรมนูญอันเป็นหมวดที่

เกี่ยวกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งใช้คำว่า collectivité territoriale ก็ได้กล่าวรวมไปถึงเทศบาล จังหวัด และดินแดนโพ้นทะเล ซึ่งแสดงให้เห็นถึงความหมายของคำที่กว้างกว่าที่ใช้ในมาตรา 34 ซึ่งหมายความเฉพาะเทศบาลและจังหวัดเท่านั้น

ดังนั้น องค์กรกระจายอำนาจของประเทศฝรั่งเศสจึงได้แก่ เทศบาล จังหวัด ดินแดนโพ้นทะเล และองค์กรกระจายอำนาจอื่น ๆ ที่จะได้มีกฎหมายจัดตั้งต่อไป (toute autre collectivité territoriale est crée par la loi) โดยคำว่าองค์กรกระจายอำนาจอื่น ๆ ที่จะได้มีกฎหมายจัดตั้งต่อไปนั้น อาจหมายความถึงการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ เช่น รัฐบัญญัติลงวันที่ 24 ธันวาคม ค.ศ. 1976 จัดตั้งเกาะ Mayotte ให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งสาธารณรัฐ (collectivité territoriale de la République) หรือหมายความถึงการจัดตั้งประเภทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขึ้นมาใหม่ดังเช่นในกรณีที่กฎหมายเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ ลงวันที่ 2 มีนาคม ค.ศ. 1982 ได้จัดตั้งภาค (région) ให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบใหม่ เป็นต้น [15]

1.1.2 วัตถุประสงค์ของการกระจายอำนาจ การกระจายอำนาจมีวัตถุประสงค์ที่สำคัญ คือ ให้อิสระและเสรีภาพแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การให้อิสระในการบริหารงานแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น มีความจำเป็นที่จะต้อง **"ยอมรับ"** หรือ **"แสดงให้เห็น"** ในเบื้องต้นก่อนว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น **"มีอยู่"** จริง ดังนั้น จึงมีการมอบสถานะทางกฎหมายให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยการกำหนดให้เป็น **"นิติบุคคล"** [16] ก่อนการมอบสถานะนิติบุคคลให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนี้สอดรับกับที่

---

[15] François et Yves LUCHAIRE, **Le Droit de la Décentralisation,** PUF, Paris 1983, p. 76-78.

[16] เรื่องเดียวกัน, หน้า 78.

บัญญัติไว้ในมาตรา 34 วรรค 4 แห่งรัฐธรรมนูญที่กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถปกครองตนเอง มีอำนาจหน้าที่และรายได้ของตนเอง ซึ่งจะสามารถดำเนินการดังกล่าวได้ก็จะต้องมีฐานะเป็นนิติบุคคล แต่อย่างไรก็ตาม การเป็นนิติบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเหล่านั้นไม่ได้เป็นหลักประกันว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเหล่านั้นจะคงอยู่ตลอดไป มีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับเทศบาลจำนวนมากที่ถูกยุบเลิกหรืออาจมีการเปลี่ยนสถานะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจากดินแดนโพ้นทะเลมาเป็นจังหวัดได้ ดังเช่นกรณีของดินแดนโพ้นทะเล Saint-Pierre-et-Miquelon ที่ต่อมารัฐบัญญัติลงวันที่ 19 กรกฎาคม ค.ศ. 1976 ได้เปลี่ยนสถานะให้เป็นจังหวัด [17]

1.1.3 ประชาธิปไตยกับการกระจายอำนาจ การกระจายอำนาจต้องเป็นไปตามหลักการพื้นฐานแห่งประชาธิปไตย คือ สภาท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้ง ซึ่งหลักดังกล่าวบัญญัติไว้ในมาตรา 72 แห่งรัฐธรรมนูญว่า **"องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจที่จะบริหารงานของตนเองได้อย่างอิสระ โดยมีสภาท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้งและภายใต้เงื่อนไขที่กฎหมายกำหนด"**

1.2 ขอบเขตของการกระจายอำนาจ

การกระจายอำนาจการปกครองของรัฐไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น แม้จะมีการมอบอำนาจบางประการให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปก็ตาม แต่ก็มีข้อจำกัดอยู่หลายประการด้วยกัน คือ

1.2.1 โครงสร้างของรัฐ มาตรา 1 แห่งรัฐธรรมนูญฝรั่งเศสบัญญัติไว้ชัดเจนว่า ฝรั่งเศสเป็นสาธารณรัฐที่แบ่งแยกมิได้ (La France est une

---

[17] เรื่องเดียวกัน, หน้า 80.

République indivisible) ซึ่งหมายความถึงโครงสร้างของประเทศฝรั่งเศสมิได้เป็นโครงสร้างแบบสหพันธรัฐ (un Etat fédéral)

ความเป็นรัฐเดี่ยวของฝรั่งเศสเกิดขึ้นมาตั้งแต่สมัยปฏิวัติครั้งใหญ่ โดยรัฐธรรมนูญฉบับลงวันที่ 25 กันยายน ค.ศ. 1792 ได้กล่าวไว้ชัดเจนว่า สาธารณรัฐฝรั่งเศสเป็นหนึ่งเดียวและแบ่งแยกมิได้ หลักดังกล่าวได้นำมาบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญฝรั่งเศสทุกฉบับ ดังนั้น การกระจายอำนาจจึงไม่สามารถที่จะทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรูปแบบหรือสถานะเช่นเดียวกับรัฐได้

1.2.2 อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ในมาตรา 34 ว่า การปกครองตนเอง อำนาจหน้าที่และรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องตราเป็นกฎหมายระดับรัฐบัญญัติ (loi) ซึ่งหมายความว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีอำนาจหน้าที่ได้ก็แต่โดยรัฐสภาเท่านั้นที่จะตรากฎหมายมอบอำนาจหน้าที่เหล่านั้นให้ ดังนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงไม่สามารถที่จะสร้างกฎเกณฑ์ของตนเองขึ้นมากำหนดอำนาจหน้าที่ของตนเองได้โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีที่บัญญัติไว้ในมาตรา 34 คือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถกำหนดกฎเกณฑ์เกี่ยวกับระบบการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่น การบริหารงาน อำนาจหน้าที่หรือรายได้ของตนเองได้

นอกจากนี้แล้ว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังไม่สามารถที่จะใช้อำนาจอื่นขององค์กรของรัฐโดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ว่าเป็นของประมุขของรัฐ เช่น การทำข้อตกลงระหว่างประเทศ หรือในกรณีที่เป็นการเข้าไปแทรกแซงการใช้อำนาจของกระบวนการยุติธรรม ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถเข้าไปยุ่งเกี่ยวหรือมีอำนาจทางยุติธรรมได้ เช่น ศาลยุติธรรมหรือศาลปกครอง เป็นต้น [18]

[18] เรื่องเดียวกัน, หน้า 90.

1.2.3 อำนาจหน้าที่ของผู้แทนรัฐบาล มาตรา 72 วรรค 3 แห่งรัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ว่า **"ในจังหวัดและดินแดนต่าง ๆ ให้มีผู้แทนของรัฐบาลทำหน้าที่ดูแลรักษาผลประโยชน์ของชาติ กำกับดูแลการบริหารงานและดูแลให้มีการเคารพต่อกฎหมาย"**

คำว่า **"ทำหน้าที่ดูแลรักษาผลประโยชน์ของชาติ"** และคำว่า **"การเคารพต่อกฎหมายนั้น"** เป็นภารกิจสำคัญของผู้แทนรัฐบาล (le délégué du Gouvernement) ที่จะต้องดำเนินการต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทจังหวัดและดินแดนต่าง ๆ รัฐธรรมนูญมิได้กำหนดไว้ว่า ผู้แทนรัฐบาลเหล่านี้จะเป็นใคร แต่ในทางปฏิบัติตั้งแต่รัฐธรรมนูญใช้บังคับในปี ค.ศ. 1958 เป็นต้นมา ตัวแทนรัฐบาลเหล่านี้จะได้แก่ ผู้ว่าการจังหวัด (préfet) และตัวแทนของรัฐ (gouverneur) ในดินแดนต่าง ๆ ซึ่งทั้ง 2 ตำแหน่งอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐบาล [19]

รัฐธรรมนูญมิได้กล่าวถึงตัวแทนรัฐบาลในเขตเทศบาล(commune) ทั้งนี้เนื่องมาจากในปี ค.ศ. 1958 เมื่อรัฐธรรมนูญประกาศใช้บังคับนายกเทศมนตรี (maire) มีสองสถานะ คือ เป็นตัวแทนของรัฐ (agent de l' Etat) และเป็นตัวแทนของเทศบาล (représentant de la commune) ส่วนตัวแทนรัฐบาลในเขตภาค (région) นั้น รัฐธรรมนูญมิได้กล่าวถึง เพราะภาคเกิดขึ้นหลังจากรัฐธรรมนูญใช้บังคับกว่า 20 ปี [20]

ตัวแทนรัฐบาลจะทำหน้าที่ 2 ประการ คือ ดูแลให้มีการเคารพต่อกฎหมาย ซึ่งหมายความถึงดูแลความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำ หรือกฎเกณฑ์ต่าง ๆ ที่ออกโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่อยู่ในพื้นที่ที่ตนรับผิดชอบ เพื่อวัตถุประสงค์สำคัญ คือ การดูแลรักษาผลประโยชน์ของประเทศชาติ

---

[19] เรื่องเดียวกัน, หน้า 91.

[20] เรื่องเดียวกัน, หน้า 91.

บทที่ 2

หลักทั่วไปเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น

ก่อนที่จะเข้าไปทำการศึกษารายละเอียดเกี่ยวกับโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภท มีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องทำความเข้าใจถึงภาพรวมทั่ว ๆ ไปของการปกครองส่วนท้องถิ่นเสียก่อนว่า การปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นมีแนวคิดในการจัดตั้งและมีหลักการสำคัญอย่างไร และนอกจากนี้ สมควรทำความเข้าใจถึงกฎหมายประเภทต่าง ๆ ที่มีส่วนสำคัญต่อการเกิดและการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย การศึกษาในส่วนนี้จะแบ่งเป็น 6 หัวข้อด้วยกัน คือ แนวความคิดเกี่ยวกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หลักว่าด้วยความเป็นอิสระในการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประชาธิปไตยท้องถิ่น รัฐธรรมนูญกับการปกครองท้องถิ่น กฎหมายกับการปกครองท้องถิ่นและกฎหมายของฝ่ายบริหารกับการปกครองท้องถิ่น

2.1 แนวความคิดเกี่ยวกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

หากพิจารณาถึงมาตรา 72 ของรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศสแล้ว จะเห็นได้ว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นจัดตั้งขึ้นมาโดยมีวัตถุประสงค์สำคัญ คือ เพื่อมอบอำนาจในการบริหารงานที่เป็นภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะบริหารงานของตนเองได้อย่างอิสระ

2.1.1 สถานะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีฐานะเป็นนิติบุคคล แต่อย่างไรก็ตาม ความเป็นนิติบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นจะแตกต่างจากความเป็นนิติบุคคลของบริษัทหรือของสมาคม เพราะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสถานะเป็น **"นิติบุคคลตามกฎหมายมหาชน"**

ประเทศฝรั่งเศสนับได้ว่าเป็นประเทศที่มีการพัฒนาทางด้านกฎหมายมหาชนมาเป็นเวลานาน การแบ่งแยกนิติบุคคลมหาชนออกจากนิติบุคคลเอกชนเป็นไปอย่างเป็นระบบ โดยนิติบุคคลมหาชนนั้นจะแยกออกได้เป็นสองประเภท คือ รัฐและนิติบุคคลมหาชนอื่นนอกจากรัฐ [21]

การกำหนดให้รัฐเป็นนิติบุคคลก็เพราะรัฐมีองค์ประกอบของการเป็นนิติบุคคลครบถ้วนไม่ว่าจะเป็นทรัพย์สิน บุคลากรหรือผู้แทน ฯลฯ และนอกจากนี้ ประโยชน์สำคัญของการกำหนดให้รัฐเป็นนิติบุคคลก็คือ ทำให้เกิดความต่อเนื่องของรัฐ ข้อผูกพันต่าง ๆ ของรัฐสามารถดำเนินการต่อไปได้อย่างต่อเนื่อง แม้จะมีการเปลี่ยนแปลงตัวผู้บริหารก็ตาม [22] เมื่อรัฐเป็นนิติบุคคลแล้ว

---

[21] ชาญชัย แสวงศักดิ์, อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ 8, หน้า 15.

[22] โภคิน พลกุล, **เอกสารประกอบการบรรยายหลักวิชากฎหมายมหาชน,** (กรุงเทพฯ : ภาควิชากฎหมายมหาชน, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2525) , หน้า 80.

กระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ในฝรั่งเศสจึงไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคล [23]

ส่วนนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนอื่นนอกจากรัฐนั้น เนื่องจากแนวความคิดในการจัดระเบียบบริหารและนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนของฝรั่งเศสตั้งอยู่บนพื้นฐานของหลักว่าด้วยการรวมอำนาจและการกระจายอำนาจการปกครอง โดยการปกครองในส่วนกลางและส่วนภูมิภาคถือว่าเป็นเรื่องของหลักว่าด้วยการรวมอำนาจ (centralisation) ซึ่งมีรัฐเท่านั้นที่เป็นนิติบุคคล มีรัฐบาล รัฐมนตรี ผู้ว่าการจังหวัด เป็นตัวแทนของรัฐในแต่ละระดับตามการแบ่งแยกพื้นที่การปกครอง ความสัมพันธ์ระหว่างเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นความสัมพันธ์ในลักษณะบังคับบัญชา เป็นเรื่องที่ทุกคนอยู่ภายใต้นิติบุคคลเดียวกันคือรัฐ ส่วนการปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น เนื่องจากรัฐมีความจำเป็นที่จะต้องกระจายอำนาจบางประการเพื่อแบ่งเบาภาระในการจัดทำบริการสาธารณะของรัฐและเพื่อความเหมาะสมในการดำเนินงานบางอย่าง จึงมีการนำระบบการกระจายอำนาจ (décentralisation) มาใช้ในสองลักษณะ คือ การกระจายอำนาจทางพื้นที่ (décentralisation territoire) อันได้แก่ การมอบบริการสาธารณะหลายอย่างให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปจัดทำโดยจำกัดขอบเขตอยู่ภายในพื้นที่หรืออาณาเขตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น หรือการกระจายอำนาจทางบริการหรือทางเทคนิค (décentralisation par service ou technique) อันได้แก่ การมอบบริการสาธารณะอย่างหนึ่งอย่างใดให้องค์การมหาชนอิสระ (établissements publics) ไปจัดทำโดยไม่ถูกจำกัดในเรื่องพื้นที่เนื่องจากเป็นเรื่องทางเทคนิค เช่น โทรศัพท์ รถไฟ ประปา เป็นต้น การบริหารงานของรัฐด้วยวิธีการกระจายอำนาจนี้เองที่ทำให้รัฐต้องสร้างนิติบุคคลมหาชนอื่นนอกเหนือจากรัฐขึ้นมาเพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการ

---

[23] สมคิด เลิศไพฑูรย์, **สภาพความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการไทย,** รายงานการวิจัยเสนอต่อคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ, กันยายน 2539, หน้า 34, อ้างใน ชาญชัย แสวงศักดิ์, อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ 8, หน้า 17.

ดำเนินงาน [24] ดังนั้น จึงมีการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (collectivités locales) ขึ้นมาเป็นองค์กรกระจายอำนาจทางพื้นที่ และจัดตั้งองค์การมหาชนอิสระหรือรัฐวิสาหกิจขึ้นมาเป็นองค์กรกระจายอำนาจทางบริการโดยให้มีสถานะเป็น **"นิติบุคคลตามกฎหมายมหาชน"**

2.1.2 ภารกิจท้องถิ่นและผู้บริหารงานของท้องถิ่น มาตรา 34 ของรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ได้มอบอำนาจให้ฝ่ายนิติบัญญัติที่จะวางหลักเกณฑ์ว่าด้วยความเป็นอิสระในการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อำนาจหน้าที่และรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และนอกจากนี้ ในมาตรา 72 แห่งรัฐธรรมนูญได้วางหลักเกณฑ์ไว้ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหลายมีความเป็นอิสระในการบริหารงานของตนเองโดยมีสภาท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้งและภายใต้เงื่อนไขที่กำหนด

อาจกล่าวได้ว่า ฝ่ายนิติบัญญัติเป็นผู้มีอำนาจแต่ผู้เดียวที่จะกำหนดเนื้อหาสาระและรูปแบบของภารกิจท้องถิ่น โดยก่อนปี ค.ศ. 1982 นั้น ประเทศฝรั่งเศสมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอยู่สองรูปแบบ คือ เทศบาลและจังหวัด ทั้งเทศบาลและจังหวัดต่างก็มีอำนาจหน้าที่ทั่วไปอย่างกว้างขวาง (compétence générale) ในการจัดทำบริการสาธารณะที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตน ซึ่งเทศบาลมักจะทำกิจการพื้นฐานทั่วไป [25] ในขณะที่จังหวัดจะทำกิจการที่มีขนาดใหญ่และเทศบาลไม่สามารถทำได้ แต่อย่างไรก็ตาม ภายหลังที่กฎหมายกลางสำหรับการกระจายอำนาจออกใช้ในปี ค.ศ. 1982 ก็ได้มีการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบใหม่ คือ ภาค (région) และมีการกำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

---

[24] โภคิน พลกุล, "นิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนของฝรั่งเศส", **วารสารกฎหมายปกครอง** เล่ม 6 ตอน 2 (สิงหาคม 2530), หน้า 303-304.

[25] กฎหมายเกี่ยวกับเทศบาล ค.ศ. 1884 ได้บัญญัติถึงอำนาจของเทศบาลไว้ว่า สภาเทศบาลวางกฎเกณฑ์ในการบริหารกิจการทั่วไปของเทศบาล

แต่ละประเภทไว้อย่างชัดเจนโดยมีหลักสำคัญเช่นเดิม คือ ภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องดำเนินการโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การดำเนินการจัดทำภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น มาตรา 72 แห่งรัฐธรรมนูญบัญญัติไว้อย่างชัดแจ้งว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจที่จะบริหารงานของตนเองได้อย่างอิสระโดย**สภาท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้ง**และภายใต้เงื่อนไขที่กฎหมายกำหนด ดังนั้น สภาท้องถิ่นทุกประเภท คือ สภาเทศบาล (conseil municipal) สภาจังหวัด (conseil général) และสภาภาค (conseil régional) จึงมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน ส่วนฝ่ายบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น แม้ก่อนปี ค.ศ. 1982 จะเป็นการแต่งตั้งโดยส่วนกลางก็ตาม แต่เมื่อกฎหมายกลางเกี่ยวกับการกระจายอำนาจใช้บังคับในปี ค.ศ. 1982 ฝ่ายบริหารท้องถิ่น อันได้แก่ นายกเทศมนตรี ประธานสภาจังหวัด และประธานสภาภาค จึงมาจากการเลือกตั้งโดยอ้อมของประชาชน (สภาท้องถิ่นเป็นผู้เลือกตั้งจากบรรดาสมาชิกสภาท้องถิ่นแต่ละแห่ง)

2.2 หลักว่าด้วยความเป็นอิสระในการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

หลักดังกล่าวได้รับการรับรองไว้ในมาตรา 72 แห่งรัฐธรรมนูญ ดังได้กล่าวมาแล้ว

หลักว่าด้วยความเป็นอิสระในการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถูกจำกัดไว้โดยหลักสำคัญอื่นอีก 3 หลัก ซึ่งถือได้ว่าเป็นหลักที่มีคุณค่าเป็นรัฐธรรมนูญ (à valeur constitutionnelle) นั่นคือ หลักว่าด้วยการแบ่งแยกมิได้ของรัฐ (l' indivisibilité) หลักว่าด้วยความเสมอภาค (l' égalité)

และหลักว่าด้วยความชอบด้วยกฎหมาย (la légalité) [26]

หลักว่าด้วยการแบ่งแยกมิได้ของรัฐถูกบัญญัติไว้ในมาตรา 1 แห่งรัฐธรรมนูญ ที่กล่าวไว้ว่าฝรั่งเศสเป็นสาธารณรัฐที่แบ่งแยกมิได้ หลักดังกล่าวนำมาใช้ในกรณีต่าง ๆ หลายกรณีหลายความหมาย ไม่ว่าจะเป็นรูปแบบการปกครองรัฐ การใช้อำนาจรัฐ หรือการจัดตั้งองค์กรต่าง ๆ นอกจากนี้ ในมาตรา 3 แห่งรัฐธรรมนูญยังได้บัญญัติขยายความต่อไปว่าอำนาจอธิปไตยของชาติเป็นของประชาชน.....คณะบุคคลหรือบุคคลใดไม่สามารถอ้างว่ามีสิทธิใช้อำนาจอธิปไตยได้ [27] ดังนั้น การให้อำนาจบางอย่างที่เป็นอำนาจของรัฐแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงไม่สามารถทำได้หากเห็นว่าจะกระทบกับความเป็นเอกภาพของรัฐ เช่น การมอบอำนาจนิติบัญญัติให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษบางแห่ง ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัย ลงวันที่ 25 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 1982 ว่าไม่สามารถทำได้เนื่องจากอำนาจนิติบัญญัติเป็นหนึ่งในอำนาจอธิปไตยซึ่งจะต้องใช้โดยฝ่ายนิติบัญญัติเท่านั้น ไม่สามารถมอบอำนาจดังกล่าวให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้

หลักว่าด้วยความเสมอภาคนั้น ถือว่าเป็นหลักกฎหมายทั่วไป (principe général du droit) มาตั้งแต่ศาลปกครองสูงสุด (Conseil d' Etat) ได้มีคำวินิจฉัยคดี Abbé Bouteyre เมื่อวันที่ 10 พฤษภาคม ค.ศ. 1912 แล้ว และต่อมาศาลรัฐธรรมนูญก็ได้วินิจฉัยไว้ในคำวินิจฉัย ลงวันที่ 27 ธันวาคม ค.ศ. 1973 รับรองหลักดังกล่าวว่า**มีคุณค่าเป็นรัฐธรรมนูญ** ดังนั้น ในการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแม้จะมีอิสระในการบริหารงานของตนเอง อย่างไรก็ตาม แต่ก็จะต้องอยู่ภายใต้**หลักว่าด้วยความเสมอภาค** การดำเนินงานหรือการออกกฎเกณฑ์ต่าง ๆ ของสภาท้องถิ่นจำต้องสอดคล้องกับหลักว่าด้วย

---

[26] Jacques HARDY, **Les collectivités locales,** Edition de la Découverte, Paris 1998, p.6.

[27] "La souveraineté nationale appartient au peuple....., aucune section du peuple ni aucun individu ne peut s' en attriber I' exercice"

ความเสมอภาคนี้ ส่วนหลักว่าด้วยความชอบด้วยกฎหมายก็เป็นข้อจำกัดอีกประการหนึ่งของหลักว่าด้วยความเป็นอิสระ ในการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยในคำวินิจฉัยที่ 82-137 ลงวันที่ 25 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 1982 ศาลรัฐธรรมนูญได้กล่าวว่า "หากกฎหมายสามารถกำหนดเงื่อนไขของความเป็นอิสระในการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ ก็จะต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขที่ว่ากฎหมายนั้นจะต้องเคารพต่ออำนาจรัฐ...การแทรกแซงของฝ่ายนิติบัญญัติจะต้องเป็นไปตามที่มาตรา 72 แห่งรัฐธรรมนูญบัญญัติไว้"

2.3 ประชาธิปไตยท้องถิ่น

คำว่า ประชาธิปไตยท้องถิ่น (la démocratie locale) หมายความถึงการที่ประชาชนในท้องถิ่นสามารถมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่นและบริหารกิจการของท้องถิ่นได้โดยตนเอง [28]

การให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่นและบริหารกิจการของท้องถิ่นนั้นมีอยู่สองรูปแบบ รูปแบบแรกจะเป็นการให้ประชาชน**มีส่วนร่วมในการ**บริหารกิจการของท้องถิ่น ส่วนรูปแบบที่สองเป็นการให้ประชาชน**เข้าไป**บริหารกิจการของท้องถิ่นซึ่งเป็นไปตามเงื่อนไขและหลักเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ในกฎหมายหลายฉบับ รวมทั้งกฎหมายกลางเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ [29]

2.3.1 การมีส่วนร่วมของประชาชน กฎหมายกลางเกี่ยวกับการกระจายอำนาจได้วางหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองท้องถิ่นไว้หลายกรณีด้วยกัน แต่อย่างไรก็ตาม กรณีที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมของประชาชนเกี่ยวกับการเข้าถึงข้อมูลเพื่อรับทราบกระบวนการ

---

[28] Dominique TURPIN, **Droit de la décentralisation,** Gualion éditeur, Paris 1998, p. 153.

[29] Loi de 2 mars 1982 sur la décentralisation

ดำเนินกิจการและการตัดสินใจของผู้เข้ามาทำหน้าที่บริหารกิจการของท้องถิ่น และการมีส่วนร่วมด้วยการเป็นคณะกรรมการด้านต่าง ๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นับได้ว่าเป็นกรณีที่สำคัญที่สุด

2.3.1.1 การเข้าถึงข้อมูล การเข้าถึงข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการตัดสินใจของผู้บริหารกิจการของท้องถิ่นที่กฎหมายกลางเกี่ยวกับการกระจายอำนาจกำหนดไว้มีอยู่หลายรูปแบบด้วยกัน เช่น [30]

- การกำหนดให้มีการจัดพิมพ์และเผยแพร่รายงานการประชุมของสภาท้องถิ่น
- การเปิดโอกาสให้ประชาชนขอทราบมติต่าง ๆ ของสภาท้องถิ่น
- การประกาศและเผยแพร่คำสั่งต่าง ๆ ของสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นให้ประชาชนทั่วไปรับทราบ

นอกจากนี้ ในแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเองยังมีการจัดทำจดหมายข่าว (bulletin d' information) เพื่อเผยแพร่ผลงานและคำสั่งต่าง ๆ ที่มีผลในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่อย่างไรก็ตาม บรรดา **"นักเลือกตั้ง"** ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมักจะใช้จดหมายข่าวเป็น **"เครื่องมือ"** ในการหาเสียงให้กับตน ดังนั้น กฎหมายลงวันที่ 13 มกราคม ค.ศ. 1990 จึงได้มีบทบัญญัติห้ามการเผยแพร่ผลงานในลักษณะเป็นการหาเสียงในช่วงระยะเวลา 6 เดือนก่อนมีการเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ซึ่งกรณีดังกล่าวศาลปกครองสูงสุด (Conseil d' Etat) ได้วินิจฉัยไว้ในคำวินิจฉัยคดี M. Fourcade ลงวันที่ 28 กรกฎาคม ค.ศ. 1993 ด้วยว่าการเผยแพร่ผลงานในจดหมายข่าวขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีลักษณะ

---

[30] Dominique TURPIN, อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ 28, หน้า 155.

เป็นการหาเสียงไม่สามารถทำได้ในช่วงระยะเวลา 6 เดือนก่อนมีการเลือกตั้งระดับท้องถิ่น [31]

2.3.1.2 คณะกรรมการต่าง ๆ การเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่นด้วยการจัดตั้งคณะกรรมการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินกิจกรรมบางประเภทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นับเป็นรูปแบบสำคัญอีกประการหนึ่งของการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่น

มาตรา 2143-2 แห่งประมวลกฎหมายว่าด้วยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (code général des collectivités territoriales) กำหนดให้สภาเทศบาล (conseil municipal) สามารถแต่งตั้งคณะกรรมการที่ปรึกษา (comité consultatif) โดยมีสมาชิกสภาเทศบาลคนหนึ่งทำหน้าที่ประธานกรรมการที่ปรึกษา ส่วนกรรมการประกอบด้วยประชาชนในเขตเทศบาล (commune) ที่ไม่ได้เป็นสมาชิกสภาเทศบาลและตัวแทนของสมาคมในเทศบาลนั้น คณะกรรมการที่ปรึกษามีหน้าที่เป็นที่ปรึกษาของนายกเทศมนตรี (maire) และสามารถเสนอข้อคิดเห็นที่เกี่ยวข้องกับประโยชน์ท้องถิ่น (intérêt communal) ของตน คณะกรรมการที่ปรึกษาจะต้องจัดทำรายงานประจำปีเสนอต่อสภาเทศบาล

นอกจากนี้ ในเขตเทศบาล (commune) ที่มีประชากรกว่า 3,500 คน ก็มีคณะกรรมการที่ปรึกษาผู้ใช้บริการสาธารณะระดับท้องถิ่น (une commission consultative des usagers des services publics locaux) โดยมีนายกเทศมนตรี (maire) ทำหน้าที่ประธานคณะกรรมการที่ปรึกษา ส่วนกรรมการจะได้แก่ตัวแทนของผู้ใช้บริการสาธารณะระดับท้องถิ่นประเภทต่าง ๆ คณะกรรมการที่ปรึกษาชุดนี้มีหน้าที่ดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา 4 แห่งกฎหมาย

---

[31] เรื่องเดียวกัน, หน้า 155-157.

กำหนดแนวทางของเมือง (la loi d' orientatien sur la Ville) ลงวันที่ 13 กรกฎาคม ค.ศ. 1991 คือ เสนอข้อคิดเห็นต่อสภาเทศบาลเกี่ยวกับความเปลี่ยนแปลงที่จะเกิดขึ้นต่อชีวิตของคนในเทศบาลอันมีที่มาจากการจัดทำหรือจะจัดทำบริการสาธารณะหรือกิจการต่าง ๆ ของเทศบาล

2.3.2 การเข้าไปบริหารกิจการ ประชาชนสามารถเข้าไปมีส่วนร่วมโดยตรงในการบริหารกิจการต่าง ๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ด้วยการสมัครรับเลือกตั้งเข้าไปเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น

ในประเทศประชาธิปไตยทั้งหลาย การดำรงตำแหน่งที่มาจากการเลือกตั้งพร้อมกันหลายตำแหน่ง (cumul des mandats) มักจะเป็นสิ่งที่ต้องห้ามด้วยเหตุผลหลายประการ แต่ในประเทศฝรั่งเศสกลับเป็นสิ่งที่ตรงกันข้าม เนื่องจากไม่มีกฎหมายใดห้ามเอาไว้ว่า ห้ามบุคคลที่มาจากการเลือกตั้งดำรงตำแหน่งที่มาจากการเลือกตั้งซ้อนกันในเวลาเดียวกัน แต่อย่างไรก็ตาม การเปิดโอกาสให้บุคคลเข้าดำรงตำแหน่งซ้อนกันในเวลาเดียวกันก่อให้เกิดปัญหาตามมามากมาย เพราะนักการเมืองที่ดำรงตำแหน่งทั้งระดับชาติและระดับท้องถิ่นในเวลาเดียวกันไม่สามารถทำงานได้ดีทั้งสองทาง ดังนั้น ในปี ค.ศ. 1985 จึงมีการออกกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ (loi organique) ลงวันที่ 30 ธันวาคม ค.ศ. 1985 จำกัดการดำรงตำแหน่งบางตำแหน่งไว้ว่าห้ามดำรงตำแหน่งพร้อมกันเกินกว่า 2 ตำแหน่ง สำหรับผู้ดำรงตำแหน่งสมาชิกสภายุโรป (représantant au Parlement Européen) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาภาค (conseiller régional) สมาชิกสภาจังหวัด (conseiller général) สมาชิกสภาเมืองปารีส (Conseiller de Paris) นายกเทศมนตรี (maire) แห่งเทศบาลที่มีประชากร 20,000 คนขึ้นไป หรือผู้ช่วยนายกเทศบาล (adjoint au maire) แห่งเทศบาลที่มีประชากร 100,000 คนขึ้นไป โดยบุคคลต่างๆ เหล่านี้จะต้องตัดสินใจเลือกว่าจะดำรงตำแหน่งใดไม่เกิน 2 ตำแหน่งภายใน 15 วันนับแต่วันได้รับเลือกตั้งสำหรับตำแหน่งสุดท้าย

2.4 รัฐธรรมนูญกับการปกครองท้องถิ่น

รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศสฉบับปัจจุบัน คือ ฉบับลงวันที่ 4 ตุลาคม ค.ศ. 1958 ได้บัญญัติไว้ในหมวด 12 มาตรา 72 ถึงหลักเกี่ยวกับการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจที่จะบริหารงานของตนเองได้อย่างอิสระ โดยสภาท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้งและภายใต้เงื่อนไขที่กฎหมายกำหนด โดยมาตรา 72 ได้กล่าวถึงไว้อย่างชัดแจ้งว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสองรูปแบบ คือ จังหวัด (département) และเทศบาล (commune) ส่วนการปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบอื่น ๆ อาจจัดตั้งได้โดยกฎหมาย (loi)

บทบัญญัติในมาตรา 72 มีดังนี้ คือ

“หมวด 12
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

มาตรา 72 *องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของสาธารณรัฐได้แก่เทศบาล จังหวัดและดินแดนโพ้นทะเล องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบอื่นจะจัดตั้งขึ้นได้ก็แต่โดยกฎหมาย*

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเหล่านี้มีอำนาจที่จะบริหารงานของตนเองได้อย่างอิสระ โดยมีสภาท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้งและภายใต้เงื่อนไขที่บัญญัติโดยกฎหมาย

ในจังหวัดและดินแดนต่าง ๆ ให้มีผู้แทนของรัฐบาลทำหน้าที่ดูแลรักษาผลประโยชน์ของชาติ กำกับดูแลการบริหารงานและดูแลให้มีการเคารพต่อกฎหมาย”

บทบัญญัติดังกล่าวส่งผลโดยตรงต่อเทศบาล (commune) และจังหวัด (département) คือ

ก. รัฐธรรมนูญบัญญัติรับรองความมีอยู่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้ง 2 รูปแบบเอาไว้ ทำให้ไม่สามารถเลิกองค์กรปกครองท้องถิ่นทั้งสองรูปแบบได้

ข. การบริหารงานจะต้องทำโดยสภาที่มาจากการเลือกตั้ง

ค. ในทุกจังหวัดจะต้องมีตัวแทนรัฐบาลได้ซึ่งได้รับมอบอำนาจมาให้กำกับดูแลการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

2.5 กฎหมายกับการปกครองท้องถิ่น

ดังได้กล่าวมาแล้วถึงรายละเอียดของมาตรา 72 ว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบอื่นนอกเหนือจากจังหวัดและเทศบาล สามารถจัดตั้งได้โดยกฎหมาย (loi) ซึ่งจัดทำโดยรัฐสภา

รัฐธรรมนูญฉบับปี ค.ศ. 1958 ได้จำกัดอำนาจของรัฐสภาไว้พอสมควร โดยรัฐสภาจะจัดทำกฎหมายได้ก็เฉพาะแต่ที่รัฐธรรมนูญมาตรา 34 ได้กำหนด “เรื่อง” ไว้ให้เท่านั้น เรื่องอื่น ๆ ที่ไม่อยู่ในอำนาจตรากฎหมายของรัฐสภาตามมาตรา 34 เป็นอำนาจของรัฐบาลที่จะออกเป็นกฎหมายของฝ่ายบริหาร (règlement) ดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา 37 แห่งรัฐธรรมนูญ

กฎหมายเกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่นที่รัฐสภาสามารถออกได้จะได้แก่กฎหมายเกี่ยวกับระบบการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่น กฎหมายเกี่ยวกับหลักการพื้นฐานของการบริหารงานตนเองอย่างอิสระ อำนาจหน้าที่และรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ตัวอย่างของกฎหมายเกี่ยวกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่

- กฎหมายลงวันที่ 2 มีนาคม ค.ศ. 1982 เกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพของเทศบาล จังหวัด และภาค หรือที่เรียกกันว่ากฎหมายกลางเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ

- กฎหมายลงวันที่ 19 พฤศจิกายน ค.ศ. 1982 เกี่ยวกับการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล
- กฎหมายลงวันที่ 7 มกราคม และ 2 กรกฎาคม ค.ศ. 1983 เกี่ยวกับการแบ่งสรรอำนาจระหว่างเทศบาล จังหวัด ภาค และรัฐ
- กฎหมายลงวันที่ 13 กรกฎาคม ค.ศ. 1983 และ 26 มกราคม ค.ศ. 1982 เกี่ยวกับสถานะของข้ารัฐการส่วนท้องถิ่น

อย่างไรก็ตาม รายละเอียดต่าง ๆ เกี่ยวกับโครงสร้างการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถกำหนดไว้ในกฎหมายได้ เนื่องจากมาตรา 34 แห่งรัฐธรรมนูญมิได้ให้อำนาจไว้ ดังนั้น จึงเป็นหน้าที่ของฝ่ายบริหารที่จะไปกำหนดเป็นกฎหมายของฝ่ายบริหาร (règlement)

นอกเหนือจากกฎหมายต่าง ๆ ดังกล่าวมาแล้ว การจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทใหม่ขึ้นมาก็จะต้องจัดทำเป็นกฎหมาย เช่น กฎหมายกลางเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ ลงวันที่ 2 มีนาคม ค.ศ. 1982 ได้จัดตั้งภาค (region) ขึ้นมาเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบใหม่ เป็นต้น

2.6 กฎหมายของฝ่ายบริหารกับการปกครองท้องถิ่น

ฝ่ายบริหารภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน (ค.ศ. 1958) นั้น มีอำนาจค่อนข้างมากในการออกกฎหมายของฝ่ายบริหารรูปแบบต่าง ๆ เช่น รัฐกฤษฎีกา (décret) หรือกฎกระทรวง (arrêté) ที่ออกมาใช้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเรื่องที่ไม่ได้อยู่ในอำนาจของรัฐสภาตามมาตรา 34 แห่งรัฐธรรมนูญ ทั้งรัฐกฤษฎีกาและกฎกระทรวงมีขึ้นเพื่อทำให้กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจทั้งหลายมีผลสมบูรณ์ เช่น รัฐกฤษฎีกา ลงวันที่ 10 พฤษภาคม ค.ศ. 1982 เกี่ยวกับอำนาจของตัวแทนของรัฐซึ่งออกตามความในมาตรา 34 แห่ง

กฎหมายกลางเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ ลงวันที่ 2 มีนาคม ค.ศ. 1982 เป็นต้น หรือในบางกรณีรัฐกฤษฎีกาอาจมิได้ออกตามความในกฎหมาย แต่ออกด้วยตัวเองเนื่องจากเรื่องดังกล่าวไม่ได้อยู่ในอำนาจการออกกฎหมายของรัฐสภา เช่น รัฐกฤษฎีกายุบสภาเทศบาล เป็นต้น ส่วนกฎกระทรวงนั้น แม้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะอยู่ภายใต้การดูแลของกระทรวงมหาดไทย (ministre de l' Intérieur) แต่กระทรวงอื่นก็สามารถออกกฎกระทรวงของตนเองมาใช้ในเขตเทศบาลได้ เช่น กระทรวงการคลัง กระทรวงศึกษา หรือกระทรวงเกษตร เป็นต้น

บทที่ 3

มาตรการสำคัญในการกระจายอำนาจการปกครอง : กฎหมายกลางเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ

ในช่วงแรกของการเข้าสู่ตำแหน่งประธานาธิบดีแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศสของนาย François Mitterrand ประเทศฝรั่งเศสได้เริ่มมีการปฏิรูประบบการปกครองท้องถิ่นและการกระจายอำนาจการปกครองไปสู่ท้องถิ่นใหม่ โดยกฎหมายลงวันที่ 2 มีนาคม ค.ศ. 1982 เกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพของเทศบาล จังหวัดและภาค [32] นับได้ว่าเป็นเครื่องมือสำคัญที่จะนำมาใช้สำหรับการกระจายอำนาจ หลังจากที่กฎหมายฉบับนี้ใช้บังคับ ก็ได้มีกฎหมายอื่น ๆ ทั้งที่เป็นกฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารตามมาอีกจำนวนหนึ่งเพื่อจัดระบบการกระจายอำนาจและทำให้การกระจายอำนาจมีความสมบูรณ์ยิ่งขึ้น

[32] la loi du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, départements et régions

3.1 รัฐบัญญัติลงวันที่ 2 มีนาคม ค.ศ. 1982

รัฐบัญญัติดังกล่าวประกอบด้วยสาระสำคัญ 3 ประการ คือ

3.1.1 การจัดตั้งภาค (région) ก่อนหน้าที่กฎหมายฉบับนี้จะใช้บังคับ ภาค (région) ก็มีอยู่แล้วโดยการจัดตั้งของกฎหมายลงวันที่ 5 กรกฎาคม ค.ศ. 1972 แต่มิได้มีสถานะเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่มีสถานะเป็นเพียง "องค์การมหาชนอิสระ" (établissement public) ภาคมีบทบาทเกี่ยวข้องกับการเศรษฐกิจในพื้นที่จังหวัด (département) ที่อยู่ในความรับผิดชอบของตน แต่ต่อมาเมื่อกฎหมายลงวันที่ 2 มีนาคม ค.ศ. 1982 ใช้บังคับ มาตรา 59 แห่งกฎหมายดังกล่าวได้กำหนดไว้ให้ภาคมีฐานะเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น[33]

กฎหมายฉบับดังกล่าวได้ยอมรับหลักการที่ว่าทั้งเทศบาล (commune) จังหวัด (département) และภาค (région) ซึ่งเพิ่งตั้งขึ้นใหม่จะต้องบริหารงานของตนเองอย่างอิสระโดยสภาท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้ง แต่เนื่องจากกฎหมายลงวันที่ 2 มีนาคม ค.ศ. 1982 มิได้บัญญัติถึงรูปแบบและวิธีการในการเลือกตั้งสมาชิกสภาภาคไว้ ดังนั้น ในเวลาต่อมาจึงมีการจัดทำกฎหมายลงวันที่ 10 กรกฎาคม ค.ศ. 1985 กำหนดวิธีการเลือกตั้งสมาชิกสภาภาค

3.1.2 การปรับปรุงผู้บริหารจังหวัดและภาค ก่อนหน้าที่กฎหมายลงวันที่ 2 มีนาคม ค.ศ. 1982 จะใช้บังคับ ระบบการปกครองของประเทศฝรั่งเศสจะคล้ายคลึงกับระบบการปกครองของไทยก่อนการปฏิรูปการเมืองในปี พ.ศ. 2540 คือ ในแต่ละจังหวัด (département) ซึ่งมีสถานะเป็นทั้งหน่วยงานส่วนภูมิภาคและเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย จะมีผู้ว่าการจังหวัด

---

[33] François et Yves LUCHAIRE, อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ 15, หน้า 349.

(préfet) ทำหน้าที่เป็นผู้บริหารของจังหวัดในฐานะที่เป็นหน่วยงานส่วนภูมิภาค และยังเป็นฝ่ายบริหารของจังหวัดในฐานะที่เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย ผู้ว่าการจังหวัดเป็นข้ารัฐการสังกัดกระทรวงมหาดไทย (Ministre de l' Intérieur) ได้รับการแต่งตั้งโดยมติคณะรัฐมนตรี แต่ต่อมากฎหมายลงวันที่ 2 มีนาคม ค.ศ. 1982 ก็ได้ปรับปรุงระบบดังกล่าวเสียใหม่โดยให้ฝ่ายบริหารของจังหวัดมาจากการเลือกตั้งซึ่งก็ได้มีการกำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งประธานสภาจังหวัด (président du conseil général) ทำหน้าที่เป็นฝ่ายบริหารของจังหวัด

ตำแหน่งประธานสภาจังหวัดนี้เป็นตำแหน่งที่มีมานานแล้วก่อนหน้าที่กฎหมายลงวันที่ 2 มีนาคม ค.ศ. 1982 จะใช้บังคับ แต่อย่างไรก็ตาม ในอดีตนั้นประธานสภาจังหวัดทำหน้าที่เป็นเพียงประธานสภาเฉย ๆ กฎหมายลงวันที่ 2 มีนาคม ค.ศ. 1982 ได้ปรับหน้าที่ของประธานสภาจังหวัดเสียใหม่ โดยให้ทำหน้าที่เป็นประธานสภาจังหวัดเช่นเดิม ผนวกกับการเป็นผู้จัดทำร่างมติต่าง ๆ ของสภาจังหวัด ดูแลรับผิดชอบจัดทำร่างงบประมาณของจังหวัดเพื่อเสนอต่อสภาจังหวัด มีบุคลากรและหน่วยธุรการของตนเองแยกต่างหากจากส่วนกลาง โครงสร้างดังกล่าวนี้นำมาใช้กับภาค (région) ด้วยเช่นกัน [34]

3.1.3 การยกเลิกการกำกับดูแล ก่อนปี ค.ศ. 1982 ผู้ว่าการจังหวัด (préfet) เป็นผู้มีอำนาจในการกำกับดูแล (la tutelle administratif) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต่อมากฎหมายลงวันที่ 2 มีนาคม ค.ศ. 1982 ได้ยกเลิกการกำกับดูแลโดยผู้ว่าการจังหวัดซึ่งเป็นการ **"กำกับดูแลก่อน"** (la tutelle à priori) มาเป็นการ **"ควบคุมหลัง"** (le contrôle à posteriori) กล่าวคือ ก่อนปี ค.ศ. 1982 นั้น ก่อนที่มติหรือคำสั่งของจังหวัดจะใช้บังคับได้จะต้องได้รับการตรวจสอบจากผู้ว่าการจังหวัดก่อน แต่กฎหมายปี ค.ศ. 1982 ได้กำหนดให้มติ (les délibérations) หรือคำสั่งทางปกครอง (les actes des

---

[34] La documentation française, **Les Collectivités locales en France,** Collection "les notices", Paris 1996, p.11-12.

autorités locales) มีผลใช้บังคับได้ทันทีโดยมีเงื่อนไขว่าจะต้องส่งให้ผู้ว่าการจังหวัด (préfet) ภายใน 15 วันหลังจากมติหรือคำสั่งนั้นใช้บังคับ หากผู้ว่าการจังหวัดเห็นว่ามติหรือคำสั่งดังกล่าวขัดต่อกฎหมาย **ก็สามารถฟ้องศาลปกครอง (tribunal administratif) เพื่อให้เพิกถอนมติหรือคำสั่งต่าง ๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายได้** ดังนั้น กฎหมายลงวันที่ 2 มีนาคม ค.ศ. 1982 จึงปรับบทบาทของผู้ว่าการจังหวัด (préfet) เสียใหม่ โดยให้ทำหน้าที่เป็น**ตัวแทนของรัฐในส่วนภูมิภาค** มีอำนาจในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น [35]

3.2 กฎหมายขยายความ

กฎหมายลงวันที่ 22 กรกฎาคม ค.ศ. 1982 เป็นกฎหมายที่เกิดขึ้นภายหลังกฎหมายลงวันที่ 2 มีนาคม ค.ศ. 1982 ใช้บังคับได้เพียง 4 เดือนเศษ

กฎหมายดังกล่าวได้กล่าวถึงหลักเกณฑ์และวิธีการในการ **"ควบคุม"** คำสั่งทางปกครองโดยผู้ว่าการจังหวัด กล่าวคือ มีการกำหนดให้ผู้ว่าการจังหวัดทำหน้าที่ **"ควบคุม"** มติหรือคำสั่งทางปกครองภายหลังการใช้บังคับแล้ว โดยกฎหมายดังกล่าวได้จัดทำ **"บัญชี"** ของมติหรือคำสั่งทางปกครองประเภทที่**จะต้อง**ส่งให้ผู้ว่าการจังหวัดภายใน 15 วันหลังการใช้บังคับ บัญชีรายชื่อดังกล่าวประกอบด้วยคำสั่งทางปกครองซึ่งมีผลต่อประชาชนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น กฎเกณฑ์ต่าง ๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (les actes réglementaires) หรือคำสั่งเกี่ยวกับตำรวจ เป็นต้น

---

[35] เรื่องเดียวกัน, หน้า 12.

ผู้ว่าการจังหวัดมีหน้าที่นำมติหรือคำสั่งดังกล่าวไปฟ้องต่อศาลปกครองภายในระยะเวลา 2 เดือนภายหลังจากมติหรือคำสั่งดังกล่าวใช้บังคับ หากเห็นว่ามติหรือคำสั่งดังกล่าวขัดต่อกฎหมาย [36]

3.3 กฎหมายอื่น ๆ ในช่วงปี ค.ศ. 1982 ถึง 1986

ในมาตราแรกของกฎหมายลงวันที่ 2 มีนาคม ค.ศ. 1982 ได้กล่าวไว้ว่าจะมีการออกกฎหมายตามมาอีกจำนวนหนึ่งเพื่อให้การกระจายอำนาจการปกครองเป็นไปอย่างสมบูรณ์

จนกระทั่งถึงปี ค.ศ. 1986 มีการออกกฎหมายที่สำคัญที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจประมาณ 40 ฉบับเศษ กฎหมายเหล่านี้ได้แก่กฎหมายเกี่ยวกับการคลังท้องถิ่น การเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่น สถานะของผู้มาจากการเลือกตั้ง กฎหมายเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่น รวมทั้งการจัดตั้งศาลตรวจเงินแผ่นดินภาค (chambres régionals des comptes) ทำหน้าที่ตรวจสอบงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นอกจากกฎหมายระดับรัฐบัญญัติแล้ว ยังมีการออกรัฐกฤษฎีกา (décret) เกี่ยวกับการกระจายอำนาจอีกกว่า 300 ฉบับ [37]

กฎหมายอื่น ๆ ที่ออกมาในช่วงระหว่างปี ค.ศ. 1982 ถึง 1986 นั้น มีผลโดยตรงต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรวม 3 ประการ คือ

3.3.1 การถ่ายโอนอำนาจ การถ่ายโอนอำนาจ (le transfert des compétences) นับเป็นขั้นตอนสำคัญประการหนึ่งของการปฏิรูประบบการปกครองท้องถิ่น กฎหมายสองฉบับที่เกี่ยวข้องกับการถ่ายโอนอำนาจ คือ

---

[36] เรื่องเดียวกัน, หน้าเดียวกัน.

[37] เรื่องเดียวกัน, หน้าเดียวกัน.

กฎหมายลงวันที่ 7 มกราคม และ 22 กรกฎาคม ค.ศ. 1983 [38] ซึ่งต่อมาก็ได้รับการแก้ไขเพิ่มเติมโดยกฎหมายลงวันที่ 25 มกราคม ค.ศ. 1985 และ 6 มกราคม ค.ศ. 1986 กฎหมายเหล่านี้ประกอบด้วยสาระสำคัญ คือ กำหนดการแบ่งแยกภารกิจระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทต่าง ๆ

ในเบื้องต้นมีการกำหนดถึงสถานะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ว่า **องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกรูปแบบไม่ว่าจะมีขนาดใหญ่หรือขนาดเล็กอยู่ในสถานะที่เท่าเทียมกันและไม่สามารถควบคุมกันได้** การถ่ายโอนอำนาจต่าง ๆ จึงได้พยายามทำขึ้นโดยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้ง 3 รูปแบบ**มีอิสระต่อกัน** นอกจากนี้แล้ว**การถ่ายโอนอำนาจ**ยังต้องดำเนินการควบคู่ไปกับ**การถ่ายโอนการจัดเก็บภาษีอากร** เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้เลี้ยงตัวเอง [39]

ในที่นี้จะขอแสดงตัวอย่างเกี่ยวกับการแบ่งอำนาจหน้าที่ระหว่างรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทต่าง ๆ ดังต่อไปนี้ [40]

---

[38] la loi du 7 janvier 1983 et du 22 juillet 1983 relatives à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et I' Etat.

[39] La documentation française, อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ 34, หน้า 12.

[40] เรื่องเดียวกัน, หน้า 13.

ประเภทของภารกิจ	เทศบาล (commune)	จังหวัด (département)	ภาค (région)	รัฐ (Etat)
การศึกษา (ตั้งแต่ ค.ศ. 1986)	จัดตั้ง, ก่อสร้าง และบำรุงรักษา โรงเรียนระดับ ประถมศึกษา (école élémentaire)	จัดตั้ง, ก่อสร้าง และบำรุงรักษา โรงเรียนระดับ มัธยมต้น (collége)	จัดตั้ง, ก่อสร้าง และบำรุงรักษา โรงเรียนระดับ มัธยมปลาย (lycée) และ สถาบันการศึกษา พิเศษ (des établissements d' éducation spéclalisés)	วางแผนระบบการ ศึกษา รับผิดชอบ ค่าตอบแทน บุคลากรและค่า ใช้จ่ายเกี่ยวกับ การศึกษา รับผิดชอบการ ศึกษาระดับ มหาวิทยาลัย
รถรับส่งนักเรียน (ตั้งแต่ ค.ศ. 1984)	จัดให้มีและ รับผิดชอบค่าใช้ จ่ายเกี่ยวกับรถรับ ส่งนักเรียนในเขต เทศบาล	จัดให้มีและ รับผิดชอบค่าใช้ จ่ายเกี่ยวกับรถรับ ส่งนักเรียนนอก เขตเทศบาล		
สวัสดิการสังคม และสุขภาพ (ตั้งแต่ ค.ศ. 1984)	ร่วมมือกับจังหวัด ทางด้านการเงิน เพื่อการดำเนินการ เกี่ยวกับสวัสดิการ สังคมและสุขภาพ สามารถให้ความ ช่วยเหลือด้าน สวัสดิการสังคม บางกรณีที่เป็น กรณีเร่งด่วนดูแล เรื่องสุขอนามัย	ให้ความช่วยเหลือ ทางด้านสวัสดิการ สังคมแก่เด็ก ครอบครัว คน พิการ ผู้สูงอายุ ป้องกันวัณโรค และโรคมะเร็ง ช่วยเหลือหญิงมี ครรภ์ และเด็กเล็ก กำกับดูแลองค์กร ด้านสวัสดิการ สังคมในเขตจังหวัด ดูแลเรื่องสุขอนามัย	ดูแลเรื่องสุข อนามัย	ให้ความช่วยเหลือ ทางการเงิน ดูแล เรื่องเกี่ยวกับสาร พิษต่างๆ ดูแลผู้ ป่วยทางจิต กำกับ ดูแลองค์กร สาธารณสุขต่างๆ ของรัฐ กำกับดูแล เรื่องสุขอนามัยที่ ดำเนินการโดย องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น ประเภทต่างๆ

ประเภทของภารกิจ	เทศบาล (commune)	จังหวัด (département)	ภาค (région)	รัฐ (Etat)
การวางแผนและการพัฒนาทางเศรษฐกิจ (ตั้งแต่ ค.ศ. 1963)	จัดทำแผนพัฒนาระหว่างเทศบาล	จัดทำแผนให้ความช่วยเหลือทางด้านวัสดุอุปกรณ์ต่างๆ	จัดทำแผนระดับภาค	ให้ความร่วมมือในการจัดทำแผนระดับภาค
ดูคลองและท่าเรือ (ตั้งแต่ ค.ศ. 1984)	จัดให้มีท่าเทียบเรือขนาดเล็ก (ports de plaisance)	จัดให้มีท่าเทียบเรือพาณิชย์และท่าเรือหาปลา (ports de commerce et de pêche)	ดูแลท่าเทียบเรือต่างๆ (ports fluviaux) และวางระบบการเดินเรือ	จัดให้มีท่าเทียบเรือระดับชาติ และรับผิดชอบในการดูแลท่าเรือทั่วประเทศ
การผังเมือง สิ่งแวดล้อม และทรัพย์สิน (ตั้งแต่ ค.ศ. 1983)	จัดทำแผนแม่บท (schéma directeurs) และแผนการใช้ที่ดิน (POS)			รัฐทำหน้าที่กำกับดูแล
	ออกใบอนุญาตก่อสร้าง	กำหนดระยะทางสำหรับการเดินพักผ่อน (promenade)	ดูแลสวนสาธารณะในเขตภาค	บำรุงรักษาโบราณวัตถุของชาติ ดูแลสวนสาธาณะระดับชาติ

เมื่อพิจารณาจากตารางดังกล่าวจะเห็นได้ว่า ภาคเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่รับผิดชอบ **“ต่ออนาคต”** กล่าวคือ มีหน้าที่ในการวางแผนต่าง ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในทางเศรษฐกิจ ส่วนจังหวัดเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่รับผิดชอบ **“ต่อการจัดการ”** กล่าวคือ มีหน้าที่ดูแลด้านการให้ความช่วยเหลือประชาชน สวัสดิการต่าง ๆ สนับสนุนด้านเครื่องมือและวัสดุอุปกรณ์ต่าง ๆ ส่วนเทศบาลนั้นจะทำหน้าที่ให้บริการที่เกี่ยวข้อง **“ต่อ**

ชีวิตประจำวัน" ของประชาชน เช่น การขนส่ง โรงเรียนอนุบาลและประถม การผังเมือง ห้องสมุดและพิพิธภัณฑ์ เป็นต้น [41]

3.3.2 ข้ารัฐการส่วนท้องถิ่น (les fonctionnaires territoriaux) กฎหมายลงวันที่ 13 กรกฎาคม ค.ศ. 1983 และวันที่ 26 มกราคม ค.ศ. 1984 ได้สร้างระบบข้ารัฐการส่วนท้องถิ่นขึ้นมาแยกต่างหากจากข้ารัฐการของรัฐ โดยมีการแยกประเภทข้ารัฐการออกเป็น 3 ประเภท คือ ข้ารัฐการของส่วนกลาง ข้ารัฐการส่วนท้องถิ่น และข้ารัฐการของสถานพยาบาล (établissements hospitaliers) โดยข้ารัฐการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกระดับจะเป็นข้ารัฐการส่วนท้องถิ่น [42]

3.3.3 ผู้มาจากการเลือกตั้ง (les élus locaux) กฎหมายลงวันที่ 30 ธันวาคม ค.ศ. 1985 ได้วางระบบเกี่ยวกับการดำรงตำแหน่งทางการเมืองระดับชาติและระดับท้องถิ่นใหม่ โดยกำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ ดังต่อไปนี้ไม่สามารถดำรงตำแหน่งพร้อมกันได้เกินกว่า 2 ตำแหน่งในเวลาเดียวกัน คือ ตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (député) สมาชิกวุฒิสภา (sénateur) สมาชิกสภายุโรป (député européen) นายกเทศมนตรีแห่งเทศบาลที่มีประชากร 20,000 คนขึ้นไป ผู้ช่วยนายกเทศมนตรีแห่งเทศบาลที่มีประชากร 100,000 คนขึ้นไป สมาชิกสภาภาค สมาชิกสภาจังหวัด สมาชิกสภาเมืองปารีส [43]

---

[41] เรื่องเดียวกัน, หน้า 14.

[42] เรื่องเดียวกัน, หน้าเดียวกัน.

[43] เรื่องเดียวกัน , หน้าเดียวกัน.

บทที่ 4

โครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ปัจจุบันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศฝรั่งเศสมีอยู่สองรูปแบบ คือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไปที่ใช้กันอยู่ทั่วประเทศ อันได้แก่ เทศบาล (commune) จังหวัด (départements) และภาค (région) กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษที่ใช้อยู่ในบางพื้นที่ที่ต้องมีสถานะและการดำเนินงานเป็นพิเศษแตกต่างจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไป

4.1 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไป

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไปมีอยู่ 3 ประเภท คือ เทศบาล จังหวัด และภาค ซึ่งกระจายอยู่ทั่วประเทศ

4.1.1 เทศบาล (commune) เทศบาลนับได้ว่าเป็นองค์กรกระจายอำนาจที่เก่าแก่ที่สุดของประเทศฝรั่งเศส โดยในสมัยศตวรรษที่ 12 มีการรวมกลุ่มของประชาชน เรียกว่า commune ขึ้นเพื่อปกป้องผลประโยชน์ของตนเองและชุมชน ต่อมาเมื่อมีการปฏิวัติครั้งใหญ่ในปี ค.ศ. 1789 ก็เกิดกระแสการกระจายอำนาจขึ้น มีการออกกฎหมายลงวันที่ 14 ธันวาคม ค.ศ. 1789 เกี่ยวกับการให้ commune เป็นองค์กรกระจายอำนาจ จากนั้นก็ได้มีการพัฒนาแนวทางในการกระจายอำนาจให้แก่เทศบาลเรื่อยมาจนกระทั่งถึงปัจจุบัน

ปัจจุบันประเทศฝรั่งเศสจะมีเทศบาลจำนวนกว่าสามหมื่นหกพันแห่ง โครงสร้างของเทศบาลประกอบด้วยฝ่ายนิติบัญญัติ คือ สภาเทศบาล (conseil municipal) และฝ่ายบริหารคือ นายกเทศมนตรี (maire)

4.1.1.1 สภาเทศบาล (conseil municipal) สภาเทศบาลประกอบด้วยสมาชิกที่ได้รับการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนในเขตเทศบาลให้เข้ามาดำรงตำแหน่ง สมาชิกสภาเทศบาลมีวาระการดำรงตำแหน่ง 6 ปี และอาจได้รับเลือกตั้งอีกได้

สมาชิกสภาเทศบาลจะมีจำนวนเท่าใดขึ้นอยู่กับประชากรในพื้นที่ของเทศบาล ดังต่อไปนี้ คือ [44]

จำนวนประชากร	จำนวนสมาชิกสภาเทศบาล
ต่ำกว่า 100	9
100 - 499	11
500 - 1,499	15
1,500 - 2,499	19
2,500 - 3,499	23
3,500 - 4,999	27
5,000 - 9,999	29
10,000 - 19,999	33
20,000 - 29,999	35
30,000 - 39,999	39
40,000 - 49,999	43
50,000 - 59,999	45
60,000 - 79,999	49
80,000 - 99,999	53
100,000 - 149,999	55
150,000 - 199,999	59
200,000 - 249,999	61
250,000 - 299,999	65
300,000	69

[44] La documentation française, อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ 34.

ผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลได้แก่ผู้มีสัญชาติฝรั่งเศสที่มีอายุไม่ต่ำกว่า 18 ปีบริบูรณ์ และมีความสามารถตามกฎหมาย นอกจากนี้ ยังจะต้องเป็นผู้มีภูมิลำเนาอยู่ในเขตเทศบาลนั้นไม่น้อยกว่า 6 เดือน หรือเป็นผู้เสียภาษีให้แก่เทศบาลนั้นไม่ต่ำกว่า 4 ปี หรือเป็นข้ารัฐการที่ถูกส่งมาประจำและมีภูมิลำเนาในเขตเทศบาลนั้น ส่วนผู้สมัครเข้ารับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาเทศบาลก็จะต้องเป็นผู้มีคุณสมบัติเช่นเดียวกับผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง แต่มีข้อยกเว้นบางประการ เช่น ห้ามอดีตสมาชิกสภาเทศบาลที่ถูกศาลปกครอง **สั่งให้พ้นจากตำแหน่งเนื่องจากปฏิเสธไม่ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนด**สมัครเข้ารับเลือกตั้งภายในระยะเวลา 1 ปีนับแต่วันที่ถูกสั่งให้พ้นจากตำแหน่ง [45]

สำหรับการปฏิบัติงานของสภาเทศบาลนั้นเป็นไปตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 121-26 วรรคแรก แห่งประมวลกฎหมายเทศบาล คือ เป็นหน้าที่ของสภาเทศบาลที่จะวางกฎเกณฑ์ในการดำเนินงานของเทศบาล สภาเทศบาลจะต้องมีการประชุมอย่างน้อย 1 ครั้งต่อ 3 เดือน แต่อย่างไรก็ตาม นายกเทศมนตรี (maire) สามารถเรียกประชุมสภาเทศบาลได้หากเห็นว่ามีเรื่องสำคัญและมีความจำเป็นต้องประชุม และนอกจากนี้ หากตัวแทนของรัฐ (représentant de l' Etat) ที่ประจำอยู่ในเขตจังหวัด (département) หรือสมาชิกสภาเทศบาลจำนวน 1 ใน 3 ของสภาเทศบาลที่เทศบาลมีประชากรตั้งแต่ 3,500 คนขึ้นไป หรือสมาชิกสภาเทศบาลจำนวนกึ่งหนึ่งของสภาเทศบาลที่เทศบาลมีประชากรน้อยกว่า 3,500 คน ร้องขอต่อนายกเทศมนตรีให้เรียกประชุมสภาเทศบาล นายกเทศมนตรีก็สามารถเรียกประชุมสภาเทศบาลได้ โดยการเรียกประชุมดังกล่าวจะต้องแจ้งให้สมาชิกสภาเทศบาลทราบล่วงหน้าอย่างน้อย 5 วันทำการก่อนวันประชุม [46]

---

[45] Geneviève GRIMAUX, **Les collectivités territoriales,** Centre National de la Fonction Publique Territoriale, Paris 1990, p.46.

[46] คำวินิจฉัยศาลปกครองสูงสุด (Conseil d' Etat) เรื่อง Guy de Littaye ลงวันที่ 19 เมษายน ค.ศ. 1985

เอกสารเรียกประชุมจะต้องประกอบด้วยวาระการประชุม เอกสารที่จะใช้ประชุม และร่างคำวินิจฉัยหรือร่างคำสั่ง (projets de décisions) ของสภาเทศบาล [47]

การลงมติของสภาเทศบาลจะต้องได้เสียงข้างมากของผู้มาประชุม แต่อย่างไรก็ตาม มติดังกล่าวอาจเป็นโมฆะหากปรากฏว่าสมาชิกสภาเทศบาลผู้หนึ่งผู้ใดที่ลงมติเป็นผู้มีส่วนได้เสียกับเรื่องที่มีการลงมตินั้น [48]

ในบางกรณีก่อนที่จะมีการลงมติ สภาเทศบาลอาจใช้วิธีสอบถามความเห็นจากผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งได้ การออกเสียงประชามติ (référendum) ระดับท้องถิ่นนี้สามารถทำได้เฉพาะในกรณีที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับกิจการของเทศบาล (les affaires de la commune) เท่านั้น [49]

ประชาชนสามารถเข้าฟังการประชุมสภาเทศบาลได้ มติ (la délibération) ของสภาเทศบาลจะต้องประกาศให้ประชาชนทราบและพิมพ์เผยแพร่ มติจะมีผลบังคับใช้นับแต่วันที่มีการประกาศให้ประชาชนทราบและมีการส่งไปให้ตัวแทนของรัฐประจำจังหวัด (représentant de l' Etat) แล้ว [50]

4.1.1.2 นายกเทศมนตรี (maire) นายกเทศมนตรีและเทศมนตรี (les adjoints) ได้รับเลือกตั้งจากสภาเทศบาลในระหว่างสมาชิกสภาเทศบาลด้วยกัน กล่าวคือ ภายในระยะเวลา 8 วันหลังจากวันเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล สภาเทศบาลจะต้องจัดให้มีการประชุมครั้งแรกเพื่อดำเนินการเลือกตั้งนายกเทศมนตรี โดยนายกเทศมนตรีคนที่กำลังจะพ้นจากตำแหน่งจะต้องเป็นผู้เรียกประชุม การลงคะแนนเลือกนายกเทศมนตรีเป็นการลงคะแนนลับ สมาชิกสภาเทศบาลทุกคนสามารถได้รับเลือกเป็นนายกเทศมนตรีได้ เว้นแต่ว่าสมาชิกสภาเทศบาลผู้นั้น

---

[47] Martine LOMBARD, อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ 1, หน้า 132.

[48] เรื่องเดียวกัน, หน้าเดียวกัน.

[49] เรื่องเดียวกัน, หน้า 133.

[50] เรื่องเดียวกัน, หน้า 143.

มีอายุน้อยกว่า 21 ปีบริบูรณ์ หรือเป็นอดีตนายกเทศมนตรีที่ถูกปลดออกมายังไม่ครบ 1 ปี [51]

สำหรับเทศมนตรีนั้น กฎหมายลงวันที่ 19 พฤศจิกายน ค.ศ. 1982 บัญญัติให้สภาเทศบาลแต่ละแห่งกำหนดจำนวนเทศมนตรีของตนได้เองโดยมีหลักเกณฑ์ว่าอย่างน้อยในแต่ละเทศบาลจะต้องมีเทศมนตรี 1 คน และอย่างมากจะต้องไม่เกินร้อยละ 30 ของจำนวนสมาชิกสภาเทศบาล เทศมนตรีได้รับการเลือกตั้งภายใต้เงื่อนไขเดียวกับการเลือกตั้งนายกเทศมนตรี คือ ต้องเป็นสมาชิกสภาเทศบาลและได้รับการเลือกตั้งจากสภาเทศบาลภายหลังจากที่ได้มีการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีเสร็จเรียบร้อยแล้ว นายกเทศมนตรีไม่สามารถถูกเพิกถอนโดยสภาเทศบาลได้ การเพิกถอนจะทำได้โดยรัฐกฤษฎีกาของคณะรัฐมนตรี (décret en Conseil des ministres) [52]

นายกเทศมนตรีและเทศมนตรีมีวาระการดำรงตำแหน่งเท่ากับวาระการดำรงตำแหน่งของตนในฐานะสมาชิกสภาเทศบาล คือ 6 ปี

นายกเทศมนตรีมีสองฐานะ คือ ฐานะที่เป็นตัวแทนของส่วนกลาง (agent de l' Etat) และเป็นฝ่ายบริหารของเทศบาล (organe exécutif de la commune)

ในฐานะที่เป็นตัวแทนของส่วนกลาง นายกเทศมนตรีมีหน้าที่ประกาศให้ประชาชนทราบถึงกฎหมายและระเบียบต่าง ๆ จัดทำบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง (la liste électorale) เป็นนายทะเบียนของเทศบาล (officier d' état civil) นอกจากนี้ ยังทำหน้าที่เป็นตำรวจทางยุติธรรม (police judiciaire) ในบางกรณี เช่น การนำตัวผู้กระทำผิดขึ้นศาล ซึ่งในทางปฏิบัตินายกเทศมนตรีจะมอบหน้าที่นี้ให้แก่ผู้บังคับการตำรวจ (commissaire de police) ในเขตเทศบาลนั้น [53] ส่วน**ในฐานะที่เป็นฝ่ายบริหารของเทศบาล**นั้น

---

[51] Geneviève GRIMAUX, อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ 45, หน้า 68.

[52] Martine LOMBARD, อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ 1, หน้า 134.

[53] Geneviève GRIMAUX, อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ 45, หน้า 36.

นายกเทศมนตรีทำหน้าที่ดังต่อไปนี้ คือ

(ก) ในส่วนที่เกี่ยวกับการประชุมสภาเทศบาลนั้น นายกเทศมนตรีทำหน้าที่เรียกประชุมสภาเทศบาล กำหนดวาระการประชุม จัดเตรียมมติของการประชุมเพื่อเสนอต่อที่ประชุมสภาเทศบาลให้ลงมติ นอกจากนี้ยังทำหน้าที่เป็นประธานในการประชุมสภาเทศบาลด้วย [54]

(ข) ในส่วนที่เกี่ยวกับการปฏิบัติตามมติของสภาเทศบาล นั้น ในกรณีที่เกี่ยวข้องกับการเงิน นายกเทศมนตรีจะเป็นผู้สั่งให้มีการจ่ายเงินทุกประเภทของเทศบาล รวมทั้งดูแลการคลังของเทศบาลด้วย แต่ถ้าหากเป็นกรณีที่เกี่ยวข้องกับทรัพย์สินของเทศบาล (biens communaux) นายกเทศมนตรีมีหน้าที่ดูแลทรัพย์สินของเทศบาล สั่งให้มีการซ่อมแซมรวมทั้งอนุญาตให้มีการใช้ประโยชน์ในทรัพย์สินของเทศบาลภายใต้เงื่อนไขที่กำหนดโดยสภาเทศบาล ส่วนกรณีสัญญาต่าง ๆ ของเทศบาล เช่น สัญญาก่อสร้าง จัดซื้อจัดจ้าง เช่าขาย ยืม นั้น สภาเทศบาลจะมีมติอนุมัติก่อนจากนั้นนายกเทศมนตรีจึงเป็นผู้ลงนามในสัญญา [55]

(ค) ในส่วนที่เกี่ยวกับการบริหารงานของเทศบาล การบริหารงานปกติทั่ว ๆ ไปของเทศบาลนั้นเป็นอำนาจของนายกเทศมนตรีที่จะปฏิบัติโดยไม่ต้องขออนุญาตต่อสภาเทศบาลเพื่อดำเนินการ นายกเทศมนตรีสามารถมีคำสั่ง (arrêté municipal) ในเรื่องที่อยู่ในอำนาจของตนเองได้ หน้าที่หลักของนายกเทศมนตรีมี 3 ประการด้วยกัน คือ [56]

---

[54] เรื่องเดียวกัน, หน้า 73.

[55] เรื่องเดียวกัน, หน้าเดียวกัน.

[56] เรื่องเดียวกัน, หน้า 75-78.

● **นายกเทศมนตรีเป็นหัวหน้าเทศบาล** ในหน้าที่ดังกล่าวนายกเทศมนตรีเป็นผู้บังคับบัญชาพนักงานเทศบาล (chef du personnel communal) มีอำนาจในการแต่งตั้งพนักงานเทศบาล พิจารณาการเลื่อนตำแหน่ง และพิจารณาโทษพนักงานเทศบาลที่ทำผิดด้วย

● **นายกเทศมนตรีเป็นผู้ออกใบอนุญาตก่อสร้าง** รัฐบัญญัติลงวันที่ 7 มกราคม ค.ศ. 1983 มอบอำนาจให้นายกเทศมนตรีที่จะออกใบอนุญาตก่อสร้าง (permis de construire) ใบอนุญาตรื้อถอน (permis de démolir) จัดสถานที่ตั้งแคมป์ (d' installer des terrains de camping) ในนามของเทศบาลได้

● **นายกเทศมนตรีเป็นตำรวจเทศบาล** มาตรา 131-2 แห่งประมวลกฎหมายเทศบาล กำหนดถึงอำนาจของนายกเทศมนตรีในฐานะ **"ตำรวจเทศบาล"** (police municipale) ไว้ว่า มีหน้าที่รักษาความสงบเรียบร้อยและการปฏิบัติตามกฎหมายในเขตเทศบาลโดยให้นายกเทศมนตรีมีอำนาจที่จะปฏิบัติการต่าง ๆ เพื่อที่จะรักษาความสงบเรียบร้อยของเทศบาลนั้น ๆ

4.1.1.3 อำนาจหน้าที่ของเทศบาล เนื่องจากเทศบาลในประเทศฝรั่งเศสเกิดขึ้นมาเป็นเวลากว่าสองร้อยปี ดังนั้น จึงมีการมอบอำนาจและหน้าที่ให้กับเทศบาลค่อนข้างมากและอยู่ในกฎหมายหลายฉบับด้วยกัน หากต้องการทราบถึงอำนาจหน้าที่ของเทศบาลว่ามีอย่างไรบ้างนั้นคงจะต้องดูกฎหมายแต่ละฉบับที่เกี่ยวข้อง หรือไม่ก็พิจารณาจาก **"งบประมาณ"** ของเทศบาลว่าได้มีการจัดสรรไปในเรื่องใดบ้าง

อำนาจหน้าที่ของเทศบาลโดยทั่วไปจะได้แก่ การดูแลเรื่องการศึกษาก่อนวัยเรียน (enseignement préélémentaire) การศึกษาระดับประถม (enseignement élémentaire) ถนนหนทาง (voirie) การพัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่น การขนส่ง ท่าเทียบเรือ การปฏิบัติการด้านสุขอนามัยและสังคม ที่พักอาศัย สิ่งแวดล้อม วัฒนธรรม และตำรวจ นอกจากนี้ เทศบาลยังปฏิบัติหน้าที่

ประจำวันต่าง ๆ อีกมากมาย อันได้แก่ การเก็บขยะมูลฝอย น้ำประปา การรักษาความสะอาดของถนนหนทางและสถานที่สาธารณะ ดูแลทางสาธารณะ จัดให้มีและบำรุงรักษาสุสาน การออกใบอนุญาตก่อสร้างต่าง ๆ เป็นต้น [57]

นอกจากนี้ รัฐบัญญัติลงวันที่ 7 มกราคม ค.ศ. 1983 ยังได้มอบอำนาจหน้าที่ของรัฐบางประการให้กับเทศบาลนอกเหนือไปจากอำนาจหน้าที่เดิมที่มีอยู่แล้ว อำนาจหน้าที่เหล่านั้นได้แก่การจัดทำแผนปฏิบัติการ (planification) การพัฒนาและการจัดรูปที่ดิน (developpement et l' aménagement du territoire) การผังเมือง (urbanisme) การดูแลรักษาโบราณสถาน การเคหะและการฝึกอาชีพ [58]

อย่างไรก็ตาม เทศบาลอาจดำเนินการใดที่ไม่ใช่อำนาจหน้าที่ของตนได้เพื่อสนองความต้องการของคนในเทศบาล (l' initiative locale) แต่กรณีดังกล่าวจะต้องถูก **"ตรวจสอบ"** โดยศาลปกครอง ซึ่งศาลปกครองจะตรวจสอบโดยใช้หลักเกณฑ์ที่ว่า การดำเนินการดังกล่าวนั้นแม้จะไม่มีกฎหมายให้อำนาจไว้ก็ตาม แต่หากเทศบาลดำเนินการจะเป็นประโยชน์ต่อเทศบาลหรือไม่ รวมทั้งการดำเนินการดังกล่าวจะต้องไม่อยู่ในอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น เช่น จังหวัด (département) หรือภาค (région) ด้วย [59]

4.1.2 จังหวัด (département) เช่นเดียวกับเทศบาล จังหวัดเกิดขึ้นอย่างเป็นทางการภายหลังการปฏิวัติครั้งใหญ่ในปี ค.ศ. 1789 โดยกฎหมายลงวันที่ 8 มกราคม ค.ศ. 1790 ต่อมาได้มีกฎหมายลงวันที่ 10 พฤษภาคม ค.ศ. 1838 จัดระบบจังหวัดใหม่โดยให้มีฐานะเป็นนิติบุคคล อำนาจหน้าที่ของจังหวัดถูกกำหนดในกฎหมายลงวันที่ 10 สิงหาคม ค.ศ. 1871 ซึ่งกำหนดให้มีผู้ว่าการจังหวัด (préfet) ซึ่งเป็นข้าราชการจากส่วนกลางทำหน้าที่เป็นฝ่ายบริหารของ

---

[57] Jacques HARDY, อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ 26, หน้า 58-59.

[58] François et Yves LUCHAIRE, อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ 15, หน้า 260.

[59] Jacques HARDY, อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ 26, หน้า 59.

จังหวัด แต่อย่างไรก็ตาม ต่อมาก็ได้มีกฎหมายลงวันที่ 2 มีนาคม ค.ศ. 1982 โอนอำนาจดังกล่าวไปเป็นของประธานสภาจังหวัด (président du conseil général) ซึ่งมาจากการเลือกตั้งของประชาชน

ปัจจุบันประเทศฝรั่งเศสมีจังหวัดอยู่ 100 จังหวัด โครงสร้างของจังหวัดประกอบด้วยฝ่ายนิติบัญญัติ คือ สภาจังหวัด (conseil général) ประธานสภาจังหวัด (président du conseil général) ทำหน้าที่เป็นฝ่ายบริหาร และสำนักงานจังหวัด (bureau)

4.1.2.1 สภาจังหวัด (conseil général) สภาจังหวัดประกอบด้วยสมาชิกซึ่งได้รับการเลือกตั้งจากประชากรในเขตจังหวัดนั้น โดยในเขตจังหวัดจะแบ่งเป็น canton จำนวน canton ในเขตจังหวัดขึ้นอยู่กับจำนวนประชากรของจังหวัดนั้น แต่ละ canton มีสิทธิเลือกสมาชิกสภาจังหวัด 1 คน การเลือกตั้งสมาชิกสภาจังหวัดในแต่ละ canton จะเป็นการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนในแต่ละ canton [60]

ผู้มีสิทธิสมัครเข้ารับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาจังหวัด จะต้องเป็นผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งดังเช่นที่กล่าวมาแล้วในส่วนของผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล โดยจะต้องมีอายุไม่ต่ำกว่า 21 ปีบริบูรณ์ และจะต้องมีความเกี่ยวพันกับจังหวัดนั้น เช่น มีภูมิลำเนาอยู่ในเขตจังหวัดหรือเสียภาษีในเขตจังหวัดนั้น เป็นต้น วาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาจังหวัดคือ 6 ปี แต่จะต้องมีการเลือกตั้งใหม่ครึ่งหนึ่งทุก 3 ปี [61]

สำหรับการปฏิบัติงานของสภาจังหวัดนั้น สภาจังหวัดจะต้องมีการประชุมอย่างน้อย 1 ครั้งต่อ 3 เดือน การประชุมวาระพิเศษสามารถมีได้โดยการร้องขอของสมาชิกสภาจังหวัดจำนวนอย่างน้อย 1 ใน 3 หรือโดย

---

[60] Geneviève GRIMAUX, อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ 45, หน้า 86.

[61] Martine LOMBARD, อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ 1, หน้า 143.

คณะกรรมาธิการสามัญ (la commission permanante) [62] ประชาชนสามารถเข้าฟังการประชุมสภาจังหวัดได้ ตัวแทนของรัฐประจำจังหวัด (préfet) ไม่สามารถเข้าร่วมประชุมสภาจังหวัดได้ เว้นแต่จะได้รับความเห็นชอบจากประธานสภาจังหวัดหรือตามคำขอของนายกรัฐมนตรี การยุบสภาจังหวัดสามารถทำได้โดย รัฐกฤษฎีกาของคณะรัฐมนตรี**เฉพาะในกรณี**ที่การปฏิบัติงานของสภาจังหวัดไม่สามารถดำเนินการต่อไปได้ [63]

สำหรับอำนาจหน้าที่ของสภาจังหวัดนั้น มาตรา 23 แห่งกฎหมายลงวันที่ 2 มีนาคม ค.ศ. 1982 ได้กำหนดให้สภาจังหวัดสามารถมีมติเพื่อบริหารกิจการของจังหวัดได้ ภารกิจหลักที่สำคัญของสภาจังหวัด ได้แก่ [64]

(ก) ด้านงบประมาณ สภาจังหวัดลงมติสำหรับงบประมาณของจังหวัด ทำงบประมาณประจำ งบประมาณแก้ไขและงบประมาณเพิ่มเติม

(ข) ด้านบริการสาธารณะ สภาจังหวัดลงมติที่จะจัดตั้งบริการสาธารณะของจังหวัดและกำหนดวิธีบริหารงาน

(ค) ด้านการบริหารงานบุคคล สภาจังหวัดเป็นผู้มีอำนาจที่จะเพิ่มหรือลดตำแหน่งต่าง ๆ ในสำนักงานจังหวัด

(ง) ด้านทรัพย์สินจังหวัด สภาจังหวัดสามารถมีมติเกี่ยวกับทรัพย์สินของจังหวัดได้ ไม่ว่าจะเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินหรือของจังหวัด โดยสภาจังหวัดสามารถมีมติซื้อหรือบำรุงรักษาทรัพย์สินเหล่านั้นได้

---

[62] กฎหมายลงวันที่ 6 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 1992 กำหนดให้แต่ละจังหวัดมีคณะกรรมาธิการสามัญ (commission permanante) คณะกรรมาธิการสามัญประกอบด้วยประธานและรองประธานสภาจังหวัดและสมาชิกสภาจังหวัดอื่น มีอำนาจหน้าที่ตามที่ได้รับมอบหมายจากสภาจังหวัดให้ดำเนินการแทนได้ทุกเรื่องยกเว้นเรื่องเกี่ยวกับการเงินที่สภาจังหวัดไม่สามารถมอบหมายได้ คณะกรรมาธิการสามัญมีวาระการดำรงตำแหน่ง 1 ปี

[63] Martine LOMBARD, อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ 1, หน้า 143.

[64] Geneviève GRIMAUX, อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ 45, หน้า 91-94.

(จ) ด้านเศรษฐกิจ สภาจังหวัดสามารถมีมติให้จัดตั้งบริการสาธารณะประเภทอุตสาหกรรมและพาณิชยกรรม (services publics industriels et commerciaux) โดยสภาจังหวัดให้การช่วยเหลือด้านการเงิน

4.1.2.2 ประธานสภาจังหวัด (président du conseil général) ประธานสภาจังหวัดได้รับเลือกตั้งจากสมาชิกสภาจังหวัด มีระยะเวลาในการดำรงตำแหน่ง 3 ปี ทำหน้าที่เป็นฝ่ายบริหารของจังหวัด

เดิมตำแหน่งดังกล่าวเป็นของผู้ว่าการจังหวัด (préfet) ซึ่งเป็นข้าราชการของส่วนกลาง แต่เมื่อกฎหมายกลางเกี่ยวกับการกระจายอำนาจลงวันที่ 2 มีนาคม ค.ศ. 1982 ใช้บังคับ ก็ได้มีการกำหนดให้ประธานสภาจังหวัดทำหน้าที่ดังกล่าวแทน คือ ทำหน้าที่ในฐานะประธานสภาจังหวัดและหัวหน้าฝ่ายบริหารของจังหวัดไปพร้อม ๆ กัน [65]

ประธานสภาจังหวัดมีหน้าที่เตรียมและนำมติของสภาจังหวัดไปปฏิบัติบริหารงบประมาณของจังหวัด เป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการในจังหวัด รวมทั้งดูแลรักษาทรัพย์สินต่าง ๆ ของจังหวัด [66]

4.1.2.3 คณะทำงาน (bureau) คณะทำงานประกอบด้วยประธานสภาจังหวัด รองประธานสภาจังหวัดจำนวนอย่างน้อย 4 คน แต่ไม่เกิน 10 คน และสมาชิกสภาจังหวัดอื่น ๆ อีกจำนวนหนึ่งตามที่สภาจังหวัดจะกำหนด โดยสมาชิกสภาจังหวัดเป็นผู้เลือกคณะทำงานภายหลังจากที่ได้มีการเลือกประธานสภาจังหวัดไปแล้ว

คณะทำงานทำหน้าที่ตามที่ได้รับมอบหมายจากสภาจังหวัดให้กระทำการแทนในเรื่องใดเรื่องหนึ่งได้ ยกเว้นเรื่องการอนุมัติ

---

[65] Martine LOMBARD, อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ 1, หน้า 144.

[66] Dominique TURPIN, อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ 28, หน้า 111.

งบประมาณ และการรับรองบัญชีจังหวัด คณะทำงานไม่ถือว่าเป็นฝ่ายบริหารของจังหวัด แต่ถือว่าเป็น **"ทีมงาน"** ของประธานสภาจังหวัด [67]

4.1.2.4 อำนาจหน้าที่ของจังหวัด จังหวัดมีอำนาจหน้าที่สำคัญ ๆ คือ [68]

(ก) สวัสดิการสังคมและสุขภาพ ได้แก่ การให้ความช่วยเหลือเด็ก คนพิการ ผู้สูงอายุ หญิงมีครรภ์ และการให้ความช่วยเหลือในด้านยารักษาโรค

(ข) การศึกษา ได้แก่ การก่อสร้าง บำรุงรักษา สนับสนุนครุภัณฑ์และการดำเนินการของสถานศึกษาระดับมัธยม (enseignement secondaire)

(ค) การขนส่ง ได้แก่ การจัดให้มีแผนการขนส่งในเขตจังหวัด การขนส่งนักเรียน ท่าเทียบเรือ และถนนระดับจังหวัด

(ง) วัฒนธรรม ได้แก่ การจัดให้มีหอสมุด พิพิธภัณฑ์ และหอจดหมายเหตุประจำจังหวัด (archives départementales)

(จ) การพัฒนาชนบท ได้แก่ การดูแลเรื่องที่ทำกิน ปรับสภาพดิน น้ำสำหรับทำการเกษตรและทางสาธารณะ

(ฉ) ที่พักอาศัย ได้แก่ การดูแลและการจัดให้มีอาคารให้ประชาชนเข้าพักอาศัย

(ช) สิ่งแวดล้อม ได้แก่ การดูแลพื้นที่ที่เป็นธรรมชาติของจังหวัดวางแผนด้านสิ่งแวดล้อมของจังหวัด

---

[67] Geneviève GRIMAUX, อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ 45, หน้า 98.

[68] Jacques HARDY, อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ 26, หน้า 61-62.

4.1.3 ภาค (région) นับตั้งแต่ปี ค.ศ. 1960 เป็นต้นมา ฝ่ายบริหารของประเทศฝรั่งเศสพยายามที่จะจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีขนาดใหญ่กว่าจังหวัด (département) ขึ้นมาเพื่อแบ่งเบาภาระของส่วนกลางในการจัดทำบริการสาธารณะ โดยในปี ค.ศ. 1969 นายพลเดอโกลล์ (le général Charles de Gaulle) ได้ขอให้ประชาชนออกเสียงแสดงประชามติเกี่ยวกับการจัดตั้ง **"ภาค"** ขึ้นมาเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่ปรากฏว่าประชาชนส่วนใหญ่ออกเสียงไม่เห็นด้วย ต่อมาในปี ค.ศ. 1972 รัฐบัญญัติลงวันที่ 5 กรกฎาคม ได้จัดตั้ง **"ภาค"** ขึ้นมาโดยไม่ให้มีสถานะเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่ให้มีสถานะเป็น**องค์การมหาชนอิสระ** (établissement public) มีหน้าที่พัฒนาการด้านเศรษฐกิจและสังคมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่อยู่ภายในเขตภาค ดังนั้น จึงทำให้เกิดความสัมพันธ์ระหว่างภาคกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ๆ จนกระทั่งในปี ค.ศ. 1982 รัฐบัญญัติลงวันที่ 2 มีนาคม จึงได้จัดตั้งภาคให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และเนื่องจากรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศสบัญญัติไว้ในมาตรา 72 ว่า "...องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหลายมีอำนาจที่จะบริหารงานของตนเองได้อย่างอิสระโดยมีสภาท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้งภายใต้เงื่อนไขที่บัญญัติโดยกฎหมาย" ดังนั้น ภาคจึงต้องมีสภาภาคที่มาจากการเลือกตั้ง [69]

ปัจจุบันฝรั่งเศสประกอบด้วย 26 ภาค แต่ละภาคประกอบด้วยองค์กร 3 องค์กร คือ สภาภาค (conseil régional) ทำหน้าที่ฝ่ายสภา ประธานสภาภาค (président du conseil régional) ทำหน้าที่ฝ่ายบริหาร และคณะกรรมการเศรษฐกิจและสังคม (comité économique et social) ทำหน้าที่เป็นองค์กรที่ปรึกษา

---

[69] Geneviève GRIMAUX, อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ 45, หน้า 101-102.

4.1.3.1 สภาภาค (conseil régional) สภาภาคประกอบด้วยสมาชิกสภาภาคที่ได้รับการเลือกตั้งจากประชาชน โดยมีจำนวนที่แน่นอนตามที่กำหนดไว้ในรัฐบัญญัติ ลงวันที่ 10 กรกฎาคม ค.ศ. 1985 [70] สมาชิกสภาภาคต้องมีคุณสมบัติเดียวกับผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง และจะต้องมีอายุไม่ต่ำกว่า 21 ปี พร้อมทั้งจะต้องมีความผูกพันกับภาค เช่น มีภูมิลำเนาหรือจ่ายภาษีในเขตภาคนั้น

สำหรับการเลือกตั้งสมาชิกสภาภาคนั้น แต่ละจังหวัด (département) ที่อยู่ในเขตภาคจะเลือกตั้งสมาชิกสภาภาคตามจำนวนที่กฎหมายกำหนดไว้สำหรับแต่ละจังหวัด สมาชิกสภาภาคมีวาระการดำรงตำแหน่ง 6 ปี [71]

สำหรับการประชุมของสภาภาคนั้นก็เป็นไปภายใต้หลักเกณฑ์เดียวกับการประชุมสภาจังหวัด (conseil général) ดังที่ได้กล่าวมาแล้วในหัวข้อก่อนหน้านี้ ส่วนอำนาจหน้าที่ของสภาภาคนั้น มาตรา 59 แห่งกฎหมายลงวันที่ 2 มีนาคม ค.ศ. 1982 บัญญัติให้ สภาภาคมีหน้าที่ส่งเสริมให้มีการพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจ สังคม สุขอนามัย วัฒนธรรม และวิทยาศาสตร์ รวมทั้งการปรับปรุงพื้นที่ในภาค (aménagement du territoire) โดยไม่กระทบกับสถานะ ความเป็นอิสระและการบริหารงานของจังหวัดและของเทศบาล อำนาจหน้าที่ของสภาภาคสามารถแยกพิจารณาได้ดังนี้ คือ [72]

(ก) อำนาจหน้าที่ทางด้านงบประมาณ สภาภาคมีหน้าที่อนุมัติงบประมาณและรับรองบัญชีรายจ่ายของภาค โดยกฎหมายได้กำหนดรายจ่ายบังคับเอาไว้สำหรับภาคหลายประการ เช่น การก่อสร้างและดูแลสถานศึกษาระดับมัธยมปลายหรือสถาบันการศึกษาพิเศษ (établissement d'

---

[70] ภาค Guyane มีสมาชิกสภาภาคน้อยที่สุด คือ 41 คน ในขณะที่ภาค Ile-de-France ซึ่งเป็นที่ตั้งของเมืองหลวงมีสมาชิกสภาภาคมากที่สุด คือ 197 คน

[71] Jacques HARDY, อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ 26, หน้า 26.

[72] Geneviève GRIMAUX, อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ 20, หน้า 104-107.

éducation spéciale) เป็นต้น

(ข) อำนาจหน้าที่เกี่ยวกับบริการสาธารณะและบุคลากร สภาภาคมีอำนาจในการจัดตั้งบริการสาธารณะระดับภาค เช่น จัดให้มีพิพิธภัณฑ์ภาค หอจดหมายเหตุภาค สถานศึกษาศิลปะ หรือการจัดให้มีท่าเรือเพื่อการพาณิชย์ โดยสภาภาคจะกำหนดวิธีบริหารงานและกำหนดจำนวนบุคลากรและตำแหน่งของผู้ที่จะมาทำงานในหน่วยงานใหม่นั้น

(ค) อำนาจหน้าที่เกี่ยวกับปรับปรุงพื้นที่ในภาค (aménagement du territoire) ได้แก่ การที่สภาภาคสามารถจัดให้มีแผนต่าง ๆ เพื่อพัฒนาภาคให้ดีขึ้นโดยการจัดทำแผนดังกล่าวต้องสอดคล้องกับแผนพัฒนาระดับชาติ (le plan national) หรือแผนพัฒนาเฉพาะเรื่อง เช่น แผนเกี่ยวกับการขนส่ง การศึกษาต่าง ๆ เป็นต้น

(ง) อำนาจหน้าที่ในทางเศรษฐกิจ สภาภาคสามารถให้ความช่วยเหลือวิสาหกิจเอกชน (entreprise privé) ที่ดำเนินการจัดทำกิจการที่เกี่ยวข้องกับประชาชน เช่น บริการสาธารณะประเภทต่าง ๆ โดยรัฐบัญญัติลงวันที่ 2 มีนาคม ค.ศ. 1982 กำหนดให้สภาภาคสามารถให้ความช่วยเหลือทางตรงหรือทางอ้อมแก่วิสาหกิจเอกชนเพื่อให้เกิดการพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจในภาคโดยจะต้องได้รับความเห็นชอบจากสภาเทศบาลและสภาจังหวัดที่เกี่ยวข้องก่อน

(จ) อำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการเลือกตั้ง สมาชิกสภาภาคทำหน้าที่เลือกประธานสภาภาคและคณะทำงาน รวมทั้งทำหน้าที่เลือกสมาชิกวุฒิสภา (sénateur) ด้วย

(ฉ) อำนาจหน้าที่ในการให้คำปรึกษา กฎหมายลงวันที่ 2 มีนาคม ค.ศ. 1982 ได้ให้อำนาจแก่สภาภาคที่จะให้ความเห็นเกี่ยวกับปัญหาในการพัฒนาภาคในกรณีที่มีการทำแผนพัฒนาประเทศ

4.1.3.2 ประธานสภาภาคและคณะทำงาน (président du conseil régional et le bureau) ประธานสภาภาคได้รับการเลือกตั้งโดยสภาภาคจากบรรดาสมาชิกสภาภาค มีวาระการดำรงตำแหน่งเท่ากับวาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาภาคคือ 6 ปี ส่วนคณะทำงาน (bureau) ของสภาภาคประกอบด้วยสมาชิก ซึ่งได้รับการเลือกตั้งโดยสภาภาคจากบรรดาสมาชิกสภาภาคเช่นกันตามจำนวนที่แต่ละสภาภาคจะเป็นผู้กำหนดเอาเองตามความต้องการ โดยจะต้องประกอบด้วยรองประธานสภาภาคจำนวนไม่น้อยกว่า 4 คน และไม่เกิน 10 คน [73]

อำนาจหน้าที่ของประธานสภาภาคเป็นเช่นเดียวกับอำนาจหน้าที่ของประธานสภาจังหวัด (président du conseil général) ประธานสภาภาคเป็นผู้บริหารของภาค ทำหน้าที่เรียกประชุมและตระเตรียมการประชุมสภาภาค เป็นประธานในที่ประชุมสภาภาค เป็นผู้ปฏิบัติตามมติของสภาภาคโดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องงบประมาณรวมทั้งการลงนามในสัญญาต่าง ๆ ในนามของภาคแต่งตั้งข้าราชการต่าง ๆ ส่วนคณะทำงานของสภาภาคก็มีหน้าที่เช่นเดียวกับคณะทำงานของสภาจังหวัด คือ อาจได้รับมอบอำนาจจากสภาจังหวัดให้ดำเนินการเรื่องใดเรื่องหนึ่งได้ ยกเว้นไว้แต่เรื่องที่เกี่ยวกับงบประมาณ [74]

4.1.3.3 คณะกรรมการเศรษฐกิจและสังคม (le comité économique et social) คณะกรรมการเศรษฐกิจและสังคมในแต่ละภาคประกอบด้วยกรรมการจำนวนระหว่าง 40 ถึง 110 คน ซึ่งกำหนดโดยรัฐกฤษฎีกา โดยรัฐกฤษฎีกาลงวันที่ 11 ตุลาคม ค.ศ. 1982 ได้กำหนดถึงองค์ประกอบของคณะกรรมการเศรษฐกิจและสังคมในแต่ละภาคไว้ว่าจะต้องประกอบด้วยกรรมการ 4 ประเภท คือ ตัวแทนของวิสาหกิจและผู้ประกอบอาชีพอิสระ ตัวแทนของสหภาพแรงงาน ตัวแทนขององค์กรที่มีส่วนร่วมในการดำเนิน

---

[73] เรื่องเดียวกัน, หน้า 108.

[74] เรื่องเดียวกัน, หน้า 109.

กิจกรรมของภาคและผู้ทรงคุณวุฒิต่าง ๆ ตามที่กำหนดในรัฐกฤษฎีกา กรรมการเศรษฐกิจและสังคมมีวาระการดำรงตำแหน่ง 6 ปี คณะกรรมการเศรษฐกิจและสังคมทำหน้าที่เป็นองค์กรที่ปรึกษาของสภาภาคและประธานสภาภาคในเรื่องเศรษฐกิจและสังคมต่าง ๆ เช่น การให้ความเห็นเกี่ยวกับร่างข้อบัญญัติงบประมาณของภาค แผนพัฒนาภาค แผนพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมของภาค เป็นต้น [75]

ที่กล่าวมาทั้งหมดนี้ คือ โครงสร้างและอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไปซึ่งมีอยู่ 3 ประเภท คือ เทศบาล จังหวัด และภาค

4.2 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ

นอกเหนือจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไป 3 รูปแบบที่กำหนดไว้ในกฎหมายกลางเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ ลงวันที่ 2 มีนาคม ค.ศ. 1982 แล้ว ในประเทศฝรั่งเศสยังมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นซึ่งเกิดขึ้นมาด้วยเหตุผลหลายประการไม่ว่าจะเป็นเหตุผลทางด้านประวัติศาสตร์ การเมือง หรือภูมิศาสตร์ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ ได้แก่ เมืองขนาดใหญ่ (les grandes villes) คือ เมือง Paris เมือง Lyon เมือง Marseille เกาะ Corse จังหวัดโพ้นทะเล (départements d' outre-mer หรือ DOM) และดินแดนโพ้นทะเล (territoires d' outre-mer หรือ TOM)

รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ. 1958 ได้บัญญัติไว้ถึงเรื่องการจัดการปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษไว้ในมาตรา 73 และมาตรา 74 ดังนี้ คือ [76]

---

[75] เรื่องเดียวกัน, หน้า 111-112.

[76] นันทวัฒน์ บรมานันท์ (ผู้แปล), **รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส**, สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ พ.ศ. 2541, หน้า 45-46.

"มาตรา 73 การวางระบบกฎหมายและการจัดระเบียบการปกครองจังหวัดโพ้นทะเลอาจปรับเปลี่ยนได้ตามความจำเป็นเพื่อให้เหมาะสมกับสภาพแห่งท้องถิ่น"

"มาตรา 74 ดินแดนโพ้นทะเลของสาธารณรัฐจะมีการจัดองค์กรบริหารเป็นพิเศษโดยคำนึงผลประโยชน์เฉพาะของดินแดนโดยสอดคล้องกับผลประโยชน์ทั่วไปของสาธารณรัฐ

สถานภาพของดินแดนโพ้นทะเลกำหนดโดยกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ ซึ่งจะต้องกำหนดเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของสถาบันต่าง ๆ ของดินแดนโพ้นทะเล การแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายเหล่านี้จะกระทำได้ในรูปแบบอย่างเดียวกันภายหลังจากที่ได้ปรึกษาหารือกับสภาท้องถิ่นของดินแดนนั้นๆแล้ว

การกำหนดหลักเกณฑ์อื่น ๆ เกี่ยวกับการจัดองค์กรบริหารเป็นพิเศษของดินแดนโพ้นทะเล ให้กำหนดและแก้ไขเพิ่มเติมโดยรัฐบัญญัติและจะกระทำได้ภายหลังจากที่ได้ปรึกษาหารือกับสภาท้องถิ่นของดินแดนนั้น ๆ แล้ว"

บทบัญญัติในรัฐธรรมนูญทั้งสองมาตราเปิดโอกาสให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษประเภทจังหวัดโพ้นทะเลที่จะจัดวางระเบียบกฎหมายและจัดระเบียบการปกครอง "ให้เหมาะสมกับสภาพแห่งท้องถิ่น" ได้ ในขณะที่ดินแดนโพ้นทะเลก็สามารถ "จัดองค์กรบริหารเป็นพิเศษโดยคำนึงถึงผลประโยชน์เฉพาะของดินแดนให้สอดคล้องกับผลประโยชน์ทั่วไปของสาธารณรัฐ" และนอกจากนี้ บทบัญญัติในมาตรา 72 แห่งรัฐธรรมนูญเองก็ยังได้กล่าวไว้ในตอนท้ายของวรรคแรกว่า *".....องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบอื่นอาจจัดตั้งขึ้นได้โดยกฎหมาย....."* ดังนั้น เมืองใหญ่ ๆ อย่างเช่น เมือง Paris เมือง Lyon เมือง Marseille และเกาะ Corse จึงมีระบบการปกครองที่แตกต่างไปจากภาค จังหวัด และเทศบาล ที่กำหนดไว้ในกฎหมายกลางเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ ลงวันที่ 2 มีนาคม ค.ศ. 1982

4.2.1 เมืองใหญ่ (les grandes villes) สามารถแบ่งได้เป็น 3 ประเภท ด้วยกัน คือ เมือง Paris เมือง Lyon กับเมือง Marseille เกาะ Corse

4.2.1.1 เมือง Paris เมือง Paris เป็นเมืองหลวงของประเทศฝรั่งเศสตั้งอยู่ในภาค (région) ที่ชื่อว่า Ile-de-France เดิมเมือง Paris มีสถานะเป็นเมืองที่มีระบบการปกครองพิเศษอยู่แล้วตามกฎหมายปี ค.ศ. 1884 ปัจจุบันเมือง Paris เป็นเมืองที่มีสองสถานะพร้อม ๆ กัน คือ เป็นทั้งเทศบาล (commune) และจังหวัด (département) โดยกฎหมายลงวันที่ 31 ธันวาคม ค.ศ. 1975 ได้สร้างระบบกฎหมายใหม่ให้กับเมือง Paris โดยกำหนดให้พื้นที่ของเมือง Paris ประกอบด้วย องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสององค์กรแยกต่างหากจากกัน มีงบประมาณ ทรัพย์สิน และบุคลากรของตนเอง ต่อมาก็ได้มีกฎหมายออกมาอีกสองฉบับเมื่อวันที่ 31 ธันวาคม ค.ศ. 1982 กระจายอำนาจลงไปยังเขต (arrondissement)

(ก) เทศบาล กฎหมายลงวันที่ 31 ธันวาคม ค.ศ. 1975 กำหนดให้เมือง Paris มีเทศบาลเมือง Paris (la ville de Paris) ประกอบด้วย นายกเทศมนตรี (le maire de Paris) และสภาเมือง Paris (le conseil de Paris) โดยนายกเทศมนตรีเมือง Paris ได้รับการเลือกตั้งจากสภาเมือง Paris เช่นเดียวกับเทศบาลทุกแห่ง มีอำนาจในการบริหารงานในเขตเมือง Paris เฉพาะอำนาจของตำรวจทางปกครอง (police administrative) เท่านั้น กล่าวคือ ดูแลรักษาความสะอาดของถนนหนทางสาธารณะ รักษาความเป็นระเบียบเรียบร้อยของตลาดและตลาดนัด ดูแลรักษาสาธารณสมบัติของเมือง Paris รวมทั้งทำหน้าที่ดูแลเรื่องการจราจรในเขตเมือง Paris ซึ่งโดยปกติแล้วหน้าที่ดังกล่าวเป็นของตำรวจ ส่วนสภาเมือง Paris นั้น กฎหมายลงวันที่ 31 ธันวาคม ค.ศ. 1982 กำหนดให้มีจำนวน 163 คน ซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน ทำหน้าที่เป็นฝ่ายสภาของเมือง โดยมีผู้ว่าการ Paris (préfet de Paris) ซึ่งแต่งตั้ง

โดยกระทรวงมหาดไทย (ministre de l' Interieur) ทำหน้าที่กำกับดูแลการดำเนินงานของเมือง Paris [77]

(ข) จังหวัด กฎหมายลงวันที่ 10 สิงหาคม ค.ศ. 1871 ซึ่งเป็นกฎหมายกลางเกี่ยวกับจังหวัด (département) ได้ถูกนำมาใช้กับเมือง Paris ด้วย กล่าวคือ สภาเมือง Paris และนายกเทศมนตรีเมือง Paris จะเป็นสภาจังหวัด (conseil général) และประธานสภาจังหวัด (président du conseil général) ไปพร้อม ๆ กัน ทั้งนี้ เนื่องจากกฎหมายลงวันที่ 22 กรกฎาคม ค.ศ. 1982 ได้ถ่ายโอนอำนาจของผู้ว่าการเมือง Paris ในฐานะที่เป็นฝ่ายบริหารของเมืองไปยังประธานสภาจังหวัด ซึ่งก็คือ นายกเทศมนตรีเมือง Paris นั่นเอง [78]

สภาเมือง Paris ในฐานะสภาจังหวัดจะทำหน้าที่ลงมติในร่างงบประมาณของจังหวัดแยกต่างหากจากงบประมาณของเทศบาลเมือง Paris [79]

(ค) เขต กฎหมายลงวันที่ 31 ธันวาคม ค.ศ. 1982 ได้แบ่งเมือง Paris ออกเป็น 20 เขต (arrondissements) แต่ละเขตจะมีสภาเขต (conseil d' arrondissement) และนายกเขต (le maire d' arrondissement) เป็นของตนเอง สภาเขตประกอบด้วยสมาชิก 2 ประเภท ประเภทแรกได้แก่ สมาชิกสภาเมือง Paris (le conseil de Paris)[80] ซึ่งได้รับการเลือกตั้งในเขตนั้น และประเภทที่สองได้แก่ สมาชิกสภาเขต (conseillers d' arrondissement) ซึ่งได้รับการเลือกตั้งในเขตนั้น จำนวนของสมาชิกสภาเขตเป็นไปตามจำนวนสมาชิกสภาเมือง Paris กล่าวคือ หากในเขตดังกล่าวมีสมาชิกสภาเมือง Paris

---

[77] La documentation française, อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ 34, หน้า 51.

[78] เรื่องเดียวกัน, หน้าเดียวกัน.

[79] เรื่องเดียวกัน, หน้าเดียวกัน.

[80] เมือง Paris ในฐานะที่เป็นเทศบาล

อยู่จำนวนเท่าใด ก็ต้องมีการเลือกตั้งสมาชิกสภาเขตจำนวน 2 เท่าของสมาชิกสภาเมือง Paris โดยกฎหมายกำหนดจำนวนไว้ว่าจะต้องไม่น้อยกว่า 10 คน แต่ไม่เกิน 40 คน [81] สภาเขตมีอำนาจหน้าที่ดังที่บัญญัติไว้ในกฎหมายลงวันที่ 31 ธันวาคม ค.ศ. 1982 คือ มีอำนาจที่จะดำเนินการให้เป็นไปตามมติของสภาเมือง Paris รวมทั้งรับผิดชอบในกิจการทุกประเภทที่เกี่ยวกับเขต (toute affaire intéressant l' arrondissement) มีอำนาจในการตั้งกระทู้ถามในเรื่องที่เกี่ยวกับการดำเนินงานของเขตต่อนายกเทศมนตรีเมือง Paris หรือสภาเมือง Paris สามารถให้คำปรึกษาต่อสภาเมือง Paris ในกิจการสำคัญ ๆ ที่เกี่ยวข้องกับเขต เช่น การผังเมือง (urbanismes) หรือการวางแผนการใช้ที่ดิน (POS) เป็นต้น นอกจากนี้ ยังสามารถวางกฎเกณฑ์ในการใช้จ่ายเงินงบประมาณที่สภาเมือง Paris เป็นผู้จัดทำในส่วนที่เกี่ยวกับสถานรับเลี้ยงเด็กที่พักอาศัย สวนสาธารณะ สนามกีฬา เป็นต้น ส่วนนายกเขตนั้นได้รับการเลือกตั้งโดยสภาเขตจากบรรดาสมาชิกสภาเขตที่เป็นสมาชิกสภาเมือง Paris ในเขตนั้น มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการทะเบียนราษฎร์ การเกณฑ์ทหารและการจัดทำบัญชีผู้มีสิทธิเลือกตั้ง (listes électorales) ในเขต เป็นประธานกองทุนโรงเรียน (caisse des écoles) ในเขตของตน อนุญาตให้มีการใช้ประโยชน์ในที่ดิน เป็นต้น [82]

สำหรับงบประมาณของเขตนั้น แต่ละเขตมีงบประมาณของตนเอง ซึ่งจะแนบอยู่ในงบประมาณของเทศบาลเมือง Paris ส่วนบุคลากรของเขตนั้นถือเป็นบุคลากรของเทศบาลเมือง Paris [83]

4.2.1.2 เมือง Lyon และเมือง Marseille แต่เดิมนั้นเมือง Lyon และเมือง Marseille เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไป คือ มีรูปแบบ

---

[81] La documentation française, อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ 34, หน้า 52.

[82] เรื่องเดียวกัน, หน้าเดียวกัน.

[83] เรื่องเดียวกัน, หน้าเดียวกัน.

เป็นเทศบาล (commune) แต่ต่อมาเมื่อประชากรในเมืองทั้ง 2 มากขึ้น คือ เมือง Lyon มีประชากรกว่า 420,000 คน และเมือง Marseille มีประชากรกว่า 800,000 คน จึงทำให้การบริหารงานเป็นไปอย่างไม่สะดวกเรียบร้อย ดังนั้น จึงมีการจัดทำกฎหมายสองฉบับลงวันที่ 31 ธันวาคม ค.ศ. 1982 จัดระบบการบริหารเมืองขนาดใหญ่ 3 เมืองเสียใหม่ คือ เมือง Paris, เมือง Lyon และเมือง Marseille โดยกฎหมายได้เพิ่มจำนวนสมาชิกสภาเทศบาลเมือง Lyon ขึ้นไปจนถึง 73 คน และสมาชิกสภาเทศบาลเมือง Marseille จำนวน 101 คน [84] และมีการแบ่งพื้นที่ย่อยเล็กลงไปเป็นเขตเช่นเดียวกันกับเมือง Paris โดยเมือง Lyon มี 9 เขต และเมือง Marseille มี 16 เขต เขตต่าง ๆ บริหารงานโดยสภาเขตและนายกเขตเช่นเดียวกับเขตของเมือง Paris [85]

4.2.1.3 เกาะ Corse เกาะ Corse เป็นเกาะที่อยู่ทางตอนใต้ของประเทศฝรั่งเศส เดิมประกอบด้วยจังหวัด 2 จังหวัด ต่อมาเมื่อมีการปฏิรูประบบการกระจายอำนาจจึงได้มีการจัดระบบของเกาะ Corse เสียใหม่โดยให้มีฐานะเป็นภาค (région) ที่อยู่ภายใต้ระบบพิเศษ โครงสร้างการบริหารงานของเกาะ Corse ประกอบด้วย สภา Corse (l' assemblée de Corse) จำนวน 51 คน ซึ่งได้รับการเลือกตั้งจากประชาชน Corse มีวาระการดำรงตำแหน่ง 6 ปี ประธานสภา Corse (le président de l' assemblée de Corse) ได้รับการเลือกตั้งจากบรรดาสมาชิกสภา Corse ทำหน้าที่เป็นฝ่ายบริหารของเกาะ Corse โดยมีคณะทำงาน (le bureau de l' assemblée) จำนวน 6 คน ทำหน้าที่เป็นทั้งรองประธานสภาและผู้ช่วย สำหรับอำนาจหน้าที่ของเกาะ Corse นั้น ก็เป็นเช่นเดียวกับอำนาจหน้าที่ของภาค คือ รับผิดชอบเกี่ยวกับศิลปวัฒนธรรมต่าง ๆ การศึกษา สิ่งแวดล้อม การพัฒนาเศรษฐกิจ การผังเมือง การเกษตร การท่องเที่ยว การเคหะ การขนส่ง การพลังงาน และการฝึกอาชีพ [86]

---

[84] โดยปกติสมาชิกสภาเทศบาลจะมีจำนวนไม่เกิน 69 คน

[85] La documentation française, อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ 34, หน้า 53.

[86] เรื่องเดียวกัน, หน้า 53.

นอกเหนือจากสภา Corse กับประธานสภาและคณะทำงานแล้ว มาตรา 38 แห่งกฎหมายลงวันที่ 2 มีนาคม ค.ศ. 1982 ยังได้กำหนดให้เกาะ Corse ประกอบด้วยสภาอีก 2 สภา คือ สภาเศรษฐกิจและสังคม (le conseil économique et social) และสภาวัฒนธรรมการศึกษาและคุณภาพชีวิต (le conseil de la Culture, de l' Education et du Cadre de vie) โดยสภาเศรษฐกิจและสังคมมีหน้าที่ให้คำปรึกษาแก่สภา Corse ในเรื่องเกี่ยวกับแผนพัฒนาเกาะ Corse ในด้านต่าง ๆ เช่น การผังเมือง การขนส่ง ให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาของชาติ ส่วนสภาวัฒนธรรมการศึกษาและคุณภาพชีวิตมีหน้าที่ให้คำปรึกษาแก่สภา Corse ในเรื่องการศึกษาต่าง ๆ วัฒนธรรมและคุณภาพชีวิตของพลเมือง Corse [87]

4.2.2 จังหวัดโพ้นทะเล (les départements d' outre-mer) แต่เดิมดินแดนของฝรั่งเศสที่มิได้อยู่ภายในประเทศฝรั่งเศส 4 แห่ง คือ Guadeloupe, Martinique, Guyans และ หมู่เกาะ Réunion นั้น มีสถานะเป็นจังหวัด (département) ตามกฎหมายลงวันที่ 19 มีนาคม ค.ศ. 1946 และต่อมาก็ได้รับฐานะภาค (région) อีกตามกฎหมายลงวันที่ 31 ธันวาคม ค.ศ. 1982 สถานะพิเศษของจังหวัดโพ้นทะเลทั้ง 4 แห่ง ก็คือต่างก็เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีสถานะเป็นภาคแต่ประกอบด้วยจังหวัด (département) เพียงจังหวัดเดียว โดยกฎหมายฉบับดังกล่าวได้กำหนดให้แต่ละจังหวัดโพ้นทะเลมีสภาซึ่งมีอำนาจของสภาจังหวัดและสภาภาค เรียกว่า สภาภาค (conseil régional) มีประธานสภาภาคเป็นฝ่ายบริหารเช่นเดียวกับภาคทั่ว ๆ ไป นอกจากนี้ ในแต่ละภาคที่เป็นจังหวัดโพ้นทะเลยังต้องประกอบด้วยคณะกรรมการเศรษฐกิจและสังคม (le comité économique et social) คณะกรรมการวัฒนธรรม การศึกษาและสิ่งแวดล้อม (le comité de la culture, de l'

---

[87] François et Yves LUCHAIRE, อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ 15, หน้า 425-426.

éducation et de l' environnement) ทำหน้าที่ให้คำปรึกษาแก่สภาภาคในกิจการที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งยังมีองค์กรต่าง ๆ ที่สภาภาคจัดตั้งขึ้นมา เพื่อประกอบกิจการบริการสาธารณะประเภทต่าง ๆ ที่เหมาะสมกับภาคของตนด้วย [88]

มีข้อน่าสังเกตประการหนึ่ง คือ สภาภาคมีอำนาจที่จะเสนอร่างกฎหมายหรือร่างรัฐกฤษฎีกาของตนต่อรัฐบาลได้ด้วยตัวเองหรือโดยการร้องขอของนายกรัฐมนตรี รวมทั้งเสนอข้อเสนอเกี่ยวกับเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมต่อรัฐบาล ให้คำแนะนำต่อนายกรัฐมนตรีถึงการจัดทำบริการสาธารณะโดยรัฐในเขตพื้นที่ของตนด้วย [89]

4.2.3 ดินแดนโพ้นทะเล (les territoires d' outre-mer) ดินแดนโพ้นทะเลของประเทศฝรั่งเศส ได้แก่ หมู่เกาะทั้งหลายที่เป็นอาณานิคมของฝรั่งเศสมาแต่โบราณ คือ la Nouvelle-Calédonie, la Polynésie française, หมู่เกาะ Wallis-et-Futuna และ les terres australes et antarctiques françaises (les TAAF) ดินแดนเหล่านี้ได้รับการสถาปนาเป็นดินแดนโพ้นทะเลโดยรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ฉบับปี ค.ศ. 1946 ซึ่งรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันก็ได้ให้การรับรองไว้เช่นเดียวกันในมาตรา 72 วรรคแรก และมาตรา 74 ซึ่งมีเนื้อความดังนี้ [90]

"มาตรา 74 ดินแดนโพ้นทะเลของสาธารณรัฐจะมีการจัดองค์กรบริหารเป็นพิเศษโดยคำนึงถึงผลประโยชน์เฉพาะของดินแดนซึ่งจะต้องสอดคล้องกับผลประโยชน์ทั่วไปของสาธารณรัฐ

สถานภาพของดินแดนโพ้นทะเลกำหนดโดยกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญซึ่งจะต้องกำหนดเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของสถาบันต่าง ๆ ของ

---

[88] เรื่องเดียวกัน, หน้า 445-446.

[89] เรื่องเดียวกัน, หน้า 447.

[90] นันทวัฒน์ บรมานันท์, อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ 76, หน้า 45-46.

ดินแดนโพ้นทะเล การแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายเหล่านี้จะกระทำได้ในรูปแบบอย่างเดียวกันภายหลังจากที่ได้ปรึกษาหารือกับสภาท้องถิ่นของดินแดนนั้นๆแล้ว

การกำหนดหลักเกณฑ์อื่น ๆ เกี่ยวกับการจัดองค์กรบริหารเป็นพิเศษของดินแดนโพ้นทะเล ให้กำหนดและแก้ไขเพิ่มเติมโดยรัฐบัญญัติและจะกระทำได้ภายหลังจากที่ได้ปรึกษาหารือกับสภาท้องถิ่นของดินแดนนั้นๆแล้ว"

จากบทบัญญัติดังกล่าวทำให้การจัดโครงสร้างของดินแดนโพ้นทะเลแต่ละแห่ง เป็นไปโดยกฎหมายพิเศษของตนที่มีลักษณะแตกต่างกันไป และนอกจากนี้แล้วยังมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอีก 2 แห่ง คือ Mayotte และ Saint-Pierre-et-Miquelon ซึ่ง **"น่าจะ"** เทียบเท่าได้กับดินแดนโพ้นทะเล โดยทั้งสององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่างก็มีกฎหมายจัดวางโครงสร้างและอำนาจหน้าที่เฉพาะของตนเองเช่นกัน [91]

---

[91] Martine LOMBARD, อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ 1 , หน้า 150-151.