

รองศาสตราจารย์ ดร.นันทวัฒน์ บรมานันท์

การปกครองท้องถิ่น ฝรั่งเศส



สถาบันนโยบายศึกษา
INSTITUTE OF PUBLIC POLICY STUDIES

มูลนิธิคอนราด



Konrad-Adenauer-Stiftung

มูลนิธิคอนราด อเดนาว์

การปกครองท้องถิ่นฝรั่งเศส

รองศาสตราจารย์ ดร.นันทวัฒน์ บรมานันท์
คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ข้อมูลทางบรรณานุกรมของหอสมุดแห่งชาติ

นันทวัฒน์ บรมานันท์.

การปกครองท้องถิ่นฝรั่งเศส. - กรุงเทพฯ : สถาบันนโยบายศึกษา, 2544.
170 หน้า

1. การปกครองท้องถิ่น - - ฝรั่งเศส. I. ชื่อเรื่อง

352.140944

ISBN 974-7215-79-9

ชื่อหนังสือ	การปกครองท้องถิ่นฝรั่งเศส
ผู้เขียน	รศ. ดร. นันทวัฒน์ บรมานันท์
ปีที่พิมพ์	มิถุนายน 2544
จำนวน	1,000 เล่ม
เจ้าของ	สถาบันนโยบายศึกษา : 99/146 ถนนงามวงศ์วาน แขวงลาดยาว เขตจตุจักร กรุงเทพฯ 10900 โทรศัพท์ 9411832-3 โทรสาร 9411834 E-mail : ipps@ksc.th.com www.fpps.or.th/ipps.htm
สนับสนุนโดย	มูลนิธิคอนราด อเดนาวร์
ออกแบบปก	ชัยวุฒิ แก้วเรื่อน
ตรวจสอบโดย	นงลักษณ์ สาทสุทธิ
ดำเนินการพิมพ์	บริษัท พี. เพรส จำกัด โทร. 331-5107
พิมพ์ที่	บริษัท สุธุมและบุตร จำกัด
จัดจำหน่ายโดย	ศูนย์หนังสือจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ถนนพญาไท เขตปทุมวัน กรุงเทพฯ 10330 ศาลาพระแก้ว โทร. 255-4433, 218-7000 โทรสาร 255-4441 สยามสแควร์ โทร. 251-6141, 218-9888 โทรสาร 254-9495 E-mail : cubook@chula.ac.th www.cubook.chula.ac.th
ราคา	150.- บาท

คำนำจากสถาบันนโยบายศึกษา

ในขณะที่การปกครองท้องถิ่นไทยเพิ่งเริ่มเข้าสู่กระบวนการกระจายอำนาจอย่างเต็มรูปแบบ ภายหลังจากที่ได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 และกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ คือ พ.ร.บ. กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 นั้น ประเทศฝรั่งเศสซึ่งมีลักษณะการปกครองเป็นรัฐเดี่ยวเช่นเดียวกับประเทศไทย ได้ผ่านขั้นตอนเหล่านี้มากกว่าสองร้อยปีแล้ว คือนับตั้งแต่มีการปฏิวัติใหญ่ในปี ค.ศ. 1789 ก็ได้มีการกระจายอำนาจจากส่วนกลางโดยตั้งองค์กรปกครองท้องถิ่นในรูปแบบต่าง ๆ และตลอดระยะเวลาที่ล่วงเลยผ่านไปนี้ การปกครองท้องถิ่นของประเทศไทยได้มีการปรับปรุงแก้ไขในเรื่องต่าง ๆ ตลอดเวลา ไม่ว่าจะเป็นการกำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์กรท้องถิ่น ตลอดจนไปถึงการกำกับดูแลโดยภาครัฐและการตรวจสอบและวินิจฉัยเมื่อเกิดปัญหา

การทำความเข้าใจในกระบวนการเหล่านี้จากประสบการณ์ของฝรั่งเศสจึงเป็นบทเรียนที่มีประโยชน์ยิ่งสำหรับทุกฝ่ายที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับเรื่องของการปกครองท้องถิ่นไทย ไม่ว่าจะเป็นผู้มีอำนาจตัดสินใจในภาครัฐ ผู้บริหารในระดับท้องถิ่น นักกฎหมายมหาชน ตลอดจนจนถึงประชาชนทั่วไปที่เป็นหัวใจของการกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่น

ในฐานะที่สถาบันนโยบายศึกษาได้มีส่วนในการสนับสนุนแนวทางการปฏิรูปการเมืองและการกระจายอำนาจมาตลอด สถาบันฯ จึงมีความภูมิใจยิ่งที่ได้จัดพิมพ์ผลงานวิจัยของ รศ.ดร.นันทวัฒน์ บรมานันท์ เล่มนี้ที่ได้ศึกษาค้นคว้าระบบการกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่นของประเทศฝรั่งเศสไว้อย่างกว้างขวางทั้งในเนื้อหาสาระและยังมีรายละเอียดลงลึกในประเด็นต่าง ๆ รวมทั้งยังได้แสดงให้เห็นถึงความสัมพันธ์ระหว่างการบริหารกิจการส่วนกลางกับส่วนท้องถิ่นตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญของประเทศฝรั่งเศส ค.ศ. 1958

สถาบันนโยบายศึกษา ขอขอบคุณ รศ.ดร.นันทวัฒน์ บรมานันท์ นักวิชาการกฎหมายมหาชนที่ได้สร้างผลงานที่มีคุณค่าแก่วงการเมือง การปกครองอีกหนึ่งชิ้น และขอขอบคุณมูลนิธิคอนราต อเดนาวร์ แห่งประเทศเยอรมันนีที่ได้ให้การสนับสนุนโครงการต่าง ๆ ของสถาบันฯ มาตลอด ทำให้ได้มีส่วนร่วมในการดำเนินกิจกรรมที่เป็นประโยชน์ในทางความคิดแก่ประเทศชาติโดยรวมเสมอมา

สถาบันนโยบายศึกษา

พฤษภาคม 2544

คำนำจากผู้เขียน

เมื่อข้าพเจ้าสำเร็จการศึกษาจากประเทศฝรั่งเศสในปี พ.ศ. 2530 นั้น ข้าพเจ้าได้ทำวิทยานิพนธ์หัวข้อเกี่ยวกับการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่เมื่อกลับมาทำงานในประเทศไทย ข้าพเจ้าก็ไม่สามารถให้ความสนใจในเรื่องการปกครองท้องถิ่นและการกระจายอำนาจเท่าที่ควร จะมีก็แต่เพียงเป็นอาจารย์ที่ปรึกษาหรือกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ในหัวข้อที่เกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นและการกระจายอำนาจเท่านั้น จากการทำงานดังกล่าว ข้าพเจ้าพบว่า แม้ในทางวิชาการจะมีการกล่าวถึงระบบการกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่นของประเทศฝรั่งเศสซึ่งถือได้ว่าเป็นแม่แบบแห่งการปกครองท้องถิ่นและการกระจายอำนาจที่สำคัญอยู่บ้าง แต่ก็มีในลักษณะเป็นบทความเสียเป็นส่วนใหญ่ เมื่อนิสิตนักศึกษาที่สนใจทำวิทยานิพนธ์เกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นและการกระจายอำนาจและต้องการข้อมูลของประเทศฝรั่งเศส ก็จะประสบความลำบากในการค้นคว้า ดังนั้น เมื่อข้าพเจ้าพอมีเวลา ข้าพเจ้าจึงมีโครงการที่จะจัดทำหนังสือเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นฝรั่งเศสเล่มนี้ขึ้นเพื่อให้ผู้ที่สนใจได้ใช้ค้นคว้าและอ้างอิงต่อไป

ในการดำเนินการจัดทำหนังสือเล่มนี้ ข้าพเจ้าได้รับความร่วมมือจากสถานเอกอัครราชทูตฝรั่งเศสประจำประเทศไทยเป็นอย่างดีในการให้ความสนับสนุนด้านเอกสาร และนอกจากนี้ ข้าพเจ้ายังได้รับทุนอุดหนุนระยะสั้นเป็นเวลา

1 เดือน ในการเดินทางไปยังประเทศฝรั่งเศสเพื่อหาข้อมูลในเรื่องการปกครองท้องถิ่น ซึ่งข้าพเจ้าต้องขอขอบคุณสถานเอกอัครราชทูตฝรั่งเศสประจำประเทศไทย ที่ได้กรุณาให้การสนับสนุนจัดหาทุนดำเนินงานระยะสั้นดังกล่าวให้กับข้าพเจ้า

ข้าพเจ้าต้องขอขอบคุณในความใจกว้างของมูลนิธิคอนราด อเดนาวร์ มูลนิธิแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน ที่ได้กรุณาให้ความสนับสนุนในการเขียนหนังสือเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นของประเทศฝรั่งเศส รวมทั้งขอขอบคุณสถาบันนโยบายศึกษาด้วยเช่นกันสำหรับการจัดพิมพ์หนังสือและความช่วยเหลือทุก ๆ ด้านอย่างดีเสมอมา

รองศาสตราจารย์ ดร.นันทวัฒน์ บรมานันท์

ผู้อำนวยการศูนย์ส่งเสริมการศึกษากฎหมายฝรั่งเศส
คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

พฤษภาคม 2544

Acknowledgements

At the time I graduated from France in 1987, I had worked extensively on the topic of Monitoring Local Administrative Organizations as it was the topic of my thesis. However after I returned to work in Thailand, my interest in the area of local government and decentralization had not been as extensive. I have been involved in this area only as thesis advisor or committee member for those thesis topics related to local government and decentralization. From these experiences I discovered that though academic mention of France's system of decentralization and local government - considered to be a significant model for local government and decentralization - occasionally occur, they are mostly in the form of journal articles. When students interested in doing their thesis on local government and decentralization seek information related to France, they generally have difficulties in their search. Therefore, as soon as I could afford the time, I planned to produce this book on local governments of France in order to provide those interested in this area a comprehensive source of reference.

In the process of producing this book, I received kind cooperation from the Embassy of France in Thailand in terms of document support. I was also granted a fellowship to conduct my research in France for an extended period of one month, for which I would like to express my gratitude to the Embassy of France in Thailand, and my appreciation for all the support kindly provided to make the fellowship possible.

I would like to thank the Konrad Adenauer Foundation of The Federation of Germany for their generosity in providing the support for me to write this book on local governments of France. I also extend my thanks to the Institute of Public Policy Studies for publishing this book and for all their continuous assistance.

Associate Professor Dr. Nantawat Boramanand

Director of Center for Promotion of French Legal Studies

Faculty of Law, Chulalongkorn University

May 2001

สารบัญ

หน้า

คำนำสถาบันนโยบายศึกษา	i
คำนำจากผู้เขียน	iii
Acknowledgements	v
บทนำ การจัดระเบียบบริหารกิจการแผ่นดินของประเทศฝรั่งเศส	1
1. การบริหารกิจการส่วนกลาง	2
1.1 ประธานาธิบดี	2
1.1.1 อำนาจหน้าที่ในทางบริหาร	2
1.1.2 หน่วยธุรการของประธานาธิบดี	4
1.2 นายกรัฐมนตรี	4
1.2.1 อำนาจหน้าที่ในทางบริหาร	4
1.2.2 หน่วยธุรการของนายกรัฐมนตรี	5
1.3 รัฐมนตรี	7
1.3.1 อำนาจหน้าที่ในทางบริหาร	7
1.3.2 สำนักงานรัฐมนตรี	7
1.3.3 ส่วนกลาง	8
2. การบริหารกิจการส่วนท้องถิ่นโดยรัฐ	9
2.1 ผู้ว่าการจังหวัด (préfet)	9
2.1.1 เป็นตัวแทนของรัฐในจังหวัด	10
2.1.2 เป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการในจังหวัด	10
2.2 หน่วยงานของกระทรวงประจำจังหวัด	11

บทที่ 1 แนวความคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ	13
1.1 หลักทั่วไปของการกระจายอำนาจ	15
1.1.1 องค์การที่จะนำมากระจายอำนาจ	15
1.1.2 วัตถุประสงค์ของการกระจายอำนาจ	16
1.1.3 ประชาธิปไตยกับการกระจายอำนาจ	17
1.2 ขอบเขตของการกระจายอำนาจ	17
1.2.1 โครงสร้างของรัฐ	17
1.2.2 อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	18
1.2.3 อำนาจหน้าที่ของผู้แทนรัฐบาล	19
บทที่ 2 หลักทั่วไปเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น	21
2.1 แนวความคิดเกี่ยวกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	22
2.1.1 สถานะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	22
2.1.2 ภารกิจท้องถิ่นและผู้บริหารงานของท้องถิ่น	24
2.2 หลักว่าด้วยความเป็นอิสระในการบริหารงานของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	25
2.3 ประชาธิปไตยท้องถิ่น	27
2.3.1 การมีส่วนร่วมของประชาชน	27
2.3.1.1 การเข้าถึงข้อมูล	28
2.3.1.2 คณะกรรมการต่าง ๆ	29
2.3.2 การเข้าไปบริหารกิจการ	30
2.4 รัฐธรรมนูญกับการปกครองท้องถิ่น	31
2.5 กฎหมายกับการปกครองท้องถิ่น	32
2.6 กฎหมายของฝ่ายบริหารกับการปกครองท้องถิ่น	33
บทที่ 3 มาตรการสำคัญในการกระจายอำนาจการปกครอง :	35
กฎหมายกลางเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ	
3.1 รัฐบัญญัติลงวันที่ 2 มีนาคม ค.ศ. 1982	36
3.1.1 การจัดตั้งภาค (région)	36

3.1.2	การปรับปรุงผู้บริหารจังหวัดและภาค	36
3.1.3	การยกเลิกการกำกับดูแล	37
3.2	กฎหมายขยายนโยบาย	38
3.3	กฎหมายอื่น ๆ ในช่วงปี ค.ศ. 1982 ถึง 1986	39
3.3.1	การถ่ายโอนอำนาจ	39
3.3.2	ข้าราชการส่วนท้องถิ่น	43
3.3.3	ผู้มาจากการเลือกตั้ง	43
บทที่ 4	โครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	45
4.1	องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไป	45
4.1.1	เทศบาล (commune)	46
4.1.1.1	สภาเทศบาล (conseil municipal)	46
4.1.1.2	นายกเทศมนตรี (maire)	49
4.1.1.3	อำนาจหน้าที่ของเทศบาล	52
4.1.2	จังหวัด (département)	53
4.1.2.1	สภาจังหวัด (conseil général)	54
4.1.2.2	ประธานสภาจังหวัด	56
	(président du conseil général)	
4.1.2.3	คณะทำงาน (bureau)	56
4.1.2.4	อำนาจหน้าที่ของจังหวัด	57
4.1.3	ภาค (région)	58
4.1.3.1	สภาภาค (conseil régional)	59
4.1.3.2	ประธานสภาภาคและคณะทำงาน	61
	(président du conseil régional et le bureau)	
4.1.3.3	คณะกรรมการเศรษฐกิจและสังคม	61
	(le comité économique et social)	
4.2	องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ	62
4.2.1	เมืองใหญ่ (les grandes villes)	64
4.2.1.1	เมือง Paris	64

4.2.1.2	เมือง Lyon และเมือง Marseille	66
4.2.1.3	เกาะ Corse	67
4.2.2	จังหวัดโพ้นทะเล (les départements d' outre-mer)	68
4.2.3	ดินแดนโพ้นทะเล (les territoires d' outre-mer)	69
บทที่ 5	อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.....	71
5.1	อำนาจหน้าที่ในด้านเศรษฐกิจ	72
5.1.1	การให้ความช่วยเหลือวิสาหกิจที่ประสบปัญหา	72
5.1.2	การให้ความช่วยเหลือเพื่อพัฒนาด้านเศรษฐกิจ	74
5.1.2.1	การให้ความช่วยเหลือทางตรง	74
	(les aides directes)	
5.1.2.2	การให้ความช่วยเหลือทางอ้อม	75
	(les aides indirectes)	
5.2	อำนาจหน้าที่ในการจัดการศึกษา	75
5.2.1	การจัดแบ่งอำนาจหน้าที่ในการจัดการศึกษา	76
5.2.1.1	บทบาทของรัฐในการจัดการศึกษา	76
5.2.1.2	บทบาทของเทศบาลในการจัดการศึกษา	78
5.2.1.3	บทบาทของจังหวัดในการจัดการศึกษา	78
5.2.1.4	บทบาทของภาคในการจัดการศึกษา	79
5.2.2	บทบาทของภาคในสถานศึกษาสายวิชาชีพ	79
5.3	อำนาจหน้าที่ในด้านอื่น ๆ	80
5.3.1	อำนาจหน้าที่ในด้านสิ่งแวดล้อม	80
5.3.1.1	เทศบาล	81
5.3.1.2	จังหวัด	81
5.3.1.3	ภาค	81
5.3.2	อำนาจหน้าที่ในการผังเมือง ที่พักอาศัย	82
	และทางสัญจร	
5.3.2.1	เทศบาล	82
5.3.2.2	จังหวัด	83

5.3.2.3 ภาค	84
5.3.3 อำนาจหน้าที่ในด้านการขนส่ง	84
5.3.3.1 การขนส่งทางบก	84
5.3.3.2 การขนส่งทางรถไฟ	84
5.3.3.3 การขนส่งทางน้ำ	85
5.3.4 อำนาจหน้าที่ในด้านสุขอนามัยและสังคม	86
5.3.5 อำนาจหน้าที่ในด้านวัฒนธรรม	87
5.3.5.1 หอจดหมายเหตุ	87
5.3.5.2 ห้องสมุด	87
5.3.5.3 การสอนศิลปะ	87
5.3.5.4 พิพิธภัณฑ์	88
5.4 ความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	88
5.4.1 สหการ (syndicat)	88
5.4.2 แคว้น (district)	89
5.4.3 ประชาคมเมือง (communauté urbaine)	90
5.4.4 ประชาคมของเทศบาล (communauté de commune)	91

บทที่ 6 เครื่องมือในการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 93

6.1 การคลังท้องถิ่น	94
6.1.1 งบประมาณ	94
6.1.2 รายได้	95
6.1.2.1 ภาษีอากร	95
6.1.2.2 เงินอุดหนุนจากรัฐ	96
6.1.2.3 เงินกู้	98
6.1.3 รายจ่าย	98
6.1.3.1 รายจ่ายเพื่อการดำเนินงาน	98
6.1.3.2 รายจ่ายเพื่อการลงทุน	98
6.2 บุคลากรท้องถิ่น	99
6.3 ทรัพย์สินของท้องถิ่น	100

6.4	การจัดทำบริการสาธารณะโดยท้องถิ่น	100
6.4.1	องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการเอง	101
6.4.1.1	องค์กรเฉพาะ	102
6.4.1.2	องค์กรที่มีอิสระทางการเงิน	102
6.4.2	การมอบให้ผู้อื่นเป็นผู้ดำเนินการ	103
6.4.2.1	การมอบฝ่ายเดียว	103
6.4.2.2	การมอบโดยสัญญา	104
บทที่ 7	การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	109
7.1	การยกเลิกการกำกับดูแลนิติกรรมทางปกครอง	110
7.1.1	การยกเลิกการให้ความเห็นชอบ	110
7.1.2	การยกเลิกการกำกับดูแล “ก่อน”	110
7.2	การควบคุมองค์กรและบุคคล	111
7.2.1	การควบคุมสภาท้องถิ่น	111
7.2.1.1	การยุบสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	112
7.2.1.2	เงื่อนไขในการยุบสภา	112
7.2.2	การควบคุมสมาชิกสภาท้องถิ่น	113
7.2.3	การควบคุมฝ่ายบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	113
7.3	การควบคุมมติ การตัดสินใจ หรือคำสั่งขององค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น	114
7.3.1	การส่งมติ การตัดสินใจ หรือคำสั่งไปยังตัวแทนของรัฐ	114
7.3.1.1	ประเภทของมติ การตัดสินใจ	115
	หรือคำสั่งที่จะต้องส่งไปยังตัวแทนของรัฐ	
7.3.1.2	ผลของการส่งมติ การตัดสินใจ	116
	หรือคำสั่งไปยังตัวแทนของรัฐ	
7.3.2	อำนาจของตัวแทนของรัฐ	117
7.3.2.1	เงื่อนไขในการฟ้องศาลปกครอง	117
7.3.2.2	ผลของการฟ้องศาลปกครอง	119
7.4	การควบคุมด้านการคลัง	119

7.4.1	ศาลตรวจเงินแผ่นดิน.....	120
7.4.2	ศาลตรวจเงินแผ่นดินภาค	121
7.4.2.1	โครงสร้างของศาลตรวจเงินแผ่นดินภาค	121
7.4.2.2	อำนาจหน้าที่ของศาลตรวจเงินแผ่นดินภาค	122
บทที่ 8	คำวินิจฉัยศาลปกครองเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น	125
8.1	คำวินิจฉัยเกี่ยวกับประโยชน์สาธารณะของท้องถิ่น.....	126
8.2	คำวินิจฉัยเกี่ยวกับการห้ามองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	128
	ควบคุมตนเอง	
8.3	คำวินิจฉัยเกี่ยวกับการเข้าฟังประชุมสภาท้องถิ่น	129
8.4	คำวินิจฉัยเกี่ยวกับเหตุผลในการยุบสภาท้องถิ่น	131
8.5	คำวินิจฉัยเกี่ยวกับการตัดสินใจที่มีลักษณะทางการเมือง	132
8.6	คำวินิจฉัยเกี่ยวกับการเข้าใช้บริการสาธารณะของท้องถิ่น	134
	บรรณานุกรม	137
	ภาคผนวก : รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ. 1958	139
	(เฉพาะมาตราที่มีการนำมาอ้างอิงในหนังสือ)	
	ประวัติผู้เขียน	

บทนำ

การจัดระเบียบบริหารกิจการแผ่นดิน ของประเทศฝรั่งเศส

ประเทศฝรั่งเศสเป็น “รัฐเดี่ยว” ที่มีการจัดแบ่งระเบียบบริหารกิจการแผ่นดินของประเทศออกเป็นสามส่วน คือ ส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น

โครงสร้างของการจัดระเบียบบริหารกิจการแผ่นดินของส่วนกลางประกอบด้วย ประธานาธิบดีที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนในประเทศ มีอำนาจหน้าที่ในการบริหารกิจการของประเทศควบคู่ไปกับนายกรัฐมนตรีซึ่งมาจากหัวหน้าพรรคการเมืองที่มีเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎร ส่วนรัฐมนตรีทั้งหลายก็ทำหน้าที่บริหารงานของกระทรวง ทบวง กรมที่ได้รับมอบหมาย สำหรับโครงสร้างของส่วนภูมิภาคนั้น จะมีจังหวัด (département) โดยมีผู้ว่าการจังหวัด (préfet) เป็นหัวหน้า ผู้ว่าการจังหวัดเป็นข้าราชการสังกัดกระทรวงมหาดไทย ได้รับแต่งตั้งโดยคณะรัฐมนตรี จังหวัดนอกจากจะมีสถานะเป็นหน่วยงานส่วนภูมิภาคแล้ว จังหวัดเดียวกันยังมีสถานะเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย นอกจากจังหวัดแล้วก็มีอำเภอ (arrondissement) โดยในจังหวัดหนึ่งอาจแบ่งเป็น 3-4 อำเภอ และมีนายอำเภอ

(sous-préfets) ซึ่งเป็นข้าราชการจากส่วนกลางดูแลรับผิดชอบ ส่วนโครงสร้างของส่วนท้องถิ่นมีการแบ่งเป็น 3 ประเภท ได้แก่ ภาค (région) จังหวัด (département) และเทศบาล (commune)

ก่อนที่จะเข้าไปศึกษารายละเอียดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจการปกครองไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศฝรั่งเศส มีความจำเป็นที่จะต้องทำการศึกษา **“อย่างกว้าง ๆ”** ถึงการจัดระเบียบการบริหารกิจการแผ่นดิน เพื่อให้ทราบถึงตำแหน่งและบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในฐานะที่เป็นส่วนหนึ่งของระบบการบริหารกิจการแผ่นดินเสียก่อน โดยในบทนี้จะทำการศึกษาใน 2 ส่วนสำคัญด้วยกัน คือ การบริหารกิจการส่วนกลางและการบริหารกิจการส่วนท้องถิ่นโดยรัฐ

1. การบริหารกิจการส่วนกลาง

คำว่า **“ส่วนกลาง”** ในระบบการจัดระเบียบบริหารกิจการแผ่นดินของฝรั่งเศสนั้น ประกอบด้วย 3 ส่วนสำคัญ คือ ประธานาธิบดี นายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรี ซึ่งนอกเหนือจากจะมีหน้าที่สำคัญทางการเมืองแล้วยังมีหน้าที่สำคัญทางด้านการบริหารงานของฝ่ายปกครองอีกด้วย

1.1 ประธานาธิบดี ประธานาธิบดีเป็นประมุขสูงสุดของฝ่ายบริหาร ประธานาธิบดีมีอำนาจหน้าที่และมีหน่วยธุรการ ดังนี้

1.1.1 อำนาจหน้าที่ในทางบริหาร มาตรา 13 ของรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ. 1958 บัญญัติไว้ว่า ประธานาธิบดีเป็นผู้ลงนามในรัฐกำหนด (ordonnance) และรัฐกฤษฎีกาที่ผ่านการพิจารณาของคณะรัฐมนตรี (décret en Conseil des ministres) นอกจากนี้ มาตรา 13 ยังกำหนดให้

ประธานาธิบดีเป็นผู้แต่งตั้งข้าราชการพลเรือน (emplois civils de l'Etat) และข้าราชการฝ่ายทหาร (emplois militaires de l'Etat) รวมทั้งสมาชิกสภาแห่งรัฐ (conseillers d'Etat) ทูต ผู้พิพากษาศาลตรวจเงินแผ่นดิน (les conseillers-maîtres à la cour des Comptes) และผู้ว่าการจังหวัด (préfets) เป็นต้น ตำแหน่งต่าง ๆ เหล่านี้จะต้องกำหนดโดยรัฐกฤษฎีกาที่ผ่านการพิจารณาของคณะรัฐมนตรีและต้องได้รับการลงนามโดยประธานาธิบดีก่อนประกาศใช้ ซึ่งก็เป็น "ดุลพินิจ" ของประธานาธิบดีที่จะลงนามหรือไม่ก็ได้ เช่นเดียวกับกรณีรัฐกำหนดที่ฝ่ายบริหารเป็นผู้จัดทำขึ้นตามบทบัญญัติในมาตรา 38 แห่งรัฐธรรมนูญ ก็จะต้องได้รับการลงนามของประธานาธิบดีก่อนจึงจะประกาศใช้ โดยกรณีดังกล่าวเคยเกิดปัญหาขึ้นมาแล้วในปี ค.ศ. 1986 เมื่อประธานาธิบดีปีฎีเสธไม่ยอมลงนามในร่างรัฐกำหนดเกี่ยวกับการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ ซึ่งต่อมารัฐบาลก็จำต้องหาทางออกด้วยการเสนอร่างรัฐกำหนดนั้นเป็นร่างกฎหมายธรรมดาเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภาตามกระบวนการนิติบัญญัติปกติต่อไป¹

นอกจากอำนาจหน้าที่ดังกล่าวมาแล้วข้างต้น มาตรา 15 แห่งรัฐธรรมนูญยังกำหนดให้ประธานาธิบดีเป็นจอมทัพ (chef des armées) เป็นประธานสภากลาโหมและประธานคณะกรรมการสูงสุดในการป้องกันประเทศ (les conseils et comités supérieurs de la défense nationale) เช่นเดียวกับในมาตรา 65 แห่งรัฐธรรมนูญ ที่กำหนดให้ประธานาธิบดีเป็นประธานคณะกรรมการตุลาการ (le Conseil supérieur de la magistrature) ส่วนอำนาจหน้าที่ที่สำคัญอีกประการหนึ่งของประธานาธิบดีในส่วนที่เกี่ยวกับการบริหารงานแผ่นดิน คือ อำนาจหน้าที่ตามมาตรา 16 แห่งรัฐธรรมนูญ อันเป็นอำนาจพิเศษที่รัฐธรรมนูญมอบให้แก่ประธานาธิบดีที่จะใช้ในภาวะฉุกเฉิน กล่าวคือ ในกรณีที่สถาบันแห่งรัฐ ความเป็นเอกราชของชาติ บุรณภาพแห่งดินแดนหรือ

¹ Martine LOMBARD, *Droit Administratif*, Dalloz, Paris 1999, p.102.

การปฏิบัติตามพันธกรณีระหว่างประเทศถูกคุกคามอย่างร้ายแรงและปัจจุบันทันด่วนจนทำให้การดำเนินการตามปกติของสถาบันแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญต้องหยุดชะงักลง ประธานาธิบดีแห่งสาธารณรัฐมีอำนาจดำเนินมาตรการที่จำเป็นสำหรับจัดการกับสถานการณ์ดังกล่าวได้ การดำเนินการของประธานาธิบดีตามมาตราดังกล่าวอาจทำในรูปของกฎหมายระดับรัฐบัญญัติหรือกฎหมายของฝ่ายบริหาร (réglementaire) ก็ได้

1.1.2 หน่วยธุรการของประธานาธิบดี ได้แก่ สำนักงานเลขาธิการประธานาธิบดี (secrétariat général de la présidence de la République) ประกอบด้วย เลขาธิการ (secrétaire général) รองเลขาธิการ (secrétaire général adjoint) และที่ปรึกษาด้านเทคนิค (conseillers techniques) กับที่ปรึกษาฝ่ายภารกิจ (chargés de mission) รวมแล้วประมาณ 30 คน ในบรรดาที่ปรึกษาทั้งหลายนั้น แต่ละคนจะถูกกำหนดให้เป็นตัวแทนของประธานาธิบดีในการประสานงานกับกระทรวงต่าง ๆ สำนักงานเลขาธิการประธานาธิบดีมีอำนาจเฉพาะทำการศึกษาปัญหาที่ประธานาธิบดีมอบหมายเท่านั้น²

1.2 นายกรัฐมนตรี เป็นหัวหน้าคณะรัฐมนตรี มีอำนาจหน้าที่และมีหน่วยธุรการ ดังนี้

1.2.1 อำนาจหน้าที่ในทางบริหาร มาตรา 20 วรรคสอง แห่งรัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ให้รัฐบาล (gouvernement) ทรงไว้ซึ่งอำนาจบังคับบัญชาหน่วยงานของรัฐและกองทัพ โดยในมาตรา 21 แห่งรัฐธรรมนูญได้กำหนดไว้ให้นายกรัฐมนตรีเป็นผู้นำของรัฐบาล ดังนั้น นายกรัฐมนตรีจึงเป็นผู้บังคับบัญชาหน่วยงานของรัฐทั้งหมด นอกจากนี้แล้วในมาตรา 21 ยังได้

² เรื่องเดียวกัน, หน้า 103-104.

กำหนดอำนาจหน้าที่ของนายกรัฐมนตรีไว้หลายประการ เช่น เป็นผู้กำหนดแนวทางในการดำเนินการของรัฐบาล รับผิดชอบในการป้องกันประเทศ รับผิดชอบในการบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย และการแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนและข้าราชการทหาร เป็นต้น นอกจากนี้ นายกรัฐมนตรียังเป็นผู้มีอำนาจในการออกกฎหมายของฝ่ายบริหาร (pouvoir réglementaire) ดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา 37 แห่งรัฐธรรมนูญด้วย

1.2.2 หน่วยราชการของนายกรัฐมนตรี ปัจจุบันมีอยู่ 5 หน่วยงานด้วยกัน คือ ³

1.2.2.1 สำนักงานนายกรัฐมนตรี (Cabinet du Premier ministre) ประกอบด้วย หัวหน้าสำนักงาน (directeur) ผู้ช่วยหัวหน้าสำนักงาน (directeur adjoint) ที่ปรึกษาด้านเทคนิค (conseillers techniques) และที่ปรึกษาฝ่ายภารกิจ (chargés de mission) ทำหน้าที่ให้คำปรึกษาและให้ข้อเสนอแนะเพื่อประกอบการพิจารณาตัดสินใจของนายกรัฐมนตรีเกี่ยวกับกิจการที่อยู่ในความรับผิดชอบของนายกรัฐมนตรี

1.2.2.2 สำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรี (secrétariat général du gouvernement หรือ SGG) เป็นแหล่งรวมบุคลากรชั้นนำของฝ่ายปกครอง ประกอบด้วยนักกฎหมายเป็นส่วนใหญ่ มีหน้าที่ติดตามการดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรี ผู้บังคับบัญชาสำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรี คือ เลขาธิการคณะรัฐมนตรี (secrétaire général du gouvernement) มีหน้าที่ดูแลวาระการประชุมคณะรัฐมนตรี ประสานงานระหว่างประธานาธิบดีและนายกรัฐมนตรี จัดทำมติคณะรัฐมนตรี ประสานงานในการจัดเตรียมร่าง

³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 105-107.

กฎหมาย (des projets de textes de loi) ที่จะเสนอเข้าสู่การพิจารณาของ รัฐสภา หรือกฎหมายของฝ่ายบริหาร (règlement) เพื่อเสนอต่อองค์กรที่เกี่ยวข้อง เช่น สภาแห่งรัฐ (Conseil d'Etat) หรือสภาเศรษฐกิจและสังคม (Conseil économique et social) เพื่อขอความเห็นชอบหรือเสนอร่างกฎหมาย เข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภา รวมทั้งจัดส่งเอกสารต่าง ๆ ที่ต้องประกาศใน รัฐกิจจานุเบกษา (journal officiel) ไปยังสำนักรัฐกิจจานุเบกษาด้วย

1.2.2.3 สำนักงานเลขาธิการคณะกรรมการร่วมระหว่าง กระทรวงเพื่อความร่วมมือทางด้านเศรษฐกิจของยุโรป (secrétariat général du comité interministériel pour les questions de coopération économique européen หรือ SGCI) จัดตั้งขึ้นในปี ค.ศ. 1948 ปัจจุบันเป็นหน่วยงานที่มีความสำคัญมาก ทำหน้าที่เกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานของ ฝ่ายปกครองต่าง ๆ ของฝรั่งเศสกับสถาบันต่าง ๆ ของสหภาพยุโรป

1.2.2.4 สำนักงานเลขาธิการความมั่นคงแห่งชาติ (secrétariat général de la défense nationale หรือ SGDN) ทำหน้าที่จัดเตรียมมติ และความเห็นของสภากลาโหมและคณะกรรมการสูงสุดในการป้องกันประเทศ (conseils et comités de défense) และเป็นผู้ช่วยของนายกรัฐมนตรีในการ ดำเนินการตามมาตรา 21 แห่งรัฐธรรมนูญ ที่ให้อำนาจนายกรัฐมนตรี รับผิดชอบในการป้องกันชาติ รวมทั้งยังทำหน้าที่ประสานงานกับองค์กร ระหว่างประเทศเกี่ยวกับการป้องกันประเทศและศึกษาปัญหาข้อขัดแย้ง ระหว่างประเทศ

1.2.2.5 คณะผู้แทนกระทรวงต่าง ๆ เพื่อการปฏิรูประบบ การบริหารงานของรัฐ (la délégation interministérielle à la Réforme de l'Etat) อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของนายกรัฐมนตรี ทำหน้าที่ศึกษารูปแบบและ การปรับปรุงระบบการบริหารงานของประเทศ

1.3 รัฐมนตรี เพื่อที่จะสามารถบริหารงานในกระทรวง ทบวง กรม ต่าง ๆ ได้ รัฐมนตรีทั้งหลายถูกกำหนดให้มีอำนาจหน้าที่และหน่วยงาน สันนิษฐาน ดังต่อไปนี้

1.3.1 อำนาจหน้าที่ในทางบริหาร รัฐมนตรีมีสองฐานะ คือ ในฐานะที่เป็นหนึ่งในคณะรัฐมนตรี และในฐานะรัฐมนตรีที่ได้รับมอบหมายให้ดูแล หน่วยงาน

เมื่อมีการตั้งคณะรัฐมนตรีใหม่ก็จะมีรัฐกฤษฎีกาแบ่งงาน (décret de répartition) กำหนดหน้าที่ของรัฐมนตรีแต่ละคนรวมทั้งกำหนด หน่วยงานหรือกระทรวงที่อยู่ในความรับผิดชอบของรัฐมนตรีแต่ละคนด้วย เมื่อได้รับมอบหมายอำนาจหน้าที่ รัฐมนตรีมีอำนาจแต่งตั้ง (pouvoir de nomination) หรือลงโทษ (sanction) บุคลากรในหน่วยงานที่ตนรับผิดชอบได้ นอกจากนี้ ยังมีอำนาจในการออกกฎกระทรวง (arrêtés ministériels) เพื่อการ บริหารงานของกระทรวงที่รัฐมนตรีนั้นรับผิดชอบได้ โดยศาลปกครองสูงสุด (Conseil d'Etat) ได้เคยวินิจฉัยวางหลักไว้ในคำพิพากษาลงวันที่ 7 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 1936 ในคดี Jamart ไว้ว่า แม้จะไม่มีกฎหมายให้อำนาจรัฐมนตรีที่จะออก กฎเกณฑ์ (pouvoir réglementaire) แต่รัฐมนตรีก็สามารถที่จะวางมาตรการที่ จำเป็น เพื่อให้การดำเนินงานของฝ่ายปกครองที่อยู่ในความรับผิดชอบของตน เป็นไปได้ได้ดี⁴

1.3.2 สำนักงานรัฐมนตรี (les cabinets ministériels) สำนักงาน รัฐมนตรีมีสองบทบาทด้วยกัน บทบาทแรก คือ บทบาททางด้านการเมืองที่จะต้องทำหน้าที่ประสานงานกับรัฐสภาและกับประชาชนผู้เลือกตั้งรัฐมนตรีผู้นั้น ส่วนบทบาทที่สองได้แก่บทบาทของฝ่ายปกครอง คือ ประสานงานระหว่าง รัฐมนตรีกับฝ่ายปกครองโดยรัฐมนตรีจะมอบหมายงานให้แก่บุคลากรของ

⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 107-108.

สำนักงานซึ่งจะมีอยู่ประมาณไม่เกิน 10 คน ไปทำหน้าที่ศึกษาเรื่องต่าง ๆ ที่อยู่ในความรับผิดชอบของรัฐมนตรีนั้น⁵

1.3.3 ส่วนกลาง รัฐบัญญัติกำหนดแนวทาง (loi d'orientation)

ลงวันที่ 6 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 1992 ว่าด้วยการจัดระเบียบบริหารงานสาธารณรัฐ บัญญัติไว้ในมาตรา 2 ว่า ฝ่ายบริหาร (พลเรือน) ของรัฐประกอบด้วย ส่วนกลาง (l'administration centrale) และการแบ่งอำนาจให้ส่วนภูมิภาค (services déconcentrés)⁶

ส่วนกลางประกอบด้วย กระทรวง (ministère) และกรม (directions) ต่าง ๆ ที่จัดตั้งโดยรัฐกฤษฎีกาของสภาแห่งรัฐ (décret en Conseil d'Etat) นอกจากนี้ ก็ยังมีกอง (sous directions) และแผนก (services) ต่าง ๆ ซึ่งรัฐมนตรีเป็นผู้ก่อตั้งโดยกฎกระทรวง (arrêté du ministre) อำนาจหน้าที่ของส่วนกลางทั้งหลายกำหนดโดยรัฐบัญญัติ ลงวันที่ 6 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 1992 และรัฐกฤษฎีกา (décret) ทั้งหลายที่ออกตามความในรัฐบัญญัติดังกล่าว⁷

⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 108-109.

⁶ การแบ่งอำนาจให้ส่วนภูมิภาค หรือที่เรียกในชื่ออื่น เช่น การแบ่งอำนาจปกครองหรือการกระจายการรวมศูนย์อำนาจการปกครอง ได้แก่ รูปแบบการปกครองที่ส่วนกลางได้มอบอำนาจในการตัดสินใจบางระดับให้แก่ตัวแทนหรือเจ้าหน้าที่ของส่วนกลางที่ถูกส่งไปประจำยังส่วนภูมิภาคต่าง ๆ ของประเทศ โดยตัวแทนหรือเจ้าหน้าที่เหล่านั้นสามารถดำเนินการวินิจฉัยสั่งการบางอย่างได้ตามแนวทางที่ส่วนกลางกำหนด, โปรดดูรายละเอียดใน ชาญชัย แสงศักดิ์, **คำบรรยายกฎหมายปกครอง**, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2542), หน้า 98.

⁷ Martine LOMBARD, อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ 1, หน้า 109.

2. การบริหารกิจการส่วนท้องถิ่นโดยรัฐ

การแบ่งอำนาจให้ส่วนภูมิภาค (la déconcentration) ซึ่งแตกต่างจากการกระจายอำนาจ (la décentralisation) เป็นเพียงวิธีการจัดระเบียบการบริหารงานของรัฐที่ใช้กันมานานในประเทศฝรั่งเศส ประกอบด้วยสองส่วนสำคัญ คือ ผู้ว่าการจังหวัด (préfet) และหน่วยงานของกระทรวงประจำจังหวัด (les services déconcentrés des ministres)

2.1 ผู้ว่าการจังหวัด (préfet) ก่อนปี ค.ศ. 1982 ผู้ว่าการจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแล (la tutelle administrative) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต่อมาเมื่อกฎหมายกลางเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ ลงวันที่ 2 มีนาคม ค.ศ. 1982 ออกใช้บังคับ ก็ได้มีการยกเลิกการกำกับดูแลของผู้ว่าการจังหวัดไม่ว่าจะเป็นการกำกับดูแลเหนือการกระทำ (contrôle sur les actes) การกำกับดูแลเหนือองค์กร (contrôle sur les organes) หรือการกำกับดูแลทางการเงิน (contrôle financiers) เสีย และให้ศาลปกครอง (tribunaux administratifs) เป็นผู้ทำการกำกับดูแลแทน **โดยตัดอำนาจในการให้ความเห็นชอบ สั่งยกเลิกหรือยับยั้งการกระทำใด ๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของผู้ว่าการจังหวัดออก** เมื่อผู้ว่าการจังหวัดเห็นว่าการกระทำใดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ชอบด้วยกฎหมายก็สามารถนำเรื่องดังกล่าวไปฟ้องเพื่อขอให้ศาลปกครองเพิกถอนการกระทำดังกล่าวได้ ส่วนการกำกับดูแลในทางการเงินนั้น เป็นหน้าที่ของศาลตรวจเงินแผ่นดินภาค (les Chambres régionales des comptes) ที่จะทำหน้าที่ควบคุมบัญชีและการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยศาลตรวจเงินแผ่นดินภาคจะทำการควบคุมงบประมาณควบคุมบัญชี และควบคุมการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น⁸

⁸ ชาญชัย แสงศักดิ์, **นิติบุคคลตามกฎหมายมหาชน**, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2541), หน้า 25.

นอกเหนือจากอำนาจหน้าที่ดังกล่าวแล้ว ผู้ว่าการจังหวัดยังมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้ คือ⁹

2.1.1 เป็นตัวแทนของรัฐในจังหวัด (représentant de l'Etat)

ผู้ว่าการจังหวัดได้รับการแต่งตั้งจากประธานาธิบดีตามมติคณะรัฐมนตรี มีอำนาจหน้าที่สองประการ คือ

(ก) **อำนาจหน้าที่ที่มีลักษณะเป็นนามธรรม** ได้แก่ การที่ผู้ว่าการจังหวัดเป็นผู้มีอำนาจรัฐ เป็นตัวแทนโดยตรงของนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีแต่ละคน เป็นผู้ดูแลประโยชน์ของชาติ การปฏิบัติตามกฎหมาย การบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายของฝ่ายบริหาร (règlement) และมติคณะรัฐมนตรี

(ข) **อำนาจหน้าที่ที่มีลักษณะเป็นรูปธรรม** ได้แก่ การดูแลความสงบเรียบร้อยในจังหวัด มีอำนาจในการลงนามแทนรัฐในสัญญาที่ทำกับนิติบุคคลมหาชนอื่น เป็นผู้แทนของรัฐในส่วนที่เกี่ยวข้องกับบริษัท วิทยาลัย หรือองค์กรอื่นที่รัฐให้เงินอุดหนุน เป็นประธานคณะกรรมการทางปกครองต่าง ๆ ในจังหวัดนั้น ยกเว้นองค์กรทางศาลและองค์กรที่เกี่ยวข้องกับการลงโทษทางวินัย และเป็นศูนย์รวมของข้อมูลข่าวสารและการประสานงานภายในจังหวัด

2.1.2 เป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการในจังหวัด (le chef des services de l'Etat dans le département)

ก่อนปี ค.ศ. 1982 ผู้ว่าการจังหวัดมีอำนาจเพียงกระตุ้น ประสานงาน และดูแลการปฏิบัติงานโดยทั่วไปของข้าราชการเท่านั้น แต่ต่อมาเมื่อกฎหมายกลางเกี่ยวกับการกระจายอำนาจใช้บังคับเมื่อวันที่ 2

⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 26-27.

มีนาคม ค.ศ. 1982 ก็ได้มีการกำหนดให้ผู้ว่าการจังหวัดมีอำนาจบังคับบัญชาข้าราชการของกระทรวงต่าง ๆ ที่มาประจำในจังหวัด ยกเว้นข้าราชการทหาร ข้าราชการครู พนักงานการสื่อสาร และข้าราชการตุลาการ

ผู้ว่าการจังหวัดมีสำนักงาน (la préfecture) เป็นหน่วยราชการ โดยมีเลขาธิการ (secrétaire général) เป็นผู้รับผิดชอบและบริหารสำนักงาน

2.2 หน่วยงานของกระทรวงประจำจังหวัด กฎหมายลงวันที่ 6 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 1992 ว่าด้วยการจัดระเบียบบริหารงานสาธารณรัฐ กำหนดไว้ว่า หน่วยงานของกระทรวงประจำจังหวัดกำหนดโดยรัฐสภาแห่งรัฐโดยจะต้องกำหนดเป็นเขตภาค (circonscriptions régionales) และเขตจังหวัด (circonscriptions départementales) และเขตอำเภอ (circonscriptions d'arrondissements) ซึ่งไม่จำเป็นที่ทุกกระทรวงจะต้องจัดตั้งหน่วยงานของตนทั้งในภาค จังหวัด และอำเภอ แต่กระทรวงอาจจัดตั้งของตนในภาคหรือในอำเภอแต่เพียงอย่างเดียวก็ได้ ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับความจำเป็นของแต่ละกระทรวง¹⁰

¹⁰ Martine LOMBARD, อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ 1, หน้า 113-114.

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 นี้เอง

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

วุฒิสภาเป็นตัวแทนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในสาธารณรัฐ¹¹ 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 หลักความเป็นอิสระในการบริหารงานมีข้อจำกัดอยู่ในมาตราต่าง 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 แม้รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันจะมีได้กล่าวถึงหลักการกระจายอำนาจไว้โดยตรงก็ตาม แต่รัฐธรรมนูญก็แสดงให้เห็นถึงระบบการกระจายอำนาจการปกครองไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นว่าเป็นสิ่งที่ดำเนินการกันอยู่ในประเทศฝรั่งเศส โดยมีทั้งระบบการกระจายอำนาจและการกำกับดูแลการกระจายอำนาจ

1.1 หลักทั่วไปของการกระจายอำนาจ

ข้อพิจารณาสำหรับการกระจายอำนาจนั้นมียุ่หลายประการ 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 ซึ่งหมายความว่าเฉพาะเทศบาลและจังหวัดเท่านั้น

ดังนั้น องค์กรกระจายอำนาจของประเทศฝรั่งเศสจึงได้แก่ เทศบาล จังหวัด ดินแดนโพ้นทะเล และองค์กรกระจายอำนาจอื่น ๆ ที่จะได้มีกฎหมายจัดตั้งต่อไป (*toute autre collectivité territoriale est créée par la loi*) โดยคำว่า องค์กรกระจายอำนาจอื่น ๆ ที่จะได้มีกฎหมายจัดตั้งต่อไปนั้น อาจหมายถึงการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ 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 เป็นต้น¹⁵

1.1.2 วัตถุประสงค์ของการกระจายอำนาจ การกระจายอำนาจมีวัตถุประสงค์ที่สำคัญ คือ ให้อิสระและเสรีภาพแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การให้อิสระในการบริหารงานแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น มีความจำเป็นที่จะต้อง “ยอมรับ” หรือ “แสดงให้เห็น” ในเบื้องต้นก่อนว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น “มีอยู่” จริง ดังนั้น จึงมีการมอบสถานะทางกฎหมายให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยการกำหนดให้เป็น “นิติบุคคล”¹⁶ ก่อนการมอบสถานะนิติบุคคลให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนี้สอดคล้องกับที่

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 แต่อย่างไรก็ตามการเป็นนิติบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเหล่านั้นไม่ได้เป็นหลักประกันว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเหล่านั้นจะคงอยู่ตลอดไป มีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับเทศบาลจำนวนมากที่ถูกยุบเลิกหรืออาจมีการเปลี่ยนแปลงสถานะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจากดินแดนโพ้นทะเลมาเป็นจังหวัดได้ ดังเช่นกรณีของดินแดนโพ้นทะเล Saint-Pierre-et-Miquelon ที่ต่อมาได้รับบัญญัติลงวันที่ 19 กรกฎาคม ค.ศ. 1976 ได้เปลี่ยนสถานะให้เป็นจังหวัด¹⁷

1.1.3 ประชาธิปไตยกับการกระจายอำนาจ การกระจายอำนาจต้องเป็นไปตามหลักการพื้นฐานแห่งประชาธิปไตย คือ สภาท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้ง ซึ่งหลักดังกล่าวบัญญัติไว้ในมาตรา 72 แห่งรัฐธรรมนูญว่า **“องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจที่จะบริหารงานของตนเองได้อย่างอิสระ โดยมีสภาท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้งและภายใต้เงื่อนไขที่กฎหมายกำหนด”**

1.2 ขอบเขตของการกระจายอำนาจ

การกระจายอำนาจการปกครองของรัฐไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น แม้จะมีการมอบอำนาจบางประการให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปก็ตาม แต่ก็ยังมีข้อจำกัดอยู่หลายประการด้วยกัน 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 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีอำนาจหน้าที่ใดก็ได้ที่แต่โดยรัฐสภาเท่านั้นที่จะตรากฎหมายมอบอำนาจหน้าที่เหล่านั้นให้ ดังนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงไม่สามารถที่จะสร้างกฎเกณฑ์ของตนเองขึ้นมากำหนดอำนาจหน้าที่ของตนเองได้โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีที่บัญญัติไว้ในมาตรา 34 คือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถกำหนดกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่น การบริหารงาน อำนาจหน้าที่หรือรายได้ของตนเองได้

นอกจากนี้แล้ว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังไม่สามารถใช้ อำนาจอื่นขององค์กรของรัฐโดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ว่าเป็นของประมุขของรัฐ เช่น การทำข้อตกลงระหว่างประเทศ หรือในกรณีที่เป็นการเข้าไปแทรกแซงการใช้อำนาจของกระบวนการยุติธรรม ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถเข้าไปยุ่งเกี่ยวหรือมีอำนาจทางยุติธรรมได้ เช่น ศาลยุติธรรมหรือศาลปกครอง เป็นต้น¹⁸

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 ตำแหน่งอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐบาล¹⁹

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 ปี²⁰

ตัวแทนรัฐบาลจะทำหน้าที่ 2 ประการ คือ ดูแลให้มีการเคารพต่อกฎหมาย ซึ่งหมายความว่าดูแลความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำ 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 รัฐและนิติบุคคลมหาชนอื่นนอกจากรัฐ²¹

การกำหนดให้รัฐเป็นนิติบุคคลก็เพราะรัฐมีองค์ประกอบของการเป็นนิติบุคคลครบถ้วนไม่ว่าจะเป็นทรัพย์สิน บุคลากรหรือผู้แทน ฯลฯ และนอกจากนี้ ประโยชน์สำคัญของการกำหนดให้รัฐเป็นนิติบุคคลก็คือ ทำให้เกิดความต่อเนื่องของรัฐ ข้อผูกพันต่าง ๆ ของรัฐสามารถดำเนินการต่อไปได้อย่างต่อเนื่อง แม้จะมีการเปลี่ยนแปลงตัวผู้บริหารก็ตาม²² เมื่อรัฐเป็นนิติบุคคลแล้ว

²¹ ชาญชัย แสงศักดิ์, อ่างแล้วในเชิงอรรถที่ 8, หน้า 15.

²² โภคิน พลกุล, เอกสารประกอบการบรรยายหลักสูตรวิชากฎหมายมหาชน, (กรุงเทพฯ : ภาควิชากฎหมายมหาชน, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2525) , หน้า 80.

กระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ในฝรั่งเศสจึงไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคล²³

ส่วนนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนอื่นนอกจากรัฐนั้น เนื่องจากแนวความคิดในการจัดระเบียบบริหารและนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนของฝรั่งเศสตั้งอยู่บนพื้นฐานของหลักว่าด้วยการรวมอำนาจและการกระจายอำนาจการปกครอง โดยการปกครองในส่วนกลางและส่วนภูมิภาคถือว่าเป็นเรื่องของหลักว่าด้วยการรวมอำนาจ (centralisation) ซึ่งมีรัฐเท่านั้นที่เป็นนิติบุคคล มีรัฐบาล รัฐมนตรี ผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นตัวแทนของรัฐในแต่ละระดับตามการแบ่งแยกพื้นที่การปกครอง ความสัมพันธ์ระหว่างเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นความสัมพันธ์ในลักษณะบังคับบัญชา เป็นเรื่อง que tout le monde peut saisir นิติบุคคลเดียวกันคือรัฐ 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 แสงศักดิ์, อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ 8, หน้า 17.

ดำเนินงาน²⁴ 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 ซึ่งเทศบาลมักจะทำการกิจการพื้นฐานทั่วไป²⁵ ในขณะที่จังหวัดจะทำการกิจการที่มีขนาดใหญ่และเทศบาลไม่สามารถทำได้ แต่อย่างไรก็ตาม ภายหลังจากที่กฎหมายกลางสำหรับการกระจายอำนาจออกใช้ในปี ค.ศ. 1982 ก็ได้มีการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบใหม่คือ ภาค (région) และมีการกำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

²⁴ โฌคิน ฟลกุล, “นิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนของฝรั่งเศส”, *วารสารกฎหมายปกครอง* เล่ม 6 ตอน 2 (สิงหาคม 2530), หน้า 303-304.

²⁵ กฎหมายเกี่ยวกับเทศบาล ค.ศ. 1884 ได้บัญญัติถึงอำนาจของเทศบาลไว้ว่า สภาเทศบาลวางกฎเกณฑ์ในการบริหารกิจการทั่วไปของเทศบาล

แต่ละประเภทไว้อย่างชัดเจนโดยมีหลักสำคัญเช่นเดิม คือ ภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องดำเนินการโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การดำเนินการจัดทำภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น มาตรา 72 แห่งรัฐธรรมนูญบัญญัติไว้อย่างชัดเจนว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจที่จะบริหารงานของตนเองได้อย่างอิสระโดยสภาท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้งและภายใต้เงื่อนไขที่กฎหมายกำหนด ดังนั้น สภาท้องถิ่นทุกประเภท คือ สภาเทศบาล (conseil municipal) สภาจังหวัด (conseil général) และสภามณฑล (conseil régional) จึงมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน ส่วนฝ่ายบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น แม้ก่อนปี ค.ศ. 1982 จะเป็นการแต่งตั้งโดยส่วนกลางก็ตาม แต่เมื่อกฎหมายกลางเกี่ยวกับการกระจายอำนาจใช้บังคับในปี ค.ศ. 1982 ฝ่ายบริหารท้องถิ่น อันได้แก่ นายกเทศมนตรี ประธานสภาจังหวัด และประธานสภามณฑล 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.... คณะบุคคลหรือบุคคลใดไม่สามารถอ้างว่ามีสิทธิใช้อำนาจอธิปไตยได้²⁷ 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 รับรองหลักดังกล่าวว่ามีคุณค่าเป็นรัฐธรรมนูญ ดังนั้น ในการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแม้จะมีอิสระในการบริหารงานของตนเองอย่างไรก็ตาม แต่ก็จะต้องอยู่ภายใต้หลักว่าด้วยความเสมอภาค การดำเนินงานหรือการออกกฎหมายเกณฑ์ต่าง 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 attribuer l' exercice”

ความเสมอภาคนี้ ส่วนหลักกว่าด้วยความชอบด้วยกฎหมายก็เป็นข้อจำกัดอีกประการหนึ่งของหลักว่าด้วยความเป็นอิสระ ในการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยในคำวินิจฉัยที่ 82-137 ลงวันที่ 25 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 1982 ศาลรัฐธรรมนูญได้กล่าวว่า “หากกฎหมายสามารถกำหนดเงื่อนไขของความเป็นอิสระในการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ ก็จะต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขที่ว่ากฎหมายนั้นจะต้องเคารพต่ออำนาจรัฐ...การแทรกแซงของฝ่ายนิติบัญญัติจะต้องเป็นไปตามที่มาตรา 72 แห่งรัฐธรรมนูญบัญญัติไว้”

2.3 ประชาธิปไตยท้องถิ่น

คำว่า ประชาธิปไตยท้องถิ่น (la démocratie locale) หมายความว่า การที่ประชาชนในท้องถิ่นสามารถมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่นและบริหารกิจการของท้องถิ่นได้โดยตนเอง²⁸

การให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่นและบริหารกิจการของท้องถิ่นนั้นมีอยู่สองรูปแบบ รูปแบบแรกจะเป็นการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารกิจการของท้องถิ่น ส่วนรูปแบบที่สองเป็นการให้ประชาชนเข้าไปบริหารกิจการของท้องถิ่นซึ่งเป็นไปตามเงื่อนไขและหลักเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ในกฎหมายหลายฉบับ รวมทั้งกฎหมายกลางเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ²⁹

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) ได้วินิจฉัยไว้ในการวินิจฉัยคดี M. Fourcade ลงวันที่ 28 กรกฎาคม ค.ศ. 1993 ด้วยการเผยแพร่ผลงานในจดหมายข่าวขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีลักษณะ

³⁰ Dominique TURPIN, อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ 28, หน้า 155.

เป็นการหาเสียงไม่สามารถทำได้ในช่วงระยะเวลา 6 เดือนก่อนมีการเลือกตั้งระดับท้องถิ่น³¹

2.3.1.2 คณะกรรมการต่าง ๆ การเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่นด้วยการจัดตั้งคณะกรรมการต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับ การดำเนินกิจกรรมบางประเภทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 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 ส่วนกรรมการจะได้แก่ตัวแทนของผู้ใช้บริการสาธารณะระดับท้องถิ่นประเภทต่างๆ คณะกรรมการที่ปรึกษาชุดนี้มีหน้าที่ดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา 4 แห่งกฎหมาย

³¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 155-157.

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

2.3.2 การเข้าไปบริหารกิจการ ประชาชนสามารถเข้าไปมีส่วนร่วมโดยตรงในการบริหารกิจการต่าง ๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ด้วย การสมัครรับเลือกตั้งเข้าไปเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น

ในประเทศประชาธิปไตยทั้งหลาย การดำรงตำแหน่งที่มาจาก การเลือกตั้งพร้อมกันหลายตำแหน่ง (cumul des mandats) มักจะเป็นสิ่งที่ต้องห้าม ด้วยเหตุผลหลายประการ แต่ในประเทศฝรั่งเศสกลับเป็นสิ่งที่ตรงกันข้าม เนื่องจากไม่มีกฎหมายใดห้ามเอาไว้ว่า ห้ามบุคคลที่มาจาก การเลือกตั้งดำรงตำแหน่งที่มาจาก การเลือกตั้งซ้อนกันในเวลาเดียวกัน แต่อย่างไรก็ตาม การเปิดโอกาสให้บุคคลเข้าดำรงตำแหน่งซ้อนกันในเวลาเดียวกันก่อให้เกิดปัญหา ตามมามากมาย เพราะนักการเมืองที่ดำรงตำแหน่งทั้งระดับชาติและระดับท้องถิ่นในเวลาเดียวกันไม่สามารถทำงานได้ดีทั้งสองทาง ดังนั้น ในปี ค.ศ. 1985 จึงมีการออกกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ (loi organique) ลงวันที่ 30 ธันวาคม ค.ศ. 1985 จำกัดการดำรงตำแหน่งบางตำแหน่งไว้ว่าห้ามดำรงตำแหน่งพร้อมกันเกินกว่า 2 ตำแหน่ง สำหรับผู้ดำรงตำแหน่งสมาชิกสภายุโรป (représentant au Parlement Européen) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาภาค (conseiller régional) สมาชิกสภาจังหวัด (conseiller général) สมาชิกสภาเมืองปารีส (Conseiller de Paris) นายกเทศมนตรี (maire) แห่งเทศบาลที่มีประชากร 20,000 คนขึ้นไป หรือผู้ช่วยนายกเทศมนตรี (adjoint au maire) แห่งเทศบาลที่มีประชากร 100,000 คนขึ้นไป โดยบุคคลต่างๆ เหล่านี้จะต้องตัดสินใจเลือกว่าจะดำรงตำแหน่งใดไม่เกิน 2 ตำแหน่งภายใน 15 วันนับแต่วันที่ได้รับเลือกตั้งสำหรับตำแหน่งสุดท้าย

2.4 รัฐธรรมนูญกับการปกครองท้องถิ่น

รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศสฉบับปัจจุบัน คือ ฉบับลงวันที่ 4 ตุลาคม ค.ศ. 1958 ได้บัญญัติไว้ในหมวด 12 มาตรา 72 ถึงหลักเกี่ยวกับการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจที่จะบริหารงานของตนเองได้อย่างอิสระ โดยสภาท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้งและภายใต้เงื่อนไขที่กฎหมายกำหนด โดยมาตรา 72 ได้กล่าวถึงไว้อย่างชัดเจนว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสองรูปแบบ 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”

บทบัญญัตินี้ดังกล่าวส่งผลโดยตรงต่อเทศบาล (commune) และจังหวัด (département) คือ

ก. รัฐธรรมนูญบัญญัติรับรองความมีอยู่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้ง 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 ที่ไม่อยู่ในอำนาจตรากฎหมายของรัฐสภาตาม มาตรา 34 เป็นอำนาจของรัฐบาลที่จะออกเป็นกฎหมายของฝ่ายบริหาร (règlement) ดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา 37 แห่งรัฐธรรมนูญ

กฎหมายเกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่นที่รัฐสภาสามารถออกได้จะ ได้แก่กฎหมายเกี่ยวกับระบบการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่น 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 เกี่ยวกับสถานะของข้าราชการส่วนท้องถิ่น

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

นอกเหนือจากกฎหมายต่าง ๆ ดังกล่าวมาแล้ว การจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทใหม่ขึ้นมา ก็จะต้องจัดทำเป็นกฎหมาย 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 หรือในบางกรณีรัฐกฤษฎีกาอาจมีได้ออกตามความในกฎหมาย แต่ออกด้วยตัวเองเนื่องจากเรื่องดังกล่าวไม่ได้อยู่ในอำนาจการออกกฎหมายของรัฐสภา เช่น รัฐกฤษฎีกายุบสภาเทศบาล เป็นต้น ส่วนกฎกระทรวงนั้น แม้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจะอยู่ภายใต้การดูแลของกระทรวงมหาดไทย (ministre de l' Intérieur) แต่กระทรวงอื่นก็สามารถออกกฎกระทรวงของตนเองมาใช้ในเขตเทศบาลได้ เช่น กระทรวงการคลัง กระทรวงศึกษา หรือกระทรวงเกษตร เป็นต้น

บทที่ 3

มาตรการสำคัญในการกระจายอำนาจการปกครอง : กฎหมายกลางเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ

ในช่วงแรกของการเข้าสู่ตำแหน่งประธานาธิบดีแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศสของนาย François Mitterrand ประเทศฝรั่งเศสได้เริ่มมีการปฏิรูประบบการปกครองท้องถิ่นและการกระจายอำนาจการปกครองไปสู่ท้องถิ่นใหม่ โดยกฎหมายลงวันที่ 2 มีนาคม ค.ศ. 1982 เกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพของเทศบาลจังหวัดและภาค³² นับได้ว่าเป็นเครื่องมือสำคัญที่จะนำมาใช้สำหรับการกระจายอำนาจ หลังจากที่มีกฎหมายฉบับนี้ใช้บังคับ 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 แห่งกฎหมายดังกล่าวได้กำหนดไว้ให้ภาคมีฐานะเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น³³

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 ผู้ว่าการจังหวัดเป็นข้าราชการสังกัดกระทรวงมหาดไทย (Ministre de l'Intérieur) ได้รับการแต่งตั้งโดยมติคณะรัฐมนตรี แต่ต่อมากฎหมายลงวันที่ 2 มีนาคม ค.ศ. 1982 ก็ได้ปรับปรุงระบบดังกล่าวเสียใหม่โดยให้ฝ่ายบริหารของจังหวัด มาจากการเลือกตั้งซึ่งก็ได้มีการกำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งประธานสภาจังหวัด (président du conseil général) ทำหน้าที่เป็นฝ่ายบริหารของจังหวัด

ตำแหน่งประธานสภาจังหวัดนี้เป็นตำแหน่งที่มีมานานแล้วก่อนหน้าที่กฎหมายลงวันที่ 2 มีนาคม ค.ศ. 1982 จะใช้บังคับ แต่อย่างไรก็ตาม ในอดีตนั้นประธานสภาจังหวัดทำหน้าที่เป็นเพียงประธานสภาเฉย ๆ กฎหมายลงวันที่ 2 มีนาคม ค.ศ. 1982 ได้ปรับหน้าที่ของประธานสภาจังหวัดเสียใหม่ โดยให้ทำหน้าที่เป็นประธานสภาจังหวัดเช่นเดิม ผนวกกับการเป็นผู้จัดทำร่าง มติต่าง ๆ ของสภาจังหวัด ดูแลรับผิดชอบจัดทำร่างงบประมาณของจังหวัด เพื่อเสนอต่อสภาจังหวัด มีบุคลากรและหน่วยธุรการของตนเองแยกต่างหาก จากส่วนกลาง โครงสร้างดังกล่าวนี้นำมาใช้กับภาค (région) ด้วยเช่นกัน³⁴

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 ก่อนที่มติหรือคำสั่งของจังหวัดจะใช้บังคับได้ จะต้องได้รับการตรวจสอบจากผู้ว่าการจังหวัดก่อน 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 หากผู้ว่าการจังหวัดเห็นว่ามติหรือคำสั่งดังกล่าวขัดต่อกฎหมายก็สามารถฟ้องศาลปกครอง (tribunal administratif) เพื่อให้เพิกถอนมติหรือคำสั่งต่าง ๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายได้ ดังนั้น กฎหมายลงวันที่ 2 มีนาคม ค.ศ. 1982 จึงปรับบทบาทของผู้ว่าการจังหวัด (préfet) เสียใหม่ โดยให้ทำหน้าที่เป็นตัวแทนของรัฐในส่วนภูมิภาค มีอำนาจในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น³⁵

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” ของมติหรือคำสั่งทางปกครองประเภทที่จะต้องส่งให้ผู้ว่าการจังหวัดภายใน 15 วันหลังการใช้บังคับ บัญชีรายชื่อดังกล่าวประกอบด้วยคำสั่งทางปกครองซึ่งมีผลต่อประชาชนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น กฎเกณฑ์ต่าง ๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (les actes réglementaires) หรือคำสั่งเกี่ยวกับตำรวจ เป็นต้น

³⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 12.

ผู้ว่าการจังหวัดมีหน้าที่นำมติหรือคำสั่งดังกล่าวไปฟ้องต่อศาลปกครองภายในระยะเวลา 2 เดือนภายหลังจากมติหรือคำสั่งดังกล่าวใช้บังคับ หากเห็นว่ามติหรือคำสั่งดังกล่าวขัดต่อกฎหมาย³⁶

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 régionales des comptes) ทำหน้าที่ตรวจสอบงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นอกจากกฎหมายระดับรัฐบัญญัติแล้ว ยังมีการออกรัฐฎีกา (décret) เกี่ยวกับการกระจายอำนาจอีกกว่า 300 ฉบับ³⁷

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. 1983³⁸ ซึ่งต่อมาก็ได้
รับการแก้ไขเพิ่มเติมโดยกฎหมายลงวันที่ 25 มกราคม ค.ศ. 1985 และ 6
มกราคม ค.ศ. 1986 กฎหมายเหล่านี้ประกอบด้วยสาระสำคัญ คือ กำหนด
การแบ่งแยกภารกิจระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทต่าง ๆ

ในเมืองต้นมีการกำหนดถึงสถานะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
ไว้ว่า **องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกรูปแบบไม่ว่าจะมีขนาดใหญ่หรือขนาดเล็ก
อยู่ในสถานะที่เท่าเทียมกันและไม่สามารถควบคุมกันได้** การถ่ายโอนอำนาจ
ต่าง ๆ จึงได้พยายามทำขึ้นโดยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้ง 3 รูปแบบ**มี
อิสระต่อกัน** นอกจากนี้แล้วการถ่ายโอนอำนาจยังต้องดำเนินการควบคู่ไปกับ
การถ่ายโอนการจัดเก็บภาษีอากร เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้
เลี้ยงตัวเอง³⁹

ในที่นี้จะขอแสดงตัวอย่างเกี่ยวกับการแบ่งอำนาจหน้าที่ระหว่างรัฐ
และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทต่าง ๆ ดังต่อไปนี้⁴⁰

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 l' 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 (collège)	จัดตั้ง, ก่อสร้าง และบำรุงรักษา โรงเรียนระดับ มัธยมปลาย (lycée) และ สถาบันการศึกษา พิเศษ (des établissements d'éducation spécialisés)	วางแผนระบบการ ศึกษา รับผิดชอบ ค่าตอบแทน บุคลากรและค่า ใช้จ่ายเกี่ยวกับการ ศึกษา รับผิดชอบการ ศึกษาระดับ มหาวิทยาลัย
รถรับส่งนักเรียน (ตั้งแต่ ค.ศ. 1984)	จัดให้มีและ รับผิดชอบค่าใช้จ่าย เกี่ยวกับรถรับ ส่งนักเรียนในเขต เทศบาล	จัดให้มีและ รับผิดชอบค่าใช้จ่าย เกี่ยวกับรถรับ 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 บ่อนักนันทโรด และโรคเมะเร็ง 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)	จัดทำแผนพัฒนา ระหว่างเทศบาล	จัดทำแผนให้ความ ช่วยเหลือทางด้าน วัสดุอุปกรณ์ต่างๆ	จัดทำแผนระดับ ภาค	ให้ความร่วมมือ ในการจัดทำแผน ระดับภาค
คูคลองและท่าเรือ (ตั้งแต่ ค.ศ. 1984)	จัดให้มีท่าเทียบ เรือขนาดเล็ก (ports de plaisance)	จัดให้มีท่าเทียบ เรือพาณิชย์และ ท่าเรือหาลา (ports de commerce et de pêche)	ดูแลท่าเทียบเรือ ต่างๆ (ports fluviaux) และ วางระบบการ เดินเรือ	จัดให้มีท่าเทียบ เรือระดับชาติ และรับผิดชอบใน การดูแลท่าเรือทั่ว ประเทศ
การผังเมือง สิ่งแวดล้อม และ ทรัพย์สิน (ตั้งแต่ ค.ศ. 1983)	จัดทำแผนแม่บท (schéma directeurs) และแผนการใช้ที่ดิน (POS)			รัฐทำหน้าที่กำกับ ดูแล
	ออกใบอนุญาต ก่อสร้าง	กำหนดระยะทาง สำหรับการเดิน พักผ่อน (promenade)	ดูแลสวนสาธารณะ ในเขตภาค	บำรุงรักษา โบราณวัตถุของ ชาติ ดูแลสวน สาธารณะระดับชาติ

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

ชีวิตประจำวัน” ของประชาชน เช่น การขนส่ง โรงเรียนอนุบาลและประถม การผังเมือง ห้องสมุดและพิพิธภัณฑ์ เป็นต้น⁴¹

3.3.2 ข้าราชการส่วนท้องถิ่น (les fonctionnaires territoriaux)

กฎหมายลงวันที่ 13 กรกฎาคม ค.ศ. 1983 และวันที่ 26 มกราคม ค.ศ. 1984 ได้สร้างระบบข้าราชการส่วนท้องถิ่นขึ้นมาแยกต่างหากจากข้าราชการของรัฐ โดยมีการแยกประเภทข้าราชการออกเป็น 3 ประเภท คือ ข้าราชการของส่วนกลาง ข้าราชการส่วนท้องถิ่น และข้าราชการของสถานพยาบาล (établissements hospitaliers) โดยข้าราชการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกระดับจะเป็นข้าราชการส่วนท้องถิ่น⁴²

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 สมาชิกสภาเมืองปารีส⁴³

⁴¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 14.

⁴² เรื่องเดียวกัน, หน้าเดียวกัน.

⁴³ เรื่องเดียวกัน, หน้าเดียวกัน.

บทที่ 4

โครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ปัจจุบันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศฝรั่งเศสมีอยู่สองรูปแบบ คือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไปที่ใช้กันอยู่ทั่วประเทศ อันได้แก่ เทศบาล (commune) จังหวัด (département) 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 หรือเป็นข้าราชการที่ถูกส่งมาประจำและมีภูมิลำเนาในเขตเทศบาลนั้น ส่วนผู้สมัครเข้ารับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาเทศบาลก็จะต้องเป็นผู้มีคุณสมบัติเช่นเดียวกับผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง แต่มีข้อยกเว้นบางประการ เช่น ห้ามอดีตสมาชิกสภาเทศบาลที่ถูกศาลปกครองสั่งให้พ้นจากตำแหน่งเนื่องจากปฏิเสธไม่ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดสมัครเข้ารับเลือกตั้งภายในระยะเวลา 1 ปีนับแต่วันที่ถูกลงโทษให้พ้นจากตำแหน่ง⁴⁵

สำหรับการปฏิบัติงานของสภาเทศบาลนั้นเป็นไปตามที่บัญญัติไว้ใน มาตรา 121-26 วรรคแรก แห่งประมวลกฎหมายเทศบาล คือ เป็นหน้าที่ของสภาเทศบาลที่จะวางกฎเกณฑ์ในการดำเนินงานของเทศบาล สภาเทศบาลจะต้องมีการประชุมอย่างน้อย 1 ครั้งต่อ 3 เดือน แต่อย่างไรก็ตาม นายกเทศมนตรี (maire) สามารถเรียกประชุมสภาเทศบาลได้หากเห็นว่ามีความสำคัญและมีความจำเป็นต้องประชุม และนอกจากนี้ หากตัวแทนของรัฐ (représentant de l'Etat) ที่ประจำอยู่ในเขตจังหวัด (département) หรือสมาชิกสภาเทศบาลจำนวน 1 ใน 3 ของสภาเทศบาลที่เทศบาลมีประชากรตั้งแต่ 3,500 คนขึ้นไป หรือสมาชิกสภาเทศบาลจำนวนกึ่งหนึ่งของสภาเทศบาลที่เทศบาลมีประชากรน้อยกว่า 3,500 คน ร้องขอต่อนายกเทศมนตรีให้เรียกประชุมสภาเทศบาล นายกเทศมนตรีก็สามารถเรียกประชุมสภาเทศบาลได้ โดยการเรียกประชุมดังกล่าวจะต้องแจ้งให้สมาชิกสภาเทศบาลทราบล่วงหน้าอย่างน้อย 5 วันทำการก่อนวันประชุม⁴⁶

⁴⁵ Geneviève GRIMAU, *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) ของสภาเทศบาล⁴⁷

การลงมติของสภาเทศบาลจะต้องได้เสียงข้างมากของผู้มาประชุม แต่อย่างไรก็ตาม มติดังกล่าวอาจเป็นโมฆะหากปรากฏว่าสมาชิกสภาเทศบาลผู้หนึ่งผู้ใดที่ลงมติเป็นผู้มีส่วนได้เสียกับเรื่องที่มีการลงมตินั้น⁴⁸

ในบางกรณีก่อนที่จะมีการลงมติ สภาเทศบาลอาจใช้วิธีสอบถามความเห็นจากผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งได้ การออกเสียงประชามติ (référendum) ระดับท้องถิ่นนี้สามารถทำได้เฉพาะในกรณีที่เกี่ยวข้องกับกิจการของเทศบาล (les affaires de la commune) เท่านั้น⁴⁹

ประชาชนสามารถเข้าฟังการประชุมสภาเทศบาลได้ มติ (la délibération) ของสภาเทศบาลจะต้องประกาศให้ประชาชนทราบและพิมพ์เผยแพร่ มติจะมีผลบังคับใช้นับแต่วันที่มีการประกาศให้ประชาชนทราบและมีการส่งไปให้ตัวแทนของรัฐประจำจังหวัด (représentant de l'Etat) แล้ว⁵⁰

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 ปี⁵¹

สำหรับเทศมตรีนั้น กฎหมายลงวันที่ 19 พฤศจิกายน ค.ศ. 1982 บัญญัติให้สภาเทศบาลแต่ละแห่งกำหนดจำนวนเทศมนตรีของตนได้เองโดยมีหลักเกณฑ์ว่าอย่างน้อยในแต่ละเทศบาลจะต้องมีเทศมนตรี 1 คน และอย่างมากจะต้องไม่เกินร้อยละ 30 ของจำนวนสมาชิกสภาเทศบาลเทศมนตรีได้รับการเลือกตั้งภายใต้เงื่อนไขเกี่ยวกับการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีคือ ต้องเป็นสมาชิกสภาเทศบาลและได้รับการเลือกตั้งจากสภาเทศบาลภายหลังจากที่ได้มีการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีเสร็จเรียบร้อยแล้ว นายกเทศมนตรีไม่สามารถถูกเพิกถอนโดยสภาเทศบาลได้ การเพิกถอนจะทำได้โดยรัฐฎษฎฎฎฎของคณะรัฐมนตรี (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 การนำตัวผู้กระทำความผิดขึ้นศาล ซึ่งในทางปฏิบัตินายกเทศมนตรีจะมอบหน้าที่นี้ให้แก่ผู้บังคับการตำรวจ (commissaire de police) ในเขตเทศบาลนั้น⁵³ ส่วนในฐานะที่เป็นฝ่ายบริหารของเทศบาลนั้น

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 นอกจากนี้ยังทำหน้าที่เป็นประธานในการประชุมสภาเทศบาลด้วย⁵⁴

(ข) ในส่วนที่เกี่ยวกับการปฏิบัติตามมติของสภาเทศบาลนั้น ในกรณีที่เกี่ยวข้องกับการเงิน นายกเทศมนตรีจะเป็นผู้สั่งให้มีการจ่ายเงินทุกประเภทของเทศบาล รวมทั้งดูแลการคลังของเทศบาลด้วย แต่ถ้าหากเป็นกรณีที่เกี่ยวข้องกับทรัพย์สินของเทศบาล (biens communaux) นายกเทศมนตรีมีหน้าที่ดูแลทรัพย์สินของเทศบาล สั่งให้มีการซ่อมแซมรวมทั้งอนุญาตให้มีการใช้ประโยชน์ในทรัพย์สินของเทศบาลภายใต้เงื่อนไขที่กำหนดโดยสภาเทศบาล ส่วนกรณีสัญญาต่าง ๆ ของเทศบาล เช่น สัญญาก่อสร้าง จัดซื้อจัดจ้าง เช่าขาย ยืม นั้น สภาเทศบาลจะมีมติอนุมัติก่อนจากนั้นนายกเทศมนตรีจึงเป็นผู้ลงนามในสัญญา⁵⁵

(ค) ในส่วนที่เกี่ยวกับการบริหารงานของเทศบาล การบริหารงานปกติทั่ว ๆ ไปของเทศบาลนั้นเป็นอำนาจของนายกเทศมนตรีที่จะปฏิบัติโดยไม่ต้องขออนุญาตต่อสภาเทศบาลเพื่อดำเนินการ นายกเทศมนตรีสามารถมีคำสั่ง (arrêté municipal) ในเรื่องที่อยู่ใอำนาจของตนเองได้ หน้าที่หลักของนายกเทศมนตรีมี 3 ประการด้วยกัน คือ⁵⁶

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 มีหน้าที่รักษาความสงบเรียบร้อย และการปฏิบัติตามกฎหมายในเขตเทศบาลโดยให้นายกเทศมนตรีมีอำนาจที่จะปฏิบัติการต่าง ๆ เพื่อที่จะรักษาความสงบเรียบร้อยของเทศบาลนั้น ๆ

4.1.1.3 อำนาจหน้าที่ของเทศบาล เนื่องจากเทศบาลในประเทศฝรั่งเศสเกิดขึ้นมาเป็นเวลากว่าสองร้อยปี ดังนั้น จึงมีการมอบอำนาจและหน้าที่ให้กับเทศบาลค่อนข้างมากและอยู่ในกฎหมายหลายฉบับด้วยกัน หากต้องการทราบถึงอำนาจหน้าที่ของเทศบาลว่ามีอย่างไรบ้างนั้นคงจะต้องดูกฎหมายแต่ละฉบับที่เกี่ยวข้อง หรือไม่ก็พิจารณาจาก **“งบประมาณ”** ของเทศบาลว่าได้มีการจัดสรรไปในเรื่องใดบ้าง

อำนาจหน้าที่ของเทศบาลโดยทั่วไปจะได้แก่ การดูแลเรื่อง การศึกษาก่อนวัยเรียน (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 การออกไปอนุญาตก่อสร้างต่าง ๆ เป็นต้น⁵⁷

นอกจากนี้ รัฐบัญญัติลงวันที่ 7 มกราคม ค.ศ. 1983 ยังได้มอบอำนาจหน้าที่ของรัฐบางประการให้กับเทศบาลนอกเหนือไปจากอำนาจหน้าที่เดิมที่มีอยู่แล้ว อำนาจหน้าที่เหล่านั้นได้แก่การจัดทำแผนปฏิบัติการ (planification) การพัฒนาและการจัดรูปที่ดิน (developpement et l' aménagement du territoire) การผังเมือง (urbanisme) การดูแลรักษาโบราณสถาน การเคหะและการฝึกอาชีพ⁵⁸

อย่างไรก็ตาม เทศบาลอาจดำเนินการใดที่ไม่ใช่อำนาจหน้าที่ของตนได้เพื่อสนองความต้องการของคนในเทศบาล (l' initiative locale) แต่กรณีดังกล่าวจะต้องถูก “ตรวจสอบ” โดยศาลปกครอง ซึ่งศาลปกครองจะตรวจสอบโดยใช้หลักเกณฑ์ที่ว่า การดำเนินการดังกล่าวนั้นแม้จะไม่มีกฎหมายให้อำนาจไว้ก็ตาม แต่หากเทศบาลดำเนินการจะเป็นประโยชน์ต่อเทศบาลหรือไม่ รวมทั้งการดำเนินการดังกล่าวจะต้องไม่อยู่ในอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น เช่น จังหวัด (département) หรือภาค (région) ด้วย⁵⁹

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 canton⁶⁰

ผู้มีสิทธิสมัครเข้ารับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาจังหวัด จะต้องเป็นผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งดังเช่นที่กล่าวมาแล้วในส่วนของผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล โดยจะต้องมีอายุไม่ต่ำกว่า 21 ปีบริบูรณ์ และจะต้องมีความเกี่ยวข้องกับจังหวัดนั้น เช่น มีภูมิลำเนาอยู่ในเขตจังหวัดหรือเสียภาษีในเขตจังหวัดนั้น เป็นต้น วาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาจังหวัดคือ 6 ปี แต่จะต้องมีการเลือกตั้งใหม่ครั้งหนึ่งทุก 3 ปี⁶¹

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.

คณะกรรมการการสามัญ (la commission permanente)⁶² ประชาชนสามารถเข้าฟังการประชุมสภาจังหวัดได้ ตัวแทนของรัฐประจำจังหวัด (préfet) ไม่สามารถเข้าร่วมประชุมสภาจังหวัดได้ เว้นแต่จะได้รับความเห็นชอบจากประธานสภาจังหวัดหรือตามคำขอของนายกรัฐมนตรี การยุบสภาจังหวัดสามารถทำได้โดย รัฐกฤษฎีกาของคณะรัฐมนตรี**เฉพาะในกรณี**ที่การปฏิบัติงานของสภาจังหวัดไม่สามารถดำเนินการต่อไปได้⁶³

สำหรับอำนาจหน้าที่ของสภาจังหวัดนั้น มาตรา 23 แห่งกฎหมายลงวันที่ 2 มีนาคม ค.ศ. 1982 ได้กำหนดให้สภาจังหวัดสามารถมีมติเพื่อบริหารกิจการของจังหวัดได้ ภารกิจหลักที่สำคัญของสภาจังหวัด ได้แก่⁶⁴

(ก) ด้านงบประมาณ สภาจังหวัดลงมติสำหรับงบประมาณของจังหวัด ท่างบประมาณประจำ งบประมาณแก้ไขและงบประมาณเพิ่มเติม

(ข) ด้านบริการสาธารณะ สภาจังหวัดลงมติที่จะจัดตั้งบริการสาธารณะของจังหวัดและกำหนดวิธีบริหารงาน

(ค) ด้านการบริหารงานบุคคล สภาจังหวัดเป็นผู้มีอำนาจที่จะเพิ่มหรือลดตำแหน่งต่าง ๆ ในสำนักงานจังหวัด

(ง) ด้านทรัพย์สินจังหวัด สภาจังหวัดสามารถมีมติเกี่ยวกับทรัพย์สินของจังหวัดได้ ไม่ว่าจะเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินหรือของจังหวัด โดยสภาจังหวัดสามารถมีมติซื้อหรือบำรุงรักษาทรัพย์สินเหล่านั้นได้

⁶² กฎหมายลงวันที่ 6 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 1992 กำหนดให้แต่ละจังหวัดมีคณะกรรมการสามัญ (commission permanente) คณะกรรมการสามัญประกอบด้วยประธานและรองประธานสภาจังหวัดและสมาชิกสภาจังหวัดอื่น มีอำนาจหน้าที่ตามที่ได้รับมอบหมายจากสภาจังหวัดให้ดำเนินการแทนได้ทุกเรื่องยกเว้นเรื่องเกี่ยวกับการเงินที่สภาจังหวัดไม่สามารถมอบหมายได้ คณะกรรมการสามัญมีการดำรงตำแหน่ง 1 ปี

⁶³ Martine LOMBARD, อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ 1, หน้า 143.

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

(จ) **ด้านเศรษฐกิจ** สภาจังหวัดสามารถมีมติให้จัดตั้งบริการสาธารณะประเภทอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรม (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 กัน⁶⁵

ประธานสภาจังหวัดมีหน้าที่เตรียมและนำมติของสภาจังหวัดไปปฏิบัติบริหารงบประมาณของจังหวัด เป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการในจังหวัด รวมทั้งดูแลรักษาทรัพย์สินต่าง ๆ ของจังหวัด⁶⁶

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” ของประธานสภาจังหวัด⁶⁷

4.1.2.4 อำนาจหน้าที่ของจังหวัด จังหวัดมีอำนาจหน้าที่สำคัญ ๆ คือ⁶⁸

(ก) **สวัสดิการสังคมและสุขภาพ** ได้แก่ การให้ความช่วยเหลือเด็ก คนพิการ ผู้สูงอายุ หญิงมีครรภ์ และการให้ความช่วยเหลือในด้านยารักษาโรค

(ข) **การศึกษา** ได้แก่ การก่อสร้าง บำรุงรักษา สนับสนุน ครุภัณฑ์ และการดำเนินการของสถานศึกษาระดับมัธยม (enseignement secondaire)

(ค) **การขนส่ง** ได้แก่ การจัดให้มีแผนการขนส่งในเขตจังหวัด การขนส่งนักเรียน ท่าเทียบเรือ และถนนระดับจังหวัด

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

(จ) **การพัฒนาชนบท** ได้แก่ การดูแลเรื่องที่ทำกิน ปรับสภาพดิน น้ำสำหรับทำการเกษตรและทางสาธารณสุข

(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**องค์กรมหาชนอิสระ** (établissement public) มีหน้าที่พัฒนาการด้านเศรษฐกิจและสังคมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่อยู่ภายในเขตภาค ดังนั้น จึงทำให้เกิดความสัมพันธ์ระหว่างภาคกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ๆ จนกระทั่งในปี ค.ศ. 1982 รัฐบัญญัติลงวันที่ 2 มีนาคม จึงได้จัดตั้งภาคให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และเนื่องจากรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศสบัญญัติไว้ในมาตรา 72 ว่า “...องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหลายมีอำนาจที่จะบริหารงานของตนเองได้อย่างอิสระ โดยมีสภาท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้งภายใต้เงื่อนไขที่บัญญัติโดยกฎหมาย” ดังนั้น ภาคจึงต้องมีสภาภาคที่มาจากการเลือกตั้ง⁶⁹

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 GRIMAU, อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ 45, หน้า 101-102.

4.1.3.1 สภาภาค (conseil régional) สภาภาคประกอบด้วยสมาชิกสภาภาคที่ได้รับการเลือกตั้งจากประชาชน โดยมีจำนวนที่แน่นอนตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับวันที่ 10 กรกฎาคม ค.ศ. 1985⁷⁰ สมาชิกสภาภาคต้องมีคุณสมบัติเดียวกับผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง และจะต้องมีอายุไม่ต่ำกว่า 21 ปี พร้อมทั้งจะต้องมีความผูกพันกับภาค เช่น มีภูมิลำเนาหรือจ่ายภาษีในเขตภาคนั้น

สำหรับการเลือกตั้งสมาชิกสภาภาคนั้น แต่ละจังหวัด (département) ที่อยู่ในเขตภาคจะเลือกตั้งสมาชิกสภาภาคตามจำนวนที่กฎหมายกำหนดไว้สำหรับแต่ละจังหวัด สมาชิกสภาภาคมีวาระการดำรงตำแหน่ง 6 ปี⁷¹

สำหรับการประชุมของสภาภาคนั้นก็เป็นที่ไปภายใต้หลักเกณฑ์เดียวกับการประชุมสภาจังหวัด (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 คือ⁷²

(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 จัดให้มีพิพิธภัณฑสถาน 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 ทำหน้าที่เรียกประชุมและเตรียมการประชุมสภาภาคเป็นประธานในที่ประชุมสภาภาค เป็นผู้ปฏิบัติตามมติของสภาภาคโดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องงบประมาณรวมทั้งการลงนามในสัญญาต่าง ๆ ในนามของภาค แต่งตั้งข้าราชการต่าง ๆ ส่วนคณะทำงานของสภาภาคก็มีหน้าที่เช่นเดียวกับคณะทำงานของสภาจังหวัด คือ อาจได้รับมอบอำนาจจากสภาจังหวัดให้ดำเนินการเรื่องใดเรื่องหนึ่งได้ ยกเว้นไว้แต่เรื่องที่เกี่ยวข้องกับงบประมาณ ⁷⁴

4.1.3.3 คณะกรรมการเศรษฐกิจและสังคม (le comité économique et social) คณะกรรมการเศรษฐกิจและสังคมในแต่ละภาคประกอบด้วยกรรมการจำนวนระหว่าง 40 ถึง 110 คน ซึ่งกำหนดโดยรัฐกฤษฎีกาโดยรัฐกฤษฎีกาลงวันที่ 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 คณะกรรมการ
เศรษฐกิจและสังคมทำหน้าที่เป็นองค์กรที่ปรึกษาของสภามาตรและประธาน
สภามาตรในเรื่องเศรษฐกิจและสังคมต่าง ๆ เช่น การให้ความเห็นเกี่ยวกับร่าง
ข้อบัญญัติงบประมาณของภาค แผนพัฒนาภาค แผนพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม
และวัฒนธรรมของภาค เป็นต้น⁷⁵

ที่กล่าวมาทั้งหมดนี้ คือ โครงสร้างและอำนาจหน้าที่ขององค์กร
ปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไปซึ่งมีอยู่ 3 ประเภท คือ เทศบาล จังหวัด
และภาค

4.2 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ

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

รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ. 1958 ได้บัญญัติไว้ถึงเรื่องการ
จัดการปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษไว้ในมาตรา 73 และมาตรา 74 ดังนี้
คือ⁷⁶

⁷⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 111-112.

⁷⁶ นันทวัฒน์ บรมานันท์ (ผู้แปล), รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส, สำนักงานคณะกรรมการ
วิจัยแห่งชาติ พ.ศ. 2541, หน้า 45-46.

“มาตรา 73 การวางระบบกฎหมายและการจัดระเบียบการปกครองจังหวัด โฟ้นทะเลอาจปรับเปลี่ยนได้ตามความจำเป็นเพื่อให้เหมาะสมกับสภาพแห่งท้องถิ่น”

“มาตรา 74 ดินแดนโฟ้นทะเลของสาธารณรัฐจะมีการจัดองค์กรบริหาร เป็นพิเศษโดยคำนึงผลประโยชน์เฉพาะของดินแดนโดยสอดคล้องกับผลประโยชน์ทั่วไปของสาธารณรัฐ

สถานภาพของดินแดนโฟ้นทะเลกำหนดโดยกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ ซึ่งจะต้องกำหนดเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของสถาบันต่าง ๆ ของดินแดนโฟ้นทะเล การแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายเหล่านี้จะกระทำได้ในรูปแบบอย่างเดียวกันภายหลังจากที่ได้ปรึกษาหารือกับสภาท้องถิ่นของดินแดนนั้นๆ แล้ว

การกำหนดหลักเกณฑ์อื่น ๆ เกี่ยวกับการจัดองค์กรบริหารเป็นพิเศษของดินแดนโฟ้นทะเล ให้กำหนดและแก้ไขเพิ่มเติมโดยรัฐบัญญัติและจะกระทำใ้ภายหลังจากที่ได้ปรึกษาหารือกับสภาท้องถิ่นของดินแดนนั้น ๆ แล้ว”

บทบัญญัติในรัฐธรรมนูญทั้งสองมาตราเปิดโอกาสให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษประเภทจังหวัดโฟ้นทะเลที่จะจัดวางระเบียบกฎหมายและจัดระเบียบการปกครอง “ให้เหมาะสมกับสภาพแห่งท้องถิ่น” ได้ ในขณะที่ดินแดนโฟ้นทะเลก็สามารถ “จัดองค์กรบริหารเป็นพิเศษโดยคำนึงถึงผลประโยชน์เฉพาะของดินแดนให้สอดคล้องกับผลประโยชน์ทั่วไปของสาธารณรัฐ” และนอกจากนี้ บทบัญญัติในมาตรา 72 แห่งรัฐธรรมนูญเองก็ ยังได้กล่าวไว้ในตอนท้ายของวรรคแรกว่า “.....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 ประเภทด้วยกัน 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 องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นสององค์การแยกต่างหากจากกัน มีงบประมาณ ทรัพย์สิน และบุคลากรของตนเอง ต่อมาก็ได้มีกฎหมายออกม่อีกสองฉบับเมื่อวันที่ 31 ธันวาคม ค.ศ. 1982 กระจายอำนาจลงไปยังเขต (arrondissement)

(ก) **เทศบาล** กฎหมายลงวันที่ 31 ธันวาคม ค.ศ. 1975 กำหนดให้เมือง Paris มีเทศบาลเมือง Paris (la ville de Paris) ประกอบด้วยนายกเทศมนตรี (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 ประเภทแรกได้แก่สมาชิกสภาเมือง 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 คน⁸¹ สภาเขตมีอำนาจหน้าที่ดังที่บัญญัติไว้ในกฎหมายลงวันที่ 31 ธันวาคม ค.ศ. 1982 คือ มีอำนาจที่จะดำเนินการให้เป็นไปตามมติของสภาเมือง Paris รวมทั้งรับผิดชอบในกิจการทุกประเภทที่เกี่ยวกับเขต (toute affaire intéressant l'arrondissement) มีอำนาจในการตั้งกระตุ้ถามในเรื่องที่เกี่ยวกับการดำเนินงานของเขตต่อนายกเทศมนตรีเมือง Paris หรือสภาเมือง Paris สามารถให้คำปรึกษาต่อสภาเมือง Paris ในกิจการสำคัญ ๆ ที่เกี่ยวข้องกับเขต เช่น การผังเมือง (urbanismes) หรือการวางแผนการใช้ที่ดิน (POS) เป็นต้น นอกจากนี้ ยังสามารถวางกฎเกณฑ์ในการใช้จ่ายเงินงบประมาณที่สภาเมือง Paris เป็นผู้จัดทำในส่วนที่เกี่ยวกับสถานรับเลี้ยงเด็กที่พิทักษ์ สวนสาธารณะ สนามกีฬา เป็นต้น ส่วนนายกเขตนั้นได้รับการเลือกตั้งโดยสภาเขตจากบรรดาสมาชิกสภาเขตที่เป็นสมาชิกสภาเมือง Paris ในเขตนั้น มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการทะเบียนราษฎร การเกณฑ์ทหารและการจัดทำบัญชีผู้มีสิทธิเลือกตั้ง (listes électorales) ในเขต เป็นประธานกองทุนโรงเรียน (caisse des écoles) ในเขตของตน อนุญาตให้มีการใช้ประโยชน์ที่ดิน เป็นต้น⁸²

สำหรับงบประมาณของเขตนั้น แต่ละเขตมีงบประมาณของตนเอง ซึ่งจะแนบอยู่ในงบประมาณของเทศบาลเมือง Paris ส่วนบุคลากรของเขตนั้น ถือเป็นบุคลากรของเทศบาลเมือง Paris⁸³

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 คน⁸⁴ และมีการแบ่งพื้นที่ย่อยเล็กลงไปเป็นเขตเช่นเดียวกันกับเมือง Paris โดยเมือง Lyon มี 9 เขต และเมือง Marseille มี 16 เขต เขตต่าง ๆ บริหารงานโดยสภาเขตและนายกเขตเช่นเดียวกับเขตของเมือง Paris⁸⁵

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 รับผิดชอบเกี่ยวกับศิลปวัฒนธรรม ต่าง ๆ การศึกษา สิ่งแวดล้อม การพัฒนาเศรษฐกิจ การผังเมือง การเกษตร การท่องเที่ยว การเคหะ การขนส่ง การพลังงาน และการฝึกอาชีพ⁸⁶

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 Corse⁸⁷

4.2.2 จังหวัดโพ้นทะเล (les départements d' outre-mer) แต่เดิมดินแดนของฝรั่งเศสที่มีได้อยู่ภายในประเทศฝรั่งเศส 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 โดยกฎหมายฉบับดังกล่าวได้กำหนดให้แต่ละจังหวัดโพ้นทะเลมีสภาซึ่งมีอำนาจของสภาจังหวัดและสภาคณะ เรียกว่า สภาคณะ (conseil régional) มีประธานสภาคณะเป็นฝ่ายบริหารเช่นเดียวกับภาคทั่ว 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

มีข้อนำสังเกตประการหนึ่ง คือ สภาภาคมีอำนาจที่จะเสนอร่างกฎหมายหรือร่างรัฐกฤษฎีกาของตนต่อรัฐบาลได้ด้วยตัวเองหรือโดยการร้องขอของนายกรัฐมนตรี รวมทั้งเสนอข้อเสนอกับเศรษฐกิจ 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 ดินแดนโพ้นทะเลของสาธารณรัฐจะมีการจัดองค์การบริหารเป็นพิเศษโดยคำนึงถึงผลประโยชน์เฉพาะของดินแดนซึ่งจะต้องสอดคล้องกับผลประโยชน์ทั่วไปของสาธารณรัฐ

สถานะภาพของดินแดนโพ้นทะเลกำหนดโดยกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญซึ่งจะต้องกำหนดเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของสถาบันต่าง ๆ ของ

⁸⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 445-446.

⁸⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 447.

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

ดินแดนโพ้นทะเล การแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายเหล่านี้จะกระทำได้ในรูปแบบ
 อย่างเดียวกันภายหลังจากที่ได้ปรึกษาหารือกับสภาท้องถิ่นของดินแดนนั้นๆ แล้ว
 การกำหนดหลักเกณฑ์อื่น ๆ เกี่ยวกับการจัดองค์กรบริหารเป็น
 พิเศษของดินแดนโพ้นทะเล ให้กำหนดและแก้ไขเพิ่มเติมโดยรัฐบัญญัติและ
 จะกระทำได้ภายหลังจากที่ได้ปรึกษาหารือกับสภาท้องถิ่นของดินแดนนั้นๆ แล้ว”

จากบทบัญญัติดังกล่าวทำให้การจัดโครงสร้างของดินแดน
 โพ้นทะเลแต่ละแห่ง เป็นไปโดยกฎหมายพิเศษของตนที่มีลักษณะแตกต่างกันไป
 และนอกจากนี้แล้วยังมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอีก 2 แห่ง คือ Mayotte และ
 Saint-Pierre-et-Miquelon ซึ่ง “น่าจะ” เทียบเท่าได้กับดินแดนโพ้นทะเล
 โดยทั้งสององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่างก็มีกฎหมายจัดวางโครงสร้างและ
 อำนาจหน้าที่เฉพาะของตนเองเช่นกัน⁹¹

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

บทที่ 5

อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ภายหลังจากที่กฎหมายกลางเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ ลงวันที่ 2 มีนาคม ค.ศ. 1982 ออกใช้บังคับ ได้มีการจัดทำกฎหมายอื่น ๆ ตามออกมาอีกหลายฉบับเพื่อให้การกระจายอำนาจเกิดขึ้นเต็มตามรูปแบบที่กฎหมายกลางกำหนด รัฐบัญญัติที่ 83-8 ลงวันที่ 7 มกราคม ค.ศ. 1983 และรัฐบัญญัติที่ 83-623 ลงวันที่ 22 กรกฎาคม ค.ศ. 1983 นับได้ว่าเป็นกฎหมายที่เกิดขึ้นเพื่อถ่ายโอน (transferts) อำนาจหน้าที่จากรัฐไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น⁹²

การถ่ายโอนอำนาจหน้าที่ของรัฐไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น หากพิจารณาถึงกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีมาก่อนปี ค.ศ. 1982 ก่อนที่กฎหมายกลางเกี่ยวกับการกระจายอำนาจจะใช้บังคับ จะเห็นได้ว่า มีการกำหนดถึง “ภารกิจ” ทั้งหลายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้แล้ว ดังเช่นกฎหมายจัดตั้งเทศบาลในปี ค.ศ. 1884 ก็ได้กล่าวถึงอำนาจหน้าที่ของ

⁹² โปรดดูเชิงอรรถที่ 38.

สภาเทศบาลไว้ว่า สามารถวางกฎเกณฑ์ในการบริหารกิจการทั่วไปของเทศบาล (les affaires de la commune) ⁹³ ได้ ซึ่งคำว่ากิจการของเทศบาลนั้นเป็นคำที่กว้างมากและรวมถึงภารกิจหลาย ๆ ด้านที่พัฒนาขึ้นตามระยะเวลาที่ผ่านมา ดังนั้น เมื่อมีการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่นในปี ค.ศ. 1982 กฎหมายลงวันที่ 2 มีนาคม ค.ศ. 1982 จึงได้บัญญัติไว้ในมาตรา 1 วรรคสอง ว่า ให้มีรัฐบัญญัติเพื่อวางหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการถ่ายโอนอำนาจจากรัฐไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เป็นระบบ ⁹³

อำนาจหน้าที่ทั้งหลายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งสามรูปแบบ คือ เทศบาล จังหวัดและภาคนั้น ได้กล่าวถึงไปแล้วในบทก่อนหน้าในส่วนที่เกี่ยวข้องกับโครงสร้างและการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบ ในบทนี้จะทำการศึกษาถึงอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในภาพรวมโดยจะขอแบ่งการศึกษาออกเป็น 3 ด้านใหญ่ ๆ คือ ด้านเศรษฐกิจ ด้านการศึกษา และด้านอื่น ๆ นอกจากนี้ ยังสมควรที่จะทำการศึกษาถึงความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยเพราะเป็นการใช้อำนาจหน้าที่ร่วมกันในการดำเนินกิจการบางประการ

5.1 อำนาจหน้าที่ในด้านเศรษฐกิจ

โดยหลักแล้วองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกรูปแบบมีอำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการทางเศรษฐกิจในเขตพื้นที่ของตน โดยสามารถแยกพิจารณาได้ 2 ประการ คือ

5.1.1 การให้ความช่วยเหลือวิสาหกิจที่ประสบปัญหา องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถให้ความช่วยเหลือวิสาหกิจ (entreprise) ที่ประสบปัญหา

⁹³ มาตรา 34 ของรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส บัญญัติให้เป็นอำนาจของรัฐสภาที่จะจัดทำกฎหมายเกี่ยวกับการปกครองตนเอง อำนาจหน้าที่และรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ทางเศรษฐกิจได้ในรูปแบบต่าง ๆ เช่น ให้ยืมเงินโดยมีดอกเบี้ยต่ำหรือไม่มีดอกเบี้ย ซึ่งอาคารหรือที่ดินจากเจ้าของกิจการแล้วนำกลับมาให้เช่าต่อ หรือให้ความช่วยเหลือด้านอื่น ๆ ที่จำเป็นแก่วิสาหกิจที่ประสบปัญหา ซึ่งรวมถึงการเป็นผู้ค้ำประกันการกู้ยืมเงินของวิสาหกิจต่าง ๆ ด้วย⁹⁴

มาตรา 5 แห่งกฎหมายกลางเกี่ยวกับการกระจายอำนาจลงวันที่ 2 มีนาคม ค.ศ. 1982 ได้บัญญัติวางหลักเกณฑ์ในเรื่องการให้ความช่วยเหลือวิสาหกิจไว้ว่า ในกรณีเพื่อปกป้องผลประโยชน์ทางด้านเศรษฐกิจและสังคมของประชากรในเทศบาล เทศบาลสามารถให้ความช่วยเหลือทางตรงหรือทางอ้อมต่อวิสาหกิจที่ประสบปัญหาเพื่อให้วิสาหกิจนั้นเปลี่ยนแปลงไปในทางที่ดีขึ้นได้โดยการทำเป็นข้อตกลงร่วมกัน หลักดังกล่าวนี้นำมาใช้กับจังหวัด⁹⁵ และภาค⁹⁶ ด้วย แต่อย่างไรก็ตาม ต่อมาได้มีกฎหมายลงวันที่ 5 มกราคม ค.ศ. 1988 ห้ามเทศบาลเข้าไปดำเนินการดังกล่าว เว้นแต่เพื่อให้บริการสาธารณะดำรงอยู่ต่อไปได้⁹⁷ นอกจากนี้ หากวิสาหกิจที่ตั้งอยู่ในเทศบาลประสบปัญหาเศรษฐกิจ จังหวัดหรือภาคสามารถเข้าไปให้ความช่วยเหลือได้โดยจะต้องปรึกษาหารือกับสภาเทศบาลที่วิสาหกิจนั้นตั้งอยู่ก่อน⁹⁸

สำหรับรูปแบบในการเข้าไปให้ความช่วยเหลือนั้น กฎหมายมิได้กำหนดเอาไว้ว่าจะต้องดำเนินการอย่างไร ในบางกรณีอาจทำเป็นข้อตกลง (convention) หรือทำเป็นสัญญาทางปกครอง (contrat administratif) ก็ได้ แต่อย่างไรก็ตาม การเข้าไปให้ความช่วยเหลือดังกล่าวต้องเป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ในมาตรา 5 แห่งกฎหมายลงวันที่ 2 มีนาคม ค.ศ. 1982 รวม 2 ประการ คือ ในประการแรก เพื่อปกป้องประโยชน์ทางด้านเศรษฐกิจ

⁹⁴ Dominique TURPIN, อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ 28, หน้า 181.

⁹⁵ มาตรา 48 ของกฎหมายลงวันที่ 2 มีนาคม ค.ศ. 1982

⁹⁶ มาตรา 66 ของกฎหมายลงวันที่ 2 มีนาคม ค.ศ. 1982

⁹⁷ คำวินิจฉัยศาลปกครอง (Conseil d'Etat) ลงวันที่ 30 พฤศจิกายน ค.ศ. 1994 กรณี

⁹⁸ Dominique TURPIN, อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ 28, หน้า 182.

และสังคมของประชากรในจังหวัดและภาค และประการที่สอง คือ เพื่อให้วิสาหกิจที่ประสบปัญหานั้นเปลี่ยนแปลงไปในทางที่ดีขึ้น

5.1.2 การให้ความช่วยเหลือเพื่อพัฒนาด้านเศรษฐกิจ กฎหมายกลางเกี่ยวกับการกระจายอำนาจลงวันที่ 2 มีนาคม ค.ศ. 1982 ได้วางหลักเกณฑ์ของการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะเข้าไปให้ความช่วยเหลือภาคเอกชนทางด้านเศรษฐกิจไว้ โดยในส่วนของเทศบาลบัญญัติไว้ในมาตรา 5 และในส่วนของจังหวัดและภาคนั้นบัญญัติไว้ในมาตรา 4 แห่งกฎหมายลงวันที่ 5 กรกฎาคม ค.ศ. 1972 ซึ่งได้รับการแก้ไขเพิ่มเติมโดยกฎหมายลงวันที่ 2 มีนาคม ค.ศ. 1982

หลักในการให้ความช่วยเหลือเอกชนทางด้านเศรษฐกิจนั้นบัญญัติไว้ในมาตรา 5 แห่งกฎหมายลงวันที่ 2 มีนาคม ค.ศ. 1982 คือ “.....ในกรณีที่ **การแทรกแซง (intervention) จะทำให้เกิดการพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจ** เทศบาลสามารถทำข้อตกลงกับภาคเอกชนเพื่อให้ความช่วยเหลือทางตรงและทางอ้อมได้.....” สำหรับในส่วนของจังหวัดและภาคก็อาศัยหลักเกี่ยวกับเทศบาลโดยจะต้องปรึกษาหารือกับสภาเทศบาลหรือสภาจังหวัดที่เกี่ยวข้องก่อน

การให้ความช่วยเหลือภาคเอกชนทางด้านเศรษฐกิจมีสองวิธีการด้วยกัน คือ การให้ความช่วยเหลือทางตรงและการให้ความช่วยเหลือทางอ้อม⁹⁹

5.1.2.1 การให้ความช่วยเหลือทางตรง (les aides directes) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถให้ความช่วยเหลือในการดำเนินธุรกิจของภาคเอกชนได้หลายกรณีด้วยกัน เช่น สภาภาค (conseil régional) สามารถยกเว้นการเก็บค่าธรรมเนียมในการก่อตั้งกิจการ (les primes à la création d'entreprise) บางประเภทภายใต้เงื่อนไขบางประการ โดยกิจการดังกล่าวต้อง

⁹⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 183-188.

มีการจ้างงานจำนวนมากพอควร เป็นต้น หรืออาจเป็นการให้ความช่วยเหลือทางตรงในรูปแบบอื่น เช่น การให้ยืมเงิน (prête) การออกเงินล่วงหน้า (avance) เช่น การปรับปรุงอัตราดอกเบี้ย (bonifications d'intérêts) เป็นต้น สิ่งต่าง ๆ เหล่านี้ล้วนเป็นการให้ความช่วยเหลือทางตรงแก่ภาคเอกชนโดยองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้ระบบเศรษฐกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นไปในทางที่ดีขึ้น

5.1.2.2 การให้ความช่วยเหลือทางอ้อม (les aides indirectes)

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถให้ความช่วยเหลือทางอ้อมแก่ภาคเอกชนในการดำเนินธุรกิจได้หลายกรณีเช่นกัน โดยอาจเป็นการให้ความช่วยเหลือเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ เช่น ให้เช่าอสังหาริมทรัพย์เพื่อทำอุตสาหกรรม (les bâtiments industriels) ในราคาถูก¹⁰⁰ การยกเว้นภาษีประกอบวิชาชีพ (taxe professionnelle) เป็นระยะเวลาไม่เกิน 5 ปีภายใต้เงื่อนไขที่กำหนดไว้ในมาตรา 1465 แห่งประมวลกฎหมายภาษีอากร (code général des impôts) หรือการเข้าไปเป็นผู้ค้ำประกันการกู้ยืมเงินของภาคเอกชน เป็นต้น

5.2 อำนาจหน้าที่ในด้านการศึกษา

กฎหมายลงวันที่ 22 กรกฎาคม ค.ศ. 1983 และวันที่ 25 มกราคม ค.ศ. 1985 เป็นกฎหมายหลักที่กล่าวถึงระบบการจัดการศึกษาทั้งของภาครัฐและภาคเอกชน นอกจากนี้กฎหมายทั้งสองฉบับนี้แล้วก็ยังมีบางส่วนของกฎหมายลงวันที่ 9 มกราคม และ 16 สิงหาคม ค.ศ. 1986 รัฐกฤษฎีกาต่าง ๆ กฎกระทรวง หนังสือเวียน รวมทั้งคำพิพากษาศาลปกครองในบางกรณีก็นับได้ว่าเป็นส่วนสำคัญในการจัดระบบการศึกษาของฝรั่งเศส

¹⁰⁰ รัฐกฤษฎีกาที่ 82-809 ลงวันที่ 22 กันยายน ค.ศ. 1982 เกี่ยวกับเรื่องการจัดซื้อหรือการให้เช่าอาคารเพื่อทำอุตสาหกรรม

ในส่วนนี้จะทำการศึกษาถึงการจัดแบ่งอำนาจหน้าที่ในการจัดการศึกษา และการจัดการศึกษาสาขาวิชาชีพต่าง ๆ ¹⁰¹

5.2.1 การจัดแบ่งอำนาจหน้าที่ในการจัดการศึกษา (la répartition des compétences en matière d' enseignement) ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการศึกษามีอยู่ด้วยกัน 4 ระดับ คือ รัฐ เทศบาล จังหวัด และภาค

5.2.1.1 บทบาทของรัฐในการจัดการศึกษา สามารถแยกพิจารณาได้ 3 ประการด้วยกัน คือ

(ก) **ภารกิจที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้** อารัมภบท (préambule) ของรัฐธรรมนูญฉบับก่อนฉบับปัจจุบัน คือ ฉบับปี ค.ศ. 1946 ซึ่งรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้ให้การยอมรับว่าเป็นส่วนหนึ่งของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ได้กล่าวถึงหน้าที่ของรัฐในการจัดการศึกษาไว้ว่า “...ชาติขอให้หลักประกันแก่เด็กและผู้ใหญ่อย่างเสมอภาคกันในการเข้ารับการศึกษา อบรมวิชาชีพและวัฒนธรรม การจัดการศึกษาแก่ประชาชนทั่วไปโดยไม่เกี่ยวกับการศึกษาทางศาสนาและเป็นการศึกษาแบบให้เปล่าทุกระดับเป็นหน้าที่ของรัฐ...”

แม้อารัมภบทของรัฐธรรมนูญจะกำหนดให้การจัดการศึกษาทุกระดับเป็นหน้าที่ของรัฐ แต่อย่างไรก็ตาม ในที่สุดก็ได้มีการกระจายอำนาจในการจัดการศึกษาไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกระดับโดยรัฐยังรับผิดชอบในหลาย ๆ เรื่องอยู่ เช่น การจัดโครงสร้างสถานศึกษา การฝึกหัดผู้สอน การจ่ายค่าตอบแทนผู้สอนทั้งในส่วนเงินเดือนและบำเหน็จบำนาญ ค่าใช้จ่ายบางประการที่เกิดจากเทคนิคใหม่ ๆ ดังที่ปรากฏในรัฐกฤษฎีกากลางวันที่ 25 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 1985 เช่น การแนะนำเทคนิคใหม่ ๆ การซื้ออุปกรณ์ในการสอนแบบใหม่ เป็นต้น ส่วนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็จะ

¹⁰¹ Dominique TURPIN, อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ 28, หน้า 191-121.

รับผิดชอบในกิจกรรมต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นจากการเรียนการสอน การกีฬา การสนทนาการต่าง ๆ ซึ่งจัดโดยสถานศึกษาที่อยู่ในความรับผิดชอบดูแลขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่ง

(ข) การศึกษาขั้นสูง รัฐมีหน้าที่รับผิดชอบในการจัดการศึกษาระดับสูง (l'enseignement supérieur) และการค้นคว้าวิจัย (la recherche) ดังที่บัญญัติไว้ในกฎหมายลงวันที่ 22 กรกฎาคม ค.ศ. 1983 ซึ่งต่อมาได้รับการแก้ไขโดยเพิ่มบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นที่ตั้งของสถาบันการศึกษาระดับสูงว่า รัฐจะต้องปรึกษาหารือทางด้านผังเมืองและสิ่งแวดล้อมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่รัฐจะใช้เป็นที่ตั้งของสถานศึกษาระดับสูงก่อน นอกจากนี้ รัฐยังรับผิดชอบในการจัดการศึกษาระดับสูงของหน่วยงานต่าง ๆ เช่น กระทรวงกลาโหม กระทรวงยุติธรรม หรือกระทรวงการต่างประเทศ เป็นต้น

แต่อย่างไรก็ตาม ในระยะหลัง ๆ คือ ตั้งแต่ปี ค.ศ. 1991 เป็นต้นมา ได้มีการกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ คือ ภาค (région) เข้ามามีบทบาทร่วมกับรัฐในการจัดการศึกษาระดับสูง โครงการ U3M ซึ่งเป็นโครงการร่วมกันระหว่างรัฐกับภาคเกี่ยวกับการจัดการศึกษาระดับสูงในช่วงปี ค.ศ. 2000-2006 กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรับภาระทางด้านการเงินร่วมกับรัฐในการจัดการศึกษาระดับสูงด้วย

(ค) การวิจัย (la recherche) เดิมในส่วนที่เกี่ยวกับการค้นคว้าวิจัยนั้น รัฐเป็นผู้เดียวที่ดำเนินการโดยมีองค์กรรับผิดชอบ คือ สภาวิจัยแห่งชาติ (CNRS) แต่ต่อมาเมื่อกฎหมายกลางเกี่ยวกับการกระจายอำนาจใช้บังคับเมื่อวันที่ 2 มีนาคม ค.ศ. 1982 มาตรา 59-2 ได้ถ่ายโอนอำนาจหน้าที่บางอย่างไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทภาคที่จะรับผิดชอบการพัฒนาเศรษฐกิจสังคม พัฒนาเทคโนโลยีต่าง ๆ ซึ่งต่อมามีกฎหมายลงวันที่ 23 ธันวาคม ค.ศ. 1985 เกี่ยวกับการวิจัยและการพัฒนาเทคโนโลยีก็ได้กำหนดให้ภาคเป็น

ผู้รับผิดชอบในการจัดให้มีการพัฒนาและเพิ่มพูนเทคโนโลยีต่าง ๆ ด้วยการวิจัย

5.2.1.2 บทบาทของเทศบาลในการจัดการศึกษา เทศบาล (commune) มีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบในการจัดการศึกษาระดับต้น (primaire) อันได้แก่ การศึกษาระดับอนุบาล (écoles maternelles) และระดับชั้นประถมศึกษา (écoles élémentaires)¹⁰² โดยเทศบาลสามารถจัดตั้งโรงเรียนได้โดยได้รับความเห็นชอบจากตัวแทนของรัฐ (représentant de l'Etat) ที่ประจำอยู่ในเขตจังหวัด

สำหรับ**สถานศึกษาเอกชน** (écoles privées) นั้น หากสถานศึกษาดังกล่าวได้ตกลงเข้าร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะจัดทำสถานศึกษาดังที่กำหนดไว้ในกฎหมายลงวันที่ 31 ธันวาคม ค.ศ. 1959 (loi Debré) เทศบาลอาจร่วมรับผิดชอบค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานของสถานศึกษาระดับต้นด้วยตามที่ได้ตกลงกันไว้ในข้อตกลง แต่อย่างไรก็ตาม ต่อมาก็ได้มีกฎหมายลงวันที่ 30 ตุลาคม ค.ศ. 1986 ห้ามเทศบาลให้ความช่วยเหลือสถานศึกษาเอกชนในเงินลงทุนต่าง ๆ รวมทั้งการให้กู้ยืมเงินด้วย

นอกจากนี้แล้ว เทศบาลยังมีบทบาทในการจัดการศึกษาร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ๆ อีกด้วยตามแต่จะได้ตกลงกันเป็นกรณี ๆ ไป

5.2.1.3 บทบาทของจังหวัดในการจัดการศึกษาจังหวัด (département) รับผิดชอบในการก่อสร้าง ซ่อมแซม จัดหาวัสดุอุปกรณ์และบริหารโรงเรียนมัธยมต้น (collège) ภายใต้แผนงานที่จัดทำโดยสภามาถ นอกจากรณี

¹⁰² ระบบการศึกษาของประเทศฝรั่งเศสแบ่งเป็น 2 ช่วง คือ การศึกษาระดับต้น (primaire) ได้แก่ โรงเรียนอนุบาล (écoles maternelles) สำหรับเด็กอายุ 3-6 ปี และโรงเรียนชั้นประถมศึกษา (écoles élémentaires) สำหรับเด็กอายุ 6-11 ปี ส่วนการศึกษาระดับปลาย (secondaire) ได้แก่ โรงเรียนมัธยมต้น (college) สำหรับเด็กอายุ 11-15 ปี และโรงเรียนมัธยมปลาย (lycée) สำหรับเด็กอายุ 15-18 ปี

แล้ว จังหวัดยังรับผิดชอบการจัดให้มีรถขนส่งนักเรียน (transport scolaire) รวมทั้งให้ความช่วยเหลือในด้านการลงทุนแก่สถานศึกษาเอกชนระดับปลาย (secondaires) ซึ่งแตกต่างจากกรณีเทศบาลที่ไม่สามารถให้ความช่วยเหลือในด้านการลงทุนแก่สถานศึกษาเอกชนได้

5.2.1.4 บทบาทของภาคในการจัดการศึกษา ภาค (région)

รับผิดชอบในการก่อสร้าง ซ่อมแซม จัดหาวัสดุอุปกรณ์และบริหารโรงเรียนมัธยมปลาย (lycée) และสถานศึกษาพิเศษ (établissements d'éducation spéciale) ต่าง ๆ เช่น โรงเรียนเกษตร (lycée agricole) ยกเว้นค่าใช้จ่ายบุคลากร และค่าใช้จ่ายของผู้สอนซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบของรัฐ

ในส่วนของโรงเรียนมัธยมปลายเอกชนนั้น ภาคสามารถให้ความช่วยเหลือค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานของโรงเรียนมัธยมปลายเอกชนได้ภายใต้ข้อตกลงที่ทำไว้ร่วมกัน

5.2.2 บทบาทของภาคในสถานศึกษาสายวิชาชีพ เดิมรัฐเป็นผู้รับผิดชอบในการฝึกฝนวิชาชีพให้แก่บุคคลประเภทต่างๆ เช่น นักโทษ ผู้อพยพ คนพิการ โดยใช้งบประมาณของรัฐและดำเนินการภายใต้หน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐที่รับผิดชอบ ต่อมากฎหมายลงวันที่ 7 มกราคม ค.ศ. 1983 ได้มอบหน้าที่ในการจัดให้มีสถานศึกษาพิเศษเพื่อฝึกอาชีพ (formation professionnelle et d'apprentissage) ให้แก่ภาค (région) ดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา 82-1 และมาตรา 83 แห่งกฎหมายดังกล่าว โดยรัฐจะรับภาระค่าใช้จ่ายบางส่วนที่จะกำหนดโดยงบประมาณของประเทศ

5.3 อำนาจหน้าที่ในด้านอื่น ๆ

นอกเหนือไปจากอำนาจหน้าที่หลักทั้งสองประการ คืออำนาจหน้าที่ในด้านเศรษฐกิจ และการศึกษาดังกล่าวมาแล้ว องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นยังมีอำนาจหน้าที่อื่นอีกหลายประการดังจะได้อธิบายต่อไปนี้ คือ

5.3.1 อำนาจหน้าที่ในด้านสิ่งแวดล้อม เดิมสิ่งแวดล้อมเป็นภารกิจของรัฐที่จะต้องรับผิดชอบในการดูแลรักษา ต่อมากฎหมายลงวันที่ 10 กรกฎาคม ค.ศ. 1976 ก็ได้บัญญัติไว้ในมาตราแรกว่า การดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมถือเป็นหน้าที่ของรัฐและประชาชนทุกคน ซึ่งต่อมากฎหมายลงวันที่ 7 มกราคม ค.ศ. 1983 ก็ได้กล่าวรับรองไว้อีกว่า การดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นวัตถุประสงค์หลักในการดำเนินงานของเทศบาล จังหวัด และภาคที่จะต้องร่วมมือกับรัฐในการดำเนินการ ในขณะที่มาตรา 110 แห่งประมวลกฎหมายผังเมือง (code de l'urbanisme) ได้บัญญัติไว้ว่า แผ่นดินฝรั่งเศสเป็นทรัพย์สินสมบัติร่วมกันของคนในชาติ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่รับผิดชอบและบำรุงรักษา นอกจากนี้กฎหมายต่าง ๆ ดังกล่าวมาแล้วที่วางหลักการของการดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเอาไว้ ยังมีกฎหมายเฉพาะแต่ละเรื่องออกมาเพื่อวางเกณฑ์ในการดูแลทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมบางประเภท เช่น กฎหมายลงวันที่ 3 มกราคม ค.ศ. 1992 เกี่ยวกับน้ำ กฎหมายลงวันที่ 9 มกราคม ค.ศ. 1995 เกี่ยวกับภูเขา กฎหมายเกี่ยวกับชายฝั่ง ทะเล อากาศ การสร้างอ่างเก็บน้ำ สวนสาธารณะ หรือกฎหมายควบคุมการล่าสัตว์ เป็นต้น¹⁰³

ในส่วนขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นนับว่ามีบทบาทสำคัญในการดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นอย่างมาก โดยสามารถแยกพิจารณาได้ดังนี้ คือ

¹⁰³ Dominique TURPIN, อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ 28, หน้า 212-213.

5.3.1.1 เทศบาล เทศบาลมีหน้าที่จัดให้มีน้ำประปาและการรักษาความสะอาด (assainissement) การเก็บขยะมูลฝอย และดูแลรักษาพื้นที่สาธารณะในเขตเทศบาล เทศบาลยังได้รับมอบอำนาจในส่วนที่เกี่ยวกับการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอื่นอีกหลายประการจากกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจทั้งหลาย เช่น กฎหมายลงวันที่ 22 กรกฎาคม ค.ศ. 1983 มอบอำนาจให้เทศบาลที่จะให้ข้อคิดเห็นเกี่ยวกับการกำหนดหรือการปรับปรุงแผนพัฒนาจังหวัดในส่วนที่เกี่ยวกับการเดินทางท่องเที่ยวภายในเขตจังหวัด (des plans départementaux des itinéraires de promenade et de randonnée) เป็นต้น¹⁰⁴

5.3.1.2 จังหวัด เป็นเวลานานมากแล้วที่สภาจังหวัดรับผิดชอบเกี่ยวกับพื้นที่ชนบท (espace rural) ซึ่งต่อมากฎหมายลงวันที่ 7 มกราคม ค.ศ. 1983 ก็ได้บัญญัติไว้ในมาตรา 31 ให้จังหวัดรับผิดชอบเกี่ยวกับการจัดทำแผนให้ความช่วยเหลือทางด้านวัสดุอุปกรณ์แก่พื้นที่ชนบท ซึ่งจังหวัดจะต้องร่วมมือกับเทศบาลในการดำเนินการปรับปรุงพื้นดินเหล่านั้นให้สามารถนำมาทำประโยชน์ได้ นอกจากหน้าที่ดังกล่าวแล้ว จังหวัดยังรับผิดชอบในการดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอีกหลายกรณี เช่น ดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติในเขตพื้นที่ของตน ป้องกันและดูแลรักษาสถานที่ธรรมชาติต่าง ๆ ที่เป็นที่ยังเกี่ยว จัดทำแผนพัฒนาจังหวัดในส่วนที่เกี่ยวกับการเดินทางท่องเที่ยวภายในเขตจังหวัด ดับเพลิงและให้ความช่วยเหลือด้านอื่น ๆ เช่น วัตถุภัย อุทกภัย เป็นต้น¹⁰⁵

5.3.1.3 ภาค ภาคนับได้ว่าเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่รับผิดชอบเรื่องการดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่ใกล้ชิดกับรัฐมากที่สุด ทั้งนี้ เนื่องจากทุกภาคจะต้องทำแผนพัฒนาภาคร่วมกับรัฐอยู่แล้ว

¹⁰⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 215-216.

¹⁰⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 216-217.

และการดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมก็เป็นส่วนสำคัญส่วนหนึ่งของแผนพัฒนาภาค

ภาคสามารถจัดตั้งอุทยาน (parcs naturels) ได้ตั้งที่บัญญัติไว้ในมาตรา 29-4 แห่งกฎหมายลงวันที่ 7 มกราคม ค.ศ. 1983 นอกจากนี้ก็ยังมีหน้าที่รักษาและปรับปรุงสภาพสิ่งแวดล้อมให้ดีขึ้น รวมทั้งการต่อต้านมลพิษทางอากาศและทางเสียงด้วย¹⁰⁶

5.3.2 อำนาจหน้าที่ในด้านการผังเมือง ที่พักอาศัย และทางสัญจร
สามารถแยกพิจารณาได้ ดังนี้

5.3.2.1 เทศบาล มาตรา 122-1-1 แห่งประมวลกฎหมายผังเมือง (code de l'urbanisme) ได้กำหนดให้เทศบาลมีหน้าที่จัดทำแผนแม่บทด้านการผังเมือง (les schémas directeurs) สำหรับแต่ละเทศบาล แผนแม่บทดังกล่าวเมื่อได้ผ่านการปรึกษาหารือกับสภาจังหวัด สภาภาค และดำเนินการต่าง ๆ ตามที่กฎหมายกำหนดไว้แล้ว สามารถประกาศใช้ได้โดยผู้ว่าการจังหวัด (préfet) เป็นผู้ลงนามประกาศใช้ และนอกจากนี้ เทศบาลยังมีอำนาจในการจัดทำแผนการถือครองที่ดิน (plan d'occupation des sols หรือ POS) อีกด้วยดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา 123-3 แห่งประมวลกฎหมายผังเมือง¹⁰⁷

ส่วนอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับทางสัญจร (voirie) นั้น เป็นหน้าที่ของบุคคลหลายคน กล่าวคือ ผู้ว่าการจังหวัดมีหน้าที่ดูแลรักษาทางหลวงแผ่นดิน (les routes nationales) ประธานสภาจังหวัดมีหน้าที่ดูแลรักษาทางหลวงจังหวัด (les routes départementales) นายกเทศมนตรีมีหน้าที่ดูแลรักษาทางในเขตเทศบาล (les voies communales) และทางในเขตชนบท (les chemins ruraux) โดยกฎหมายลงวันที่ 27 กรกฎาคม ค.ศ.

¹⁰⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 217-218.

¹⁰⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 220.

1983 และรัฐกฤษฎีกากลางวันที่ 27 พฤศจิกายน ค.ศ. 1985 ได้วางหลักเกณฑ์เกี่ยวกับความร่วมมือของบุคคลทั้งหลายที่มีส่วนเกี่ยวข้องในการดูแลทางสัญจรต่าง ๆ ที่กล่าวมานี้ไว้ ส่วนอำนาจหน้าที่ในการจัดการจราจร (circulation) นั้น นายกเทศมนตรีจะเป็นผู้รับผิดชอบการจราจรภายในเขตชุมชน (à l' intérieur des agglomérations) ของเทศบาล ยกเว้นในเขตจราจรหนาแน่น (à grande circulation) ที่อยู่ในอำนาจของผู้ว่าการจังหวัด (préfet) ส่วนประธานสภาภาคจะรับผิดชอบดูแลการจราจรในเขตจังหวัดที่อยู่นอกเขตชุมชน (hors agglomérations) ¹⁰⁸

ในเรื่องที่พักอาศัย (logement) นั้น มาตรา 76 แห่งกฎหมายลงวันที่ 7 มกราคม ค.ศ. 1983 กำหนดให้เทศบาล จังหวัด และภาค จัดทำแผนพัฒนาที่พักอาศัย (programme local de l' habitat) ร่วมกับวิสาหกิจอื่น (établissements) เพื่อเป็นธุระดูแลและจัดให้คนในเขตพื้นที่ของตนได้มีที่พักอาศัย โดยเทศบาลสามารถให้วิสาหกิจนั้นกู้ยืมเงินเพื่อจัดสร้างที่พักอาศัยได้ ¹⁰⁹

5.3.2.2 จังหวัด นับแต่ปี ค.ศ. 1972 เป็นต้นมา การก่อสร้างและการดูแลรักษาถนน (voirie) ในเขตจังหวัดอยู่ในอำนาจหน้าที่ของสภาจังหวัดที่จะดำเนินการ เช่นเดียวกับที่สภาจังหวัดมีอำนาจดำเนินการในเรื่องการจัดให้มีที่พักอาศัย (habitat) โดยจะต้องปรึกษารือกับเทศบาลและภาคที่เขตจังหวัดนั้นตั้งอยู่ด้วย ในส่วนที่เกี่ยวกับการผังเมืองนั้น จังหวัดสามารถเข้าไปร่วมในการจัดทำแผนการใช้ที่ดิน (POS) และแผนแม่บทด้านการผังเมืองของเทศบาลได้และนอกจากนี้ มาตรา 142-1 แห่งประมวลกฎหมายผังเมืองยังได้มอบอำนาจหน้าที่ในการดูแลพื้นที่สีเขียว (espaces verts) ให้แก่จังหวัดด้วย ¹¹⁰

¹⁰⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 221.

¹⁰⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 221-222.

¹¹⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 222.

5.3.2.3 ภาค ภาครับผิดชอบในเรื่องขนาดใหญ่ร่วมกับรัฐ เช่น การพัฒนาชุมชน วัสดุก่อสร้างอาคาร หรือการพลังงาน เป็นต้น สามารถให้ความเห็นเกี่ยวกับการจัดทำแผนการใช้ที่ดิน (POS) และแผนแม่บทด้านการผังเมืองของเทศบาล รวมทั้งดูแลสิ่งแวดล้อมและสาธารณสุขสมบัติของแผ่นดินในเขตพื้นที่ของตนด้วย¹¹¹

5.3.3 อำนาจหน้าที่ในด้านการขนส่ง มีกฎหมายหลายฉบับที่เกี่ยวข้องกับการขนส่ง (transports) เช่น กฎหมายลงวันที่ 30 ธันวาคม ค.ศ. 1982 กำหนดให้รัฐทำความตกลงกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดทำนโยบายด้านการขนส่งร่วมกันหรือกฎหมายกลางเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ กำหนดให้จังหวัดเป็นผู้รับผิดชอบการขนส่งนักเรียนในเขตจังหวัด เป็นต้น ในที่นี้จะขอแยกอธิบายตามประเภทของการขนส่งดังนี้ คือ

5.3.3.1 การขนส่งทางบก ได้แก่ การขนส่งทางบกในเขตเมือง นอกเขตเมือง และการขนส่งนักเรียน

การขนส่งทางบกในเขตเมือง (transports urbains de voyageurs) นั้น กฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดแนวทางในการขนส่งภายใน (la loi d'orientation des transports intérieurs) ลงวันที่ 30 ธันวาคม ค.ศ. 1982 และกฎหมายเกี่ยวกับการกระจายอำนาจลงวันที่ 22 กรกฎาคม ค.ศ. 1983 กำหนดให้เป็นอำนาจหลักของเทศบาลในการที่จะดำเนินการจัดให้มีด้วยวิธีสหการ ด้วยการจัดตั้งองค์การขึ้นมาดำเนินการ (régie) หรือด้วยการให้สัมปทานบริการสาธารณะ (concession) ส่วนการขนส่งทางบกนอกเขตเมือง (transports routiers non urbains de voyageurs) นั้น กฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดแนวทางในการขนส่งภายในลงวันที่ 30 ธันวาคม ค.ศ. 1982 ได้กำหนดไว้ในมาตรา 29 ให้จังหวัดเป็นผู้มีหน้าที่รับผิดชอบในการจัดให้มี

¹¹¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 222-223.

และการดำเนินการขนส่งทางบกนอกเขตเมือง โดยจะต้องได้รับความเห็นชอบจากเทศบาลที่เกี่ยวข้องด้วย และในส่วนที่เกี่ยวกับการขนส่งนักเรียนนั้น กฎหมายเกี่ยวกับการกระจายอำนาจลงวันที่ 22 กรกฎาคม ค.ศ. 1983 บัญญัติไว้ในมาตรา 29 ให้จังหวัดเป็นผู้มีหน้าที่ในการจัดให้มีและดำเนินการกิจการรถรับส่งนักเรียน¹¹²

5.3.3.2 การขนส่งทางรถไฟ มาตรา 22-1 แห่งกฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดแนวทางในการขนส่งภายใน บัญญัติไว้ว่า เป็นหน้าที่ของสภามาคที่ จะดำเนินการจัดให้มีการกำหนดโครงสร้างและเครือข่ายของการขนส่งทางรถไฟที่เป็นประโยชน์ต่อภาคไว้ในแผนพัฒนาภาคด้วยการขนส่ง (plan régional des transports) โดยจะต้องปรึกษารัฐหรือกับสภาจังหวัดและเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบเกี่ยวกับการขนส่งในเขตภาค รวมทั้งจะต้องทำสัญญากับการรถไฟแห่งประเทศ (SNCF) ในการจัดให้มีการขนส่งทางรถไฟในเขตภาคโดยภาคจะสนับสนุนการเงินในการก่อสร้างต่าง ๆ ที่จำเป็นไม่ว่าจะเป็นรางหรือสถานี¹¹³

5.3.3.3 การขนส่งทางน้ำ มาตรา 5-1 แห่งกฎหมายเกี่ยวกับการกระจายอำนาจลงวันที่ 22 กรกฎาคม ค.ศ. 1983 กำหนดให้ภาคมีหน้าที่จัดให้มีคลอง (canaux) และท่าเรือขนาดเล็ก (port fluviaux) รวมทั้งจัดให้มีระบบการเดินเรือ (voies navigables) ภายในเขตคลองและท่าเรือดังกล่าวด้วย ส่วนท่าเรือทางทะเล (ports maritimes) นั้น กฎหมายลงวันที่ 22 กรกฎาคม ค.ศ. 1983 ได้ถ่ายโอนความรับผิดชอบของรัฐในเรื่องท่าเรือไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยกำหนดให้เทศบาลรับผิดชอบในท่าเรือขนาดเล็ก (ports de plaisance) ที่ไม่เกี่ยวกับธุรกิจ ส่วนจังหวัดจะรับผิดชอบท่าเรือพาณิชย์ (ports de commerce) และท่าเรือหาปลา (ports de pêche) ส่วนท่าเรือขนาดใหญ่รวมทั้งท่าเรือทางทะเลยังอยู่ในความรับผิดชอบของรัฐตั้งที่

¹¹² เรื่องเดียวกัน, หน้า 224-225.

¹¹³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 225-226.

บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญกา ลงวันที่ 23 ธันวาคม ค.ศ. 1983 ¹¹⁴

5.3.4 อำนาจหน้าที่ในด้านสุขอนามัยและสังคม อาจกล่าวได้ว่าอำนาจหน้าที่ในด้านสุขอนามัย (sanitaire) และการช่วยเหลือทางสังคม (aide social) นั้น เป็นหน้าที่ของรัฐแต่เพียงผู้เดียวที่จะรับผิดชอบดำเนินการ ตัวอย่างเช่น การช่วยเหลือผู้พิการ หรือการต่อต้านการดื่มสุรา เสพยาเสพติด หรือกำหนดเกณฑ์เกี่ยวกับสุขลักษณะ (hygiène) ต่าง ๆ แต่อย่างไรก็ตาม เทศบาลและจังหวัดก็เข้ามามีบทบาทในเรื่องดังกล่าวด้วย ส่วนภาคพื้นไม่มีบทบาทในเรื่องสุขอนามัยและการช่วยเหลือสังคมเลย ¹¹⁵

จังหวัดมีหน้าที่รับผิดชอบในเรื่องงบประมาณด้านสุขอนามัยและสังคม ซึ่งโดยปกติแล้วงบประมาณในเรื่องดังกล่าวจะมีจำนวน 2 ใน 3 ของงบประมาณจังหวัด โดยสภาจังหวัดจะเป็นผู้วางกฎระเบียบเกี่ยวกับการให้ความช่วยเหลือทางสังคม (le règlement départemental d' aide sociale) รวมทั้งการจัดตั้งองค์กรขึ้นมารับผิดชอบเรื่องสวัสดิการสังคม (services sociaux) และการแพทย์ (médi-co-sociaux) ด้วย สวัสดิการต่าง ๆ ที่จังหวัดรับผิดชอบจะได้แก่สวัสดิการด้านการรักษาพยาบาล ณ ภูมิลำเนา (aide médicale à domicile) สถานพยาบาล การให้ความช่วยเหลือเด็ก ครอบครัวคนสูงอายุ คนพิการ ส่วนสุขอนามัยต่าง ๆ ที่จังหวัดรับผิดชอบจะได้แก่การป้องกันโรคต่าง ๆ ทั้งที่เป็นโรคติดต่อและโรคร้ายแรง เช่น มะเร็ง เป็นต้น รวมทั้งการให้ความช่วยเหลือคนจนหรือคนตกงานในเขตพื้นที่จังหวัดด้วย ¹¹⁶ ในขณะที่เทศบาลนั้น มาตรา 93 แห่งกฎหมายลงวันที่ 7 มกราคม ค.ศ. 1982 ได้ถ่ายโอนอำนาจบางประการจากรัฐไปยังเทศบาล โดยกำหนดให้เทศบาลรับผิดชอบด้านงบประมาณในด้านสุขอนามัยและสังคมในเขตพื้นที่ของตน

¹¹⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 226-227.

¹¹⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 227.

¹¹⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 227-228.

ในส่วนที่เกี่ยวกับการฉีดวัคซีนป้องกันโรคติดต่อ กำหนดกฎเกณฑ์เกี่ยวกับสุขลักษณะ (des règles d'hygiène) จัดให้มีสถานดูแลเด็กเล็ก โรงอาหารนักเรียน รวมทั้งช่วยเหลือค่าเล่าเรียนของโรงเรียนเทศบาลต่าง ๆ สร้างและดูแลสถานพักผ่อนหย่อนใจต่าง ๆ เป็นต้น¹¹⁷

5.3.5 อำนาจหน้าที่ในด้านวัฒนธรรม กฎหมายเกี่ยวกับการกระจายอำนาจลงวันที่ 22 กรกฎาคม ค.ศ. 1983 ได้ถ่ายโอนภารกิจทางด้านวัฒนธรรมบางอย่างที่รับผิดชอบโดยรัฐไปให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการ เช่น¹¹⁸

5.3.5.1 หอจดหมายเหตุ มาตรา 66-1 และมาตรา 67 แห่งกฎหมายเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ ลงวันที่ 22 กรกฎาคม ค.ศ. 1983 กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้ง 3 รูปแบบ คือ ภาค จังหวัด และเทศบาล เข้ารับผิดชอบดูแลข้อมูล (archives) ในเขตพื้นที่ของตน ทั้งที่เป็นข้อมูลของรัฐที่มาจากส่วนกลาง เช่น งานทะเบียนต่าง ๆ และข้อมูลเฉพาะในเขตพื้นที่ของตน

5.3.5.2 ห้องสมุด มาตรา 61 แห่งกฎหมาย ลงวันที่ 22 กรกฎาคม ค.ศ. 1983 และมาตรา 61 แห่งรัฐกฤษฎีกา ลงวันที่ 12 มีนาคม ค.ศ. 1986 กำหนดให้เทศบาลจัดให้มีห้องสมุดเทศบาล (les bibliothèques municipales) และให้ความสนับสนุนทางการเงิน

5.3.5.3 การสอนศิลปะ มาตรา 63 แห่งกฎหมายเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ ลงวันที่ 22 กรกฎาคม ค.ศ. 1983 บัญญัติให้สถานศึกษาสาธารณะด้านดนตรีและนาฏศิลป์ อยู่ในความรับผิดชอบขององค์กรปกครอง

¹¹⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 228-229.

¹¹⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 230-232.

ส่วนท้องถิ่นทั้ง 3 รูปแบบ คือ ภาค จังหวัด และเทศบาล โดยรัฐจะเข้าไปมีส่วนร่วมรับผิดชอบในเรื่องการรับรองสถานศึกษา รับผิดชอบผู้สอน และกำกับดูแลการดำเนินงานของสถานศึกษานั้น

5.3.5.4 พิพธิภัณฑ์ มาตรา 62-1 แห่งกฎหมายเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ ลงวันที่ 22 กรกฎาคม ค.ศ. 1983 กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้ง 3 รูปแบบ สามารถจัดให้มีพิพธิภัณฑ์ในเขตพื้นที่ของตนได้ โดยรัฐจะเข้าไปควบคุมการจัดระบบ ส่วนผู้ดูแลพิพธิภัณฑ์จะเป็นคนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ

5.4 ความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

โดยทั่วไปแล้ว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบต่างก็มีความสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิดในหลาย ๆ กรณี เช่น การให้ความช่วยเหลือทางด้านเทคนิค วัสดุอุปกรณ์ต่าง ๆ ให้ความสนับสนุนทางการเงิน ให้ข้อคิดเห็นหรือข้อเสนอแนะต่าง ๆ เป็นต้น

แต่อย่างไรก็ตาม ในระดับเทศบาลมีการร่วมมือกันในระหว่างเทศบาล เพื่อดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะบางอย่าง โดยมีรูปแบบของความร่วมมืออยู่ 4 รูปแบบ คือ สหการ (syndicats) แคว้น (district) ประชาคมเมือง (communauté urbaine) และประชาคมของเทศบาล (communauté de commune)

5.4.1 สหการ (syndicat) สหการเป็นการรวมกลุ่มกันของเทศบาล (commune) ตั้งแต่สองเทศบาลขึ้นไปเพื่อดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

สหการมีประวัติความเป็นมาอันยาวนาน กล่าวคือ กฎหมายเกี่ยวกับเทศบาล ค.ศ. 1890 ได้กำหนดให้เทศบาลสามารถร่วมมือกัน โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อจัดทำบริการสาธารณะบางอย่าง เช่น การเก็บขยะ การจ่ายน้ำ การจัดตั้งและดำเนินงานสถานีบำบัดน้ำเสีย เป็นต้น สหการมีสองรูปแบบ คือ สหการที่ตั้งขึ้นมาให้บริการสาธารณะเพียงอย่างเดียว (syndicats intercommunaux à vocation unique หรือ SIVU) และสหการที่ตั้งขึ้นมาให้บริการสาธารณะหลายอย่าง (syndicats intercommunaux à vocation multiple หรือ SIVM) นอกจากสหการจะประกอบด้วยหลายเทศบาลได้แล้ว สหการยังอาจประกอบด้วยสหการหลาย ๆ แห่งรวมกัน หรือสหการไปรวมกลุ่มกับจังหวัดหรือภาคก็ได้ ซึ่งเรียกว่า สหการผสม (syndicat mixte) ลักษณะสำคัญของโครงสร้างการดำเนินงานของสหการ คือ ทุกเทศบาลที่เข้าร่วมในสหการจะต้องมีผู้แทนอยู่ในคณะกรรมการบริหารสหการ (comité du syndicat de communes) ในจำนวนเท่า ๆ กัน คือ เทศบาลละ 2 คน สหการจะประชุมกันอย่างน้อย 1 ครั้งต่อ 3 เดือน ประธานสหการได้รับเลือกจากบรรดากรรมการบริหารสหการ ค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานของสหการมาจากเทศบาลทุกแห่งที่เข้าร่วมเป็นสหการ¹¹⁹

5.4.2 แคว้น (district) จัดตั้งขึ้นโดยรัฐกำหนด ลงวันที่ 5 มกราคม ค.ศ. 1959 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้เทศบาลในเขตชุมชนเมือง (agglomération urbaine) ที่เจริญแล้วรวมตัวกับเทศบาลในเขตชนบท (zone rurale) ที่ยังไม่เจริญ แต่อย่างไรก็ตาม ต่อมาเมื่อรัฐบัญญัติ ลงวันที่ 31 ธันวาคม ค.ศ. 1970 ใช้บังคับ ก็เปิดโอกาสให้เทศบาลที่อยู่ในเขตชนบทสามารถรวมตัวกันได้¹²⁰

¹¹⁹ Martine LOMBARD, อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ 1, หน้า 136-137.

¹²⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 137.

แคว้นจัดตั้งโดยผู้ว่าการจังหวัด (préfet du département) มีลักษณะสำคัญที่แตกต่างจากสหการหลายประการ กล่าวคือ แม่แคว้นจะมีสภา (conseil du district) ที่ประกอบไปด้วยสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้งของเทศบาลที่รวมตัวกันเข้าเป็นแคว้น แต่จำนวนสมาชิกก็จะไม่เท่ากัน ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับขนาดของเทศบาล อำนาจหน้าที่ของแคว้นส่วนใหญ่แล้วจะกำหนดไว้ในกฎหมายดังกล่าวมาแล้วข้างต้น โดยแคว้นจะได้รับมอบอำนาจให้ดำเนินการในหลาย ๆ กิจกรรม เช่น รับผิดชอบเกี่ยวกับที่พักอาศัย (logement) หรือระบบดับเพลิง เป็นต้น ข้อแตกต่างที่สำคัญอีกประการหนึ่ง คือ แคว้นสามารถจัดเก็บภาษีได้เอง รวมทั้งสามารถเก็บค่าบริการจากบริการสาธารณะที่แคว้นเป็นผู้จัดทำด้วย¹²¹

5.4.3 ประชาคมเมือง (communauté urbaine) กฎหมายลงวันที่ 31 ธันวาคม ค.ศ. 1996 ได้จัดตั้งประชาคมเมืองขึ้นเพื่อจัดการกิจการของชุมชนขนาดใหญ่ (grandes agglomérations) ซึ่งชุมชนเหล่านั้นไม่สามารถรวมกลุ่มกันเป็นสหการหรือแคว้นได้ โดยกฎหมายได้กำหนดให้เมืองใหญ่ ๆ 4 เมือง คือ Bordeaux, Lille, Lyon และ Strasbourg ต้องรวมกลุ่มกับเทศบาลอื่น ๆ เป็นประชาคมเมือง และนอกจากนี้ กฎหมายก็ยังเปิดโอกาสให้เทศบาลอื่น ๆ สามารถรวมตัวกันเป็นประชาคมเมืองได้ ซึ่งก็ทำให้เกิดประชาคมเมืองอีก 5 แห่ง คือ Cherbourg, Dunkerque, Le Mans, Montceau-Les-Mines และ Le Creusot et Brest ประชาคมเมืองมีอำนาจหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายโดยผลของกฎหมาย คือ การขนส่งมวลชน น้ำประปา การกำจัดน้ำเสีย กำจัดขยะมูลฝอย การจัดระบบการศึกษา การศึกษาระดับมัธยมศึกษา อำนาจหน้าที่ในด้านผังเมืองเกี่ยวกับการกำหนดพื้นที่อุตสาหกรรม เป็นต้น นอกจากนี้ประชาคมเมืองยังอาจดำเนินกิจการอื่นตามที่เทศบาลสมาชิกมอบหมายให้ทำ

¹²¹ เรื่องเดียวกัน, หน้าเดียวกัน.

ก็ได้¹²² สำหรับการบริหารงานประชาคมเมืองนั้น ประชาคมเมืองบริหารงาน โดยสภาและฝ่ายบริหาร โดยสภา (conseil de communauté) ประกอบด้วย ตัวแทนของเทศบาล มีจำนวนระหว่าง 50 ถึง 155 คน ขึ้นอยู่กับจำนวน ประชากรในเขตเทศบาล ส่วนประธานสภาได้รับเลือกโดยสภาจากบรรดา สมาชิกสภา¹²³

ประชาคมเมืองมีรายได้จากการเก็บภาษีจากประชาชนที่อยู่ในเขต ประชาคมเมืองดังที่บัญญัติไว้ในกฎหมาย ลงวันที่ 6 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 1992 ที่ ให้ประชาคมเมืองสามารถเรียกเก็บภาษีประกอบวิชาชีพ (le taxe profes- sionnelle) แทนที่เทศบาลที่เป็นสมาชิกของประชาคมเมืองได้ และนอกจากนี้ แล้ว ประชาคมเมืองยังมีรายได้จากภาษีโรงเรือนและที่ดินอีกด้วย¹²⁴

5.4.4 ประชาคมของเทศบาล (communauté de commune) ประชาคม เทศบาลได้รับการจัดตั้งโดยกฎหมาย ลงวันที่ 6 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 1992 โดย กฎหมายกำหนดให้เทศบาลในเขตชนบท (rural) สามารถรวมตัวกันเป็น ประชาคมของเทศบาลได้ ประชาคมของเทศบาลบริหารงานโดยสภา (conseil de communauté) และประธานสภา (président) โดยสมาชิกสภามาจากสมาชิก สภาของเทศบาลที่เข้าร่วมเป็นประชาคมโดยมีจำนวนที่ขึ้นอยู่กับจำนวน ประชากรในแต่ละเทศบาล ซึ่งกฎหมายกำหนดไว้ว่าอย่างน้อยต้องมีตัวแทน จากเทศบาลแต่ละแห่ง 1 คน ที่เข้าร่วมเป็นสมาชิกของประชาคม และห้าม เทศบาลแต่ละแห่งมีตัวแทนเกินกว่าครึ่งหนึ่งของสมาชิกสภาประชาคม ส่วน ประธานสภาจะทำหน้าที่ฝ่ายบริหารของประชาคม ประชาคมของเทศบาล มีหน้าที่ที่จะจัดทำแผนพัฒนาเทศบาลที่เป็นสมาชิกทั้งทางด้านเศรษฐกิจและ สังคม นอกจากนี้ ยังมีหน้าที่อื่น ๆ อีก เช่น ดูแลรักษาสิ่งแวดล้อม

¹²² เรื่องเดียวกัน, หน้า 138-139.

¹²³ Pierre BODINEAU et Michel VERPEAUX, **La coopération locale et régionale**, Collection que sais-je ? No.3374, PUF, Paris 1998, p.48-49.

¹²⁴ Martine LOMBARD, อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ 1, หน้า 139-140.

รับผิดชอบนโยบายด้านที่พักอาศัย ดูแลรักษาและก่อสร้างทาง รวมทั้งก่อสร้างและดูแลรักษาสนามกีฬา สถานศึกษา ซึ่งอำนาจดังกล่าวจะเห็นได้ว่าเป็นการให้อำนาจอย่างกว้างแก่ประชาคมเทศบาลที่จะมีอิสระในการดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะได้หลายประเภท ส่วนรายได้ของประชาคมของเทศบาลนั้นมาจากภาษีประกอบวิชาชีพของประชากรในเขตเทศบาลทุกแห่งที่รวมกันเป็นประชาคมของเทศบาล¹²⁵

¹²⁵ Pierre BODINEAU et Michel VERPEAUX, อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ 123, หน้า 60-65.

บทที่ 6

เครื่องมือในการดำเนินงานของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ผู้ที่ได้รับเลือกตั้งเข้ามาดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่
อาจที่จะดำเนินการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ หากขาด
“อุปกรณ์” หรือ “เครื่องมือ” ในการดำเนินงาน

เครื่องมือในการดำเนินงานที่สำคัญขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นขึ้น
อยู่กับปัจจัยหลายประการ เพื่อให้สามารถบริหารงานขององค์กรปกครอง
ส่วนท้องถิ่นให้ลุล่วงไปได้ด้วยดี องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมีความ
มั่นคงทางด้านการเงินที่เพียงพอ มีบุคลากรที่มีคุณภาพและมีความเป็นอิสระ
ในการดูแลทรัพย์สินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรวมทั้งสามารถจัดทำ
บริการสาธารณะให้ท้องถิ่นของตนได้

6.1 การคลังท้องถิ่น

การคลังท้องถิ่นนับเป็นเรื่องที่มีความสำคัญที่สุดเรื่องหนึ่งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อีกทั้งยังเป็นเรื่องยากที่จะทำความเข้าใจ เพราะหากเป็นผู้ไม่มีความรู้ความชำนาญด้านการคลังแล้วคงจะลำบากในการทำการศึกษาและเข้าใจในเอกสารงบประมาณและการบัญชีต่าง ๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นอกจากนี้ การคลังท้องถิ่นยังเป็นเรื่องที่มีความเกี่ยวข้องกับ “การเมือง” พอสมควร เพราะหากจะให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้มากขึ้น ก็จะก่อให้เกิดผลกระทบต่อประชาชนในเขตพื้นที่ที่ต้องจ่ายภาษีในรูปแบบต่าง ๆ มากขึ้น

การบริหารจัดการด้านการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นเงื่อนไขสำคัญประการหนึ่งที่บัญญัติไว้ในกฎหมายกลางเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ ค.ศ. 1982 โดยกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระในการบริหารจัดการด้านการเงินการคลังเป็นของตนเองมากขึ้นกว่าแต่เดิม รวมทั้งเปลี่ยนระบบการควบคุมด้านการเงินการคลัง ซึ่งนับว่าเป็นการ “ผ่อนคลาย” การบริหารจัดการด้านการคลังให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากขึ้น

การคลังท้องถิ่นประกอบด้วยส่วนสำคัญดังนี้ คือ

6.1.1 งบประมาณ (budget) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกประเภทและทุกแห่งจะต้องวางแผนรายจ่ายและรายได้ประจำปีของตนโดยจัดทำเป็นงบประมาณประจำปี

งบประมาณเป็นเอกสารคาดการณ์ล่วงหน้าที่ทำขึ้นโดยฝ่ายบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (l' exécutif local) ซึ่งจะต้องได้รับการพิจารณาอนุมัติจากสภาท้องถิ่น (assemblée délibérante) ก่อนจึงจะใช้นับได้

งบประมาณประกอบด้วยสาระสำคัญหลายส่วนด้วยกัน แต่อย่างไรก็ตาม สามารถจัดเป็นกลุ่มได้สองกลุ่ม ในกลุ่มแรกจะได้แก่กลุ่มค่า

ใช้จ่ายในการดำเนินงาน (fonctionnement) อันได้แก่ ค่าจ้างและค่าตอบแทนบุคลากร รวมทั้งค่าใช้จ่ายในการจัดซื้อจัดจ้างต่าง ๆ ส่วนในกลุ่มที่สองจะได้แก่ค่าใช้จ่ายในการลงทุน (investissement) อันได้แก่ การก่อสร้างต่าง ๆ รวมทั้งการได้มาซึ่งสังหาริมทรัพย์หรืออสังหาริมทรัพย์ด้วย¹²⁶

งบประมาณประจำปีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถเพิ่มเติมได้โดยงบประมาณเพิ่มเติม (budget supplémentaire) ที่อาจมีขึ้นในระหว่างปีได้

การบริหารงบประมาณเป็นไปตามหลักปฏิบัติที่มีมาแต่เดิม คือ แยกองค์กรผู้มีอำนาจสั่งจ่าย (ordonnateur) ออกจากสมุห์บัญชี (comptable) โดยกำหนดให้ฝ่ายบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำหน้าที่เป็นผู้มีอำนาจสั่งจ่าย และข้าราชการจากส่วนกลางฝ่ายคลัง (direction du trésor public) ทำหน้าที่สมุห์บัญชี¹²⁷

6.1.2 รายได้ รายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประกอบด้วยรายได้หลักรวม 3 ประเภทด้วยกัน คือ

6.1.2.1 ภาษีอากร องค์กรปกครองท้องถิ่นมีรายได้จากภาษีอากรทางตรง (fiscalité directe) และภาษีอากรทางอ้อม (fiscalité indirecte) ดังนี้ คือ

(ก) **ภาษีอากรทางตรง** มี 4 ประเภท คือ ภาษีเพื่อการพักอาศัย (taxe d'habitation) ภาษีโรงเรือนและที่ดิน (taxe foncière des propriétés bâties) ภาษีบำรุงท้องที่ (taxe foncière des propriétés non bâties) และภาษีจากการประกอบวิชาชีพ (taxe professionnelle)¹²⁸

¹²⁶ Jacques HARDY, อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ 26, หน้า 75-76.

¹²⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 76-77.

¹²⁸ La documentation française, อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ 34, หน้า 79.

ภาษีเพื่อการพักอาศัยได้แก่ภาษีที่เรียกเก็บจากบุคคลไม่ว่าจะเป็นเจ้าของ ผู้เช่าหรือผู้ครอบครองโรงเรือนซึ่งมีเครื่องเรือนพร้อมและไม่ว่าบุคคลนั้นจะอาศัยอยู่เป็นการชั่วคราวหรือถาวรก็ตาม ส่วนภาษีโรงเรือนและที่ดินเป็นภาษีที่เรียกเก็บจากเจ้าของโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างโดยคำนวณจากค่าเช่าเฉลี่ยของโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างนั้น ๆ ถ้าทรัพย์สินนั้นให้เช่า สำหรับภาษีบำรุงท้องที่จะได้แก่ภาษีที่เรียกเก็บจากเจ้าของที่ดินซึ่งไม่มีโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างบนที่ดินนั้นโดยคำนวณจากค่าเช่าเฉลี่ยของที่ดิน และสุดท้ายภาษีเพื่อการประกอบวิชาชีพเป็นภาษีที่เรียกเก็บจากนิติบุคคลหรือบุคคลธรรมดาที่ประกอบวิชาชีพอย่างสม่ำเสมอโดยมีผู้ใช้ที่ได้รับเงินเดือนประจำ อันได้แก่ บรรดาเจ้าของกิจการหรือผู้ประกอบการวิชาชีพอิสระต่าง ๆ ¹²⁹

(ข) **ภาษีอากรทางอ้อม** มีหลายประเภทด้วยกัน คือ ภาษีจากการต่อทะเบียนรถยนต์ประจำปี (vignette automobile) ภาษีจากเอกสารแสดงความเป็นเจ้าของรถยนต์ (cartes grises) ภาษีจากใบอนุญาตขับขี่ (permis de conduire) ภาษีจากค่าไฟฟ้า (taxe sur l' électricité) รวมทั้งภาษีประเภทอื่น ๆ อีกหลายประการ เช่น ภาษีจากการให้บริการต่าง ๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดังเช่นการเก็บขยะมูลฝอย หรือภาษีสุราและเครื่องดื่ม หรือภาษีเกี่ยวกับการติดประกาศโฆษณาในที่สาธารณะหรือบนรถโฆษณา เป็นต้น ¹³⁰

6.1.2.2 เงินอุดหนุนจากรัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับการสนับสนุนทางการเงินจากรัฐ 3 รูปแบบด้วยกัน คือ

¹²⁹ โภคิน พลกุล และคณะ, รายงานการวิจัยเรื่อง แนวทางการพัฒนากฎหมายเกี่ยวกับการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองท้องถิ่น, เสนอต่อคณะกรรมการพัฒนากฎหมาย, สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 2537, หน้า 221-223.

¹³⁰ La documentation française, อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ 34 หน้า 79.

(ก) เงินอุดหนุนเพื่อการดำเนินงาน (dotation globale de fonctionnement หรือ DGF) ได้แก่ เงินอุดหนุนที่รัฐจัดสรรให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในส่วนที่เกี่ยวกับการจ้างพนักงาน การดูแลรักษาอาคาร ถนนหนทาง ค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการประกันสังคม ฯลฯ เงินอุดหนุนจำนวนนี้รัฐเป็นผู้กำหนดตามอัตราส่วนของภาชีมูลค่าเพิ่มของรัฐในแต่ละปี¹³¹ โดยในปี ค.ศ. 1995 เงินอุดหนุนดังกล่าวมีจำนวนเกือบหนึ่งแสนล้านฟรังก์ โดยรัฐจัดสรรเงินดังกล่าวให้แก่เทศบาลร้อยละ 78.9 จังหวัดร้อยละ 16.9 และภาคร้อยละ 4.2¹³²

(ข) เงินอุดหนุนเพื่อการลงทุน (dotation globale d'équipement หรือ DGE) ได้แก่ เงินอุดหนุนที่รัฐจัดสรรให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อการลงทุนต่าง ๆ เช่น การสร้างอาคารหรือการสร้างถนน เป็นต้น¹³³ โดยในปี ค.ศ. 1995 เงินอุดหนุนเพื่อการลงทุนมีทั้งสิ้น 6 พันล้านฟรังก์¹³⁴

(ค) เงินอุดหนุนเพื่อการกระจายอำนาจ (dotation générale de décentralisation หรือ DGD) ได้แก่ เงินอุดหนุนที่รัฐจ่ายให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเนื่องมาจากการเพิ่มภาระหน้าที่ใหม่ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยผลของกฎหมายกลางเกี่ยวกับการกระจายอำนาจในปี ค.ศ. 1982 โดยในปี ค.ศ. 1985 เงินอุดหนุนเพื่อการกระจายอำนาจมีจำนวนทั้งสิ้น 13.5 พันล้านฟรังก์¹³⁵

¹³¹ โภคิน พลกุล และคณะ, อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ 129, หน้า 225.

¹³² La documentation française, อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ 34, หน้า 81.

¹³³ โภคิน พลกุล และคณะ, อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ 129, หน้า 225.

¹³⁴ La documentation française, อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ 34, หน้า 82.

¹³⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้าเดียวกัน.

6.1.2.3 เงินกู้ (emprunts) เงินกู้เป็นแหล่งรายได้ประเภทที่สามขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ก่อนปี ค.ศ. 1982 การกู้เงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นเรื่องยุ่งยากและมีขั้นตอนจำนวนมาก รวมทั้งยังต้องขออนุญาตจากส่วนกลางอีกด้วย นับแต่ปี ค.ศ. 1982 เป็นต้นมา องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่จำเป็นต้องขออนุมัติการกู้ยืมจากส่วนกลางอีกต่อไป องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถที่จะกู้ยืมเงินได้โดยตรงตามเงื่อนไขที่ปรากฏในท้องถิ่นตลาดทั่ว ๆ ไป¹³⁶

6.1.3 ระบาย ระบายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจัดได้เป็นสองกลุ่ม คือ ระบายเพื่อการดำเนินงาน (fonctionnement) คิดเป็นร้อยละ 60 ของระบายทั้งหมด และระบายเพื่อการลงทุน (l'investissement) คิดเป็นร้อยละ 40 ของระบายทั้งหมด¹³⁷

6.1.3.1 ระบายเพื่อการดำเนินงาน ได้แก่ ระบายที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องจ่ายเป็นประจำ เช่น ค่าตอบแทนบุคลากร เงินเดือน ค่าจ้างต่าง ๆ ค่าครุภัณฑ์ เงินอุดหนุนที่ต้องจ่ายให้แก่องค์กรอื่น ๆ และดอกเบี้ยเงินกู้ เป็นต้น¹³⁸

6.1.3.2 ระบายเพื่อการลงทุน ได้แก่ ระบายที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องจ่ายเพื่อการลงทุนต่าง ๆ เป็นครั้งคราว เช่น การซ่อมแซมโรงเรียน การดูแลรักษาและการซ่อมบำรุงถนนหนทาง การปรับปรุงภูมิของเมือง (embellissement des villes) หรือการซื้อที่ดิน สิ่งปลูกสร้าง รวมทั้งการจ่ายชำระเงินกู้ เป็นต้น¹³⁹

¹³⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 78.

¹³⁷ Jacques HARDY, อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ 26, หน้า 80.

¹³⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้าเดียวกัน.

¹³⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้าเดียวกัน.

6.2 บุคลากรท้องถิ่น

ภายหลังจากที่กฎหมายกลางเกี่ยวกับการกระจายอำนาจใช้บังคับในเดือนมีนาคม ค.ศ. 1982 ก็ได้มีการดำเนินการเพื่อให้การกระจายอำนาจเป็นไปอย่างรวดเร็วและครบถ้วนสมบูรณ์ตามกฎหมายเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ

การให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีบุคลากรของตนเองเป็นสาระสำคัญประการหนึ่งของการกระจายอำนาจ ดังนั้น ต่อมาจึงมีกฎหมายลงวันที่ 26 มกราคม ค.ศ. 1984 สร้างระบบ “ข้าราชการส่วนท้องถิ่น” (fonctionnaires territoriaux) ขึ้นมา โดยให้บุคลากรท้องถิ่นอยู่ภายใต้กฎหมายสองฉบับ คือ กฎหมายลงวันที่ 13 กรกฎาคม ค.ศ. 1983 ว่าด้วยสิทธิและหน้าที่ของข้าราชการทั่วไป และกฎหมายลงวันที่ 26 มกราคม ค.ศ. 1984 ว่าด้วยสถานะของข้าราชการส่วนท้องถิ่น

จนกระทั่งในปี ค.ศ. 1998 มีบุคลากรท้องถิ่นในประเทศฝรั่งเศสจำนวน 1,403,100 คน คิดเป็นร้อยละ 26 ของจำนวนข้าราชการทั้งหมด โดยเป็นบุคลากรของเทศบาลร้อยละ 75 จังหวัดร้อยละ 12 ภาคร้อยละ 0.4 ส่วนที่เหลือประมาณร้อยละ 12.6 เป็นบุคลากรของหน่วยงานหรือองค์กรต่าง ๆ ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดตั้งขึ้น¹⁴⁰

สำหรับการเข้าเป็นบุคลากรท้องถิ่นนั้น ปัจจุบันมีการตั้งศูนย์แห่งชาติว่าด้วยข้าราชการส่วนท้องถิ่น (le centre national de la fonction publique territoriale หรือ CNFTP) ขึ้น เพื่อทำหน้าที่จัดให้มีการสอบคัดเลือกคนเข้ามาเป็นบุคลากรท้องถิ่น ฝึกอบรมผู้ที่จะเข้าเป็นบุคลากรท้องถิ่น¹⁴¹

¹⁴⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 81.

¹⁴¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 81-83.

6.3 ทรัพย์สินของท้องถิ่น

ทรัพย์สินของนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชน (personne morale de droit public) อยู่ภายใต้ระบบกฎหมายมหาชน ทรัพย์สินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ใช้หลักเดียวกัน คือ ส่วนใหญ่แล้วจะเป็นทรัพย์สินของแผ่นดิน (domaine public) และอยู่ภายใต้ระบบกฎหมายมหาชน แต่อาจมีบางอย่างที่เป็นทรัพย์สินของเอกชน (domaine privé) ที่อยู่ภายใต้ระบบกฎหมายเอกชนได้¹⁴²

ทรัพย์สินของท้องถิ่นที่อยู่ภายใต้ระบบกฎหมายมหาชนจะต้องเป็นทรัพย์สินที่มีไว้สำหรับสาธารณประโยชน์ เช่น ถนนหนทางต่าง ๆ หรือมีไว้ใช้ในการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น เช่น ที่ทำงานของนายกเทศมนตรี เป็นต้น ทรัพย์สินของท้องถิ่นเหล่านี้จะมีสภาพเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินที่อยู่ภายใต้ระบบกฎหมายพิเศษ คือ ไม่สามารถขายหรือให้เช่าหรือตกอยู่ในภาวะผูกพันต่าง ๆ ตามหลักการประกอบธุรกิจทั่ว ๆ ไปของเอกชนภายใต้ระบบกฎหมายเอกชนได้ ส่วนประชาชนทั่วไปก็สามารถเข้ามาใช้ประโยชน์ในทรัพย์สินของท้องถิ่นภายใต้หลักว่าด้วยความเสมอภาค¹⁴³

6.4 การจัดทำบริการสาธารณะโดยท้องถิ่น

การจัดทำบริการสาธารณะ (service public) เป็นภารกิจหลักขององค์กรกระจายอำนาจซึ่งต้องเป็นไปตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องโดยมาตรา 72 วรรคสองของรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ. 1958 ได้กล่าวให้อำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะบริหารงานของตนเองได้อย่างอิสระ ดังนั้นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบและแต่ละแห่งจึงสามารถที่จะเลือกวิธีการ

¹⁴² เรื่องเดียวกัน, หน้า 86.

¹⁴³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 86-87.

ดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะในกิจการที่อยู่ในอำนาจของตนเองได้ แต่อย่างไรก็ตาม มีบริการสาธารณะบางประเภทที่มีกฎหมายระดับรัฐบัญญัติ (loi) กำหนดวิธีการดำเนินการจัดทำเอาไว้เนื่องจากเป็นกิจการสำคัญและเกี่ยวกับความมั่นคงของประเทศ เช่น การจ่ายกระแสไฟฟ้าหรือก๊าซให้ประชาชน เป็นต้น

หลักเกณฑ์ในการเลือกรูปแบบหรือวิธีการจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขึ้นอยู่กับเหตุผลหลายประการไม่ว่าจะเป็นเหตุผลทางกฎหมายที่มีกฎหมายกำหนดไว้หรือต้องการเลี่ยงกฎหมายในบางกรณี เหตุผลทางด้านการเมืองทั้งระดับชาติและระดับท้องถิ่นที่ต้องการให้มีการจัดทำบริการสาธารณะบางประเภทด้วยวิธีการบางอย่าง หรือเหตุผลทางด้านเศรษฐกิจซึ่งเป็นเหตุผลสำคัญประการหนึ่งที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะ เป็นต้น¹⁴⁴ แต่อย่างไรก็ตาม วิธีการในการจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในปัจจุบันมีอยู่ 2 วิธีด้วยกัน คือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการเอง และการมอบให้ผู้อื่นเป็นผู้ดำเนินการ ส่วนการร่วมมือในบรรดาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายแห่งเพื่อจัดทำบริการสาธารณะร่วมกันนั้นได้กล่าวไปแล้วในบทก่อนหน้า

6.4.1 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการเอง ในกรณีที่มีกฎหมายกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรับผิดชอบในการจัดการและดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของตน กรณีดังกล่าว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจไม่จัดตั้งหน่วยงานใหม่ขึ้นมาเป็นนิติบุคคลแยกต่างหากจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะก็ได้ โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถทำได้ 2 รูปแบบ โดยการจัดตั้งเป็นองค์การ (régie) คือ

¹⁴⁴ la documentation française, อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ 34, หน้า 63.

6.4.1.1 องค์การเฉพาะ (régie directe) องค์การเฉพาะเป็นหน่วยงานที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดตั้งขึ้นมาเป็นหน่วยงานเฉพาะแยกต่างหากจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อจัดทำบริการสาธารณะ แต่ไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคลแยกต่างหากจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

องค์การเฉพาะมีลักษณะสำคัญ คือ จัดตั้งและกำหนดวิธีบริหารงานโดยฝ่ายสภาและฝ่ายบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เงินที่นำมาใช้ในการดำเนินงานมาจากงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น บุคลากรเป็นบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ เช่นเดียวกับทรัพย์สินที่นำมาใช้จัดทำบริการสาธารณะเป็นทรัพย์สินของแผ่นดิน (domaine public) ส่วนประเภทของบริการสาธารณะที่จะนำมาจัดทำโดยการตั้งองค์การเฉพาะขึ้นมานั้น โดยทั่วไปแล้วจะต้องไม่เป็นบริการสาธารณะทางปกครอง (services publics administratifs) ที่ต้องมีการใช้อำนาจรัฐ (prérogative de la puissance publique) ส่วนใหญ่จะเป็นบริการสาธารณะทางอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรม (services publics industriels et commerciaux) ระดับท้องถิ่น ดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา 2221-1 และ 2221-4 แห่งประมวลกฎหมายกลางว่าด้วยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (code général des collectivités locales) เช่น น้ำประปา การทำความสะอาด (assainissement) ระบบการทำความร้อน (chauffage urbain) การขนส่ง การเก็บขยะ เป็นต้น¹⁴⁵

6.4.1.2 องค์การที่มีอิสระทางการเงิน (régie dotée de la seule autonomie financière) องค์การที่มีอิสระทางการเงินที่มีลักษณะคล้ายองค์การเฉพาะ คือ ไม่มีสถานะเป็นนิติบุคคลแยกต่างหากจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

องค์การที่มีอิสระทางการเงินมีลักษณะสำคัญ คือ จัดตั้งโดยฝ่ายสภาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของ

¹⁴⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 64-65.

ฝ่ายบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและผู้อำนวยการ (directeur) ซึ่งแต่งตั้งโดยฝ่ายสภาตามคำแนะนำของฝ่ายบริหาร ที่เรียกองค์กรดังกล่าวว่าเป็นองค์กรที่มีอิสระทางการเงินก็เนื่องมาจากองค์กรดังกล่าวมีงบประมาณของตนเองแตกต่างหากจากงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งเป็นข้อแตกต่างประการหนึ่งขององค์กรเฉพาะกับองค์กรที่มีอิสระทางการเงิน องค์กรที่มีอิสระทางการเงินที่มีหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะทางอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรมเช่นเดียวกับองค์กรเฉพาะ¹⁴⁶

6.4.2 การมอบให้ผู้อื่นเป็นผู้ดำเนินการ การมอบให้ผู้อื่นเป็นผู้ดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะจะเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จัดตั้งบริการสาธารณะขึ้นมาได้มอบอำนาจในการดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะนั้นให้แก่บุคคลอื่นแตกต่างหากจากตนเป็นผู้ดำเนินการ โดยผู้รับมอบอำนาจอาจเป็นฝ่ายรัฐหรือฝ่ายเอกชนก็ได้ วิธีการมอบให้ผู้อื่นเป็นผู้ดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะมี 2 วิธี คือ การมอบฝ่ายเดียว และการมอบโดยสัญญา

6.4.2.1 การมอบฝ่ายเดียว (la délégation unilatérale) การมอบให้ผู้อื่นเป็นผู้ดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะด้วยวิธีดังกล่าวเกิดขึ้นโดยผลของกฎหมาย ทั้งที่เป็นกฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติหรือกฎหมายของฝ่ายบริหาร หรืออาจเป็นการมอบโดยนิติกรรมทางปกครอง (acte administratif) โดยผู้มอบอาจเลือกที่จะมอบให้ “ภาครัฐ” หรือ “ภาคเอกชน” เป็นผู้ดำเนินการจัดทำก็ได้

(ก) **การมอบฝ่ายเดียวให้แก่ภาครัฐ** การมอบบริการสาธารณะบางประเภทให้แก่ภาครัฐเป็นผู้ดำเนินการจัดทำนั้น โดยทั่วไปมักจะ

¹⁴⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 65-66.

พบว่ามีการจัดตั้งองค์การมหาชนอิสระ (établissement public) ขึ้นมาดำเนินการ

องค์การมหาชนอิสระเป็นนิติบุคคลในทางกฎหมายมหาชนประเภทหนึ่งที่ถูกจัดตั้งขึ้นมาเพื่อจัดทำบริการสาธารณะอย่างหนึ่งอย่างใด องค์การมหาชนอิสระมีความแตกต่างจากองค์กร (régie) ดังที่ได้กล่าวมาแล้วก่อนหน้านี้นี้ คือ องค์กรไม่มีสถานะเป็นนิติบุคคล

องค์การมหาชนอิสระอาจจัดตั้งโดยกฎหมายระดับรัฐบัญญัติ เช่น ศูนย์สังคมสงเคราะห์เทศบาล (centre communal d' action sociale) หรือกองทุนโรงเรียน (caisse des écoles) หรือโดยมติของฝ่ายสภาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตั้งที่บัญญัติไว้ในมาตรา 2221-10 แห่งประมวลกฎหมายกลางว่าด้วยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ได้¹⁴⁷

(ข) การมอบฝ่ายเดียวให้แก่ภาคเอกชน วิธีการดังกล่าวส่วนใหญ่มักใช้ในการจัดทำบริการสาธารณะระดับชาติ โดยกฎหมายได้มอบให้นิติบุคคลในกฎหมายเอกชนเป็นผู้ดำเนินการบางอย่าง เช่น สมาพันธ์กีฬา (fédération françaises de sport) ได้รับมอบอำนาจโดยผลของกฎหมายให้จัดให้มีสถานที่เล่นกีฬา ส่วนการมอบฝ่ายเดียวให้แก่ภาคเอกชนในการจัดทำบริการสาธารณะในระดับท้องถิ่นนั้นทำได้ยาก เพราะในทางปฏิบัติแล้วองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีอำนาจที่จะออกกฎหมายไปบังคับให้ภาคเอกชนเข้ามารับผิดชอบดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะได้¹⁴⁸

6.4.2.2 การมอบโดยสัญญา (la délégation contractuelle) เมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดตั้งบริการสาธารณะขึ้นมาและมีความประสงค์จะให้บุคคลอื่นเป็นผู้ดำเนินการจัดทำแทนตน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

¹⁴⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 67.

¹⁴⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้าเดียวกัน.

สามารถทำความตกลงในรูปของ “สัญญา” เพื่อมอบบริการสาธารณะนั้นให้บุคคลอื่นไปทำสัญญาดังกล่าวมีลักษณะเป็น “สัญญาทางปกครอง” (contrat administratif)

การมอบโดยสัญญานี้ ผู้รับมอบ (déléataire) อาจเป็นนิติบุคคลในกฎหมายมหาชน (personne publique) เช่น องค์การมหาชนอิสระ (établissement public) ที่มีความชำนาญด้านนี้ เป็นต้น หรืออาจเป็นบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคลในกฎหมายเอกชน เช่น บริษัทหรือสมาคมก็ได้ โดยการเลือกผู้รับมอบเป็นหน้าที่ของฝ่ายสภา (organe délibérant) ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีขั้นตอนในการเลือกที่โปร่งใสและให้โอกาสกับบุคคลต่าง ๆ ที่จะเข้ามาเสนอตัว เมื่อองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นได้คัดเลือกผู้ใดแล้วก็ต้องแจ้งผลการคัดเลือกไปยังผู้ว่าการจังหวัด (préfet) ภายในสิบห้าวันนับแต่วันลงนามในสัญญานั้น¹⁴⁹

ส่วนรูปแบบในการมอบบริการสาธารณะให้บุคคลอื่นไปจัดทำนั้น มีอยู่ 4 รูปแบบด้วยกัน คือ¹⁵⁰

(ก) **สัมปทาน (concession)** ได้แก่ การที่ผู้รับสัมปทานได้รับมอบหมายจากองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นให้เป็นผู้จัดทำบริการสาธารณะโดยผู้รับสัมปทาน (concessionnaire) จะต้องลงทุนและรับความเสี่ยงภัยถ้าหากมี ผู้รับสัมปทานมีรายได้จากการเก็บค่าธรรมเนียมจากผู้ใช้บริการ เมื่อหมดสัญญาแล้วสิ่งก่อสร้างต่าง ๆ จะตกเป็นกรรมสิทธิ์ของผู้ให้สัมปทานตลอดระยะเวลาของการให้สัมปทาน ผู้ให้สัมปทานมีอำนาจในการกำกับดูแลการดำเนินการและการบริหารสัมปทาน

¹⁴⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้าเดียวกัน.

¹⁵⁰ นันทวัฒน์ บรมานันท์, **หลักกฎหมายปกครองเกี่ยวกับบริการสาธารณะ**, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, พิมพ์ครั้งที่ 2, 2544), หน้า 94-95.

(ข) การมอบหมายให้เอกชนบริหารจัดการทรัพย์สินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (affermage) ได้แก่ การที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมอบหมายให้เอกชนดำเนินการในสิ่งที่มีอยู่แล้ว โดยเอกชนเข้ามาบริหารทรัพย์สินและได้รับค่าตอบแทน การบำรุงรักษาซ่อมแซมใหญ่เป็นภาระหน้าที่ของผู้มอบหมาย ผู้รับมอบหมายบริหารจัดการทรัพย์สินมีหน้าที่ดูแลซ่อมแซมเพียงเล็กน้อย ส่วนในเรื่องการเงินนั้น ผู้รับมอบหมายจะได้รับค่าตอบแทนในรูปของค่าธรรมเนียมที่เรียกเก็บจากผู้ใช้บริการ ซึ่งค่าธรรมเนียมนี้จะแบ่งออกเป็นสองส่วน ส่วนแรกจะเป็นของเอกชนผู้รับมอบหมาย อีกส่วนจะตกเป็นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นผู้มอบหมาย

(ค) การว่าจ้างให้เอกชนเป็นผู้บริหารกิจการบริการสาธารณะแทน (régie intéressée) เป็นรูปแบบที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมอบหมายให้เอกชนเข้ามาจัดทำบริการสาธารณะโดยได้รับค่าตอบแทนที่กำหนดไว้ชัดเจนตายตัว การดูแลทรัพย์สินเป็นหน้าที่ของผู้รับมอบหมาย ในกรณีที่มีการซ่อมแซมใหญ่ ผู้ว่าจ้างจะเป็นผู้รับภาระค่าซ่อมแซม ในด้านการเงินผู้รับจ้างจะเรียกเก็บค่าธรรมเนียมจากผู้ใช้บริการและจะต้องส่งไปให้ผู้ว่าจ้างทั้งหมด

(ง) การจ้างผู้บริหารงานแทน (gérance) มีรูปแบบคล้ายข้อ (ค) ข้างต้น แต่ผู้บริหารจัดการจะได้รับค่าตอบแทนเหมาจ่ายเหมือนลูกจ้างในฐานะผู้บริหารโครงการ ผู้รับจ้างจะเรียกเก็บค่าธรรมเนียมจากผู้ใช้บริการแต่จะต้องส่งเข้าไปให้ผู้ว่าจ้างทั้งหมด

นอกเหนือจากรูปแบบทั้งสองที่กล่าวมาแล้วทั้งหมดที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำบริการสาธารณะในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นว่าสามารถทำได้สองวิธี คือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการเอง และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมอบให้ผู้อื่นดำเนินการแล้ว ยังมีอีกวิธีการหนึ่งซึ่งได้

กล่าวไปแล้วในบทก่อนหน้า^๕ คือ บทที่ 5 อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในหัวข้อ 5.4 คือ ความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นอีกรูปแบบหนึ่งของการจัดทำบริการสาธารณะร่วมกันในบรรดาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

บทที่ 7

การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

รัฐบาลและตัวแทนของรัฐที่ถูกส่งไปประจำในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่ว่าจะเป็นภาค (région) หรือจังหวัด (département) จะทำหน้าที่คือ “**กำกับดูแล**” (tutelle) การกระทำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยมีวัตถุประสงค์หลักที่สำคัญ คือ เพื่อให้การดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมาย

อำนาจหน้าที่ดังกล่าวเป็นผลที่เกิดมาจากบทบัญญัติในมาตรา 72 วรรค 3 ของรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ. 1958 ที่บัญญัติว่า ในจังหวัดและดินแดนต่าง ๆ (les territoires) ให้มีผู้แทนของรัฐบาล (le délégué du Gouvernement) ทำหน้าที่ดูแลรักษาผลประโยชน์ของชาติ (intérêts nationaux) กำกับดูแลทางปกครอง (contrôle administratif) และดูแลให้มีการเคารพต่อกฎหมาย ซึ่งต่อมาในปี ค.ศ. 1982 เมื่อกฎหมายเกี่ยวกับการกระจายอำนาจออกใช้บังคับ จึงได้มีการปรับปรุงระบบการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเสียใหม่โดยให้อิสระในการบริหารงานแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากขึ้น

7.1 การยกเลิกการกำกับดูแลนิติกรรมทางปกครอง

เดิมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องนำนิติกรรมทางปกครอง (les actes administratifs) ไปขอความเห็นชอบต่อผู้ทำหน้าที่กำกับดูแลก่อนจึงจะมีผลใช้บังคับได้ แต่อย่างไรก็ตาม เมื่อกฎหมายกลางเกี่ยวกับการกระจายอำนาจออกใช้บังคับในวันที่ 2 มีนาคม ค.ศ. 1982 ก็ได้ยกเลิกหลักดังกล่าว และกำหนดให้นิติกรรมทางปกครองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีผลใช้บังคับได้เองโดยไม่ต้องเสนอขอความเห็นชอบต่อผู้ทำหน้าที่กำกับดูแลอีกต่อไป

7.1.1 การยกเลิกการให้ความเห็นชอบ กฎหมายกลางเกี่ยวกับการกระจายอำนาจได้ยกเลิกกระบวนการทั้งหลายที่เกี่ยวกับการกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องนำนิติกรรมทางปกครองไปขอความเห็นชอบ (approbation) จากรัฐบาลหรือตัวแทนของรัฐ เช่น มติที่เกี่ยวข้องกับการเงินเทศบาลตามมาตรา L 21-37 แห่งประมวลกฎหมายเทศบาล (code des communes) ที่กำหนดให้ต้องขอความเห็นชอบก่อน เป็นต้น รวมทั้งยกเลิกการเข้าแทรกแซงทางตรง (intervention directe) โดยตัวแทนของรัฐในกิจการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น เดิมนายกเทศมนตรี (maire) สามารถสั่งพนักงานตำรวจประจำตำบล (garde champêtre) หรือตำรวจเทศบาล (police municipale) ได้ไม่เกิน 1 เดือน ซึ่งผู้ว่าการจังหวัดหรือรองผู้ว่าการจังหวัดสามารถเพิกถอนคำสั่งของนายกเทศมนตรีได้ แต่ต่อมากฎหมายกลางเกี่ยวกับการกระจายอำนาจมาตรา 21 ก็ได้โอนอำนาจในการเพิกถอนคำสั่งดังกล่าวให้มาเป็นของนายกเทศมนตรี¹⁵¹

7.1.2 การยกเลิกการกำกับดูแล “ก่อน” มาตรา 121-31 แห่งประมวลกฎหมายเทศบาล กำหนดไว้ว่า มติ (les délibérations) ของสภาเทศบาลจะมี

¹⁵¹ François et Yves LUCHAIRE, อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ 15, หน้า 166-168.

ผลใช้บังคับได้ก็ต่อเมื่อพ้นกำหนด 15 วันนับแต่วันที่นำมตินั้นไปยื่นต่อผู้มีอำนาจกำกับดูแล

บทบัญญัติดังกล่าวมีไว้เพื่อให้ผู้ว่าการจังหวัดสามารถที่จะกำกับดูแลความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำต่าง ๆ ของเทศบาลได้ โดยหากผู้ว่าการจังหวัดเห็นว่ามตินั้นไม่ชอบด้วยกฎหมาย ก็สามารถยกเลิกเพิกถอนมติดังกล่าวได้ก่อนที่มตินั้นจะมีผลใช้บังคับ¹⁵²

ผลของการกำกับดูแลก่อนนี้ทำให้เทศบาลต้องดำเนินการทุกอย่างภายใต้เงื่อนไขที่กำหนดโดยฝ่ายปกครอง ทำให้การบริหารงานของเทศบาลไม่มีอิสระเท่าที่ควร ซึ่งต่อมากฎหมายกลางเกี่ยวกับการกระจายอำนาจก็ได้ยกเลิกกระบวนการกำกับดูแลก่อนเสีย ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระในการดำเนินงานมากขึ้น

การกำกับดูแลทั้งสองประเภทดังกล่าวข้างต้นถูกยกเลิกไปโดยผลของกฎหมายกลางเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ แต่อย่างไรก็ตาม รัฐได้กำหนดมาตรการในการ **“ตรวจสอบ”** นิติกรรมทางปกครองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเอาไว้ทดแทนสิ่งที่ถูกยกเลิกไปดังจะได้ศึกษารายละเอียดต่อไป

7.2 การควบคุมองค์กรและบุคคล

การควบคุม (contrôle) ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหลายสามารถทำได้เฉพาะในกรณีที่มีกฎหมายบัญญัติไว้อย่างชัดเจนเท่านั้น โดยการควบคุมเป็นไปภายใต้หลักสำคัญที่ว่าเพื่อให้การบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นไปอย่างดี การควบคุมเหนือองค์กรและบุคคลสามารถแยกพิจารณาได้ ดังนี้

7.2.1 การควบคุมสภาท้องถิ่น หลักว่าด้วยความต่อเนื่อง (principe de continuité) ของการจัดทำบริการสาธารณะเป็นหลักที่ถือกันว่ามีคุณค่าเป็น

¹⁵² เรื่องเดียวกัน, หน้า 169-170.

รัฐธรรมนูญ (valeur constitutionnelle) ทั้งนี้ เนื่องจากหลักดังกล่าวเป็นหลักที่เชื่อมโยงกับมาตรา 5 ของรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ. 1958 ที่บัญญัติไว้ตอนหนึ่งถึงอำนาจของประธานาธิบดีที่จะต้องใช้อำนาจที่มีอยู่ **“ดูแลให้การดำเนินการของสถาบันการเมืองแห่งรัฐเป็นไปโดยปกติ”** จากหลักดังกล่าวรัฐบาลหรือตัวแทนของรัฐจึงสามารถเข้าไป **“แทรกแซง”** การดำเนินการของสภาท้องถิ่นได้หากการดำเนินการของสภาท้องถิ่นไม่เป็นไปอย่างปกติ การเข้าแทรกแซงดังกล่าวได้แก่ **การยุบสภาท้องถิ่น (la dissolution)** ¹⁵³

7.2.1.1 การยุบสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การยุบสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้ง 3 รูปแบบ คือ สภาเทศบาล (conseil municipal) สภาจังหวัด (conseil général) และสภาภาค (conseil régional) สามารถทำได้โดยรัฐกฤษฎีกาของคณะรัฐมนตรี (décret en Conseil des ministres) โดยรัฐกฤษฎีกาดังกล่าวจะต้องประกอบด้วยคำอธิบายเหตุผล (exposé des motifs) ที่ทำให้ต้องมีการยุบสภาดังกล่าว และนอกจากนี้เมื่อรัฐบาลได้ทำการยุบสภาภาคและสภาจังหวัดแล้วจะต้องรีบรายงานการยุบสภาดังกล่าวต่อรัฐสภาทันที ¹⁵⁴

7.2.1.2 เงื่อนไขในการยุบสภา การยุบสภาเทศบาล สภาจังหวัด และสภาภาคสามารถทำได้ภายใต้เงื่อนไขเดียวกันเท่านั้น คือ **สภาท้องถิ่นไม่สามารถดำเนินการได้ตามปกติเพื่อบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น** ซึ่งในรัฐกฤษฎีกายุบสภาจะต้องมีการแสดงผลของการยุบสภาไว้ด้วยเพื่อที่ศาลปกครองสูงสุด (Conseil d'Etat) จะสามารถตรวจสอบถึงเหตุผลในการยุบสภาของคณะรัฐมนตรีว่าเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ¹⁵⁵

¹⁵³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 183-184.

¹⁵⁴ Geneviève GRIMAUX, อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ 45, หน้า 131.

¹⁵⁵ François et Yves LUCHAIRE, อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ 15, หน้า 184.

7.2.2 การควบคุมสมาชิกสภาท้องถิ่น สมาชิกสภาภาค สมาชิกสภาจังหวัดหรือสมาชิกสภาเทศบาล สามารถถูกปลดออกจากตำแหน่งได้หากภายหลังจากที่ได้รับเลือกตั้งเข้ามาปรากฏว่าขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามมิให้ดำรงตำแหน่ง การปลดออกจากตำแหน่งสมาชิกสภาเทศบาลและสมาชิกสภาภาคทำได้โดยประกาศของผู้ว่าราชการจังหวัด (arrêté préfectoral) ส่วนการปลดสมาชิกสภาจังหวัดออกจากตำแหน่งในกรณีดังกล่าวทำได้โดยสภาจังหวัด และนอกจากนี้ สมาชิกสภาเทศบาลและสมาชิกสภาจังหวัดยังอาจถูกศาลปกครอง (tribunal administratif) ตัดสินให้พ้นจากตำแหน่งได้หากปรากฏว่าสมาชิกผู้นั้นปฏิบัติที่ไม่ทำตามหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร¹⁵⁶

7.2.3 การควบคุมฝ่ายบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กฎหมายไม่ได้กำหนดถึงมาตรการในการควบคุมฝ่ายบริหาร (l' exécutif) ของจังหวัดและของภาคเอาไว้ แต่สำหรับฝ่ายบริหารของเทศบาลนั้น มาตรา L 2122-16 แห่งประมวลกฎหมายกลางว่าด้วยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Code général des collectivités territoriales) ได้กำหนดมาตรการในการควบคุมนายกเทศมนตรี (maire) ไว้สองกรณีด้วยกัน คือ การพักงานและการปลดออกจากตำแหน่ง กล่าวคือ นายกเทศมนตรีและเทศมนตรี (adjoints) อาจถูกสั่งพักงาน (suspension) ได้ในระยะเวลาไม่เกิน 1 เดือนโดยคำสั่งของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย (arrêté du ministre de l' Intérieur) ซึ่งจะต้องแสดงเหตุผล (motifs) ในการสั่งพักงานไว้ด้วย ส่วนการปลด (révocation) นายกเทศมนตรีหรือเทศมนตรีออกจากตำแหน่งก็สามารถทำได้โดยรัฐกฤษฎีกาของคณะรัฐมนตรีซึ่งจะต้องแสดงเหตุผลในการปลดไว้ด้วยเช่นกัน¹⁵⁷

¹⁵⁶ La documentation Française, อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ 34, หน้า 21.

¹⁵⁷ François et Yves LUCHAIRE, อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ 15, หน้า 188-189.

7.3 การควบคุมมติ การตัดสินใจ หรือคำสั่งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ได้แก่ การควบคุมมติ (delibérations) ของสภาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และการควบคุมต่อการตัดสินใจ (décisions) หรือคำสั่ง (arrêtés) ของฝ่ายบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ดังที่กล่าวไปแล้วในหัวข้อ 7.1 ว่า ก่อนที่กฎหมายกลางเกี่ยวกับการกระจายอำนาจจะประกาศใช้บังคับในปี ค.ศ. 1982 บรรดานิติกรรมทางปกครอง (les actes administratifs) ทั้งหลายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องได้รับการ “ตรวจสอบ” จากผู้ทำหน้าที่กำกับดูแลก่อนจึงจะมีผลใช้บังคับได้ แต่ต่อมาเมื่อกฎหมายลงวันที่ 2 มีนาคม ค.ศ. 1982 ประกาศใช้บังคับ ก็ได้มีการวางกลไกในการควบคุมมติหรือการตัดสินใจอื่น ๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเสียใหม่ โดยกำหนดให้มติหรือการตัดสินใจต่าง ๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีผลบังคับใช้ทันทีหลังจากที่ได้ส่งมติหรือการตัดสินใจเหล่านั้นไปยังผู้แทนของรัฐ¹⁵⁸ ผู้แทนของรัฐจะไม่มีอำนาจในการยกเลิกเพิกถอนใด ๆ ทั้งสิ้น แต่ถ้าหากผู้แทนของรัฐเห็นว่ามติหรือการตัดสินใจดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย ผู้แทนของรัฐจะต้องส่งนิติกรรมทางปกครองนั้นไปยังศาลปกครองเพื่อพิจารณาต่อไป

7.3.1 การส่งมติ การตัดสินใจ หรือคำสั่งไปยังตัวแทนของรัฐ

มติ การตัดสินใจหรือคำสั่งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่าง ๆ จะต้องดำเนินการดังนี้คือ ในกรณีที่เป็นมติของสภาเทศบาลหรือเป็นคำสั่งประเภทต่าง ๆ ของนายกเทศมนตรีจะต้องส่งไปยังนายอำเภอ (sous-préfets) แห่งอำเภอ (arrondissement) ที่เทศบาลนั้นตั้งอยู่ สำหรับมติของสภาจังหวัดหรือคำสั่ง

¹⁵⁸ เว้นแต่กรณีกฎหมายบัญญัติไว้ว่าต้องตีประกาศหรือแจ้งให้ทราบจึงมีผลใช้บังคับก็จะต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์เหล่านี้

ประเภทต่าง ๆ ของประธานสภาจังหวัดจะต้องส่งไปยังผู้ว่าการจังหวัด (préfet) ในเขตจังหวัดเช่นเดียวกับมติของสภาภาคหรือคำสั่งประเภทต่าง ๆ ของประธานสภาภาคจะต้องส่งไปยังผู้ว่าการจังหวัดประจำภาคนั้น¹⁵⁹

7.3.1.1 ประเภทของมติ การตัดสินใจ หรือคำสั่งที่จะต้องส่งไปยังตัวแทนของรัฐ¹⁶⁰ ได้แก่

(ก) **มติของสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น** มติ (délibérations) ทุกประเภทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะต้องเสนอไปยังตัวแทนของรัฐดังกล่าวมาแล้วข้างต้น โดยการส่งนั้นจะต้องส่งเอกสารประกอบมติทั้งหมดไปด้วย เช่น มติให้ฝ่ายบริหารลงนามในสัญญาก่อสร้างจะต้องส่งสำเนาสัญญาก่อสร้างนั้นไปด้วย

(ข) **คำสั่งของฝ่ายบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น** กฎหมายลงวันที่ 22 กรกฎาคม ค.ศ. 1982 ได้กำหนดรายการของคำสั่งประเภทต่าง ๆ ของฝ่ายบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะต้องส่งไปยังตัวแทนของรัฐไว้ดังนี้ คือ

(ข.1) **คำสั่งที่เกิดจากการมอบอำนาจของสภาท้องถิ่น** ได้แก่ คำสั่งของนายกเทศมนตรีซึ่งกระทำลงเนื่องจากได้รับมอบอำนาจมาจากสภาเทศบาลตามบทบัญญัติมาตรา L 122-20 แห่งประมวลกฎหมายเทศบาลหรือคำสั่งของสำนักงานสภาจังหวัดหรือสำนักงานสภาภาคซึ่งกระทำลงเนื่องจากได้รับมอบอำนาจมาจากสภาจังหวัดหรือสภาเทศบาล แล้วแต่กรณี

¹⁵⁹ Geneviève GRIMAUX, อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ 45, หน้า 134-135.

¹⁶⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 136.

(ข.2) กฎหมายของฝ่ายบริหารทุกประเภท ได้แก่ คำสั่งของฝ่ายบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีสถานะเป็นกฎหมายของฝ่ายบริหาร (les actes réglementaires) ที่มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป

(ข.3) คำสั่งที่มีผลเฉพาะตัว ได้แก่ คำสั่งทางตำรวจของนายกเทศมนตรีหรือของประธานสภาจังหวัด รวมทั้งคำสั่งที่มีผลเฉพาะตัวต่าง ๆ เช่น แต่งตั้ง เลื่อนขั้น ลงโทษ เป็นต้น

(ข.4) ข้อตกลงบางประเภท ได้แก่ สัญญากู้ยืมเงิน สัญญามอบบริการสาธารณะบางประเภทให้เอกชนไปดำเนินการ การจัดซื้อจัดจ้าง เป็นต้น เฉพาะข้อตกลงที่ลงนามโดยนายกเทศมนตรี ประธานสภาจังหวัดหรือประธานสภาภาค แล้วแต่กรณี

(ข.5) ใบอนุญาตก่อสร้างอาคาร ได้แก่ ใบอนุญาตให้ทำการก่อสร้างที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของนายกเทศมนตรีที่จะออกใบอนุญาต

ส่วนคำสั่งอื่น ๆ นอกเหนือจากที่กล่าวมาแล้วทั้งหมดไม่จำเป็นต้องส่งไปยังตัวแทนของรัฐ แต่อย่างไรก็ตาม แม้จะไม่ต้องส่งไปยังตัวแทนของรัฐ แต่ถ้าหากตัวแทนของรัฐพบว่าคำสั่งดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย ก็สามารถร้องขอต่อศาลปกครองให้มีการพิจารณาดำเนินการต่อไปได้

7.3.1.2 ผลของการสงมติ การตัดสินใจ หรือคำสั่งไปยังตัวแทนของรัฐ เมื่อกฎหมายกลางเกี่ยวกับการกระจายอำนาจประกาศใช้บังคับในปี ค.ศ. 1982 ก็เกิดปัญหาถกเถียงกันว่า อะไรคือข้อพิสูจน์ของการสงมติ การตัดสินใจ หรือคำสั่งไปยังตัวแทนของรัฐว่าตัวแทนของรัฐได้รับเมื่อไหร่ ซึ่งต่อมากฎหมายลงวันที่ 22 กรกฎาคม ค.ศ. 1982 ก็ได้แก้ปัญหาดังกล่าวด้วยการบัญญัติไว้ในมาตราแรกว่า การสงมติ การตัดสินใจ หรือคำสั่งไปยังตัวแทนของรัฐ สามารถทำได้หลายรูปแบบแม้กระทั่งส่งทางไปรษณีย์ลงทะเบียนตอบรับ ซึ่งมีเอกสารยืนยันว่าผู้รับได้รับแล้ว ส่วนการส่งทางอื่นนั้น หนังสือเวียนลงวันที่

5 มีนาคม ค.ศ. 1982 ได้กำหนดไว้แล้วว่า สำนักงานของตัวแทนของรัฐจะต้องออกหลักฐานแสดงการรับมติ การตัดสินใจ หรือคำสั่งที่ส่งต่อตัวแทนรัฐ¹⁶¹

7.3.2 อำนาจของตัวแทนของรัฐ เนื่องจากกฎหมายกลางเกี่ยวกับการกระจายอำนาจได้ยกเลิกอำนาจของตัวแทนของรัฐในการกำกับดูแลนิติกรรมทางปกครอง ซึ่งก็คือมติหรือการตัดสินใจต่าง ๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนั้น ในปัจจุบันหากนิติกรรมทางปกครองเหล่านั้นถูกส่งมายังตัวแทนของรัฐ ตัวแทนของรัฐก็มีหน้าที่แต่เพียงพิจารณาว่านิติกรรมทางปกครองเหล่านั้นชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ หากตัวแทนของรัฐพิจารณาแล้วเห็นว่ามีมติหรือการตัดสินใจต่าง ๆ ซึ่งส่งมาพิจารณาไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจาก

- ไม่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของผู้ทำมติหรือการตัดสินใจต่าง ๆ
- จัดทำโดยผิดวิธี
- ขัดต่อกฎหมายหรือระเบียบข้อบังคับ
- เหตุอื่น

ตัวแทนของรัฐไม่มีอำนาจที่จะยกเลิกเพิกถอนหรือสั่งระงับการดำเนินการต่าง ๆ ตัวแทนของรัฐทำได้แต่เพียงนำไปฟ้องศาลปกครอง ศาลปกครองเป็นผู้เดียวที่มีอำนาจในการยกเลิกเพิกถอนมติหรือการตัดสินใจต่าง ๆ ที่ขัดต่อกฎหมาย¹⁶²

7.3.2.1 เจื่อนไขในการฟ้องศาลปกครอง มีดังต่อไปนี้¹⁶³

(ก) **ตัวแทนของรัฐ**สามารถฟ้องศาลปกครองได้เอง ภายหลังจากที่พบว่ามติหรือการตัดสินใจต่าง ๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ส่งมานั้นไม่ชอบด้วยกฎหมาย นอกจากนี้แล้ว **ประชาชน**ซึ่งได้รับ

¹⁶¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 138.

¹⁶² เรื่องเดียวกัน, หน้า 139.

¹⁶³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 139-140.

ผลกระทบจากมติหรือการตัดสินใจต่าง ๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ก็ สามารถที่จะฟ้องขอให้ศาลปกครองยกเลิกเพิกถอนมติหรือการตัดสินใจต่าง ๆ เหล่านั้นได้ด้วยตนเอง หรืออาจขอให้ตัวแทนของรัฐเป็นผู้ฟ้องศาลปกครองให้ ก็ได้ ซึ่งเรื่องดังกล่าวก็เป็นดุลพินิจของตัวแทนของรัฐที่จะดำเนินการให้หรือไม่ก็ได้

(ข) ตัวแทนของรัฐจะต้องแจ้งไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นผู้ทํามติหรือการตัดสินใจต่าง ๆ ว่าได้นำมติหรือการตัดสินใจต่าง ๆ ไปฟ้องต่อศาลปกครองเพื่อขอให้เพิกถอนเนื่องจากมติหรือการตัดสินใจต่าง ๆ ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งในทางปฏิบัติแล้ว ก่อนหน้าที่จะไปฟ้องศาลปกครอง ตัวแทนของรัฐมักจะแจ้งไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก่อนโดยหวังว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจขอยกเลิกหรือแก้ไขมติหรือการตัดสินใจต่าง ๆ ให้เป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมายเพื่อที่จะได้ไม่ต้องให้ตัวแทนของรัฐนำไปฟ้องต่อศาลปกครอง

(ค) ตัวแทนของรัฐจะต้องยื่นฟ้องต่อศาลปกครองภายในระยะเวลา 2 เดือนนับแต่วันที่ได้รับมติหรือการตัดสินใจต่าง ๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ส่วนถ้าหากเป็นมติหรือการตัดสินใจต่าง ๆ ที่กฎหมายไม่ได้ระบุว่าต้องส่งให้กับตัวแทนของรัฐดังกล่าวมาแล้วข้างต้น แต่ตัวแทนของรัฐเห็นว่ามติหรือการตัดสินใจต่าง ๆ เหล่านั้นไม่ชอบด้วยกฎหมาย การยื่นฟ้องศาลปกครองจะต้องดำเนินการภายใน 2 เดือนนับแต่วันประกาศมติหรือการตัดสินใจเหล่านั้น

ระยะเวลา 2 เดือนดังกล่าวนี้ใช้กับกรณีประชาชนทั่วไปที่ได้รับผลกระทบจากมติหรือการตัดสินใจต่าง ๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สามารถฟ้องศาลปกครองได้ภายในระยะเวลาดังกล่าวโดยนับตั้งแต่วันที่มติหรือการตัดสินใจต่าง ๆ มีผลใช้บังคับตามกฎหมาย คือ การประกาศหรือการบอกกล่าวให้ทราบ

7.3.2.2 ผลของการฟ้องศาลปกครอง เมื่อตัวแทนของรัฐได้นำมติหรือการตัดสินใจต่าง ๆ ที่ตนเห็นว่าไม่ชอบด้วยกฎหมายไปฟ้องยังศาลปกครองแล้ว มติหรือการตัดสินใจต่าง ๆ ที่ถูกฟ้องยังศาลปกครองก็ยังสามารถใช้บังคับต่อไปได้จนกว่าศาลปกครองจะมีคำพิพากษา การหยุดยั้งบังคับจะทำได้ก็แต่โดยคำพิพากษาของศาลปกครองเท่านั้น แต่อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติแล้ว มติหรือการตัดสินใจที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายอาจสร้างปัญหากับการบังคับใช้ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ และกระบวนการฟ้องศาลปกครองในบางครั้งก็กินเวลานานหลายเดือนหรือเป็นปีกว่าที่ศาลปกครองจะมีคำพิพากษาออกมา ดังนั้น กฎหมายจึงกำหนดไว้ว่าหากตัวแทนของรัฐเห็นว่าหากปล่อยให้มีการดำเนินการตามมติหรือการตัดสินใจต่าง ๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นต่อไปจะก่อให้เกิดความเสียหาย ในเวลาที่ตัวแทนของรัฐยื่นฟ้องต่อศาลปกครองเพื่อขอให้เพิกถอนมติหรือการตัดสินใจเหล่านั้น ตัวแทนของรัฐสามารถขอให้ศาลปกครองใช้มาตรการชั่วคราว (sursis à exécution) เพื่อให้หยุดการบังคับใช้มติหรือการตัดสินใจเหล่านั้นไว้ก่อนจนกว่าศาลปกครองจะพิจารณาเสร็จ ซึ่งโดยปกติแล้ว ศาลปกครองจะประกาศให้มาตรการชั่วคราวภายในระยะเวลาระหว่าง 15 วันถึงหนึ่งเดือนนับแต่วันร้องขอ แต่ถ้าหากเป็นเรื่องที่กระทบต่อเสรีภาพสาธารณะหรือบุคคล ศาลปกครองจะต้องประกาศมาตรการชั่วคราวภายใน 48 ชั่วโมงนับแต่ถูกร้องขอ¹⁶⁴

7.4 การควบคุมด้านการคลัง

นอกเหนือจากกลไกในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังกล่าวมาแล้วข้างต้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอยู่ภายใต้การกำกับดูแลด้านการคลัง (tutelles financiers) มาตั้งแต่ปี ค.ศ. 1807 แล้วโดยศาล

¹⁶⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 140-141.

ตรวจเงินแผ่นดิน (la Cour des Comptes) เป็นผู้ทำหน้าที่ควบคุม แต่อย่างไรก็ตาม ในปัจจุบันกฎหมายกลางเกี่ยวกับการกระจายอำนาจลงวันที่ 2 มีนาคม ค.ศ. 1982 ได้ยกเลิกการกำกับดูแลด้านการคลังดังกล่าวเสียและสร้างระบบการควบคุมด้านการคลัง (contrôles financiers) ขึ้นมาใหม่ ซึ่งใช้ระบบเกี่ยวกับการควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของนิติกรรมทางปกครองดังกล่าวมาแล้วข้างต้น โดยให้ตัวแทนของรัฐร่วมกับศาลปกครองพิเศษ ซึ่งจัดตั้งขึ้นมาใหม่โดยกฎหมายลงวันที่ 2 มีนาคม ค.ศ. 1982 และ 10 กรกฎาคม ค.ศ. 1982 คือ ศาลตรวจเงินแผ่นดินภาค (les chambres régionales des comptes) ทำหน้าที่เป็นผู้ควบคุมด้านการคลัง

7.4.1 ศาลตรวจเงินแผ่นดิน ก่อนที่จะเข้าไปสู่การศึกษาถึงระบบศาลตรวจเงินแผ่นดินภาค มีความจำเป็นที่จะต้องกล่าวถึงระบบศาลตรวจเงินแผ่นดิน (la Cour des Comptes) ของประเทศฝรั่งเศสเสียก่อน

ศาลตรวจเงินแผ่นดินของฝรั่งเศสเป็นส่วนหนึ่งของระบบศาลปกครองของฝรั่งเศส โดยปัจจุบันระบบศาลปกครองของฝรั่งเศสแบ่งออกเป็น 3 ชั้น คือ ศาลปกครองสูงสุด (Conseil d'Etat) ศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ (Cour administrative d'appel) และศาลปกครองชั้นต้น (Tribunal administratif) และนอกจากนี้ ยังมีศาลปกครองผู้ชำนาญการคดีปกครองเฉพาะด้าน (jurisdiction administrative spécialisée) ซึ่งคำวินิจฉัยของศาลปกครองเฉพาะด้านเหล่านี้ อาจถูกอุทธรณ์ต่อศาลปกครองสูงสุดได้ ศาลตรวจเงินแผ่นดินของฝรั่งเศสก็นับว่าเป็นหนึ่งในศาลปกครองเฉพาะด้านนี้¹⁶⁵

ศาลตรวจเงินแผ่นดินมีวิวัฒนาการอันยาวนานร่วมสองร้อยปี โดยได้รับการจัดตั้งเป็นครั้งแรกในปี ค.ศ. 1807 เพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบและควบคุมการรับจ่ายเงินของหน่วยงานของรัฐ ปัจจุบันศาลตรวจเงิน

¹⁶⁵ เนตรทราย ตั้งขจรศักดิ์, **บทบาทและโครงสร้างของสถาบันตรวจเงินแผ่นดิน**, (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2538), หน้า 67.

แผ่นดินมีอำนาจหน้าที่ตรวจสอบบัญชีของส่วนราชการ หน่วยงานอิสระ รัฐวิสาหกิจ รวมทั้งยังอาจตรวจสอบบัญชีของหน่วยงานของรัฐหรือของเอกชน ซึ่งได้รับเงินช่วยเหลือจากรัฐหรือจากหน่วยงานอื่นซึ่งมีการระบุไว้ให้ศาลตรวจเงินแผ่นดินเป็นผู้ตรวจสอบ นอกจากนี้ ศาลตรวจเงินแผ่นดินยังสามารถตรวจสอบหน่วยงานอิสระบางประเภทที่ดำเนินกิจการประกันสุขภาพและกองทุนเลี้ยงชีพได้ ส่วนการตรวจสอบบัญชีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นอยู่ในอำนาจของศาลตรวจเงินแผ่นดินภาค¹⁶⁶

7.4.2 ศาลตรวจเงินแผ่นดินภาค กฎหมายกลางเกี่ยวกับการกระจายอำนาจลงวันที่ 2 มีนาคม ค.ศ. 1982 ได้ยกเลิกการกำกับดูแลทางการคลัง (tutelle financière) และสร้างระบบการควบคุมทางการคลัง (contrôle financier) ขึ้นมา เพื่อที่จะให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระในการดำเนินงานมากขึ้น

สำหรับเหตุผลในการจัดตั้งศาลตรวจเงินแผ่นดินภาคขึ้นมานั้นก็เนื่องมาจากเดิมก่อนปี ค.ศ. 1982 นั้น การกำกับดูแลทางการคลังในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน้าที่ของศาลตรวจเงินแผ่นดิน แต่อย่างไรก็ตามเนื่องจากการกำกับดูแลโดยศาลตรวจเงินแผ่นดินไม่สามารถทำได้อย่างทั่วถึงและมีประสิทธิภาพเท่าที่ควร จึงได้มีการจัดตั้งศาลตรวจเงินแผ่นดินภาคขึ้นให้เป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ตรวจสอบการคลังต่างๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

7.4.2.1 โครงสร้างของศาลตรวจเงินแผ่นดินภาค ปัจจุบันศาลตรวจเงินแผ่นดินภาคมีทั้งหมด 26 แห่ง โครงสร้างของศาลตรวจเงินแผ่นดินภาคประกอบด้วยประธานมาจากผู้พิพากษาของศาลตรวจเงินแผ่นดิน ส่วนผู้พิพากษาก็จะมีจำนวนอย่างน้อย 2 คน โดยปัจจุบันศาลตรวจเงินแผ่นดินภาค

¹⁶⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้าเดียวกัน.

จำนวน 26 แห่ง มีผู้พิพากษา 348 คน มีผู้ช่วยผู้พิพากษา 330 คน และเจ้าหน้าที่อีก 470 คน¹⁶⁷

ศาลตรวจเงินแผ่นดินภาคจะทำหน้าที่ตรวจสอบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกขนาด รวมแล้วประมาณ 15,000 แห่ง โดยในแต่ละปี จะมีคำพิพากษากว่า 30,000 คำพิพากษา¹⁶⁸

7.4.2.2 อำนาจหน้าที่ของศาลตรวจเงินแผ่นดินภาค ศาลตรวจเงินแผ่นดินภาคมีอำนาจหน้าที่สามประการด้วยกัน คือ

(ก) **การควบคุมบัญชี** (le contrôle comptable) ในหน้าที่นี้ศาลตรวจเงินแผ่นดินภาคจะทำหน้าที่เสมือนหนึ่ง “ศาล” กล่าวคือ จะทำหน้าที่พิพากษาบัญชีของทุกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตพื้นที่รับผิดชอบ¹⁶⁹ หน้าที่ดังกล่าวเป็นไปตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา L 2321-1 แห่งประมวลกฎหมายว่าด้วยคดีการคลัง (code des juridictions financières) โดยกำหนดให้ศาลตรวจเงินแผ่นดินภาคมีหน้าที่ควบคุม ตรวจสอบบัญชีรายรับ รายจ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นว่าเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ในการทำหน้าที่ดังกล่าวนี้ ศาลตรวจเงินแผ่นดินภาคจะทำการตรวจสอบเอกสารหลักฐานการใช้จ่ายเงินทุกชนิดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น¹⁷⁰

(ข) **การควบคุมงบประมาณ** (le contrôle budgétaire) ในหน้าที่นี้ ศาลตรวจเงินแผ่นดินภาคจะทำหน้าที่เสมือนหนึ่ง “องค์กรควบคุมของฝ่ายบริหาร” กล่าวคือ จะทำหน้าที่ควบคุมงบประมาณขององค์กรปกครอง

¹⁶⁷ Jacques HARDY, อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ 26, หน้า 95.

¹⁶⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้าเดียวกัน.

¹⁶⁹ อรพิน ผลสุวรรณย์ สบายรูป, การควบคุมการบังคับใช้งบประมาณและการบริหารการคลังโดยองค์กรศาลในระบบการคลังสาธารณะฝรั่งเศส, (กรุงเทพมหานคร : รวมบทความกฎหมายการคลัง 2, สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2537), หน้า 79.

¹⁷⁰ Jacques HARDY, อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ 26, หน้า 96.

ส่วนท้องถิ่น¹⁷¹ โดยในทางกฎหมายนั้นงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีผลใช้บังคับทันทีที่ได้มีการประกาศใช้และได้ส่งไปยังตัวแทนของรัฐภายในระยะเวลา 15 วันนับแต่วันที่ที่มีการลงมติอนุมัติให้ใช้งบประมาณนั้นโดยสภาท้องถิ่น การควบคุมงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะทำโดยตัวแทนของรัฐร่วมกับศาลตรวจเงินแผ่นดินภาค ดังตัวอย่างเช่น หากเกิดการลงมติในงบประมาณไม่ทันเวลาโดยงบประมาณมิได้ผ่านการพิจารณาจากสภาท้องถิ่นภายในวันที่ 31 มีนาคม ตัวแทนของรัฐจะต้องฟ้องศาลตรวจเงินแผ่นดินภาค ซึ่งศาลตรวจเงินแผ่นดินภาคจะต้องเสนอระบบงบประมาณใหม่ภายใน 1 เดือนต่อตัวแทนของรัฐเพื่อนำไปจัดทำเป็นงบประมาณต่อไป หรือในกรณีที่รายจ่ายบังคับ (dépenses obligatoires) มิได้กำหนดไว้ในงบประมาณ ตัวแทนของรัฐสามารถฟ้องศาลตรวจเงินแผ่นดินภาคได้ เป็นต้น¹⁷²

(ค) การควบคุมด้านการบริหาร (le contrôle de gestion) นอกเหนือจากอำนาจหน้าที่ทั้งสองประการดังกล่าวมาแล้วข้างต้น ศาลตรวจเงินแผ่นดินภาคยังมีหน้าที่ในการตรวจสอบด้านการบริหารโดยสามารถให้ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการบริหารงบประมาณแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่อยู่ในเขตพื้นที่รับผิดชอบของตนได้ด้วย¹⁷³ ซึ่งในหน้าที่ที่ศาลตรวจเงินแผ่นดินภาคจะทำหน้าที่เป็น “ที่ปรึกษา” ด้านการเงินการคลังให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ในส่วนที่เกี่ยวกับบทลงโทษกรณีทำผิดกฎหมายหรือผิดขั้นตอนในเรื่องการเงินการคลังนั้น ศาลตรวจเงินแผ่นดินภาคมีอำนาจกำหนด

¹⁷¹ อรพิน ผลสุวรรณ สบายรูป, อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ 169, หน้า 79.

¹⁷² Jacques HARDY, อ้างแล้วในเชิงอรรถ 26, หน้า 97.

¹⁷³ อรพิน ผลสุวรรณ สบายรูป, อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ 169, หน้า 80.

บทลงโทษได้แก่เฉพาะผู้ทำความผิดเกี่ยวกับการงบประมาณที่ทำหน้าที่เป็น
สมุหบัญชี (comptable) เท่านั้น แต่ถ้าหากเป็นผู้อื่นที่กระทำความผิด
เกี่ยวกับงบประมาณโดยเฉพาะในส่วนของผู้มีอำนาจสั่งจ่าย (ordonnateur)
ศาลตรวจเงินแผ่นดินภาคจะมีอำนาจก็เฉพาะแต่การเสนอแนะแก่ผู้มีอำนาจ
ลงโทษ¹⁷⁴ ซึ่งปัจจุบันก็คือศาลว่าด้วยวินัยทางงบประมาณและการคลัง (la Cour
discipline budgétaire et financière) ซึ่งทำหน้าที่พิพากษาลงโทษผู้บริหาร
(administrateurs) ที่กระทำความผิดทางงบประมาณ¹⁷⁵

¹⁷⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้าเดียวกัน.

¹⁷⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 80-87.

บทที่ 8

คำวินิจฉัยศาลปกครอง เกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น

กฎหมายกลางเกี่ยวกับการกระจายอำนาจลงวันที่ 2 มีนาคม ค.ศ. 1982 ได้สร้างความเปลี่ยนแปลงให้กับระบบกฎหมายที่นำมาใช้กับการปกครองท้องถิ่นโดยเฉพาะอย่างยิ่งในสิ่งที่เกี่ยวกับการควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของนิติกรรมทางปกครองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ตกเป็นหน้าที่ของศาลปกครองที่จะดำเนินการพิจารณาแทนที่ผู้ว่าการจังหวัด (préfet) ที่ใช้อำนาจในการควบคุมมาแต่เดิม

อาจกล่าวได้ว่ากฎหมายเกี่ยวกับการกระจายอำนาจทั้งหลายที่ออกมา นับจากช่วงระยะเวลาตั้งแต่ 2 มีนาคม ค.ศ. 1982 เป็นต้นมา เป็นกฎหมายที่มีความสมบูรณ์ครบถ้วนทั้งเนื้อหาสาระของกฎหมายเองและเนื่องมาจากการพิจารณาวินิจฉัยของศาลปกครอง โดยศาลปกครองได้สร้างหลักและให้ความเห็นรวมทั้งการตีความกฎหมายเหล่านั้นให้สมบูรณ์ยิ่งขึ้น ดังนั้น การศึกษา

เรื่องการปกครองท้องถิ่นของประเทศฝรั่งเศสจึงไม่สมบูรณ์หากมิได้ทำการศึกษาถึงคำวินิจฉัยศาลปกครองที่เกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น

ในบทนี้ จะขอนำเสนอคำวินิจฉัยจำนวน 6 เรื่องของศาลปกครองที่เกี่ยวข้องกับการปกครองท้องถิ่นในประเทศฝรั่งเศส

8.1 คำวินิจฉัยเกี่ยวกับประโยชน์สาธารณะของท้องถิ่น

คำวินิจฉัยศาลปกครองสูงสุดลงวันที่ 11 มิถุนายน ค.ศ. 1997 กรณี Département de l' Oise ได้วางหลักเกณฑ์ที่สำคัญเกี่ยวกับประโยชน์สาธารณะของท้องถิ่น (intérêt public local) เอาไว้โดยมีรายละเอียดดังนี้ คือ

(ก) สภาจังหวัด l' Oise (conseil général de l' Oise) ได้มีมติเมื่อวันที่ 16 มิถุนายน ค.ศ. 1994 ให้เงินช่วยเหลือแก่สมาคม Colombey-Les-Deux-Eglises ซึ่งตั้งอยู่ในเขตเทศบาล Colombey-Les-Deux-Eglises

(ข) ในฐานะที่เป็นผู้เสียหายให้แก่จังหวัด l' Oise เทศบาล Breteuil-sur-Noye ได้ขอให้จังหวัดปฏิเสธการนำเงินดังกล่าวไปช่วยเหลือบูรณะหมู่บ้านโดยอ้างว่าเรื่องดังกล่าวมิได้อยู่ในกิจการของจังหวัดที่ดำเนินการและต่อมาจึงได้ขอให้ผู้ว่าการจังหวัด (préfet) ฟ้องศาลปกครองเพื่อเพิกถอนมติดังกล่าว ซึ่งผู้ว่าการจังหวัดก็ปฏิเสธที่จะนำเรื่องดังกล่าวไปฟ้องศาลปกครอง ดังนั้น เทศบาล Breteuil-sur-Noye จึงได้ยื่นฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้นแห่งเมือง Amiens เพื่อขอให้เพิกถอนมติดังกล่าว

(ค) ศาลปกครองชั้นต้นแห่งเมือง Amiens ได้มีคำสั่งให้เพิกถอนมติของสภาจังหวัด l' Oise ไปเมื่อวันที่ 17 มิถุนายน ค.ศ. 1994 โดยให้เหตุผลว่าการนำเงินของจังหวัดไปซ่อมแซมหมู่บ้านไม่ได้เป็นการดำเนินการเพื่อประโยชน์สาธารณะของจังหวัด ซึ่งต่อมาจังหวัดก็ได้นำเรื่องดังกล่าวไปฟ้องต่อ

ศาลปกครองสูงสุด (Conseil d'Etat) ซึ่งศาลปกครองสูงสุดก็ได้มีคำวินิจฉัยลงวันที่ 11 มิถุนายน ค.ศ. 1994 ยืนยันคำวินิจฉัยของศาลปกครองชั้นต้นแห่งเมือง Amiens

(ง) คำวินิจฉัยของศาลปกครองในเรื่องนี้ได้วางหลักเกณฑ์สำคัญที่แสดงให้เห็นถึงความสำคัญของหลัก “ประโยชน์สาธารณะ” (intérêt public) ที่ถือเป็นหัวใจสำคัญของการดำเนินงานขององค์กรกระจายอำนาจทั้งหลาย โดยในการวินิจฉัยของศาลปกครองนั้น ศาลปกครองได้ตรวจพบว่า มีกฎหมายหลายฉบับที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่นที่ได้วางหลักสำคัญในเรื่องประโยชน์สาธารณะเอาไว้ รวมทั้งศาลปกครองเองก็ได้เคยวินิจฉัยถึงเรื่องประโยชน์สาธารณะไว้ในหลาย ๆ กรณี เช่น คำวินิจฉัยศาลปกครองลงวันที่ 11 ตุลาคม ค.ศ. 1929 กรณี Berton ซึ่งศาลปกครองเห็นว่าการที่เทศบาลใช้งบประมาณในการดูแลและบำรุงรักษาถนนซึ่งมิได้เปิดให้ประชาชนทั่วไปใช้สัญจรเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายเพราะมิได้สนองตอบประโยชน์สาธารณะ หรือในคำวินิจฉัยลงวันที่ 1 กรกฎาคม ค.ศ. 1932 กรณี Lallemand ที่เทศบาลออกเงินค่าทนายความให้แก่นายกเทศมนตรีในการพิจารณาคดีความผิดที่เป็นเรื่องส่วนตัวของนายกเทศมนตรี ซึ่งศาลปกครองเห็นว่ามีได้เป็นการใช้เงินของเทศบาลเพื่อประโยชน์สาธารณะ เป็นต้น

คำวินิจฉัยดังกล่าวได้วางหลักสำคัญเกี่ยวกับการพิจารณาว่าสิ่งใดเป็นประโยชน์สาธารณะของท้องถิ่นไว้ว่า จะต้องเป็นสิ่งที่เป็นการจำเป็นร่วมกันของประชาชน (les besoins) ซึ่งความจำเป็นร่วมกันนี้ในแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็จะไม่เหมือนกัน

8.2 คำวินิจฉัยเกี่ยวกับการห้ามองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ควบคุมกันเอง

คำวินิจฉัยของศาลปกครองชั้นต้น (tribunal administratif) แห่งเมือง Pau ลงวันที่ 13 มีนาคม ค.ศ. 1997 ได้วางหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการห้ามองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะเข้าไปใช้อำนาจควบคุมกันเองเนื่องจากขัดต่อหลักว่าด้วยความเป็นอิสระในการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่บัญญัติไว้ในมาตรา 72 แห่งรัฐธรรมนูญ คำวินิจฉัยดังกล่าวมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

(ก) สภากลางจังหวัด Landes ได้พิจารณาตรวจสอบอัตราค่าบริการการใช้น้ำ ซึ่งเรียกเก็บโดยเทศบาลต่าง ๆ ในเขตจังหวัดแล้วเห็นว่ามี ความแตกต่างกัน อยู่มาก ดังนั้น สภากลางจังหวัดจึงมีมติเมื่อวันที่ 7 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 1996 เพิ่มเงินอุดหนุน (subvention) ร้อยละ 5 ให้แก่เทศบาลที่จัดตั้งองค์การ (régie) ขึ้นมาดูแลเรื่องน้ำ และในขณะเดียวกันก็ลดเงินอุดหนุนร้อยละ 5 แก่เทศบาล ที่มอบกิจการเรื่องน้ำไปให้ผู้อื่นทำแทน

(ข) ผู้ว่าการจังหวัด Landes เห็นว่ามติดังกล่าวของสภาจังหวัดขัดต่อหลักว่าด้วยความเป็นอิสระในการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงได้ร้องขอต่อศาลปกครองชั้นต้นแห่งเมือง Pau ให้พิจารณาเพิกถอนคำสั่งดังกล่าว

(ค) ศาลปกครองชั้นต้นแห่งเมือง Pau พิจารณาแล้วเห็นว่า เนื่องจาก มาตรา 72 แห่งรัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจที่จะบริหารงานของตนเองได้อย่างอิสระ ประกอบกับมาตรา 2 แห่งรัฐบัญญัติ ที่ 83-8 ลงวันที่ 7 มกราคม ค.ศ. 1983 เกี่ยวกับการแบ่งอำนาจระหว่างเทศบาล จังหวัดและภาค ได้ห้ามองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกรูปแบบที่จะเข้าไป ก้าวกัดดูแลหรือควบคุมซึ่งกันและกัน ศาลปกครองชั้นต้นแห่งเมือง Pau จึงได้

มีคำสั่งเพิกถอนมติของสภาจังหวัด Landes เสีย เนื่องจากกฎหมายห้ามมิให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้าไปควบคุมซึ่งกันและกันไม่ว่าจะเป็นการควบคุมทางตรงหรือทางอ้อม ดังนั้น การดำเนินการดังกล่าวของสภาจังหวัดจึงเท่ากับไปแทรกแซงการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งขัดต่อกฎหมาย

(ง) คำวินิจฉัยของศาลปกครองในกรณีดังกล่าวนี้เป็นการวินิจฉัยโดยอาศัยหลักตามมาตรา 72 แห่งรัฐธรรมนูญที่บัญญัติไว้ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจที่จะบริหารงานของตนเองได้อย่างอิสระ ดังนั้น หากจะมีการจำกัดอำนาจดังกล่าวขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ก็จะต้องเป็นไปโดยผลของกฎหมายเท่านั้นดังที่ศาลปกครองสูงสุดได้เคยวินิจฉัยไว้เมื่อวันที่ 16 พฤษภาคม ค.ศ. 1969 กรณี Syndicat national autonome du personnel des chambres de commerce et d' industrie ว่า การกำกับดูแลจะไม่สามารถมีได้หากไม่มีกฎหมายกำหนดไว้ (pas de tutelle sans texte) ดังนั้น การกำกับดูแลที่มีต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกรูปแบบจะไม่ชอบด้วยกฎหมายหากเป็นการกำกับดูแลที่ไม่ได้ทำตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมาย

8.3 คำวินิจฉัยเกี่ยวกับการเข้าฟังประชุมสภาท้องถิ่น

คำวินิจฉัยศาลปกครองสูงสุดลงวันที่ 2 ตุลาคม ค.ศ. 1992 กรณี Malberg ได้วางหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการประชุมสภาท้องถิ่นโดยมีรายละเอียดดังนี้ คือ

(ก) ในการประชุมสภาเขต (conseil d' arrondissement) ของเขตที่ 20 แห่งเมือง Paris เมื่อวันที่ 9 ธันวาคม ค.ศ. 1986 นั้น นาย Malberg ซึ่งเป็นสมาชิกสภาเทศบาลและสมาชิกสภาเขตที่ 20 ดังกล่าว ได้ยื่นคำร้องต่อศาล

ปกครองเพื่อขอให้เพิกถอนมติของสภาเขตที่ 20 ที่ได้ประชุมในวันดังกล่าวทั้งหมด เนื่องจากมีการห้ามมิให้ประชาชนเข้าฟังอันเป็นการกระทำที่ขัดต่อกฎหมายที่กำหนดให้การประชุมของสภาท้องถิ่นเป็นการประชุมโดยเปิดเผย (séance publique) แก่ไขการประชุมดังกล่าว มีเจ้าหน้าที่รักษาความปลอดภัยของเทศบาลนั่งอยู่ตรงทางเข้าห้องประชุมสภาเขต ทำให้คนไม่เข้ามาร่วมฟังการประชุมสภาเขตในวันดังกล่าว

(ข) ศาลปกครองชั้นต้นแห่งเมือง Paris ได้ยกคำร้องของนาย Malberg ที่ขอให้เพิกถอนมติของการประชุมในวันที่ 9 ธันวาคม ค.ศ. 1986 ของสภาเขตที่ 20 แห่งเมือง Paris เนื่องจากเห็นว่าเจ้าหน้าที่รักษาความปลอดภัยดังกล่าวมิได้ห้ามมิให้คนเข้าร่วมฟังการประชุม ต่อมาเมื่อมีการนำเรื่องดังกล่าวอุทธรณ์ไปยังศาลปกครองสูงสุด ศาลปกครองสูงสุดก็ได้วางหลักเอาไว้ว่า ลักษณะเปิดเผยของการประชุมสภาหมายความว่าผู้ใดไม่สามารถห้ามผู้หนึ่งให้เข้าไปฟังการประชุม เว้นแต่ห้องประชุมมีคนเข้าไปเต็มห้องแล้วหรือเหตุผลด้านความปลอดภัยหรือรักษาความสงบเท่านั้น

(ค) หลักสำคัญของประเด็นดังกล่าวอยู่ที่ตัวบทกฎหมายซึ่งได้บัญญัติไว้ตั้งแต่ปี ค.ศ. 1871 และ ค.ศ. 1874 แล้วว่า ประชาชนสามารถเข้าฟังการประชุมสภาเทศบาลและสภาจังหวัดได้ ซึ่งก็หมายความว่าประชาชนทุกคนที่สนใจจะเข้าฟังการประชุมของสภาท้องถิ่นสามารถที่จะเข้าไปในห้องประชุมเพื่อฟังการประชุมได้ หลักดังกล่าวนำมาใช้กับการประชุมสภาท้องถิ่นทุกระดับรวมทั้งใช้กับองค์กรที่เกิดจากความร่วมมือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น สหการ (syndicat) ต่าง ๆ เป็นต้น

แต่อย่างไรก็ตาม หลักดังกล่าวก็มีข้อยกเว้น กล่าวคือ ประธานสภามีอำนาจที่จะสั่งห้ามคนไม่ให้เข้าในห้องประชุมได้หากที่หนึ่งในห้องประชุมเต็มแล้วหรือเพื่อเหตุผลอื่น ๆ คือ เพื่อความปลอดภัย (sécurité) หรือเพื่อความสงบเรียบร้อยของชุมชน (ordre public)

นอกจากนี้ การเปิดให้ประชาชนสามารถเข้าฟังการประชุมสภา ยังรวมถึงการที่จะต้องให้ประชาชนสามารถเข้าในห้องประชุมได้อย่างง่ายดายด้วย หากมีการกระทำบางอย่างที่ขัดขวางหรือสร้างขั้นตอนในการเข้าฟังการประชุมก็จะเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายดังที่ศาลปกครองสูงสุดได้เคยวินิจฉัยไว้เมื่อวันที่ 30 พฤศจิกายน ค.ศ. 1979 กรณี Parti de libération coloniale ว่า การเปิดให้คนเข้าฟังการประชุมเฉพาะผู้ที่ถือบัตรเชิญจากสมาชิกสภาจังหวัดหรือประธานสภาจังหวัดเป็นการกระทำที่ขัดต่อกฎหมาย

8.4 คำวินิจฉัยเกี่ยวกับเหตุผลในการยุบสภาท้องถิ่น

คำวินิจฉัยศาลปกครองสูงสุดลงวันที่ 19 มกราคม ค.ศ. 1990 กรณี Bodin ได้กล่าวถึงการยุบสภาท้องถิ่นว่าสามารถทำได้โดยมีเหตุผลอันเนื่องมาจากการดำเนินงานของสภาท้องถิ่นไม่สามารถทำได้ตามปกติ เรื่องดังกล่าวมีรายละเอียดดังนี้

(ก) เมื่อวันที่ 28 ตุลาคม ค.ศ. 1988 คณะรัฐมนตรีได้มีรัฐกฤษฎีกาประกาศยุบสภาเทศบาล Sainte-Gemme โดยให้เหตุผลในการยุบสภาดังกล่าวว่า **ความแตกแยกภายในสภาเทศบาล Sainte-Gemme เป็นอุปสรรคของการบริหารงานของเทศบาล**

(ข) สภาเมือง Sainte-Gemme ได้นำรัฐกฤษฎีกาดังกล่าวไปฟ้องต่อศาลปกครองสูงสุดเพื่อขอให้เพิกถอนโดยให้เหตุผลว่า เหตุผลในรัฐกฤษฎีกายุบสภาไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งต่อมาศาลปกครองสูงสุดก็ได้วินิจฉัยว่า เหตุผลที่ได้กล่าวไว้ในรัฐกฤษฎีกายุบสภาดังกล่าวเพียงพอ จึงยกคำร้องของสภาเมือง Sainte-Gemme เสีย

(ค) คำวินิจฉัยดังกล่าวได้วางหลักของการให้เหตุผลประกอบการยุบสภา

เทศบาลไว้ โดยศาลปกครองได้เคยวินิจฉัยไว้แล้วเมื่อวันที่ 24 ธันวาคม ค.ศ. 1931 กรณี Martin ว่า รัฐธรรมนูญที่ประกาศยุบสภาเทศบาลจะชอบด้วยกฎหมายก็ต่อเมื่อทำไปโดยมีเหตุผลเพื่อให้เกิดการทำงานเป็นปกติของสภาเทศบาลต่อไป ซึ่งโดยหลักแล้วการกล่าวดังกล่าวก็เพื่อหลีกเลี่ยงมิให้มีการนำเอาเหตุผลทางการเมืองมาใช้ในการยุบสภาท้องถิ่นนั่นเอง

(ง) รัฐธรรมนูญที่กฤษฎีกาประกาศดังกล่าวสามารถนำไปฟ้องต่อศาลปกครองสูงสุดได้โดยตรงโดยศาลปกครองสูงสุดจะพิจารณาเหตุผลหลักว่า หากไปยุบสภาท้องถิ่นนั้นแล้ว สภาท้องถิ่นดังกล่าวจะยังสามารถบริหารงานต่อไปได้อย่างปกติหรือไม่

8.5 คำวินิจฉัยเกี่ยวกับการตัดสินใจที่มีลักษณะทางการเมือง

คำวินิจฉัยศาลปกครองสูงสุดลงวันที่ 25 เมษายน ค.ศ. 1994 กรณี Président du conseil général du Territoire de Belfort ได้กล่าวถึง “ภารกิจ” ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเอาไว้ว่าแยกจาก “ภารกิจ” ของรัฐในหลายประเด็นโดยเฉพาะอย่างยิ่งประเด็นของการเมืองระดับชาติและความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ เรื่องดังกล่าวมีรายละเอียดดังนี้

(ก) ประธานสภาจังหวัด Territoire-de-Belfort ได้ตัดสินใจที่จะพิมพ์เผยแพร่เอกสาร ซึ่งชี้ให้เห็นว่าประชาชนในเขตจังหวัดได้ออกเสียงประชามติระดับชาติไม่เห็นด้วยกับสนธิสัญญา Maastricht เมื่อวันที่ 20 กันยายน ค.ศ. 1992 โดยเอกสารดังกล่าวใช้เงินของจังหวัด ซึ่งต่อมา นาย Bichet สมาชิกสภาจังหวัดได้ฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้นแห่งเมือง Besançon ขอให้เพิกถอนการดำเนินการดังกล่าวเสีย

(ข) ศาลปกครองชั้นต้นแห่งเมือง Besançon ได้มีคำวินิจฉัยลงวันที่ 31 ธันวาคม ค.ศ. 1992 ให้เพิกถอนการดำเนินการดังกล่าว เนื่องจากเห็นว่าเป็นเรื่องเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ และนอกจากนี้ การจัดให้มีการแสดงประชามติดังกล่าวก็ได้เป็นกิจการของจังหวัด จึงมิใช่เรื่องที่สภาจังหวัดจะพึงดำเนินการ แต่อย่างไรก็ตาม ประธานสภาจังหวัดได้อุทธรณ์เรื่องดังกล่าวไปยังศาลปกครองสูงสุด ซึ่งศาลปกครองสูงสุดก็ได้วินิจฉัยยืนตามคำวินิจฉัยศาลปกครองชั้นต้น โดยมีความเห็นว่า เอกสารที่ประธานสภาจังหวัดพิมพ์เผยแพร่ นั้นเป็นเอกสารโฆษณาการเลือกตั้งระดับชาติซึ่งมิใช่เรื่องที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของจังหวัด

(ค) คำวินิจฉัยศาลปกครองดังกล่าวแสดงให้เห็นว่า เรื่องการเมืองระดับชาติไม่เป็นเรื่องที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ถึงแม้ว่ารัฐธรรมนูญจะบัญญัติไว้ในมาตรา 72 ให้อำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะบริหารงานของตนเองอย่างอิสระก็ตาม แต่อิสระในที่นี้หมายความว่าอิสระเฉพาะเรื่องที่เป็นกิจการของท้องถิ่นเท่านั้น

จริงอยู่แม้จะไม่มีกฎหมายห้ามองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้าไปยุ่งเกี่ยวกับการเมืองระดับชาติหรือความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ แต่อย่างไรก็ตาม ศาลปกครองก็ได้วางแนวทางเอาไว้ในเรื่องดังกล่าวหลายกรณีโดยศาลปกครองจะมุ่งเน้นไปตรงจุดที่ว่า เรื่องที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการนั้นเป็นเรื่องที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของตนหรือไม่ ดังตัวอย่างเช่นคำวินิจฉัยศาลปกครองสูงสุดลงวันที่ 16 กรกฎาคม ค.ศ. 1941 กรณี Syndicat de défense des contribuables de Goussainville ที่ศาลปกครองเพิกถอนมติให้ซื้อรถพยาบาลและยารักษาโรคให้แก่ประเทศสเปน หรือคำวินิจฉัยลงวันที่ 19 พฤศจิกายน ค.ศ. 1990 กรณี Commune de Blenod-les-Pont-à-Mousson ที่ศาลปกครองเพิกถอนการอนุมัติค่าใช้จ่ายในการเช่ารถเพื่อนำคนในเทศบาลไปร่วมเดินขบวนยังเมืองหลวง ซึ่งทั้งสองกรณีนี้ศาลปกครองได้พิจารณา

ว่าการใช้จ่ายเงินและการดำเนินการต่าง ๆ มิได้ก่อให้เกิดประโยชน์โดยตรงกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ ดังนั้น ในการวินิจฉัยเรื่องดังกล่าว ศาลปกครองจึงได้แสดงความเห็นไว้ว่า การตัดสินใจของประธานสภาจังหวัดที่จะเสียเงินเพื่อพิมพ์และเผยแพร่เอกสารเกี่ยวกับการเลือกตั้งและการลงคะแนนระดับชาติไม่ใช่เรื่องที่อยู่ในวิสัยของจังหวัดที่จะดำเนินการเนื่องจากไม่เกี่ยวข้องกับประโยชน์ของจังหวัด

8.6 คำวินิจฉัยเกี่ยวกับการเข้าใช้บริการสาธารณะของท้องถิ่น

คำวินิจฉัยศาลปกครองสูงสุดลงวันที่ 13 พฤษภาคม ค.ศ. 1994 กรณี Commune de Dreux ให้ข้อคิดเกี่ยวกับเรื่องผู้มีสิทธิเข้าใช้บริการสาธารณะท้องถิ่นไว้โดยมีรายละเอียดดังนี้ คือ

(ก) สภาเทศบาลเมือง Dreux ได้มีมติในการประชุมเมื่อวันที่ 18 ธันวาคม ค.ศ. 1984 ว่า ตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม ค.ศ. 1985 เป็นต้นไป โรงเรียนดนตรีของเมือง Dreux จะรับสอนเฉพาะเด็กซึ่งผู้ปกครองมีภูมิลำเนาอยู่ในเมือง Dreux รวมทั้งผู้ใหญ่ซึ่งมีภูมิลำเนาอยู่ในเมือง Dreux ส่วนคนอื่นที่ไม่ได้มีภูมิลำเนาอยู่ในเมือง Dreux และต้องการเข้าเรียนดนตรีจะต้องจ่ายเงินค่าเรียนเมื่อเรื่องดังกล่าวเข้าสู่การพิจารณาของศาลปกครองสูงสุด ศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยว่า แม้โรงเรียนดนตรีเป็นบริการสาธารณะประเภทที่กฎหมายมิได้บังคับให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องจัดทำ แต่อย่างไรก็ตาม หลักว่าด้วยความเสมอภาคของผู้ใช้บริการสาธารณะ (principe d' égalité des usagers du service public) ทำให้เทศบาลเมือง Dreux ไม่สามารถวางกฎเกณฑ์ดังกล่าว ซึ่งมีผลเป็นการปฏิเสธไม่ให้ผู้ที่มีความสัมพันธ์อื่น ๆ กับเทศบาลนอกเหนือจากเรื่องภูมิลำเนาเข้าเรียนในโรงเรียนดนตรีดังกล่าวได้

(ข) เรื่องดังกล่าวเกิดขึ้นเนื่องจากเทศบาลบางแห่งปฏิเสธที่จะจัดทำบริการสาธารณะบางประเภท ซึ่งเทศบาลข้างเคียงได้ดำเนินการอยู่แล้ว เนื่องจากปัญหาด้านเศรษฐกิจ บริการสาธารณะเหล่านั้นส่วนใหญ่จะได้แก่บริการสาธารณะประเภทการกีฬาและวัฒนธรรม ทำให้เทศบาลที่จัดทำบริการสาธารณะต้องเสียค่าใช้จ่ายในการดูแลบำรุงรักษามากขึ้นเมื่อมีคนจากเทศบาลข้างเคียงมาช่วยใช้บริการ ดังนั้น จึงพยายามวางกฎเกณฑ์สำหรับการเข้าใช้บริการสาธารณะดังกล่าว ซึ่งเทศบาลเมือง Dreux เองก็ได้พยายามวางกฎเกณฑ์ในเรื่องดังกล่าวด้วยเช่นกันโดยกำหนดให้เฉพาะเด็กที่ผู้ปกครองมีภูมิลำเนาในเทศบาลเข้าใช้บริการ ส่วนคนอื่นต้องเสียค่าบริการ

(ค) ศาลปกครองได้วินิจฉัยเรื่องดังกล่าวโดยยอมรับหลักในการจำกัดการเข้าใช้บริการสาธารณะของเทศบาลเมือง Dreux เอาไว้ แต่อย่างไรก็ตามศาลปกครองกลับเห็นว่า ข้อจำกัดของเทศบาลเมือง Dreux นั้นมีมากเกินไป เพราะนอกเหนือจากผู้ที่มิมีภูมิลำเนาอยู่ในเขตเมือง Dreux ที่จะเข้าเรียนในโรงเรียนดนตรีดังกล่าวได้แล้ว ในทางปฏิบัติยังพบว่า มีบางคนที่มี “**ความผูกพันพิเศษ**” (lien particulier) กับเทศบาลเมือง Dreux เช่น เป็นผู้จ่ายภาษีโรงเรือน ภาษีที่ดินหรือภาษีต่าง ๆ ให้แก่เทศบาลเมือง Dreux หรือแม้กระทั่งเด็กจากเมืองอื่นซึ่งเรียนอยู่ในเมือง Dreux ก็ถือเป็นผู้มีความผูกพันพิเศษกับเมือง Dreux ดังนั้น บุคคลดังกล่าวจึงสมควรเป็นผู้มีสิทธิเข้าเรียนในโรงเรียนดนตรีแห่งเมือง Dreux ได้

(ง) คำวินิจฉัยดังกล่าว ศาลปกครองได้วางหลักสำคัญเกี่ยวกับการเข้าใช้บริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทที่กฎหมายมิได้บังคับให้จัดทำไว้ว่า ไม่เฉพาะแก่ผู้มีภูมิลำเนาในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะเข้าใช้บริการสาธารณะได้ ผู้เสียภาษีให้กับท้องถิ่นก็สามารถเข้าใช้บริการสาธารณะของท้องถิ่นได้เช่นกัน เนื่องจากเป็นผู้มี “**ความผูกพันพิเศษ**” กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

- ชาญชัย แสวงศักดิ์. **นิติบุคคลตามกฎหมายมหาชน**. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2541.
- โกคิน พลกุล. **นิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนของฝรั่งเศส. วารสารกฎหมายปกครอง** เล่ม 6 ตอน 2 (สิงหาคม 2530).
- โกคิน พลกุล. **เอกสารประกอบการบรรยายหลักวิชากฎหมายมหาชน**. กรุงเทพมหานคร : ภาควิชากฎหมายมหาชน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2525.
- โกคิน พลกุล และคณะ. **รายงานการวิจัยเรื่อง แนวทางการพัฒนากฎหมายเกี่ยวกับการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น**. เสนอต่อคณะกรรมการพัฒนากฎหมาย, สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 2537.
- นันทวัฒน์ บรมานันท์ (ผู้แปล). **รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส**. กรุงเทพมหานคร : สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ, 2541.
- นันทวัฒน์ บรมานันท์. **หลักกฎหมายปกครองเกี่ยวกับบริการสาธารณะ**. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, พิมพ์ครั้งที่ 2, 2544.

- เนตรทราย ตั้งขจรศักดิ์. **บทบาทและโครงสร้างของสถาบันตรวจเงินแผ่นดิน.** วิทยานิพนธ์ ปริญญามหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2538.
- สมคิด เลิศไพฑูรย์. **สภาพความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการไทย.** รายงานการวิจัยเสนอต่อคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ, กันยายน 2539.
- อรพิน ผลสุวรรณีย์ สบายรูป. **การควบคุมการบังคับใช้งบประมาณและการบริหารการคลังโดยองค์กรศาลในระบบการคลังสาธารณะฝรั่งเศส.** รวมบทความกฎหมายการคลัง 2. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2537.

ภาษาฝรั่งเศส

- Pierre BODINEAU et Michel VERPEAUX. **La coopération locale et régionale.** Collection que sais-je ? no. 3374, PUF, Paris, 1998.
- La documentation française. **Les collectivités locales en France.** Collection çles noticesé, Paris, 1996.
- Geneviève GRIMAUX. **Les collectivités territoriales.** Centre National de la Fonction Publique Territoriale, Paris, 1990.
- Jacques HARDY. **Les collectivités locales.** Edition de la Découverte, Paris, 1998.
- Martine LOMBARD. **Droit Administratif.** Dolloz, Paris, 1999.
- François et Yves LUCHAIRE. **Le Droit de la Décentralisation.** PUF, Paris, 1983.
- Dominique TURPIN. **Droit de la décentralisation.** Gualion éditeur, Paris, 1998.

ภาคผนวก

รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ. 1958 * (เฉพาะมาตราที่มีการนำมาอ้างอิงในหนังสือ)

มาตรา 1 ฝรั่งเศสเป็นสาธารณรัฐที่แบ่งแยกมิได้ เป็นของประชาชน เป็นประชาธิปไตย และเป็นของสังคม สาธารณรัฐรับรองถึงความเสมอภาค ตามกฎหมายของประชาชนโดยไม่แบ่งแยกแหล่งกำเนิด เชื้อชาติ หรือศาสนา สาธารณรัฐเคารพต่อความเชื่อของทุกนิกาย

มาตรา 2 ภาษาประจำสาธารณรัฐได้แก่ ภาษาฝรั่งเศส
สัญลักษณ์ประจำชาติได้แก่ ธงสามสี คือ สีน้ำเงิน สีขาว สีแดง
เพลงชาติได้แก่ เพลง “ลา มาร์ซ็ยแยล”
คติของสาธารณรัฐได้แก่ เสรีภาพ เสมอภาค ภราดรภาพ
หลักการของสาธารณรัฐได้แก่ รัฐบาลของประชาชน โดยประชาชนและ
เพื่อประชาชน

* นันทวัฒน์ บรมานันท์ (ผู้แปล), **รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส**, (กรุงเทพฯพมทานคร : สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ, 2541)

มาตรา 3 อำนาจอธิปไตยของชาติเป็นของประชาชนซึ่งใช้อำนาจดังกล่าวโดยผ่านทางผู้แทนราษฎรและโดยการออกเสียงแสดงประชามติ

คณะบุคคลหรือบุคคลใด ไม่สามารถอ้างว่ามีสิทธิใช้อำนาจอธิปไตยได้ การออกเสียงเลือกตั้งสามารถทำได้ทั้งทางตรงและทางอ้อมตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญนี้ การออกเสียงเลือกตั้งจะต้องเป็นการทั่วไป เสมอภาค และลับ

บุคคลผู้บรรลุนิติภาวะทั้งเพศชายและหญิงที่มีสัญชาติฝรั่งเศส และมีสิทธิทางแพ่งและสิทธิทางการเมือง ย่อมสามารถออกเสียงเลือกตั้งภายใต้เงื่อนไขที่กำหนดโดยกฎหมาย

มาตรา 13 ประธานาธิบดีแห่งสาธารณรัฐเป็นผู้ลงนามในรัฐกำหนดและรัฐกฤษฎีกาที่ผ่านการพิจารณาของคณะรัฐมนตรี

ประธานาธิบดีแต่งตั้งข้าราชการฝ่ายพลเรือนและข้าราชการฝ่ายทหาร สมาชิกสภาแห่งรัฐ ผู้ได้รับเครื่องรัฐอิสริยาภรณ์ชั้นสูงสุดของอิสริยาภรณ์เลยอง เอกอัครราชทูต ผู้แทนพิเศษของรัฐ ผู้พิพากษาสูงสุดของศาลตรวจเงินแผ่นดิน ผู้ว่าการจังหวัด ตัวแทนของรัฐบาลในดินแดนโพ้นทะเล

นายทหารระดับนายพล ผู้อำนวยการศึกษาธิการประจำภาค อธิบดีในหน่วยงานส่วนกลางของรัฐได้รับการแต่งตั้งโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี

ให้มีกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญกำหนดตำแหน่งอื่น ๆ ซึ่งต้องให้คณะรัฐมนตรีเป็นผู้ให้ความเห็นชอบในการแต่งตั้ง รวมทั้งกำหนดเงื่อนไขการมอบอำนาจของประธานาธิบดีในการแต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ

มาตรา 15 ประธานาธิบดีแห่งสาธารณรัฐเป็นจอมทัพ เป็นประธานสภากลาโหมและประธานคณะกรรมการสูงสุดในการป้องกันประเทศ

มาตรา 16 ในกรณีที่ตั้งสถาบันแห่งสาธารณรัฐ ความเป็นเอกราชของชาติ บุรณภาพแห่งดินแดนหรือการปฏิบัติตามพันธกรณีระหว่างประเทศถูกคุกคาม

อย่างร้ายแรงและปัจจุบันทันด่วนจนเป็นเหตุให้การดำเนินการตามปกติของสถาบันทางการเมืองแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญหยุดชะงักลง ประธานาธิบดีแห่งสาธารณรัฐมีอำนาจดำเนินการที่จำเป็นสำหรับจัดการกับสถานการณ์ดังกล่าว โดยจะต้องปรึกษาหารืออย่างเป็นทางการกับนายกรัฐมนตรี และประธานสภาทั้งสองและคณะตุลาการรัฐธรรมนูญก่อน

ประธานาธิบดีจะต้องแถลงการใช้มาตรการฉุกเฉินดังกล่าวให้ประชาชนทราบ

มาตรการดังกล่าวจะต้องดำเนินไปในระยะเวลาจำกัดที่สุดและเป็นไปเฉพาะเท่าที่มีความจำเป็นเพื่อให้การดำเนินการของสถาบันการเมืองแห่งรัฐเป็นไปตามปกติ โดยประธานาธิบดีจะต้องปรึกษาหารือกับคณะตุลาการรัฐธรรมนูญในเรื่องการใช้มาตรการดังกล่าว

รัฐสภาเปิดสมัยประชุมได้เอง

ระหว่างที่มีการใช้อำนาจฉุกเฉินดังกล่าวจะมีการยุบสภาผู้แทนราษฎรมิได้

มาตรา 20 รัฐบาลเป็นผู้กำหนดและดำเนินการให้เป็นไปตามนโยบายของชาติ

รัฐบาลทรงไว้ซึ่งอำนาจบังคับบัญชาหน่วยงานของรัฐและกองทัพ

รัฐบาลจะต้องรับผิดชอบต่อรัฐสภาตามเงื่อนไขและกระบวนการที่บัญญัติไว้ในมาตรา 49 และมาตรา 50

มาตรา 21 นายกรัฐมนตรีเป็นผู้กำหนดแนวทางการดำเนินการของรัฐบาล รับผิดชอบในการป้องกันชาติ และรับผิดชอบบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายรวมทั้งใช้อำนาจในการตรากฎหมายของฝ่ายบริหารและการแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนและข้าราชการทหาร ทั้งนี้ ภายใต้บังคับบทบัญญัติในมาตรา 13

นายกรัฐมนตรีอาจมอบอำนาจบางประการให้แก่รัฐมนตรีได้

ในกรณีจำเป็น นายกรัฐมนตรีอาจทำหน้าที่แทนประธานาธิบดีแห่ง

สาธารณรัฐในการเป็นประธานในที่ประชุมของสภากลาโหมและคณะกรรมการสูงสุดในการป้องกันประเทศตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 15

ในกรณีพิเศษ นายกรัฐมนตรีสามารถทำหน้าที่ประธานในการประชุมคณะรัฐมนตรีแทนประธานาธิบดีได้โดยจะต้องมีการมอบหมายอย่างชัดเจนและจะต้องมีวาระการประชุมที่กำหนดไว้แน่นอน

มาตรา 24 รัฐสภาประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้รับการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน

วุฒิสภาได้รับการเลือกตั้งโดยอ้อม วุฒิสภาเป็นตัวแทนขององค์กร

ปกครองท้องถิ่นในสาธารณรัฐ ประชาชนชาวฝรั่งเศสที่อยู่นอกสาธารณรัฐต้องมีผู้แทนในวุฒิสภา

มาตรา 34 รัฐสภาเป็นผู้ตรารัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญกำหนดกฎเกณฑ์เกี่ยวกับเรื่องดังต่อไปนี้

- สิทธิแห่งพลเมืองและหลักประกันขั้นพื้นฐานสำหรับประชาชนในการใช้เสรีภาพรวมตลอดถึงหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการเกณฑ์แรงงานและการเกณฑ์ทรัพย์สินในการป้องกันประเทศ
- สัญชาติ สถานะและความสามารถทางกฎหมายของบุคคล ระบบกฎหมายว่าด้วยการสมรส การสืบมรดก และการให้โดยเสน่หา
- การกำหนดความผิดอาญาชั้นอุกฤษโทษและชั้นมิชฌิมโทษ รวมทั้งการกำหนดโทษสำหรับความผิดดังกล่าว วิธีพิจารณาความอาญา การนิรโทษกรรม การจัดตั้งระบบศาลชั้นใหม่ และสถานภาพของผู้พิพากษา
- ฐานะภาษี อัตราและวิธีการจัดเก็บภาษีทุกชนิด การออกใช้เงินตรา

เช่นกัน รัฐบัญญัติกำหนดกฎเกณฑ์ในเรื่องดังต่อไปนี้ด้วย

- ระบบการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาท้องถิ่น
- การจัดตั้งองค์การมหาชนประเภทต่าง ๆ ขึ้นใหม่

- หลักประกันขั้นพื้นฐานสำหรับข้าราชการพลเรือนและข้าราชการทหาร
- การโอนวิสาหกิจเอกชนมาเป็นของรัฐ และการโอนทรัพย์สินของวิสาหกิจภาครัฐไปเป็นของเอกชน

รัฐบัญญัติกำหนดหลักการที่สำคัญในเรื่อง

- การจัดระเบียบในการป้องกันประเทศ
- การปกครองตนเอง อำนาจหน้าที่และรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- การศึกษา
- ระบบกรรมสิทธิ์ ทรัพย์สิน และข้อผูกพันตามกฎหมายแพ่งและทางพาณิชย์
- ระบบกฎหมายแรงงาน กฎหมายว่าด้วยสภาพแรงงาน และการประกันสังคม

รัฐบัญญัติเกี่ยวกับงบประมาณกำหนดรายได้และค่าใช้จ่ายของรัฐตามเงื่อนไขและภายใต้หลักเกณฑ์ที่กำหนดโดยกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ

รัฐบัญญัติเกี่ยวกับการให้เงินอุดหนุนกิจการประกันสังคมกำหนดเงื่อนไขเกี่ยวกับความสมดุลทางการเงิน บัญชีประมาณการรายรับ กำหนดเป้าหมายและค่าใช้จ่าย ทั้งนี้ ตามเงื่อนไขและหลักเกณฑ์ที่กำหนดโดยกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ

รัฐบัญญัติเกี่ยวกับการวางแผนกำหนดเป้าหมายของกิจกรรมทางเศรษฐกิจและสังคมของรัฐ

บทบัญญัติมาตรานี้อาจจะบัญญัติเพิ่มเติมและขยายความได้โดยการตรากฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ

มาตรา 37 เรื่องใดที่ไม่อยู่ในขอบเขตของการตราบัญญัติ ให้ถือว่าอยู่ในอำนาจการตรากฎหมายของฝ่ายบริหาร

รัฐบัญญัติซึ่งกำหนดหลักเกณฑ์ที่อยู่ในอำนาจการตรากฎหมายของฝ่ายบริหารอาจจะแก้ไขเพิ่มเติมได้ภายหลังจากที่ได้รับความเห็นจากสภาแห่งรัฐแล้ว รัฐบัญญัติซึ่งมีลักษณะดังกล่าวที่ใช้บังคับภายหลังจากที่รัฐธรรมนุญนี้ใช้บังคับจะแก้ไขเพิ่มเติมโดยรัฐกฤษฎีกาได้ก็ต่อเมื่อคณะตุลาการรัฐธรรมนูญได้ประกาศว่ารัฐบัญญัตินั้นกำหนดหลักเกณฑ์ที่อยู่ในอำนาจการตรากฎหมายของฝ่ายบริหารตามความในวรรคก่อน

มาตรา 38 เพื่อการดำเนินการตามนโยบายที่กำหนดไว้ รัฐบาลอาจขออนุญาตต่อรัฐสภาตรารัฐกำหนดภายในระยะเวลาที่กำหนดในเรื่องซึ่งโดยปกติแล้วเป็นเรื่องที่อยู่ในอำนาจการตราบัญญัติของรัฐสภาก็ได้

รัฐกำหนดดังกล่าวจะต้องตราโดยที่ประชุมคณะรัฐมนตรีภายหลังจากที่ได้ส่งให้สภาแห่งรัฐตรวจพิจารณาแล้ว รัฐกำหนดมีผลใช้บังคับนับแต่วันที่ได้ออกประกาศใช้ แต่จะสิ้นผลบังคับหากรัฐบาลมิได้เสนอรัฐบัญญัติรับรองรัฐกำหนดดังกล่าวต่อรัฐสภาในระยะเวลาที่ได้กำหนดไว้ในรัฐบัญญัติมอบอำนาจให้ตรารัฐกำหนด

มาตรา 65 ประธานาธิบดีแห่งสาธารณรัฐเป็นประธานคณะกรรมการตุลาการ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมเป็นรองประธานโดยตำแหน่งและสามารถทำหน้าที่แทนประธานาธิบดีในฐานะประธานคณะกรรมการตุลาการได้

มาตรา 72 องค์การปกครองท้องถิ่นของสาธารณรัฐ ได้แก่ เทศบาล จังหวัด และดินแดนโพ้นทะเล องค์การปกครองท้องถิ่นรูปแบบอื่นจะจัดตั้งขึ้นได้ก็แต่โดยกฎหมาย

องค์การปกครองท้องถิ่นเหล่านี้มีอำนาจที่จะบริหารงานของตนเองได้อย่างอิสระ โดยมีสภาท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้งและภายใต้เงื่อนไขที่บัญญัติโดยกฎหมาย

ในจังหวัดและดินแดนต่าง ๆ ให้มีผู้แทนของรัฐบาลทำหน้าที่ดูแลรักษาผลประโยชน์ของชาติ กำกับดูแลการบริหารงานและดูแลให้มีการเคารพต่อกฎหมาย

มาตรา 73 การวางระบบกฎหมายและการจัดระเบียบการปกครองจังหวัด โป้นทะเลอาจปรับเปลี่ยนได้ตามความจำเป็นเพื่อให้เหมาะสมกับสภาพแห่งท้องถิ่น

มาตรา 74 ดินแดนโพ้นทะเลของสาธารณรัฐจะมีการจัดองค์การบริหารเป็นพิเศษ โดยคำนึงถึงผลประโยชน์เฉพาะของดินแดนโดยสอดคล้องกับผลประโยชน์ทั่วไปของสาธารณรัฐ

สถานภาพของดินแดนโพ้นทะเลกำหนดโดยกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญซึ่งจะต้องกำหนดเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของสถาบันต่าง ๆ ของดินแดนโพ้นทะเล การแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายเหล่านี้จะกระทำได้ในรูปแบบอย่างเดียวกันภายหลังจากที่ได้ปรึกษาหารือกับสภาท้องถิ่นของดินแดนนั้นๆ แล้ว

สถาบันนโยบายศึกษา

Institute of Public Policy Studies (IPPS)

ความเป็นมา

สถาบันนโยบายศึกษา (Institute of Public Policy Studies) เป็นองค์กรอิสระที่ดำเนินงานภายใต้มูลนิธิส่งเสริมนโยบายศึกษา (Foundation for the Promotion of Public Policy Studies) ซึ่งได้รับการสนับสนุนจากมูลนิธิคอนราด อเดนาวร์ (Konrad Adenauer Foundation) แห่งประเทศสาธารณรัฐเยอรมัน นับแต่ก่อตั้งในปี 2528 จนถึงปัจจุบัน

วัตถุประสงค์

สถาบันนโยบายศึกษา เป็นองค์กรเอกชนที่ดำเนินกิจกรรมโดยไม่มุ่งหวังผลกำไร มีวัตถุประสงค์ที่จะนำเสนอนโยบายสาธารณะ และดำเนินการศึกษาวิจัยเพื่อสนับสนุนการพัฒนาประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมนับตั้งแต่ที่ได้จัดตั้งในปี พ.ศ. 2528 ด้วยการสนับสนุนจากมูลนิธิคอนราด อเดนาวร์ สถาบันนโยบายศึกษาได้จัดทำโครงการต่าง ๆ ในด้านการสนับสนุนการปฏิบัติงานของฝ่ายนิติบัญญัติ และการให้การศึกษาทางการเมืองแก่สาธารณชน โดยร่วมมือกับสถาบันภายในประเทศและต่างประเทศหลายแห่ง ตามวัตถุประสงค์ดังนี้

1. เพื่อกำหนดประเด็นปัญหาสำคัญในทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองในสังคมประชาธิปไตย และสนับสนุนการค้นคว้าวิจัยในประเด็นปัญหาเหล่านี้ เพื่อเผยแพร่ แลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสาร และเสนอทางเลือกเชิงนโยบาย
2. ส่งเสริมการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นด้านนโยบายและความร่วมมือระหว่างนักวิชาการ สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสถาบันตัวแทนต่าง ๆ (อาทิ สมาจังหวัดสภาหอการค้า) ข้าราชการ สื่อมวลชน และองค์กรสาธารณะทั่วไป

3. เพื่อสนับสนุนการพัฒนาสถาบันตัวแทนประชาชน และส่งเสริมการมีส่วนร่วมในกระบวนการกำหนดนโยบายในทุก ๆ ระดับ

4. เพื่อการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสาร กิจกรรมนโยบายสาธารณะ และสนับสนุนการศึกษาทางการเมืองในเรื่องนิติบัญญัติและการบริหาร ตลอดจนแง่มุมอื่น ๆ ของสังคมประชาธิปไตย

5. เพื่อส่งเสริมให้มีการแลกเปลี่ยนประสบการณ์ และความชำนาญในกิจการนิติบัญญัติและการบริหารระหว่างภาครัฐและภาคเอกชนในประเทศไทยและประเทศต่าง ๆ

กิจกรรม

สถาบันนโยบายศึกษา มีการดำเนินงานในรูปการจัดกิจกรรม 4 รูปแบบใหญ่ ๆ คือ

1. การจัดสัมมนาและฝึกรอบรม เพื่อเป็นเวทีแลกเปลี่ยน แสดงความคิดเห็น และถกเถียง ระหว่างกลุ่มตัวแทนต่าง ๆ ของสังคม ต่อประเด็นนโยบายสาธารณะที่สำคัญๆ ของรัฐบาลที่มีผลกระทบต่อประชาชนโดยรวม อีกทั้งยังเป็นเวทีในการนำเสนอข้อมูลข่าวสารที่สำคัญจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องต่อประชาชน ไม่ว่าจะเป็นสถาบันรัฐสภา และกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ ของสังคม

สถาบันฯ ถือเป็นหน้าที่ที่จะให้ความรู้ทางการเมืองแก่ประชาชนให้ทันต่อการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองที่เกิดขึ้น โดยผ่านทาง การจัดสัมมนา ดังนั้น ผู้เข้าร่วมการสัมมนาของทางสถาบันฯ จะไม่เสียค่าใช้จ่ายแต่อย่างใด

2. วิจัย สถาบันนโยบายศึกษา ได้ให้การสนับสนุนแก่นักวิชาการ และนักวิจัย ในการศึกษาวิจัยเชิงนโยบายในเรื่องต่าง ๆ ที่จะผลกระทบต่อสาธารณชน ผลงานสำคัญ ๆ ที่ผ่านมา อาทิเช่น การกระจายอำนาจการปกครองส่วนท้องถิ่น การปฏิรูปการเมือง พ.ร.บ. ข้อมูลข่าวสาร ฯลฯ ซึ่งผลของงานวิจัยดังกล่าวได้มีส่วนสำคัญยิ่งในการเปลี่ยนแปลงและการพัฒนาทางการเมืองของประเทศ

3. สิ่งพิมพ์ สถาบันนโยบายศึกษา ได้ทำจดหมายข่าวรายเดือนเป็นประจำตั้งแต่ “ผู้แทนราษฎร” ในปี พ.ศ. 2529 ซึ่งในต้นปี พ.ศ. 2533 ได้เปลี่ยนเป็น “จดหมายข่าวปฏิรูปการเมือง” และ ปัจจุบัน คือ จดหมายข่าว “ปฏิรูปการเมือง-กระจายอำนาจ” เนื้อหาสาระของจดหมายข่าวของสถาบันฯ คือ การนำเสนอการเปลี่ยนแปลงด้านการบริหารและกฎหมาย การกระจายอำนาจและการปกครองส่วนท้องถิ่น

นอกจากนี้ สถาบันฯ ยังจัดพิมพ์หนังสือ เอกสารนโยบาย เอกสารข้อมูล เอกสารวิจัย เอกสารสัมมนาต่างๆ อีกมากมายเป็นประจำทุกปี

4. สื่อการศึกษา สถาบันนโยบายศึกษา ได้จัดทำสื่อในหลายรูปแบบเพื่อเป็นสื่อให้ความรู้ทางการเมืองแก่ประชาชนได้มากขึ้น

- **โครงการศึกษานโยบายสาธารณะทางวิทยุ** ดำเนินรายการทางวิทยุกระจายเสียง อ.ส.ม.ท. เอ.เอ็ม. 1494 เป็นประจำสัปดาห์ละ 1 ครั้ง ทุกวันเสาร์ ซึ่งออกอากาศระหว่างเวลา 17.00 - 18.00 น. โดยผู้ดำเนินรายการคือ ศ.ดร.สมศักดิ์ ชูโต และคุณอำนาจ สอนอิมสาตร์ ผลผลิตของรายการวิทยุ ได้ถูกรวบรวมบันทึกไว้เป็นเทปคาสเซต จัดตั้งเป็น “ธนาคารเสียง”

- **ธนาคารเสียง (Voice Bank)** เป็นการรวบรวมข้อมูลเสียงของบุคคลต่างๆ ในหัวข้อที่น่าสนใจไว้เพื่อใช้ประโยชน์ในการค้นคว้าอ้างอิง ข้อมูลเหล่านี้ถือเป็นหลักฐานขั้นต้นทางประวัติศาสตร์ที่จะเป็นประโยชน์ยิ่งในการก่อตั้งห้องสมุดเสียง ธนาคารเสียงแบ่งออกเป็น 16 ภาค ได้แก่ 1. สถาบันพระมหากษัตริย์ 2. การเมืองต่างประเทศ 3. องค์กรระหว่างประเทศ 4. ราชการ 5. เศรษฐกิจ 6. การเกษตร และประมง 7. การท่องเที่ยว และการส่งออก 8. สังคม 9. สิ่งแวดล้อม 10. กรุงเทพมหานคร 11. วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี 12. การศึกษา 13. ศิลปะ 14. ศาสนา 15. กีฬา 16. ทัวไป

- ปฏิทินประวัติศาสตร์ทางการเมืองและเกมการเมือง เช่น เกมวงเวียนประชาธิปไตย ไฟการเมือง ปฏิทินรัฐธรรมนูญไทย และเกมเลือกตั้ง

เป็นผลงานของสถาบันนโยบายศึกษา ในการสร้างสรรค์มิติใหม่ในการให้ความรู้ทางการเมืองแก่เยาวชน และบุคคลทั่วไป

● **เว็บไซต์**ของสถาบันนโยบายศึกษา เป็นสื่ออิเล็กทรอนิกส์ที่นำเสนอจดหมายข่าวรายเดือนบทความเด่นรายการวิทยุประจำเดือนที่ท่านผู้ใช้อินเทอร์เน็ตสามารถเข้าชมได้โดยผ่านเว็บไซต์ **<http://www.fpps.or.th/ipps.htm>** และสามารถติดต่อกับสถาบันฯ ได้ที่ **e-mail address : ipps@ksc.th.com**

สนใจสมัครเป็นสมาชิกเพื่อรับจดหมายข่าวและส่วนลดราคาสิ่งพิมพ์และสื่อต่างๆ ของสถาบันนโยบายศึกษา (IPPS) ได้ที่ 99/146 ถนนงามวงศ์วาน แขวงลาดยาว เขตจตุจักร กรุงเทพฯ 10900 โทร. 941 1832-3 โทรสาร 941 1834 (ค่าสมาชิก 100 บาทต่อปี)

.....

สิ่งพิมพ์สถาบันนโยบายศึกษา

- Policies of Thai Political Parties in the 1995 General Election (1995)** 50 บาท
Kiratipong Naewmalee, Nattaya Kuanrak, Prachak Kongkirati, Win Phromphaet
 (Translated and edited by Santhad Atthaseree, David Peters, Parichart Chotiya)
- อนาคตการเมืองไทย (พิมพ์ครั้งที่ 2 2539)** 50 บาท
 ชัยอนันต์ สมุทวณิช
- สื่อมวลชนไทยกับการผลักดันนโยบาย (2539)** 50 บาท
Policy Advocacy and the Media in Thailand
 ดันแคน แมคคาร์โก (*Duncan McCargo*)
 รามัยมาศ โบว์ร่า (*Ramaimas Bowra*)
- ไตรลักษณ์รัฐกับการเมืองไทย (พิมพ์ครั้งที่ 2 2540)** 150 บาท
 ชัยอนันต์ สมุทวณิช
- แนวคิดเกี่ยวกับการปฏิรูปการเมือง (2540)** 80 บาท
 อังษางค์ ปาณิกบุตร
- รัฐธรรมนูญประเทศตะวันตกและไทย :** 80 บาท
กรณีศึกษาทางประวัติศาสตร์และกฎหมาย พิมพ์ครั้งที่ 2 (2540)
 วิชัย ตันศิริ
- ขอตเกิ้ลรัฐธรรมนูญไทย (2540)** 35 บาท
 เชาวนะ ไตรมาศ
- พรรคการเมืองไทย : ภูมิหลังทางโครงสร้าง-หน้าที่ และพัฒนาการทางสถาบัน (2540)** 120 บาท
 เชาวนะ ไตรมาศ

ถกรัฐธรรมนูญ 2540 (2540) ^{หน้า} หน้า หน้าหน้าหน้า	300	บาท
Thai Constitutions in Brief (1997) <i>Parichart Siwaraksa, Chaowana Traimas Ratha Vayagool</i>	50	บาท
รัฐมนตรีพันธุ์ใหม่ : บริหารงานบ้านเมืองอย่างไร ให้ถูกใจประชาชน (2541) ^{หน้า} หน้า	50	บาท
เปรียบเทียบนโยบาย 4 รัฐบาล (พิมพ์ครั้งที่ 2 2541) ^{หน้า} หน้า	60	บาท
กรอบนโยบายแม่บทของพรรคการเมืองไทยยุคใหม่ (2541) ^{หน้า} หน้า	50	บาท
100 ปี แห่งการปฏิรูประบอบราชการ วิชาการ ของอำนาจรัฐ และอำนาจการเมือง (พิมพ์ครั้งที่ 3 2541) ^{หน้า} หน้า	180	บาท
กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญฝรั่งเศส : ข้อคิดเพื่อการ ปรับปรุงกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญไทย (2541) ^{หน้า} หน้า	160	บาท
บทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญกับการปฏิรูปการเมือง (2541) ^{หน้า} หน้า	60	บาท
ปฏิรูปประเทศไทย...จากวิกฤตสู่สหัสวรรษใหม่ (2541) ^{หน้า} หน้า	20	บาท
มาตรการทางกฎหมายในการเสริมสร้างเสถียรภาพรัฐบาล (2541) ^{หน้า} หน้า	60	บาท

ทฤษฎีใหม่ : มิติที่ยิ่งใหญ่ทางความคิด (2541)	70	บาท
ชโยนนันต์ สมุทวณิช		
ข้อมูลพื้นฐาน 66 ปี ประชาธิปไตยไทย (2541)	150	บาท
เชาวนะ ไตรมาศ		
ศักยภาพทางการคลังของ อบต. (2541)	130	บาท
จรัส สุวรรณมาลา		
ประชาธิปไตยกับการเปลี่ยนแปลง (2541)	130	บาท
ชโยนนันต์ สมุทวณิช		
Portfolio Government และ Multiple Legislative Processes	20	บาท
ข้อเสนอในการออกแบบระบบการเมืองและการบริหารใหม่ (2542)		
ชโยนนันต์ สมุทวณิช		
การเลือกตั้งและพรรคการเมือง : บทเรียนจากเยอรมัน (2542)	120	บาท
บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ		
การเลือกตั้งแบบใหม่ : ทำไมคนไทยต้องไปเลือกตั้ง (2542)	50	บาท
เชาวนะ ไตรมาศ		
องค์กรชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล (2542)	80	บาท
นันทวัฒน์ บรมานันท์		
ความเข้าใจเรื่องการปกครองท้องถิ่น (2543)	70	บาท
สนธิ จรอนันต์		
การแปรรูปรัฐวิสาหกิจไทย (พิมพ์ครั้งที่ 3 2543)	100	บาท
นันทวัฒน์ บรมานันท์		
กบฏของสงครามความเปลี่ยนแปลง : ทางเลือกและ	70	บาท
ทางรอดของสังคม-การเมืองไทยในสหัสวรรษใหม่ (2543)		
เชาวนะ ไตรมาศ		

เลือกตั้งอย่างไรคนไทยและประเทศจึงไม่เสียโอกาส (2543)	50 บาท
เซวณะ ไตรมาศ	
แนวทางแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจ-การเมืองไทย (2543)	100 บาท
สถาบันนโยบายศึกษา	
การปกครองท้องถิ่นฝรั่งเศส (2544)	150 บาท
นันทวัฒน์ บรมานันท์	

.....

สื่อความรู้ทางการเมืองของสถาบันนโยบายศึกษา

วงเวียนประชาธิปไตย	80 บาท
แผนที่เส้นทางประชาชน-ถนนประชาธิปไตย	25 บาท
Road of Democracy Map	40 บาท
ไฟการเมือง	100 บาท
เกมการเมือง (Political Monopoly)	200 บาท
ปฏิทินรัฐธรรมนูญไทย 2475-2540	25 บาท
เกมเลือกตั้ง	190 บาท

สนใจกรุณาติดต่อ : สถาบันนโยบายศึกษา 99/146 ถนนงามวงศ์วาน
 แขวงลาดยาว เขตจตุจักร กรุงเทพฯ 10900 โทร. 941-1832-3 โทรสาร 941-1834
 E-mail: ipps@ksc.th.com

.....



รศ.ดร.นันทวัฒน์ บรมานันท์ (คนกลาง) ในการสัมมนาเชิงวิชาการไทย-ฝรั่งเศส ครั้งที่ 2 เรื่อง “การผังเมือง : การกระจายอำนาจ-ประสบการณ์จากฝรั่งเศส” จัดโดยกระทรวงการต่างประเทศฝรั่งเศส กรมการผังเมือง กระทรวงมหาดไทย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย และกรุงเทพมหานคร ระหว่างวันที่ 20-22 กันยายน 2543 ณ โรงแรมริเจนท์ กรุงเทพฯ

รองศาสตราจารย์ ดร.นันทวัฒน์ บรมานันท์

การศึกษา

- นิติศาสตรบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
- ปริญญาเอก ด้านกฎหมายปกครอง มหาวิทยาลัยปารีส 2 ประเทศฝรั่งเศส
- ประกาศนียบัตรการอบรมหลักสูตรการร่างกฎหมายและการพิจารณาตีปกครอง จาก International Institute of Public Administration ประเทศฝรั่งเศส
- ประกาศนียบัตรการอบรมหลักสูตรการทำงานของรัฐบาลและรัฐสภา จากสถาบันเดียวกัน

ตำแหน่ง

- รองศาสตราจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

หน้าที่การงานในปัจจุบัน

- ผู้อำนวยการหลักสูตรนิติศาสตรดุษฎีบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
- ผู้อำนวยการศูนย์ส่งเสริมการศึกษากฎหมายฝรั่งเศส คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
- ประธานกรรมการประจำหมวดวิชากฎหมายมหาชน คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
- ที่ปรึกษากฎหมายสถานเอกอัครราชทูตฝรั่งเศสประจำประเทศไทย

ผลงาน

1. ระบบการออกเสียงแสดงประชามติ, สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) พ.ศ. 2538
2. ถกรัฐธรรมนูญ 2540 สถาบันนโยบายศึกษา พ.ศ. 2540
3. บริการสาธารณะในระบบกฎหมายปกครองฝรั่งเศส, สำนักพิมพ์นิติธรรม, พ.ศ. 2541
4. แนวทางในการส่งเสริมการค้าและการขององค์กรพัฒนาเอกชน : ศึกษาเฉพาะกรณีกฎหมาย และระเบียบต่างๆ ที่เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนา, มูลนิธิเอเชีย, พ.ศ. 2541
5. กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญฝรั่งเศส : ข้อคิดเพื่อการปรับปรุงกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญไทย, สถาบันนโยบายศึกษา, พ.ศ. 2541
6. บทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญกับการปฏิรูปการเมือง, สถาบันนโยบายศึกษา, พ.ศ. 2541
7. คำแปลรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส, จัดพิมพ์โดยสภาวิจัยแห่งชาติ, พ.ศ. 2541
8. สารสำคัญของพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2542, สำนักพิมพ์วิญญูชน, พ.ศ. 2542
9. องค์กรชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล, สถาบันนโยบายศึกษา, พ.ศ. 2542
10. คำอธิบายพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542, สำนักพิมพ์วิญญูชน, พ.ศ. 2543
11. หลักกฎหมายปกครองเกี่ยวกับบริการสาธารณะ, สำนักพิมพ์วิญญูชน, พิมพ์ครั้งแรก, พ.ศ. 2543, พิมพ์ครั้งที่สอง พ.ศ. 2544
12. การแปรรูปรัฐวิสาหกิจไทย, สถาบันนโยบายศึกษา, พิมพ์ครั้งแรก พิมพ์ครั้งที่สอง และพิมพ์ครั้งที่สาม พ.ศ. 2543
13. การปกครองส่วนท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 สำนักพิมพ์วิญญูชน, พ.ศ. 2543
14. การปกครองท้องถิ่นกับการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (ร่วมกับอาจารย์ ดร.แก้วคำ ไกรสรพงษ์), สำนักพิมพ์วิญญูชน, พ.ศ. 2544

About the Book

“Local Administrative Organization : A Lesson from France”

by **Assoc. Prof. Dr. Nantawat Boramanand**

Dr. Nantawat Boramanand, an associate professor in the Faculty of Law, Chulalongkorn University, received his doctorate degree on administrative law from Paris 2 University, France. He later received two certificates on administrative jury and parliamentary and government procedural from the International Institute of Public Administration in France.

Since his doctorate thesis in 1987, Dr. Nantawat has long been familiar with Local Administrative Organization in which his later involvement as thesis advisor and committee member of the thesis in his faculty drew him closer to the subject which become one of the most interested among students, academics, state officials and the Thai people at large since the political reform movement in Thailand. The promulgation of the Constitution in B.E. 2540 confirms the importance of Local Government due to chapter 9 in the constitution is dedicated to this matter. Dr. Nantawat, then realized the necessity to compile the whole concepts and implementation procedural of the French local administration organization to provide the comprehensive and extensive information in one book as he wrote in his acknowledgement.

This book is divided into 8 main parts with a preface chapter to reveal background information on liaison between central and local government administration.

The first chapter is on the basic concepts behind decentralization while the second chapter go further into administrative independence and public participation. Chapter 3 is about central government acts and regulations which are important measurements and chapter 4 is on the local government structures. Chapter 5 is on 3 main functions of local government ; economic, education and others which included environmental, town planning, communication, public health and cultural. Chapter 6 is on the implementation tools ; financial, human resource and assets. Chapter 7 is about the central government control mechanism and chapter 8 is a summary of a case between a local administration organization and its people on the public’s right to a public service.



องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (collectivité territoriale) ได้แก่ เทศบาล (communes) จังหวัด (départments) และดินแดนโพ้นทะเล (territoires d' outre-mer) ซึ่งจะต้องจัดตั้งขึ้นโดยรัฐบัญญัติ (loi) "องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเหล่านี้มีอำนาจที่จะบริหารงานของตนเองได้อย่างอิสระ โดยมีสภาท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้งและภายใต้เงื่อนไขที่กฎหมายกำหนด"...

การปกครองท้องถิ่นฝรั่งเศส
ISBN 974-7215-79-9



9 789747 215793

C112
2000

150.00 บาท