

ضمانات تطبيق مبدأ حرية الإدارة: دراسة في الدستور الفرنسي

*Ensuring the application of the principle of free administration:
Study in the French Constitution*

الباحث: بلال فؤاد (1)

طالب دكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية

جامعة مولود معمري - تيزي وزو (الجزائر)

juriste06@hotmail.com

تاريخ النشر
31 مارس 2019

تاريخ القبول:
06 ديسمبر 2018

تاريخ الارسال:
20 نوفمبر 2018

المخلص:

يعتبر مبدأ حرية الإدارة أحد أهم المبادئ المكرّسة في الدستور الفرنسي لسنة 1958، والذي يعني تمتع الجماعات الإقليمية بحرية التقرير والتسيير بكفزية ديمقراطية في الشؤون المحلية. وإن كان الدستور الفرنسي لم يعرف مبدأ حرية الإدارة في صلب الوثيقة الدستورية، محيلا هذه المهمة للمشرع ليحدد مضمونه وحدوده وضمانات تكريسه، فإنّه بفضل رقابة المجلس الدستوري الفرنسي ومجلس الدولة تم وضع الأسس الدستورية، والتمثلة في الإعراف للجماعات الإقليمية بحرية الوجود إلى جانب حرية التصرف، كل ذلك في إطار المحافظة على وحدو الدولة الفرنسية، إلى جانب ذلك تم إقرار العديد من الضمانات لحماية هذا المبدأ. تتمثل هذه الضمانات في ضروره تمتع الجماعات الإقليمية بوسائل قانونية ومادية بما يمكنها فعلا من تنزيل مبدأ حريتها في الإدارة لممارسة اختصاصاتها.

الكلمات المفتاحية: مبدأ حرية الإدارة، جماعات إقليمية، لامركزية، المجلس الدستوري،

مجلس الدولة.

Résumé:

Le principe de la libre administration est l'un des principes les plus importants adoptés par la Constitution française de 1958, ce qui signifie que les collectivités territoriales jouissent d'une liberté de décision et de gestion démocratique des affaires locales. Si la Constitution française ne définit pas le principe de la libre administration dans le texte constitutionnel, elle confie au législateur le soin de définir son contenu, ses limites et les garanties de sa consécration, et grâce au contrôle du Conseil constitutionnel français et du Conseil de l'État, les fondations constitutionnelles ont été établies, à savoir la reconnaissance du droit des collectivités locales à la liberté d'existence et de gestion. Tout cela s'est fait dans le cadre de la préservation de l'unité de l'État français. En outre, de nombreuses garanties ont été adoptées pour protéger ce principe. Elles incluent la nécessité pour les collectivités territoriales de disposer de moyens juridiques et matériels leur permettant de réduire efficacement le principe de la libre administration dont ils disposent pour exercer leurs compétences.

Key words: Principle of free administration, Territorial authorities, decentralized, Constitutional Council, council of state.

مقدمة:

يعدّ مفهوم حرية الإدارة *La libre administraion* مفهومًا حديثًا نوعًا ما، ورد لأول مرّة في المادة 87 من الدستور الفرنسي لسنة 1946¹، كما جاء في قرار المجلس الدستوري رقم 79-104 الصادر في 23 ماي 1979². غير أنّ مضمونه بقي غامضًا سواء على المستوى الدستوري أو حتى الفقهي، فالإصلاحات التي تمّ إدخالها على تسيير الجماعات الإقليمية في دستور 1946 كانت مخيبة للأمل، بفعل عدم إصدار النصوص التطبيقية لتفعيل حرية الجماعات الإقليمية، رغم إقتناع معدوا هذه الوثيقة الدستورية بصواب أنّ اللامركزية هي أحد أبعاد اللامركزية³.

يعدّ التعديل الدستوري لدستور 1958 سنة 2003 بموجب القانون الدستوري رقم 276-2003⁴ أعطى لهذا المبدأ بعدا دستوريا عميقا، خاصة وأنّ المؤسس الفرنسي لم يكتف في نص المادة 72 فقرته 3 بالنص على أنّ المجالس المنتخبة تدار بحرية⁵، بل أحال تحديد مضمون هذه الحرية إلى المشرع وذلك في نص المادة 34 منه⁶.

إلى جانب ذلك كرّس المؤسس الفرنسي مبدأ الانتخاب كأساس لتشكيل المجالس المحلية، فضلا عن تمتعها بسلطة تنظيمية واستقلالية مالية، وفي الجانب المتعلق بممارسة الاختصاصات، وتأكيدا على الدور المهم الذي باتت تلعبه الجماعات الإقليمية في تفعيل وتنفيذ السياسات

¹ - Ar. 87 de la Constitution de 1946 dispose que: "Les collectivités territoriales s'administrent librement par des conseils élus au suffrage universel". Voir: <https://www.legifrance.gouv.fr/Consultéle> 13-11-2018.

² - جاء في الحثية 3 من هذا القرار،

".. Considérant qu'en vertu de l'article 4 de la Constitution les partis et groupements politiques concourent à l'expression du suffrage et qu'ils se forment et exercent leur activité librement ; que cette disposition, dont il appartient à la loi d'assurer la mise en oeuvre, ne fait pas obstacle à ce que celle-ci subordonne la restitution d'un cautionnement et le remboursement des frais de propagande à l'obtention d'un nombre minimum de suffrages...". Décision n° 79-104 DC du 23 mai 1979, Loi modifiant les modes d'élection de l'Assemblée territoriale et du Conseil de gouvernement du territoire de la Nouvelle-Calédonie et dépendances et définissant les règles générales de l'aide technique et financière contractuelle de l'État.

³ - جورج قوديل، بيار دقولقيه، القانون الإداري، ترجمة منصور القاضي، الجزء الأول، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، 2008، ص 308 وما بعدها.

⁴ - Constitution française de 1958, modifiée et complétée, par la loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République du 28 Mars 2003 adoptée par le parlement réuni en congrès, le 17 Mars 2003, JORF, N° 75 du 29 Mars 2003. <https://www.legifrance.gouv.fr/Consultéle> 13-11-2018.

⁵ - Art. 72 de la Constitution française de 1958, modifiée et complétée, Op.cit, dispose: "Dans les conditions prévues par la loi, ces collectivités s'administrent librement par des conseils élus et disposent d'un pouvoir réglementaire pour l'exercice de leurs compétences".

⁶ - Art.34 -3 de la Constitution française de 1958, modifiée et complétée, Op.cit, dispose: "La loi détermine les principes fondamentaux:- de la libre administration des collectivités territoriales, de leurs compétences et de leurs ressources...".

التنموية فإنه خصص لأسلوب التفريع والأسلوب التجريبي في ممارسة الاختصاصات مكانة دستورية.

بالرغم من التكريس الدستوري لمبدأ حرية الإدارة إلا أن المفهوم الفقهي له ظل غائبا، بسبب طغيان النقاشات حول المركزية واللامركزية، بل إعتبره البعض مفهوما غامضا وحتى فارغا من أي محتوى¹، ورغم المحاولات المتعددة في تعريف هذا المبدأ غير أنها لم تتوصل لإعطائه مفهوما محددًا ودقيقًا، ومع ذلك يبقى الدور الذي لعبه المجلس الدستوري الفرنسي في تحديد مضمون وحدود هذا المبدأ بارزا، فالقرارات التي أصدرها بهذا الشأن يعود لها الفضل في اكتشاف طاقات النص الدستوري الذي لا شك أنه غني². في ذات السياق يعتبر استعمال المؤسس الفرنسي لمصطلح حرية الإدارة تكريسا ذو مغزى كبير من حيث الدلالة، فمبدأ حرية الإدارة حسب الأستاذ بن أكزوح شعبان هي بمثابة حرية معترف بها للأشخاص اللذين يمثلون الجماعات الإقليمية، فهي وفقا لهذا المعنى تعتبر بمثابة حرية تسيير، تتجاوز مفهوم اللامركزية الإدارية التي تعتبر مجرد تنظيم إداري للدولة³، إلى جانب ذلك يعبر التكريس الدستوري لمبدأ حرية الإدارة عن ثقة السلطة المركزية بإمكانية تسلم الشعب لزام المبادرة عبر ممثليه في المجالس المنتخبة.

تأتي هذه الدراسة في سياق البحث في الأسس الدستورية لمبدأ حرية الإدارة المعترف بها للجماعات الإقليمية الفرنسية، ولن يتأتى ذلك إلا بالبحث في الإشكالية التالية: ماهي الأسس الدستورية التي كرسها الدستور الفرنسي تجسيدا لمبدأ حرية الإدارة، وما مدى تحققها؟ وللإجابة على هذه الإشكالية قسمنا هذه الدراسة إلى مبحثين: المبحث الأول نتناول فيه الأسس الدستورية لمبدأ حرية الإدارة، في حين خصصنا المبحث الثاني مدى تحقق الأسس الدستورية لمبدأ حرية الإدارة.

المبحث الأول: الأسس الدستورية لمبدأ حرية الإدارة

حوّل المؤسس الفرنسي مسألة تحديد مضمون مبدأ حرية الإدارة إلى المشرع، ورغم المخاطر التي يحملها هذا التكليف على إتجاه إرادة المشرع إلى تقييد هذا المبدأ، إنطلاقا من طغيان المصالح والتوجهات السياسية في صياغة النصوص القانونية، خاصة إذا كانت الأغلبية المسيطرة في البرلمان لا تؤمن بفكرة حرية الجماعات الإقليمية، غير أن هذا التكليف صاحبه

¹- BOULOIS(Jean), " Une nouvelle conception institutionnelle de l'administration territoriale. Commentaire des décisions du Conseilconstitutionnel ", AJDA, 20 mai 1982, p 303.

²- علاوي (عبد الخالق)، "مبدأ التدبير الحر للجماعات الترابية وإعداد التراب في ضوء دستور 2011"، الجملة المغربية للإدارة المحلية، عدد 115، مارس، أفريل، 2014، ص 151.

³- BENAKEZOUH (Chabane), "Autour des bases constitutionnelles des collectivités territoriales", RASJEP, N°4, 2003, p 63.

ضمانات تطبيق مبدأ حرية الإدارة: دراسة في الدستور الفرنسي

رقابة مشددة من قبل المجلس الدستوري الفرنسي، هذا الأخير كان له الفضل الكبير في تحديد أسس مبدأ حرية الإدارة. إنطلاقاً من دستور 1958 المعدل والمتمم وإسهامات المجلس الدستوري الفرنسي يتضح أن أسس مبدأ حرية الإدارة يرتكز بالدرجة الأولى على الإقرار للجماعات الإقليمية بحرية الوجود والتصرف في الشؤون المحلية (المطلب الأول)، وإذا كان مبدأ حرية الإدارة يعني الاعتراف للجماعات الإقليمية بحرية التصرف والتقرير في الشؤون المحلية إلا أن ذلك لا ينبغي أن يتعداه إلى جعل هذه الجماعات بمثابة جهات منافسة للدولة، مما يستلزم التعرض لحدود هذا المبدأ (المطلب الثاني).

المطلب الأول: الإقرار للجماعات الإقليمية بحرية الوجود والتصرف في الشؤون المحلية

يتحقق الإقرار الدستوري بالوجود المادي للجماعات الإقليمية من خلال الإعلان الدستوري عن اعتبار هذه الجماعات ضمن مكونات الدولة. يختلف هذا الإعلان أو الإقرار من دولة لأخرى فقد يكون إقراراً مرناً، أو إقراراً جامداً، أو إقراراً مختلطاً وهو الأسلوب الذي تبناه المؤسس الفرنسي (أولاً)، وإلى جانب الإقرار الدستوري بوجود الجماعات الإقليمية فإن مقتضيات مبدأ حرية الإدارة تقتضي أن يكون ممثلو هذه الجماعات منتخبين من طرف الشعب مباشرة، أخذاً بالمبدأ الديمقراطي في تشكيل المجالس المحلية (ثانياً).

أولاً - تبني المؤسس الفرنسي للأسلوب المختلط في الإقرار بوجود الجماعات الإقليمية:

تختلف أساليب الإقرار بوجود الجماعات الإقليمية في دساتير العالم، منها ما يكون مرناً كحالة الدستور السوري الذي نص في مادته 130 على مايلي: "تتكون الجمهورية العربية السورية من وحدات إدارية، ويبين القانون عددها وحدودها واختصاصاتها ومدى تمتعها بالشخصية الاعتبارية واستقلالها المالي والإداري"¹. فالدستور السوري وفقاً لهذه الصياغة لم يقيد حرية المشرع في نوعية أو تقسيم الجماعات الإقليمية المراد إنشائها. إلى جانب الإقرار المرن نجد الإقرار الجامد بعض الدساتير تقيد من حرية المشرع في إنشاء الجماعات المحلية وهي حالة الدستور الإيطالي الذي نص في مادته 114 فقره 1: "تتكون الجمهورية من البلديات والمقاطعات والمدن العاصمية والأقاليم والدولة". من شأن هذه الصياغة تقييد إرادته المشرع بإستحداث أي جماعة إقليمية أخرى خارج ما قرره المادة 114 فقره 1 أعلاه.

بالعودة إلى الدستور الفرنسي لسنة 1958 المعدل والمتمم نجد أنه إختار أسلوباً وسطاً في الإقرار بوجود الجماعات الإقليمية، حيث أنه مزج بين الأسلوب الجامد والمرن، حيث تركزت المادة 72 فقره أولى² من دستور 1958 المعدل والمتمم نوعين من الجماعات الإقليمية وهما:

¹ - http://www.moj.gov.sy/index.php?option=com_content&view=article&id=36:2014-05-24-12-2116&catid=2:syrianlegislation&Itemid=3. Consulté le 16-11-2018.

² - Art. 72-1 de la Constitution française de 1958, modifiée et complétée, Op.cit, dispose: "Les collectivités territoriales de la République sont les communes, les départements, les régions, les =

جماعات إقليمية ذات أصل دستوري وهي: البلديات، المحافظات، الأقاليم، جماعات إقليمية ذات نظام خاص، جماعات إقليمية ماوراء البحار. إلى جانب جماعات إقليمية ذات أصل تشريعي، وهي كل جماعة محلية أخرى منشأة من طرف المشرع. في ذات السياق لم يتمتع المجلس الدستوري على إنشاء هيئات الإقليمية داخل الجماعات الإقليمية المنشأة بموجب القانون، حيث أقر في قراره رقم 82-138 الصادر في 25 فيفري 1982 هذه الإمكانيات¹، وبهذا يلعب المشرع العادي دورا حاسما في تحديد دائرة المخاطبين بمبدأ حرية الإدارة، فهو يستطيع التوسع في تطبيقه عبر إنشاءه لجماعات إقليمية أخرى والتي حتما يشملها هذا المبدأ، كما بإمكانه الإمتناع عن ذلك وبالتالي له أن يضيق من مجال تطبيقه².

ثانيا - أخذ المؤسس الفرنسي بالمبدأ الديمقراطي في تشكيل المجالس المحلية:

يقتضي مبدأ حرية الإدارة أن يكون تشكيل المجالس المحلية ديمقراطيا، بحيث لا مجال لإختيار أي عضو فيها عن طريق التعيين³، وهو الموقف الذي تبناه المؤسس الفرنسي من خلال نص المادة 72 من دستور 1958 المعدل والمتمم، حيث وردت عبارة المجالس المنتخبة مباشرة بعد مبدأ حرية الإدارة، وبذلك فقد أخذ المؤسس الفرنسي بالمبدأ الديمقراطي المتمثل في الإنتخاب كأساس لتشكيل المجالس المحلية. و بغض النظر على الإختلافات الفقهية حول مدى إعتبار عنصر الإنتخاب أحد أركان التنظيم اللامركزي⁴، فإن مبدأ حرية الإدارة يقتضي إستبعاد أي تدخل للسلطة المركزية في تشكيل أعضاء المجالس المحلية، حيث إعتبر المجلس الدستوري الفرنسي في قراره 85-196 الصادر في 8 أوت 1985 أن مبدأ حرية الإدارة يقتضي أن يكون للجهات مجلس منتخب⁵، كما جاء في ذات القرار أنه وفي إطار علاقة هيئات عدم التركيز الإداري بالمجالس المنتخبة فإن تدخل السلطة المركزية لتعيين بعض الموظفين كالأعمال مثلا لا

=collectivités à statut particulier et les collectivités d'outre-mer régies par l'article 74. Toute autre collectivité territoriale est créée par la loi, le cas échéant en lieu et place d'une ou de plusieurs collectivités mentionnées au présent alinéa".

¹- Décision n° 82-138 DC du 25 février 1982, Loi portant statut particulier de la région de Corse. Disponible sur le site: www.conseil-constitutionnel.fr. Consulté le 16-11-2018.

²- حسين عثمان محمد عثمان، الإدارة الحرّة للوحدات المحلية، دراسة مقارنة، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، 2015، ص 34.

³ - نفس المرجع، ص 185

⁴ - إنقسم الفقه بشأن مدى إعتبار عنصر الإنتخاب ركنا من أركان اللامركزية إلى فريقين: الفريق الأول يرى أنه ركن من أركان اللامركزية. للتفصيل حول آراء هذا الفريق يمكن الرجوع على سبيل المثال إلى: الطماوي سليمان، الوجيز في القانون الإداري، دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، القاهرة، 1982، ص 57. عثمان خليل عثمان، اللامركزية ونظام المجالس والمديريات في مصر، دراسة مقارنة، مكتبة سيدي عبد الله وهبة، القاهرة، د. س.ن، ص 36.

⁵- Décision n° 85-196 DC du 8 août 1985, Loi sur l'évolution de la Nouvelle-Calédonie.

ضمانات تطبيق مبدأ حرية الإدارة: دراسة في الدستور الفرنسي

يتنازع مع مبدأ حرية الإدارة، غير أنه يتعين أن تكون سلطة التقرير النهائي في الشؤون المحلية بيد المجالس المنتخبة، فإذا كان ثمة ضرورته يقدرها المشرع لوجود مجالس تنفيذية في بعض أو كل الجماعات الإقليمية فإنه في هذه الحالة ينبغي إخضاعها عضويا ووظيفيا لسلطة المجالس المنتخبة¹. وفي قرار آخر² أكد ذات المجلس على أنه يمتنع على السلطة الإدارية التدخل لإعلان موعد الانتخابات المحلية التكميلية في حالة وفاة أحد أعضاء المجالس المحلية المنتخبة لأن في ذلك إمكانية المساس بمبدأ حرية الإدارة.

ثالثا - تمتع الجماعات الإقليمية باختصاصات فعلية:

إنطلاقا من قرار المجلس الدستوري الفرنسي رقم 241-87 الصادر في 19 جانفي 1987 والذي جاء فيه أنه من أجل تسيير حر، فإن ينبغي للجماعات الإقليمية أن تتمتع بهيئة تداولية منتخبة تتمتع باختصاصات فعلية *attributions effectives*³. فإنه يتضح أن مبدأ حرية الإدارة المعترف به للجماعات الإقليمية يركز على تمتع هذه الأخيرة باختصاصات فعلية الأمر الذي يتطلب البحث في مضمون هذه الاختصاصات (1)، وبغية تطوير أداء الجماعات الإقليمية في ممارسة الاختصاصات المستندة لها عمل المؤسس الفرنسي على إستحداث أساليب جديدة في ممارسة هذه الاختصاصات (2).

1- مضمون الاختصاصات الفعلية المعترف بها للجماعات الإقليمية:

لم ينص الدستور الفرنسي لسنة 1958 المعدل والمتمم على اختصاصات الجماعات الإقليمية، إذ ترك الحرية للمشرع ليقرر ما هي الاختصاصات العائدة لهذه الجماعات، غير أن إغفال المؤسس على تحديد هذه الاختصاصات يجعل من المشرع المتحكم الفعلي في شؤون الجماعات الإقليمية فيقرر ما يشاء لصالحها، مما يجعل مبدأ حرية الإدارة في خطر. تباديا لذلك تدخل المجلس الدستوري عبر قراره 241-87 السالف الذكر ليقيد من حرية المشرع في توزيع الاختصاصات بين الدولة والجماعات المحلية، من خلال التأكيد على أن تكون الاختصاصات المحولة للجماعات الإقليمية اختصاصات فعلية. تكون اختصاصات الجماعات الإقليمية فعلية كما جاء في قرارات المجلس الدستوري اختصاصات دقيقة⁴، تباديا لما يمكن أن يترتب عن غموض الاختصاصات من تداخل الأدوار وتضارب في الجهود وتشتيت للوسائل المالية، وبالتالي عدم معرفة مصدر إتخاذ القرار على المستوى المحلي، ومنه إستبعاد إمكانية تحميل

¹ - حسين عثمان محمد عثمان، الإدارة الحرة للوحدات المحلية، مرجع سابق، ص 239.

² - *Décision n° 87-233 DC du 5 janvier 1988. Loi relative aux élections cantonales Disponible sur le site: www.conseil-constitutionnel.fr. Consulté le 16-11-2018.*

³ - *Décision n° 87-241 DC du 19 janvier 1988, Loi portant statut du territoire de la Nouvelle-Calédonie. Disponible sur le site: www.conseil-constitutionnel.fr. Consulté le 16-11-2018.*

⁴ - *Décision n° 90-274 DC du 29 mai 1990. Disponible sur le site: www.conseil-constitutionnel.fr. Consulté le 16-11-2018.*

المسؤولية لطرف معين في حالة التقصير أو الفشل. كما ينبغي أن تساهم هذه الاختصاصات في تحقيق المصلحة العامة¹.

في ذات السياق ينبغي الإشارة إلى أن المادة 72 فقره 2 من دستور 1958 المعدل والمتمم أكدت على تمتع الجماعات الإقليمية بحرية الإدارة لممارسة اختصاصاتها *de leurs competences* وهو إقرار صريح بخصوصية الاختصاصات المنوطة بالجماعات الإقليمية، فالشؤون المحلية أو ما يصطلح عليه بالمصالح المحلية المتميزه تختلف عن الشؤون الوطنية أو القومية بالرغم من عدم توصل الفقه لتحديد مضمون دقيق لمصطلح الشؤون المحلية²، إلا أن المتفق عليه حسب الأستاذ *RIVERO (Jean)* أن الاعتراف بوجود شؤون محلية متميزه عن الشؤون الوطنية هي الدعامة الأولى للامركزية³. على النقيض من ذلك يرتبط مصطلح الشؤون العمومية بالمصالح التي تهم عامة المواطنين، إضافة لإرتباطه عموما بالإدارة العمومية وليس بالجماعات الإقليمية.

2- إستحداث المؤسسة الفرنسي لأساليب جديدة لتمكين الجماعات الإقليمية من ممارسة اختصاصاتها:

تعد عملية توزيع الاختصاصات بين الدولة والجماعات المحلية من المواضيع التي لازالت تثير إشكاليات كبيرة⁴، وبحسب إجتهد المجلس الدستوري الفرنسي فإن القانون وحده من يحدد كيفية التوزيع الأفقي للإختصاصات بين الدولة والجماعات الإقليمية⁵.

كرسّ المشرع الفرنسي إلى وقت طويل الأسلوب العامضي توزيع الاختصاصات *La clause générale de compétence*. يرتكز هذا الأسلوب على إكتفاء المشرع على وضع نصوص عامة دون تحديد مسبق ودقيق لِمجال إختصاص الجماعات الإقليمية طبقا لقاعده: "كل ما يخرج عن إختصاص السلطة المركزية فهو من إختصاص الجماعات الإقليمية"، وهو حسبالأستاذ *PONTIER*: " ترجمة قانونية لقدرة الجماعات المحلية على التدخل"⁶. إلا أن المشرع الفرنسي بدأ في التراجع عن إعتقاد هذا الأسلوب منذ التعديل الدستوري لسنة 2003 كونه لم يعد بإمكانه مسايرة التحولات التي تعرفها إختصاصات الجماعات الإقليمية، وحسب الأستاذ *Jean*

¹- *décis n° 2000-436 DC du 7 déc. 2000, Disponible sur le site:www.conseil-constitutionnel.fr . Consulté le 16-11-2018.*

²- للتفصيل أكثر حول مختلف التعاريف والأراء حول فكرة التمييز بين الشؤون المحلية والوطنية راجع: الحمداني سامي، الإدارة المحلية وتطبيقها والرقابة عليها، الطبعة الأولى، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة، 2014، ص 112 وما بعدها.

³- *RIVERO (Jean)*, *Droit administratif*, Dalloz, Paris, 1971, p286.

⁴- *BRISSON (Jean-François)*, *Les transferts de compétences de l'État aux collectivités locales*, *Droit administratif*, édition L'Harmattan, Paris, 2008, p8.

⁵- *décis n° 90-274 DC du 29 mai 1990. Loi visant la mise en oeuvre du droit au logement, JO 1er juin 1990, p. 6518. Disponible sur le site:www.conseil-constitutionnel.fr . Consulté le 16-11-2018.*

⁶- *PONTIER (Jean -Marie)*, " *Semper Manet Sur une clause générale de compétence* ", *RDP N° 2*, 1984, p 1443.

ضمانات تطبيق مبدأ حرية الإدارة: دراسة في الدستور الفرنسي _____
MariePONTIER فإن من أسباب فشل هذا الأسلوب هو عدم دقته ما إستوجب تدخلا مستمرا
من المشرع لإعادة النظر في العديد من إختصاصات الجماعات الإقليمية. تتمثل هذه الأساليب
المستخدمة في الأسلوب التجريبي في ممارسة الإختصاصات(أ)، وأسلوب التفريع (ب).

أ- الأسلوب التجريبي في ممارسة الإختصاصات:

يمكن للجماعات الإقليمية أن تتخذ قرارات تنظيمية مخالفة للقوانين والأنظمة في
مجال إختصاصاتها وذلك على سبيل التجربة طبقا للفقرة 4 من المادة 72 من الدستور التي
جاء نصها كالآتي: " وفق الشروط المنصوص عليها في القانون العضوي وعندما لا يكون هناك
مساس بالشروط الأساسية لممارسة حرية عامة أو حق دستوري مضمون، يمكن للجماعات
الإقليمية أو مجموعاتها متى حولها القانون أو التنظيم بحسب الحالة أن تخالف على سبيل
التجربة ومدد محدده القواعد التشريعية أو التنظيمية التي تحكم ممارسة إختصاصاتها"¹.
إضافة للمادة 37-1 من الدستور التي نصت على مايلي: " يمكن للقانون أو التنظيم أن يتضمن
لغاية محدده ومدد محدده مقتضيات ذات طبيعة تجريبية". يتضح من خلال المواد أعلاه أن
المؤسس الفرنسي قد أحاط الأسلوب التجريبي بجملة من الضوابط تتمثل في:

- أن يكون هناك نص يخول للجماعات الإقليمية ممارسة إختصاص محدد ومدد
محدده.
- أن تكون ممارسة هذا الإختصاص على سبيل التجربة فقط ومدد خمسة (5) سنوات،
على أن يتم تعميمه في حالة ثبوت فائدته.
- أن يكون هناك مجال لممارسة الأسلوب التجريبي إذا كان من شأنه المساس بحرية
عامة أو حق دستوري.

يمارس الأسلوب التجريبي بموجب طلب تقدمه الجماعة الإقليمية إلى ممثل الدولة
الذي يحيله بدوره للوزير المكلف بالجماعات الإقليمية ليتم دراسته من طرف الحكومة والتأكد
من توافر كافة الشروط والإمكانيات اللازمة لمباشرة الإختصاص موضوع الطلب وفي حالة

¹ - ورد النص باللغة الفرنسية كالآتي:

"Dans les conditions prévues par la loi organique, et sauf lorsque sont en cause les conditions essentielles d'exercice d'une liberté publique ou d'un droit constitutionnellement garanti, les collectivités territoriales ou leurs groupements peuvent, lorsque, selon le cas, la loi ou le règlement l'a prévu, déroger, à titre expérimental et pour un objet et une durée limités, aux dispositions législatives ou réglementaires qui régissent l'exercice de leurs compétences".

- للتفصيل أكثر حول موضوع الأسلوب التجريبي راجع:

- DURAND (Florence Crouzatier), " Réflexions sur le concept d'expérimentation législative (à propos de la loi constitutionnelle du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République)", *Revue française de droit constitutionnel*, N° 56, 2003/4, pp.675 – 695.

الموافقة يصدر مرسوم يتضمن كافة الإختصاصات المسموح بمباشرتها على سبيل التجربة والمدء المحدد ذلك. يمكن في حالة الرفض الطعن في ذلك المرسوم أمام الجهات القضائية المختصة¹.

ب- أسلوب التفريع في ممارسة الإختصاصات:

جاء تكريس المؤسس الفرنسي مبدأ التفريع *Principe de subsidiarité* بطريقة ضمنية في الفقرة 2 من المادة 72 من دستور 1958، حيث نصت على مايلي: " للجماعات الإقليمية أهلية (*Vocation*) لإتخاذ القرارات من أجل مجموع الإختصاصات التي يمكن أن تنفذ بشكل أفضل على مستواها"². هذا ويعتبر أسلوب التفريع من أحدث الأساليب المعتمد في توزيع الإختصاصات بين الدولة والجماعات المحلية يقوم على فكره ممارسة الإختصاصات وفقا لمبدأ الكفاءة³، وإعادة تنشيط علاقة الدولة بالجماعات المحلية⁴ من خلال إرساء التضامن والتعاون بينها لتحقيق التنمية، إذ أن الجماعة المحلية التي لا تسمح لها إمكانياتها بمباشرة إختصاص ما تتخلى عنه لجماعة أخرى تكون أقدر على إنجازه.

المطلب الثاني: حدود مبدأ حرية الإدارة

يبدو مبدأ حرية الإدارة عموما وحسب إجتهدات المجلس الدستوري الفرنسي بمثابة حرية معترف بها للجماعات الإقليمية⁵، هذه الحرية ترتكز أساسا على حرية الجماعات الإقليمية في التصرف من خلال الإعتراف لها بسلطة إتخاذ القرار، غير أن هذه الحرية لا ينبغي أن تكون مطلقة، إذ أن مبدأ حرية الإدارة لا يعني تمتع الجماعات الإقليمية بحرية الحكم (أولا)، إلى جانب ذلك وحفاظا على مبدأ وحدة الدولة وعدم قابليتها للتجزئة جعل ممارسة الجماعات الإقليمية لإختصاصاتها تحت رقابة قضائية (ثانيا)، وفي ظل تزايد الإهتمام بمبدأ حرية الإدارة في الأوساط الفرنسية على إثر إعتبار مجلس الدولة الفرنسية هذه الحرية بمثابة حرية أساسية فإنه يكون من المفيد البحث في مدى إعتبارها كذلك (ثالثا).

¹-DANTONEL-COR (Nadine), *Droit des collectivités territoriales*, 3^{ème} édition, Bréal, Paris, 2007, p149.

²- ورد النص باللغة الفرنسية كالآتي:

"Les collectivités territoriales ont vocation à prendre les décisions pour l'ensemble des compétences qui peuvent le mieux être mises en oeuvre à leur échelon".

³-Hubert Alcaraz, « Le principe de libre administration des collectivités territoriales dans la jurisprudence constitutionnelle après la révision constitutionnelle du 28 mars 2003 », *RFDA*, 2009, p.497

⁴- BERRI (Nouridine), "Le principe de subsidiarité: Un principe malmené dans les pays du Maghreb", *Communication au colloque international de Guelma: "Etat territorial, décentralisation et gouvernance locale. L'expérience des pays du Maghreb"*; Université 8 Mai 1945, Guelma, les 27 et 28 Avril 2015, p 14.

⁵- علاوي عبد الخالق، "مبدأ التدبير الحر للجماعات الترابية واعداد التراب في ضوء دستور 2011"، مرجع سابق، ص 152.

أولاً - حرية إدارة وليس حرية حكم؛

كرّست المادة الأولى فقره 1 من دستور 1958 المعدل والمتمم مبدأ وحدّ الدولة الفرنسية وعدم قابليتها للتجزئية، مع تأكيدها على أن التنظيم الإداري للدولة الفرنسي يقوم على اللامركزية¹. يقصد بمبدأ وحدّ الدولة وحدّ السلطة المعيارية، التي تعني وحدّ السلطة السياسية للدولة، هذه الأخيرة تقوم على وحدانية ممارسة السيادة².

لا يعني مبدأ حرية الإدارة جعل الجماعات الإقليمية بمثابة دويلات داخل الدولة الموحدّة، على هذا النحو لا يمكن تصور وجود أطراف متعدّدة يمارسون كل أو جزء من السيادة، كما ينصرف هذا المفهوم إلى عدم الاعتراف للجماعات الإقليمية بممارسة الاختصاصات الموكلة للدولة صاحبة السيادة، وهو ما أكده المجلس الدستوري الفرنسي في قراره رقم 83-160 الصادر في 19 جويلية 1983 حول قيام الحكومة الفرنسية بإبرام إتفاق ضريبي بينها وبين إقليم كاليدونيا، إذ أنه أعلن عدم دستورية هذا الإتفاق بالنظر إلى عدم تمتع إقليم كاليدونيا بصفة الدولة، فحسب المجلس الدستوري الفرنسي فإنّ هذا النوع من الإتفاقات يبرم بين دولتين ذات سيادة.

غير أنّ مفهوم الدولة الموحدّة لا ينفي وجود جماعات إقليمية منفصلة نسبياً عن الدولة، تمارس في إطارها بعض السلطة العامة³، مع وجوب إخضاعها لنوع من الرقابة ضماناً لحماية مبدأ وحدّ الدولة عدم قابليتها للتجزئة، لهذا الغرض وتجنباً لأي توسع في مفهوم مبدأ حرية الإدارة فإنّ المجلس الدستوري تدخل مرة أخرى في قراره رقم 82-137 الصادر في 25 فيفري 1982⁴ ليوضح الحد الأقصى لهذا المبدأ، حيث جعل عدم المساس باختصاصات الدولة. وإذا كان الحديث عن إستحالة تصور تنافسية بين اللامركزية ومبدأ وحدّ الدولة، فإنه بالنتيجة وحسب ما ذهب إليه الأستاذ Jean-Marie Pontier يؤدي إنعدام اللامركزية في الدولة إلى إندثار هذه الأخيرة، فالجماعات الإقليمية المخاطبة بهذا التنظيم الإداري هي من تتولى تنفيذ السياسات العمومية المحلية⁵.

¹-Art. 1-1 de la Constitution française de 1958, modifiée et complétée, Op.cit, dispose: « La France est une République indivisible, laïque, démocratique et sociale. Elle assure l'égalité devant la loi de tous les citoyens sans distinction d'origine, de race ou de religion. Elle respecte toutes les croyances. Son organisation est décentralisée ».

²-Michel VERPEAUX, " L'unité et la diversité dans la République", Les nouveaux-cahiers-du-conseil constitutionnel, No 42, 2014, p8.

³ - حسين عثمان محمد عثمان، الإدارة الحرة للوحدات المحلية، مرجع سابق، ص 37.

⁴-Décision n° 82-137 DC du 25 février 1982, Loi relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions. Disponible sur le site: www.conseil-constitutionnel.fr. Consulté le 16-11-2018.

⁵- PONTIER (Jean -Marie), "Compétences locales et politiques publiques" , Revue française d'administration publique, 2012/1, n° 141, p20.

ثانيا - جعل ممارسة الجماعات الإقليمية لإختصاصاتها تحت رقابة قضائية؛

يجب الاعتراف أن اللامركزية الإدارية تجد حدودا في القواعد الدستورية المتعلقة باختصاصات أجهزة الدولة، ويمكن تفسير ذلك بكون الجماعات الإقليمية لا يمكن أن تستقل تماما بالكامل عن الدولة¹، الأمر الذي يتحقق من خلال ضرورة إخضاع أعمالها لرقابة قضائية. وهو التوجه الذي كرّسه المادة 72 فقره 7 من دستور 1958 المعدل والمتمم بنصها: " يتولى ممثل الدولة على مستوى الجماعات الإقليمية بالجمهورية بإعتباره ممثل كل عضو في الحكومة تحقيق المصالح الوطنية والرقابة الإدارية واحترام القوانين".

فالمادة 72 فقره 7 أعلاه حددت بدقة دور ممثل الدولة على المستوى المحلي *Lepréfets*، فدوره إذن هو: ضمان تنفيذ القوانين بأوسع معانيه، ورعاية المصالح العامة للدولة، وبذلك تم التخلي نهائيا عن كل أشكال الرقابة الوصائية التي كانت سائدة في فرنسا لعقود طويلة، أين كان ممثل الدولة يتمتع ليس فقط بسلطة رقابة مشروعية أعمال الجماعات الإقليمية، بل حتى رقابة ملائمة القرارات المتخذة من طرفها وهو ما حولها لشكل من أشكال التحكم والإشراف على شخص معنوي عاجز عن ممارسة شؤونته²، في هذا الصدد أوضح المجلس الدستوري من خلال قراره رقم 91-290 الصادر بتاريخ 9 ماي 1991 بأن حرية الإدارة تقتضي فيما يخص علاقة الهيئات المنتخبة بغير المنتخبين داخل الهيئة المحلية أن يكون تسيير هذه الأخيرة من إختصاص الهيئة المنتخبة، وبذلك فإنه يجوز للأشخاص غير المنتخبين داخل الهيئة المحلية التمتع بسلطات تنفيذية مادام أنهم خاضعين للهيئة المنتخبة عضويا ووظيفيا³.

يعتبر التحول في مفهوم الرقابة الممارسة على أعمال الجماعات الإقليمية تطور مهم في مسار تعزيز مبدأ حرية الإدارة، فالرقابة القضائية المكرسة بنص الدستور والتي تهدف إلى ضمان تطبيق القانون والحفاظ على مقتضيات المشروعية حتما سيكون لها أثر كبير في تعزيز سلطات الجماعات الإقليمية في إتخاذ القرار وتنفيذه.

إلى جانب تكريس الدستور الفرنسي للرقابة القضائية على أعمال الجماعات الإقليمية والتي تعتبر نقطة تحول هامة في مسار تدعيم حرية تصرف الجماعات الإقليمية، فإنه كرّس مبدأ آخر لا يقل أهمية عن هذا التحول يتمثل في منع ممارسة أي شكل من أشكال الوصاية بين جماعة إقليمية على أخرى، حيث جاء في نص المادة 72 فقره 5: " لا يمكن لأي جماعة

¹ - اليعقوبي محمد، " الأسس الدستورية للامركزية والجهوية المتقدمة بالمغرب"، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، العدد 137، نوفمبر دجنبر، ص 25.

² - عبد العالي عدنان، "مقاربة دستورية لحدود ومضمون مبدأ التدبير الحر: الجهة نموذجا" المجلة المغربية للقانون الإداري والعلوم الإدارية، عدد مزدوج، 3/2، 2017، ص 144.

³ - *Décision n° 91-290 DC du 9 mai 1991, Loi portant statut de la collectivité territoriale de Corse*, <http://www.conseil-constitutionnel.fr.Consulté le 09-06-2017>

ضمانات تطبيق مبدأ حرية الإدارة: دراسة في الدستور الفرنسي _____
إقليمية ممارسة وصاية على جماعة إقليمية أخرى...¹ . يكرّس هذا المبدأ المساواة والحرية في ممارسة الاختصاصات بين مختلف فئات الجماعات الإقليمية بغض النظر عن حجمها ونطاق ممارسة اختصاصاتها، فلا يمكن طبقاً لهذا المبدأ على سبيل المثال للجهات أن تلعب دور المراقب على أعمال البلديات، غير أن المؤسس أشار من خلال نص المادة 72 فقره 5 إلى إمكانية تولي جماعة إقليمية معينة مهام التنسيق في إنجاز بعض المشاريع التنموية وهو ما يصطلح عليه في القانون الإداري الفرنسي *chef de file*² . تعزز هذا المسعى بقرار مجلس الدولة الفرنسي الصادر في 12 ديسمبر 2003 والذي أكد من خلاله أن قرارات قبول أو رفض جماعة إقليمية معينة منح إعانة مالية لجماعة إقليمية أخرى ليست مبرراً لممارسة الوصاية عليها³ .

ثالثاً - مدى اعتبار مبدأ حرية الإدارة حرية أساسية؟

طرحت مسألة اعتبار مبدأ حرية الإدارة بمثابة حرية أساسية بمناسبة قرار مجلس الدولة الفرنسي الصادر بتاريخ 18 يناير 2001 والمتعلق ببلدية *Commune de Venelles*⁴ . وعلى عكس مجلس الدولة الذي كان واضحاً في مسألة اعتبار مبدأ حرية الإدارة بمثابة حرية أساسية، فإنه على النقيض من ذلك لم يكن للمجلس الدستوري موقف واضح في هذا الخصوص، وحتى قراره رقم الذي كرّس من خلاله مبدأ المساواة بين الأشخاص المعنوية والطبيعية لا يمكن أن يفهم منه أنه إقرار ضمني باعتبار مبدأ حرية الإدارة حرية أساسية.

فعلى مستوى النصوص ظهر مصطلح حرية في موضعين: الأول جاء بصيغة *Librement* في نص المادة 72 من دستور 1958 المعدل والمتمم، الثاني ورد بصيغة *Liberté* في القانون رقم 809-2004 الصادر بتاريخ 13 أوت 2004 المتعلق بالبحريات والمسؤوليات المحلية⁵ .

فقها عرفت مسألة اعتبار مبدأ حرية الإدارة حرية أساسية نقاشاً محتدماً بين من يرى بإستحالة تمتع الأشخاص المعنوية ببحريات أساسية شأنها في ذلك شأن الأشخاص الطبيعية، ذلك أن طبيعة الشخص المعنوي تختلف عن طبيعة الشخص المعنوي، فلا يمكن مثلاً

¹ - جاء النص باللغة الفرنسية كالتالي:

"Aucune collectivité territoriale ne peut exercer une tutelle sur une autre".

² - جاء في نص المادة 5-72 ما يلي:

"Cependant, lorsque l'exercice d'une compétence nécessite le concours de plusieurs collectivités territoriales, la loi peut autoriser l'une d'entre elles ou un de leurs groupements à organiser les modalités de leur action commune".

- للتفصيل أكثر حول الموضوع راجع:

LAETITIA Janico , "La fonction de collectivité chef de file", *RFDA*, 2014, p 472.

³ - D.C.E.F, Du 12-12-2003, n° 236442. <http://www.conseil-etat.fr/Consulté le 19-11-2018>

⁴ -La représentation des collectivités territoriales, disponible sur le site:

https://www.senat.fr/role/fiche/coll_loc.html#c629437.

⁵ -Loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, <https://www.legifrance.gouv.fr>. Consulté le 16-12-2017.

لشخص معنوي طلب اللجوء السياسي الذي هو بمثابة حرية أساسية، وهو موقف الأستاذان FAVOREU Louis و André ROUX¹، غير أنهما لم يعارضا فكره إعتبار مبدأ حرية الإدارة حرية دستورية من شأنها تقييد حرية المشرع.

في حين إعتبر الأستاذ Louis FAVOREU أن النص الدستوري على مبدأ حرية الإدارة يشكل إعلانا عن ميلاد حرية أساسية محلية مكفولة دستوريا، ليس فقط في مواجهة الدولة بسائر هيئاتها، ولكن أيضا في مواجهة الأشخاص العامة الأخرى، لذلك يتعين على البرلمان قصر إختصاصه في التشريع في مجال الإدارة المحلية على مجرد التنظيم فقط إذ لا مجال له للإنتقاص منها أو إلغائها².

وإذا كان حسم هذا الجدال لا يعود لنا كونه يتعلق بمسألة أثيرت في القانون المقارن، إلا أنه يمكن إنطلاقا من إجتهدات المجلس الدستوري ومجلس الدولة إعتبار مبدأ حرية الإدارة بمثابة حرية معترف بها للجماعات الإقليمية قصد تمكينها من التصرف والتقرير في شؤونها المحلية، كما يبدو مبدأ حرية الإدارة يتخذ عدو أوجه ويشمل عدو عناصر لا يمكن الفصل بينها، كحرية تسيير الموظفين على مستوى الجماعات الإقليمية، حرية التعاقد، حرية إتخاذ قرارات مباشرة النفاذ، حرية تحصيل الضرائب وانفاقها... الخ، وبالتالي لا يمكن إعتبار مبدأ حرية الإدارة بمثابة حرية خارج هذه الأوجه، وبذلك فهي كما عبر عنها الأستاذ أمين الصمعي أنها تشكل محور Axe³.

المبحث الثاني: ضمانات تكريس مبدأ حرية الإدارة

لا يكفي التنصيص في الوثيقة الدستورية على تمتع الجماعات الإقليمية بحرية الإدارة بالجزم بتمتعها بحرية التقرير النهائي لشؤونها المحلية بعيدا عن أي إشراف مركزي، لذلك فإن النصوص التشريعية والتنظيمية المتعلقة بالتنزيل الدستوري لمبدأ حرية الإدارة تبقى في غاية الأهمية⁴، من حيث أنها توفر الضمانات الكافية لحماية مبدأ حرية الإدارة. تتمثل هذه

¹-FAVOREU(Louis), ROUX (André): « La libre administration des collectivités territoriales est-elle une liberté fondamentale? », Les nouveaux-cahiers-du-conseil constitutionnel, N° 12, Mai 2002. Article électronique disponible sur le site: <http://www.conseil-constitutionnel.fr/Consulté> le 08-09-2016.

² - نشير إلى أن رأي الأستاذ FAVOREU (Louis) لم يكن في سياق التعليق على قرار مجلس الدولة وإنما كان بمثابة وجهة نظر منه. أنظر في ذلك:

- FAVOREU (Louis), "Libertés publiques et libertés universitaires: Les décisions du conseil constitutionnel du 20 Janvier 1984 ", RDP, N°1, 1984, p 687.

³ - الصمعي أمين، "مبدأ التدبير الحر للجماعات الترابية حرية أساسية؟: الإشكالات المتوقعة على ضوء التجارب المقارنة"، مجلة المنارة للدراسات القانونية والإدارية، عدد 21، 2017، ص 43.

⁴ - عدنان عبد العلي، مقارنة دستورية لحدود ومضمون مبدأ التدبير الحر: الجهة نموذجا، مرجع سابق، ص 146.

ضمانات تطبيق مبدأ حرية الإدارة: دراسة في الدستور الفرنسي
الضمانات في تمتع الجماعات الإقليمية بوسائل قانونية (المطلب الأول)، وبوسائل مادية (المطلب الثاني).

المطلب الأول: تمتع الجماعات الإقليمية بالوسائل القانونية

تتمثل الوسائل القانونية التي ينبغي الاعتراف بها للجماعات الإقليمية حماية لحريتها في الإدارة في ضمان تمثيلها في مجلس الشيوخ (أولا)، إلى جانب الاعتراف لها بسلطة تنظيمية محلية (ثانيا)، فضلا عن تمتعها بسلطة تعاقدية (ثالثا).

أولا - ضمان تمثيل الجماعات الإقليمية في مجلس الشيوخ:

تفترض الديمقراطية المحلية في صورتها الواسع وجود آليات تتيح للسلطات اللامركزية المشاركة في إتخاذ القرار على المستوى الوطني¹، وهو الهدف الذي حاول المؤسس الفرنسي تحقيقه من خلال تكريسه للمكانة الدستورية للجماعات الإقليمية، حيث عمل على حجز مكانة هامة لها ضمن مكونات مجلس الشيوخ الذي يمثل الغرفة التشريعية الثانية في مؤسسة البرلمان الفرنسي، وهو طبقا لنص المادة 24 من دستور 1958 المعدل والمتمم: " يكفل تمثيل الوحدات الإقليمية للجمهورية". الأمر الذي يمكنها من لعب دور أساسي وتساهمي في ترقية التشريع الوطني المتعلق بالجماعات الإقليمية.

يتم إنتخاب الأعضاء الممثلون للجماعات الإقليمية على مستوى مجلس الشيوخ عن طريق نظام الإقتراع العام المباشر، هذا ويعتبر تمثيل الجماعات الإقليمية على مستوى مجلس الشيوخ تمثيل كلي وليس منفرّد، بمعنى أن الجماعات الإقليمية الممثلة في هذا المجلس يتم تمثيلها بصفة كلية أو كمجموعة كاملة دون تقسيم أو تمييز، وهو ما يتوافق مع الطبيعة الموحدّة للدولة الفرنسية على عكس تمثيل الولايات في الدول الإتحادية كالولايات المتحدة الأمريكية فإنّ تمثيلها يكون تمثيلا للوحدات المكونة في حد ذاتها²، هذا ما أكدّه المجلس الدستوري في قراره رقم 290-91 الصادر بتاريخ 9 ماي 1991 حول المركز القانوني لإقليم كورسيكا³.

يلعب مجلس الشيوخ دورا مهما في حماية مبدأ حرية الإدارة، وذلك من خلال الآليات الرقابية التي يتمتع بها، فمجلس الشيوخ الفرنسي لطالما كان مدافعا عن حرية الجماعات الإقليمية ضد نزعة السلطات المركزية في تقوية نظام المركزية الإدارية على حساب

¹ - بكور عبد اللطيف، كجي حسنة، "الآليات الدستورية والقانونية للتدبير التشاركي للشأن العام المحلي"، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد مزدوج، 134-135، ماي، غشت، 2017، ص 19.

² - بن عيسى نصيرة، "دور مجلس الأمة الجزائري في تعزيز المركز القانوني للجماعات المحلية على ضوء التعديل الدستوري ل 06 مارس 2016"، المجلة النقدية للقانون والعلوم السياسية، عدد 1، 2018، ص 273.

³ - *Décision n° 91-290 DC du 9 mai 1991.Loi portant statut de la collectivité territoriale de Corse.*

اللامركزية¹، بداية بدوره الأولي في دراسة كافة مشاريع القوانين المتعلقة بالجماعات الإقليمية²، كما قام مجلس الشيوخ من خلال رئيسه سنة 2000 بإقتراح مشروع قانون يتعلق بحرية الإدارة واستقلاليتها المالية إلا أنه لم يتم التصويت عليه، ليتم سنة 2002 إقتراح تعديل الدستور، وهو ما تم فعلا من خلال إصدار القانون الدستوري رقم 276-2003 الصادر في 28 مارس 2003.

إلى جانب دوره في حماية مبدأ حرية الإدارة من خلال الأليات الرقابية المتاحة له منها (لجان التحقيق، إعداد التقارير، الأسئلة الشفوية والكتابية، فضلا عن اللجان الإستعلامية التي تم إنشائها سنوات 1983، 1984، 1991، 1998، وهذا بغية الإطلاع عن قرب عن مدى تطبيق الأحكام المتعلقة بتقوية اللامركزية...إلخ)³.

ثانيا - السلطة التنظيمية للجماعات الإقليمية: التجسيد العملي لخصوصية الشؤون المحلية:

شكل موضوع السلطة التنظيمية المعترف بها للجماعات الإقليمية بموجب المادة 72 من الدستور الفرنسي لسنة 1958 المعدل والمتمم، والتي جاء فيها: " تتولى مجالس منتخبة إدارة هذه الجماعات بحرية وتتمتع بسلطة تنظيمية لممارسة إختصاصاتها وفق الشروط التي يحددها القانون". نقطة خلاف بين مختلف الأراء الفقهية، حيث يرى فريق منهم أن الإعتراف للجماعات الإقليمية بسلطة تنظيمية من شأنه تشتيت مصادر القاعد القانونية في الدولة الموحدة، وهو موقف الأستاذ *Louis FAVOREU*⁴، إلى جانبه نجد الأستاذ *Bertrand FAURE* الذي يرى إستحالة وجود مشرعين في دولة موحدة، وهي الحالة التي تتحقق حسبه في حالة الإعتراف للجماعات الإقليمية بسلطة تنظيمية⁵.

على النقيض من ذلك نجد فريق من الفقهاء يرى أن الإعتراف للجماعات الإقليمية بسلطة تنظيمية يشكل تعريزا لمبدأ حرية الإدارة، إذ يرى الأستاذ *SCHOETTL (Jean-Eric)* أن مبدأ حرية الإدارة المحلية لا يمكن أن يكتمل إلا بالإعتراف للجماعات المحلية بسلطة تنظيمية حيث يقول في هذا الشأن: " بأن اللامركزية لا يمكن إختزالها في ممارسة الجماعات الإقليمية لعمليات مادية وإبرام عقود واتخاذ قرارات إنفرادية، فممارسة الإختصاصات المخولة لها يجب أن يتبعها وضع قواعد عامة من طرف هذه الجماعات"⁶.

¹- *La représentation des collectivités territoriale, disponible sur le site: https://www.senat.fr/role/fiche/coll_loc.html#c629437. Consulté le 20-11-2018.*

²- *Voir l'article 39 de la constitution française de 1958, modifiée et complétée, Op.cit.*

³- *La représentation des collectivités territoriale, Op.cit.*

⁴- *Louis FAVOREU, "Décentralisation et constitution", RDP, Septembre- Octobre, 1982, p1276.*

⁵- *FAURE (Bertrand), "Existe-t-il un pouvoir local » en droit constitutionnel français ?", RDP, Novembre - Décembre, N°6, 1996, p1539.*

⁶- *SCHOETTL (Jean-Eric), "Le Conseil Constitutionnel et le statut de la Corse ", AJDA, février, 2002, p 100.*

ضمانات تطبيق مبدأ حرية الإدارة: دراسة في الدستور الفرنسي

تعتبر السلطة التنظيمية للجماعات الإقليمية سلطة ثانوية *Résudial* وليست سلطة أصلية، وهي بذلك لا تشكل مجالاً تنظيمياً منافساً للسلطة التنظيمية المعترف بها للسلطة الوطنية، فإذا كانت هذه الأخيرة سلطة أصلية مستمدة من نص الدستور¹، فضلاً على أنها تمارس في نطاق جغرافي يشمل كافة الإقليم الفرنسي، بينما السلطة التنظيمية المعترف بها للجماعات الإقليمية هي سلطة ثانوية وتمارس في نطاق جغرافي محدود ومحدوده النطاق، تجد مصدرها في النص التشريعي الذي يخولها هذه السلطة²، إلى جانب ذلك فهي متعلقة فقط بالإختصاصات المسندة للجماعات الإقليمية.

يعبر إستاد الدولة للجماعات الإقليمية سلطة تنظيمية عن ظهور مراكز جديد للتقرير بكل ما تحمله الكلمة من معنى سلطوي، وليس فقط للتنفيذ³، وبذلك لا تجبر الجماعات الإقليمية على إنتظار ما تصدره السلطة المركزية من تنظيمات في مجال شؤونها المحلية والتي تختلف عن الشؤون الوطنية أو القومية. كتنظيم مرافقها العامة، وتسيير مواردها البشرية على سبيل المثال، وهو التوجه الذي دعمه المجلس الدستوري الفرنسي في قراره رقم قراره 83-168 الصادر في 20 جانفي 1983⁴ أن سلطة التعيين على مستوى الجماعات الإقليمية تمارس من طرف رؤساء مجالسها المنتخبة.

ثالثاً - السلطة التعاقدية للجماعات الإقليمية:

على إعتبار الجماعات الإقليمية أشخاصاً معنوية عامة، إعترف لها الدستور بحرية الإدارة، فإنه يصبح من اللازم تمتعها بسلطة تعاقدية تمكنها من تفعيل حريتها في التصرف والتقرير.

أدى إغفال المؤسس الفرنسي النص صراحة على تمتع الجماعات الإقليمية بحرية تعاقدية إلى ظهور نقاش فقهي حول مدى تمتع الأشخاص المعنوية العامة بحرية تعاقدية، وما غذى هذا النقاش هو إجماع المجلس الدستوري عن الفصل في هذه المسألة، وهذا إلى غاية سنة 1998 أين تدخل مجلس الدولة الفرنسي عبر قراره رقم 138650 الصادر بتاريخ 28 جانفي 1998، معتبراً من خلاله الحرية التعاقدية للجماعات الإقليمية أحد "المبادئ الأساسية للقانون" « *Principe général du droit* »⁵.

¹ - Art. 21-1 de la constitution française, Op.cit.

² - Michel VERPAEUX, " Le pouvoir réglmantaire locale entre unicité et diversité, in Droit constitutionnel local", Economica, Paris, 1999, p34.

³ - السراجي المكي، "دراسة نقدية للسلطة التنظيمية الممنوحة للجماعات الترابية"، الجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 134-135، ماي، غشت، 2017، ص 164.

⁴ - Décision n° 83-168 DC du 20 janvier 1984, Loi portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale

⁵ - D.C.E.F, Du 28-01-1998, n° 138650. <http://www.conseil-etat.fr>. Consulté le 19-11-2018.

أما المجلس الدستوري فلم يكن له موقف إلى غاية سنة 2006 وذلك في قراره رقم الذي أعطى من خلاله لحرية الجماعات الإقليمية في التعاقد قيمة دستورية، حيث اعتبر أن تعاقد الجماعات الإقليمية مع شركة غاز فرنسا بالرغم من كونها شركة خاصة يحقق مصلحة عامة، وهذا ردا على تحفظات بعض نواب البرلمان الفرنسي.

ومن بين مظاهر تمتع الجماعات الإقليمية بسلطة التعاقد هي إمكانية إبرامها للصفقات العمومية شأنها في ذلك شأن السلطة المركزية¹، كما يمكنها إبرام اتفاقيات تعاون لامركزي مع نظيرتها من الجماعات الإقليمية الأجنبية².

المطلب الثاني: تمتع الجماعات الإقليمية بالوسائل المادية

يمثل مبدأ حرية الإدارة أحد أهم مظاهر الأخذ بالتنظيم اللامركزي في بعدها الحكاماتي، حيث يخول هذا المبدأ للمنتخبين المحليين سلطة التداول بصفة ديمقراطية في الشؤون المحلية، فضلا عن تمكينهم من سلطات فعلية للتقرير والتنفيذ، غير أن هذا المبدأ يبقى غير كاف في ظل إفتقار الجماعات الإقليمية لوسائل مادية لممارسة اختصاصاتها. تتمثل هذه الوسائل في الإستقلالية المالية للجماعات الإقليمية (أولا)، وإذا كانت الإستقلالية المالية للجماعات الإقليمية مهمة فإن مشاركة المواطن في تسيير شؤونه المحلية تبقى عاملا مهما في تدعيم حرية إدارة الجماعات الإقليمية (ثانيا).

أولا - الإستقلالية المالية للجماعات الإقليمية:

لا يقتصر مبدأ حرية الإدارة على مجرد تمتع الجماعات الإقليمية باختصاصات فعلية، بل لا بد وأن تتمتع إلى جانب ذلك بموارد مالية كافية تحقق لها إستقلالية مالية عن السلطة المركزية التي تحاول التأثير على إتخاذ القرار المحلي وبالتالي الحد من نطاق مبدأ حرية الإدارة³. تقوم الإستقلالية المالية للجماعات الإقليمية على العناصر التالية: مدى كفاية مواردها المالية الذاتية (1)، إلى جانب تكريس مبدأ التعويض المالي عن تحويل الإختصاصات لها (2)، فضلا عن الإعتراف لها ببحرية التصرف في مواردها المالية (3).

1- كفاية الموارد المالية الذاتية للجماعات الإقليمية:

تتكون ميزانية الجماعات الإقليمية الفرنسية من موارد مالية متعددة، يرجع مصدرها إلى حصيلة الضرائب المحلية، والمخصصات التي تتلقاها من الدولة. وإذا كانت الموارد المالية التي

¹-Ordonnance n° 2015-899 du 23 juillet 2015 relative aux marchés publics. <https://www.legifrance.gouv.fr/Consulté> le 20-11-2018.

²- Pour plus de détails voir: CHAPITRE V: Action extérieure des collectivités territoriales de code général des collectivités territoriales (Art. L1115-1 et suiv).

³- HUBERT Alcaraz, " Le principe de libre administration des collectivités territoriales dans la jurisprudence constitutionnelle après la révision constitutionnelle du 28 mars 2003 ", *RFDA*, 2009, p 497.

ضمانات تطبيق مبدأ حرية الإدارة: دراسة في الدستور الفرنسي _____
تتلقاها من قبل الدولة تمثل مصدرا مشتركا بينهما، وهو ما يستبعد إعتماها كـمقياس لمدى تمتع
الجماعات الإقليمية بالإستقلالية المالية، فإنه على النقيض من ذلك تعتبر حصيلة الضرائب
المحلية التي تمثل الموارد الذاتية للجماعات الإقليمية المعيار الحقيقي لقياس هذه الإستقلالية
قياسا بمدى كفايتها¹.

غير أن تذبذب الموارد المحلية المتأتية من هذه الضرائب يجعل إعتما الجماعات
الإقليمية مجبراً على طلب الإعانات المركزية، وحفاظا على مبدأ حرية الإدارة فقد أكد المجلس
الدستوري الفرنسي في قراره رقم 474-2003 أن تقديم الدولة إعانات مالية للجماعات
الإقليمية بهدف تغطية نفقاتها لا يتنافى مع مبدأ حرية الإدارة، شريطة أن لا تحتل هذه
الإعانات نسبة أكبر الموارد المالية الذاتية للجماعات الإقليمية، فهذه الأخيرة ينبغي أن تكون
هي المصدر الأساسي في تمويل ميزانية الجماعات الإقليمية².

في ذات السياق وبهدف تجاوز إشكالية محدودية الموارد المالية الذاتية للجماعات
الإقليمية فقد كرّس المؤسس الفرنسي في نص المادة 72 فقره 5 من دستور 1958 المعدل والمتمم³
مبدأ المساواة المالية بين الجماعات الإقليمية. يتم تجسيد هذا المبدأ عبر آليتين تتمثلان في:
التضامن الأفقي: الذي تتولى من خلاله السلطة المركزية وبصفة إنفرادية نقل جزء من الموارد
المالية من الجماعات الإقليمية الغنية لصالح الجماعات الإقليمية الفقيرة، بهدف تجاوز الفوارق
المالية بين هذه الجماعات، وبهذا يصبح مبدأ المساواة المالية آلية لتقييد مبدأ حرية من خلال
إخضاع مالية الجماعات الإقليمية لسيطرة السلطة المركزية⁴. بينما الآلية الثانية تتمثل في
التضامن العمومي: الذي تتجسد من خلاله آلية التضامن المالي ما بين الجماعات الإقليمية بعيدا
عن تدخل السلطة المركزية.

¹-Selon l'article 3 de la loi organique n° 2004-758 du 29 juillet 2004 prise en application de l'article 72-2 de la Constitution relative à l'autonomie financière des collectivités territoriales, "les ressources propres des collectivités territoriales sont constituées du produit des impositions de toutes natures dont la loi les autorise à fixer l'assiette, le taux ou le tarif, ou dont elle détermine, par collectivité, le taux ou une part locale d'assiette, des redevances pour services rendus, des produits du domaine, des participations d'urbanisme, des produits financiers et des dons et legs...".

²- LAFARAQUE (Frédéric), "La constitution et les finances locales", Les nouveaux-cahiers-du-conseil constitutionnel, N°42,2014, p 358.

³- Art. 72-5 de la Constitution française de 1958, modifiée et complétée, Op.cit, dispose: "La loi prévoit des dispositifs de péréquation destinés à favoriser l'égalité entre les collectivités territoriales".

⁴- LAFARAQUE(Frédéric), La constitution et les finances locales,Op.cit, p

2- تكريس مبدأ التعويض المالي عن تحويل الإختصاصات:

لا يمكن الحديث عن كفاية الموارد المالية الذاتية للجماعات المحلية دون الحديث عن مبدأ التعويض المالي للجماعات الإقليمية جراء نقل الإختصاصات لها¹، فتطبيقا لمقتضيات مبدأ حرية الإدارة المعترف به للجماعات الإقليمية فإنه لا بد من الحفاظ على توازنها المالي، لأن أي اختلال في هذه التوازنات من شأنه المساس بالاستقلالية المالية للجماعات الإقليمية. يستجيب مبدأ التعويض المالي لأحد أسس اللامركزية المتمثل في أن كل تحويل للإختصاصات يجب أن يكون مرفوقا بما يكفي من موارد مالية لتصبح هذه الإختصاصات قابلة للوجود (Viable)²، كما يوازن هذا المبدأ بين اللامركزية والمساواة بين الجماعات المحلية³. وبالرغم من أهمية مبدأ التعويض المالي المكرس دستوريا إلا أنه منتقد من طرف بعض الفقه⁴، ذلك أنه حسب إجتهد المجلس الدستوري الفرنسي فإن مبدأ التعويض المالي يقتصر فقط على تغطية النفقات الإجبارية دون النفقات الإختيارية⁵، إلى جانب تأكيده على أن التعويض يكون عند نقل الإختصاصات فقط، بمعنى أن المجلس الدستوري إستبعد تماما إمكانية تغطية النفقات المتزايدة عن ممارسة تلك الإختصاصات⁶.

3- الإعراف للجماعات الإقليمية بحرية التصرف في مواردها المالية:

لا يكفي أن تتمتع الجماعات الإقليمية بموارد مالية ذاتية وكافية، بل لا بد وأن تتمتع بحرية التصرف فيها وفقا للأهداف وخصوصية الإحتياجات المحلية، فتمتع الجماعات الإقليمية

¹ - يعرف الأستاذ Raphael Déchaux مبدأ التعويض المالي على أنه:

"Le Principe de compensation financier signifie que chaque transfert ou création de compétence de l'Etat vers une collectivité territoriale doit s'accompagner d'un transfert de fond permettant à la collectivité de financer la nouvelle attribution". Voir: DECHAUX (Raphael), « Les garanties constitutionnelles de l'autonomie financière locale à l'épreuve des concours financiers étatiques », RDP, N°2, 2010, p 361.

- جاء النص على مبدأ التعويض المالي عن نقل الإختصاصات في المادة 72 فقرة 5:

" Tout transfert de compétences entre l'État et les collectivités territoriales s'accompagne de l'attribution de ressources équivalentes à celles qui étaient consacrées à leur exercice. Toute création ou extension de compétences ayant pour conséquence d'augmenter les dépenses des collectivités territoriales est accompagnée de ressources déterminées par la loi".

²-DECHAUX (Raphael), "Les garanties constitutionnelles de l'autonomie financière locale à l'épreuve des concours financiers étatiques", RDP, N°2, 2010, p361.

³-Sur le principe de décentralisation et principe d'égalitévoir: RIHAL (Herve), " Le statut constitutionnel des collectivités territoriales issu de la loi constitutionnelle du 28 mars 2003: Entre innovation et complexité", RFAP, N°105-106, 2003, p228.

⁴-Ibid, p 362.

⁵- Décision n° 2003-474 DC du 17 juillet 2003. Loi de programme pour l'outre-mer

⁶- Décision n° 2011-142/145 QPC du 30 juin 2011, Départements de la Seine-Saint-Denis et autres [Concours de l'État au financement par les départements du RMI, du RMA et du RSA].

ضمانات تطبيق مبدأ حرية الإدارة: دراسة في الدستور الفرنسي _____
بحرية الإدارة يستلزم بالضرورة تمتعها بحرية التصرف في مائيتها¹، بعيدا عن أي شكل من أشكال الإشراف أو التوجيه المركزي، وأي كلام خلاف ذلك من شأنه نقل الجماعات الإقليمية من نظام اللامركزية إلى نظام عدم التركيز².

تجدر الإشارة في البداية إلى أن هذه الحرية لا تشكل بأي حال من الأحوال حرية التحديد الذاتي للجماعات الإقليمية لمواردها المالية التي تقع ضمن الاختصاص الحصري للمشرع، وفي هذا الخصوص ميّز المجلس الدستوري الفرنسي في قراره رقم 599-2009 بين الإستقلالية المالية *autonomie financière* والإستقلالية الجبائية *autonomie fiscale* حيث أكد على أن بالإستناد إلى نص المادة 2-72 من الدستور الفرنسي فالجماعات الإقليمية لا تتمتع بإستقلالية جبائية³.

يعدّ النظام المالي للجماعات الإقليمية نظاما مشتقا من النظام المالي للدولة تماشيا مع وحدتها السيادية⁴، إلا أن هذا لا ينفي أن تتمتع الجماعات الإقليمية بحرية في تحديد مجال إشباع نطاق القاعدة الضريبية وتحديد معدلاتها، إذ أن غياب هذه السلطة يمثل إضعافا لسياسة الضرائب المحلية⁵.

ثانيا- البعد الدستوري للديمقراطية التشاركية:

لم يعد بإمكان الدولة اليوم فعل كل شيء الأمر الذي يجعل الاعتراف بفاعلين آخرين حتمية وعلى رأسهم المواطن والمجتمع المدنيالذان يعتبران فاعلين لا مفر منها⁶ بفعل الأزمة التي تعرفها الديمقراطية النيابية أو التمثيلية، إذ لم تعد تحقق المعزى من وجودها بفعل ظاهرة العزوف الإنتخابي، وغياب الحوار الفعلي حول تسيير الشؤون العمومية والمحلية، ناهيك عن تغليب المصالح الخاصة على المصالح العامة⁷، لذلك تعتبر الديمقراطية التشاركية إحدى أهم

¹ - جاء النص على حرية تصرف الجماعات الإقليمية في مواردها المالية في المادة 72 فقرة 1

Les collectivités territoriales bénéficient de ressources dont elles peuvent disposer librement dans les conditions fixées par la loi.

²-Loïc PHILIP, *L'autonomie financière des collectivités territoriales*. Article électronique disponible sur le site: <https://www.conseil-constitutionnel.fr/node/1618/pdf>.

³- *Décision n° 2009-599 DC du 29 décembre 2009, Loi de finances pour 2010*, <http://www.conseil-constitutionnel.fr/Consulté le 20-08-2017>.

⁴- BOUVIER (Michel), "Le Conseil constitutionnel et l'autonomie fiscale des collectivités territoriales: du quiproquo à la clarification", *Les nouveaux cahiers du conseil constitutionnel*, N°33, 2011, p 57.

⁵- يرقى جمال، "الجبائية المحلية والصندوق المشترك للجماعات المحلية في الجزائر ودورها في التنمية المحلية"، *مجلة دراسات إفريقية*، عدد 44، 2010، ص 55.

⁶- TAIB (Essaid), "Société civile et transition démocratique en Algérie", *Revue Algérienne des Politiques Publiques*, N°03 février, 2014, p43.

⁷- الأمين شريط، "الديمقراطية التشاركية: الأسس والأفاق"، *مجلة الوسيط* (مجلة تصدرها وزارة العلاقات مع البرلمان)، العدد 06، السداسي الثاني، 2008، ص ص. 40-45.

الأليات التي يتمكن من خلالها المواطنين بالمشاركة مع الجماعات الإقليمية من تجاوز سلبيات الديمقراطية التمثيلية وتجسيد مبدأ حرية الإدارة.

على ضوء الأهداف المتوخاه من الديمقراطية التشاركية عمد المؤسس الفرنسي من خلال دستور 1958 المعدل والمتمم إلى تكريس العديد من الأليات التي تسمح فعلا بضمان مشاركة المواطنين في تسيير شؤونهم المحلية، بداية بتمكينهم من إدراج نقاط للدراسة في جدول أعمال دورات المجالس تدخل ضمن اختصاص الهيئات الإقليمية وهذا بموجب إلتماس عريضة يقدم إلى الجماعة الإقليمية المعنية¹. وبذلك تعتبر آلية تقديم العرائض من قبل المواطنين بمثابة قناة *Un canal* لعرض إقتراحاتهم وتقديم مطالبهم للجماعات الإقليمية، فضلا عن كونها وسيلة للمشاركة في تسيير السياسات العمومية².

إلى جانب ذلك كرس المؤسس الفرنسي آلية أخرى تفعيلا للديمقراطية التشاركية تتمثل فيالإستفتاء المحليالذي من خلاله يمكن للمواطنين بصفة غير مباشرة من ممارسة سلطة التقرير في شؤونهم المحلية³، وبالرغم من أهمية آلية الإستفتاء المحلي إلا أنه يعاب عليها إسناد مهمة الدعوة للإستفتاء للعمال *Les préfets*، أو للأغلبية المطلقة للمجالس المعنية⁴، أكثر من ذلك وانطلاقا من قرار مجلس الدولة الفرنسي الصادر في 29 ديسمبر 1995 الذي ذهب من خلاله إلى التأكيد على الطابع الغير الملزم لنتائج الإستفتاء المحلي⁵. في ذات السياق كرس المؤسس الفرنسي آلية أخرى إجراء آخر يقضي بضرورة استشارة المواطنين المعنيين في حالة إنشاء هيئة إقليمية جديدة من نوع خاص أو تغيير تنظيمها، أو في حالة تغيير معالم حدود الجماعات الإقليمية، وهذه الإستشارة يتم تقريرها من طرف السلطة التشريعية بموجب قانون⁶.

¹-Art.72-1,alinéa 1 de la Constitution française de 1958, modifiée et complétée, Op.cit, dispose: "La loi fixe les conditions dans lesquelles les électeurs de chaque collectivité territoriale peuvent, par l'exercice du droit de pétition, demander l'inscription à l'ordre du jour de l'assemblée délibérante de cette collectivité d'une question relevant de sa compétence".

²-Mohamed El Amraoui, "Le Droit de Pétition une Contribution à la Consécration de la Démocratie Participative".Article électronique disponible sur le site:

<https://platform.almanhal.com/Reader/Article/104999> .

³- Article 72-2, de la Constitution française de 1958, modifiée et complétée, Op.cit, dispose: "Dans les conditions prévues par la loi organique, les projets de délibération ou d'acte relevant de la = compétence d'une collectivité territoriale peuvent, à son initiative, être soumis, par la voie du référendum, à la décision des électeurs de cette collectivité".

⁴-محمد العكوبي، "الديمقراطية الإدارية في المغرب" الجلة المغربية للأنظمة القانونية والسياسية، العدد 5، السنة 4، يناير 2005، ص 84.

⁵- D.C.E.F, Du 29-12-1995, <http://www.conseil-etat.fr>. Consulté le 19-11-2018.

⁶-Art. 72-1, alinéa 3 de la Constitution française de 1958, modifiée et complétée, Op.cit, dispose:"L'orsqu'il est envisagé de créer une collectivité territoriale dotée d'un statut particulier ou de modifier son organisation, il peut être décidé par la loi de consulter les électeurs inscrits dans les collectivités interressées. La modification des limites des collectivités territoriales peut également donner lieu à la consultation des électeurs dans les conditions prévues par la loi".

خاتمة:

ختاماً لهذه الدراسة يتضح أنه بالرغم من عدم تحديد المؤسس الفرنسي لمضمون مبدأ حرية الإدارة، محيلاً في ذلك المهمة للمشرع، وفي الوقت الذي كان منتظراً أن يعمد هذا الأخير إلى تقييد حرية الجماعات الإقليمية من خلال تقزيم مضمون مبدأ حرية الإدارة، إلا أن المجلس الدستوري الفرنسي وبفضل قرارته أعطى لهذا المبدأ مفهوماً محدداً وجعل له حدوداً يقف عندها، فضلاً عن تكريسه للعديد من ضمانات حمايته. إلى جانب المجلس الدستوري بروز دور مجلس الدولة الفرنسي ولو بصفة عرضية مقارنة بدور المجلس الدستوري في تحديد بعض مضامين مبدأ حرية الإدارة، وبذلك حظي مبدأ حرية الإدارة بحماية مزدوجة.

فمبدأ حرية الإدارة كما تمّ استعراضه أنفاً يعتبر بمثابة حرية معترف بها للجماعات الإقليمية للتداول والتقرير بكيفية ديمقراطية في الشؤون المحلية، ولتحقيق ذلك ينبغي أن تتمتع الجماعات الإقليمية باختصاصات فعلية، كل ذلك في إطار احترام مبدأ وحدد الدولة وعدم قابليتها للتجزئة، فحرية الإدارة لا تعني حرية التقرير في الشؤون العائدة للدولة، من هذا المطلق يصبح إخضاع أعمال الجماعات الإقليمية لرقابة قضائية ضرورية وحتمية.

ولكي لا يبقى مبدأ حرية الإدارة مجرد شعار فإنه تمّ إقرار العديد من الضمانات لحمايته وتفعيله ميدانياً، فالحفاظ على مبدأ حرية الإدارة كما تم إقراره من قبل الدستور وإجتهادات مجلس الدولة بالخصوص والذي اعتبره بمثابة حرية تسيير معترف بها للجماعات الإقليمية يمثل تحدياً في مواجهة السلطة المركزية ممثلة بالمشرع، هذا الأخير الذي خوله الدستور وضع أسس مبدأ حرية الإدارة، الأمر الذي يجعله من تقييده مسألة مطروحة وبشدة، لذلك فإنه لا بد للجماعات الإقليمية أن تتمتع بحد أدنى من الوسائل القانونية والمادية بما يمكنها من ممارسة اختصاصاتها بكل حرية وبعيدا عن أي إشراف مركزي.

قائمة المراجع:

أولاً - باللغة العربية:

أ- الكتب:

- 1 - جورج قوديل، بيار دلتوقيه، القانون الإداري، ترجمة منصور القاضي، الجزء الأول، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، 2008.
- 2- حسين عثمان محمد عثمان، الإدارة الحرة للوحدات المحلية، دراسة مقارنة، دار الجامعة الجديد للنشر، الإسكندرية، 2015.
- 3- الحمداني سامي، الإدارة المحلية وتطبيقها والرقابة عليها، الطبعة الأولى، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة، 2014.
- 4- الطماوي سليمان، الوجيز في القانون الإداري، دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، القاهرة، 1982.
- 5- عثمان خليل عثمان، اللامركزية ونظام المجالس والمديريات في مصر، دراسة مقارنة، مكتبة سيدي عبد الله وهبة، القاهرة، د. س. ن.

II- المقالات:

- 1- الأمين شريط، الديمقراطية التشاركية: الأسس والأفاق، مجلة الوسيط (مجلة تصدرها وزارة العلاقات مع البرلمان)، العدد 06، السداسي الثاني، 2008.
- 2- العكوي محمد، "الديمقراطية الإدارية في المغرب"، المجلة المغربية للأنظمة القانونية والسياسية، العدد 5، السنة 4، يناير 2005.
- 3- العقبوي محمد، "الأسس الدستورية للامركزية والجهوية المتقدمة بالمغرب"، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، العدد 137، نوفمبر دجنبر.
- 4- السراجي المكي، "دراسة نقدية للسلطة التنظيمية الممنوحة للجماعات الترابية"، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 134-135، ماي، غشت، 2017.
- 5- الصمعي أمين، مبدأ التدبير الحر للجماعات الترابية حرية أساسية؟؛ الإشكالات المتوقعة على ضوء التجارب المتوقعة، مجلة المنار للدراسات القانونية والإدارية، عدد 21، 2017.
- 6- بكور عبد اللطيف، كجي حسنة، "الآليات الدستورية والقانونية للتدبير التشاركي للشأن العام المحلي"، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد مزدوج: 134-135، ماي، غشت، 2017.
- 7- بن عيسى نصيرة، دور مجلس الأمة الجزائري في تعزيز المركز القانوني للجماعات المحلية على ضوء التعديل الدستوري ل 06 مارس 2016، المجلة النقدية للقانون والعلوم السياسية، عدد 1، 2018.
- 8- عبد العالي عدنان، "مقاربة دستورية لحدود ومضمون مبدأ التدبير الحر: الجهة نموذجا" المجلة المغربية للقانون الإداري والعلوم الإدارية، عدد مزدوج، 3/2، 2017.
- 9- علاوي (عبد الخالق)، "مبدأ التدبير الحر للجماعات الترابية وإعداد التراب في ضوء دستور 2011"، المجلة المغربية للإدارة المحلية، عدد 115، مارس، أبريل، 2014.
- 10- يرقى جمال، "الجباية المحلية والصندوق المشترك للجماعات المحلية في الجزائر ودورها في التنمية المحلية"، مجلة دراسات إفريقية، عدد 44، 2010.

ثانيا - باللغة الفرنسية:

I / Ouvrages:

- 1- **BRISSON (Jean-François)** , *Les transferts de compétences de l'État aux collectivités locales, Droit administratif, édition L'Harmattan , Paris ,2008.*
- 2- **DANTONEL-COR (Nadine)**, *Droit des collectivités territoriales, 3^{ème} édition, Bréal, Paris, 2007.*
- 3- **Michel VERPAEUX**, *Le pouvoir réglmantaire locale entre unicité et diversité, in Droit constitutionnel local, Economica, Paris, 1999.*
- 4- **RIVERO (Jean)** , *Droit administratif, Dalloz, Paris, 1971.*

II /Articles:

- 1- **BENAKEZOUH (Chabane)**, "Autour des base constitutionnelles des collectivités territoriales", RASJEP, N°4, 2003.
- 2- **BERRI (Nourdine)**, "Le principe de subsidiarité: Un principe malmené dans les pays du Maghreb", *Communication au colloque international de Guelma: " Etat territorial, décentralisation et gouvernance locale. L'expérience des pays du Maghreb"; Université 8 Mai 1945, Guelma, les 27 et 28 Avril 2015.*
- 3- **BOULOIS (Jean)**, "Une nouvelle conception institutionnelle de l'administration territoriale. Commentaire des décisions du Conseil constitutionnel ", AJDA, 20 Mai 1982.

- 4- **BOUVIER (Michel)**, "Le Conseil constitutionnel et l'autonomie fiscale des collectivités territoriales: du quiproquo à la clarification", Les nouveaux-cahiers-du-conseil constitutionnel, N°33,2011.
- 5- **DECHAUX (Raphael)**, "Les garanties constitutionnelles de l'autonomie financière locale à l'épreuve des concours financiers étatiques " , RDP, N°2, 2010.
- 6- **DURAND (Florence Crouzatier)**, " Réflexions sur le concept d'expérimentation législative (à propos de la loi constitutionnelle du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République) " , Revue française de droit constitutionnel, N° 56, 2003/4.
- 7- **FAURE(Bertrand)**, "Existe-t-il un pouvoir local » en droit constitutionnel français ?" , RDP, Novembre – Décembre, N°6,1996.
- 8- **FAVOREU (Louis)**: " Libertés publiques et libertés universitaires: Les décisions du conseil constitutionnel du 20 Janvier 1984", RDP, N°1, 1984.
- 9- **FAVOREU(Louis), ROUX (André)**, "La libre administration des collectivités territoriales est-elle une liberté fondamentale? " , LesNouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel, N° 12, Mai 2002.Article électronique disponible sur le site: <http://www.conseil-constitutionnel.fr/Consulté> le 08-09-2016.
- 10- **HUBERT Alcaraz**, "Le principe de libre administration des collectivités territoriales dans la jurisprudence constitutionnelle après la révision constitutionnelle du 28 mars 2003", RFDA, 2009.
- 11- **PONTIER (Jean –Marie)**, "Compétences locales et politiques publiques", Revue française d'administration publique, 2012/1, N° 141, p20.
- 12- **LAETITIA Janicot**, "La fonction de collectivité chef de file", RFDA, 2014, p.472
- 13- **LAFARAQUE(Frédéric)**, "La constitution et les finances locales", Les nouveaux-cahiers-du-conseil constitutionnel, N°42,2014.
- 14- **Loïc PHILIP**, "L'autonomie financière des collectivités territoriales".Articleelectronique disponible sur le site:<https://www.conseil-constitutionnel.fr/node/1618/pdf>.
- 15- **Louis FAVOREU**, " Décentralisation et constitution" , RDP, Septembre- Octobre 1982.
- 16- **Michel VERPEAUX**, "L'unité et la diversité dans la Re' publique", Les nouveaux-cahiers-du-conseil constitutionnel, No 42, 2014 , p8.
- 17- **Mohamed El Amraoui**, "Le Droit de Pétition une Contribution à la Consécration de la Démocratie Participative".Articleelectronique disponible sur le site:<https://platform.almanhal.com/Reader/Article/104999> .
- 18- **PONTIER (Jean –Marie)**, " Semper Manet Sur une clause générale de compétence " , RDP N° 2, 1984, p 1443..
- 19- **RIHAL (Herve)**, "Le statut constitutionnel des collectivités territoriales issu de la loi constitutionnelle du 28 mars 2003: Entre innovation et complexité " , RFAP, N°105-106, 2003, p228.
- 20- **SCHOETTL (Jean-Eric)**, "Le Conseil Constitutionnel et le statut de la Corse", AJDA, février, 2002.
- 21- **TAIB (Essaid)**, "Société civile et transition démocratique en Algérie", Revue Algérienne des Politiques Publiques, N°03 février ,2014.

III - Textes juridiques

- 1- La constitution de 1946 disponible sur le site: <https://www.legifrance.gouv.fr/Consulté> le 13-11-2018
- 2- Constitution française de 1958, modifiée et complétée, par la loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République du 28 Mars 2003

adoptée par le parlement réuni en congrès, le 17 Mars 2003, JORF,N° 75 du 29 Mars 2003.
<https://www.legifrance.gouv.fr/Consulté> le 13-11-2018.

- 3- **Ordonnance n° 2015-899 du 23 juillet 2015 relative aux marchés publics.** <https://www.legifrance.gouv.fr/Consulté> le 20-11-2018.
- 4- **Loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales,**<https://www.legifrance.gouv.fr>. Consulté le 16-12-20.
- 5- **Code général des collectivités territoriales.** <https://www.legifrance.gouv.fr/Consulté> le 20-11-2018.

IV -Jurisprudence Française

A/Jurisprudence du conseil constitutionnel

- 1- **Décision n° 79-104 DC du 23 mai 1979,Loi modifiant les modes d'élection de l'Assemblée territoriale et du Conseil de gouvernement du territoire de la Nouvelle-Calédonie et dépendances et définissant les règles générales de l'aide technique et financière contractuelle de l'État.** www.conseil-constitutionnel.fr .Consulté le 16-11-2018.
- 2- **Décision n° 82-137 DC du 25 février 1982, Loi relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions.** Disponible sur le site:www.conseil-constitutionnel.fr .Consulté le 16-11-2018.
- 3- **Décision n° 82-138 DC du 25 février 1982.Loi portant statut particulier de la région de Corse;**www.conseil-constitutionnel.fr .Consulté le 16-11-2018. www.conseil-constitutionnel.fr . Consulté le 16-11-2018.
- 4- **Décision n° 83-168 DC du 20 janvier 1984,Loi portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale.** www.conseil-constitutionnel.fr .Consulté le 16-11-2018.
- 5- **Décision n° 85-196 DC du 8 août 1985,Loi sur l'évolution de la Nouvelle-Calédonie.** www.conseil-constitutionnel.fr .Consulté le 16-11-2018.
- 6- **-Décision n°87-233 DC du 5 janvier 1988.Loi relative aux élections cantonales.** www.conseil-constitutionnel.fr .Consulté le 16-11-2018.
- 7- **Décision n° 87-241 DC du 19 janvier 1988,Loi portant statut du territoire de la Nouvelle-Calédonie:**www.conseil-constitutionnel.fr .Consulté le 16-11-2018.
- 8- **Décision n° 90-274 DC du 29 mai 1990.**www.conseil-constitutionnel.fr .Consulté le 16-11-2018.
- 9- **Décision n° 91-290 DC du 9 mai 1991, Loi portant statut de la collectivité territoriale de Corse,** <http://www.conseil-constitutionnel.fr> .Consulté le 09-06-2017.
- 10- **décis. n° 2000-436 DC du 7 déc. 2000, Disponible sur le site:**www.conseil-constitutionnel.fr . Consulté le 16-11-2018.
- 11- **Décision n° 2003-474 DC du 17 juillet 2003. Loi de programme pour l'outre-mer.**www.conseil-constitutionnel.fr .Consulté le 16-11-2018.
- 12- **Décision n° 2009-599 DC du 29 décembre 2009, Loi de finances pour 2010,** <http://www.conseil-constitutionnel.fr> .Consulté le 20-08-2017.
- 13- **Décision n° 2011-142/145 QPC du 30 juin 2011, Départements de la Seine-Saint-Denis et autres [Concours de l'État au financement par les départements du RMI, du RMA et du RSA].** www.conseil-constitutionnel.fr .Consulté le 16-11-2018.

B/ Jurisprudence du conseil d'état :

- 1- **D.C.E.F, Du 29-12-1995,** <http://www.conseil-etat.fr> .Consulté le 19-11-2018.
- 2- **D.C.E.F, Du 28-01-1998, n° 138650.** <http://www.conseil-etat.fr> .Consulté le 19-11-2018.
- 3- **D.C.E.F, Du 12-12-2003, n° 236442.** <http://www.conseil-etat.fr> .Consulté le 19-11-2018.

V- Site internet:

- 1- **La représentation des collectivités territoriale,disponible sur le site:**

https://www.senat.fr/role/fiche/coll_loc.html#c629437. Consulté le 16-11-2018.

- 2- http://www.moj.gov.sy/index.php?option=com_content&view=article&id=36:2014-05-24-12-2116&catid=2:syrianlegislation&Itemid=3. Consulté le 16-11-2018.