

## دور اللجنة الولائية في الرقابة الخارجية على الصفقات العمومية

الأستاذ: بن علي عبد الحميد

أستاذ مساعد "أ"، جامعة سعيدة

### الملخص:

تَمَر الصفقات العمومية بمراحل قبل إبرامها وتنفيذها، وتخضع لعمليات الرقابة المختلفة على غرار الرقابة الخارجية القبلية، التي تمارس من طرف لجان الصفقات العمومية. التي يتم إحداثها على مستوى كل مصلحة متعاقدة، والمنوط بها مطابقة الصفقات العمومية للتشريع والتنظيم المعمول بهما. ومن خلال دراستنا للجنة الصفقات العمومية الولائية، تبين مدى أهميتها في مجال الرقابة، وذلك بالنظر إلى النظام القانوني المتميز الذي خصها به المشرع، وتمتعها بتشكيلة تضم الأعضاء الفاعلين في مجال التنمية المحلية، والذين لهم علاقة دائمة ومستمرة بالصفقات العمومية، بالإضافة إلى ممثلي وزارة المالية على المستوى المحلي، وكذا المنتخبين المحليين. أما عن اختصاصها، فيتمثل في رقابة مدى مطابقة كل من دفاتر الشروط الخاص بالصفقات، الصفقات، وملاحق الصفقات للتشريع والتنظيم المعمول بهما والمقدمة من طرف المصلحة المتعاقدة، لتتوج هذه الرقابة بتأشيرة تمنحها لجنة الصفقات المختصة، لتمكّن المصلحة المتعاقدة من إبرام الصفقة مع المتعاقد معها، أو رفض منح التأشيرة إذا كانت هناك مخالفة للتشريع والتنظيم المعمول بهما. إذا فالغاية من ممارسة الرقابة الخارجية على الصفقات العمومية من طرف اللجنة الولائية، هو المحافظة على المال العام، وتحقيق التنمية المحلية.

### الكلمات الدالة:

الرقابة الخارجية القبلية على الصفقات العمومية - اللجنة الولائية للصفقات - التأشيرة.

### Résumé :

Le contrôle des marchés publics est caractérisé par son étendue et sa diversité. Il se manifeste à tous les niveaux et à travers des phases différentes à savoir : avant la passation de marché, pendant ou après l'exécution de celui-ci.

Le plus important de ces contrôles est le contrôle externe a priori. Ce dernier, vise principalement à vérifier la conformité des marchés publics par rapport à la législation et à la réglementation en vigueur.

Dans notre étude, il y a lieu d'indiquer que la commission des marchés publics de wilaya, régies par un régime juridique très particulier s'intéressant à ces compositions, Soutenu par des membres actifs dans le développement local, En plus des représentants du ministère des Finances au niveau local, ainsi que les élus locaux.

L'exercice du contrôle externe a priori par la commission de marchés approprié nécessite de la part du service contractant, la présentation d'un dossier complet. L'examen de ce dossier donne lieu soit à la délivrance d'un visa autorisant l'exécution du marché soit par un refus qui doit être motivé.

Donc le but de contrôle externe a priori exercé par la commission de wilaya, c'est d'assurer une meilleure protection des biens et des deniers publics.

## دور اللجنة الولائية في الرقابة الخارجية على الصفقات العمومية

مقدمة:

إن تحقيق المصلحة العامة باعتبارها الهدف الأساسي للسلطة الإدارية، يقتضي لجوء هذه الأخيرة إلى مجموعة من الوسائل والأساليب القانونية أهمها إبرام العقود الإدارية، قصد ضمان السير العادي للمرفق العمومي.

ولما كان للصفقات العمومية اتصال وثيق بالمال العام، وجب إخضاع تصرفات الإدارة، وهي بصدد تلبية الطلب العمومي، إلى القانون. وفي هذا الصدد صدر المرسوم الرئاسي 247/15 المؤرخ في 16 سبتمبر 2015 المنظم للصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام<sup>1</sup>، والذي كان بمثابة الإضافة في مجال تنظيم الحياة الاقتصادية، كونه تدارك العديد من النقائص التي وجدت في المنظومة القانونية السابقة.

وحماية المال العام تقضي وجود آليات رقابية فعالة ومتعددة الأطراف حتى تتسم بالمصداقية، حماية لحقوق وحرقات المتعاقدين مع الإدارة من جهة، وجهة ثانية حماية المصلحة العامة التي تسعى الإدارة دائما لتحقيقها.

و الرقابة على أعمال الإدارة بصورة عامة، هي تلك العملية التي تتضمن الأعمال السياسية و الاقتصادية والاجتماعية والقانونية والقضائية. وكذا الإجراءات والأساليب والوسائل والمعايير التي تضطلع بها المؤسسات والهيئات والمرافق الدستورية والشعبية والقضائية والإدارية المختصة، لتحقيق أهداف النظام الرقابي في الدولة بكفاءة وفعالية لحماية المصلحة العامة، وحقوق وحرقات الإنسان والمواطن في الوقت نفسه<sup>2</sup>.

من خلال هذا التعريف يتضح لنا اتساع مجال الرقابة على أعمال الإدارة بشكل عام، ما عن الرقابة التي نعنيها فهي الرقابة التي تمارسها اللجان الخاصة بالصفقات العمومية على المستويين المحلي و المركزي، متمثلة في لجان الرقابة الخارجية على الصفقات العمومية على غرار اللجان البلدية والولائية والقطاعية.

وبالنظر إلى تزايد الطلب المحلي على الصعيدين الاقتصادي والاجتماعي، فإن ذلك يجعل من عملية إبرام الصفقات العمومية الوسيلة الوحيدة لتلبية الحاجيات المحلية، ومن ثم وجود هيئة محلية تلعب دورا محوريا في عملية رقابة صرف المال العام. ومن هذا المنطلق حاولنا في هذه الورقة تسليط

<sup>1</sup> - مرسوم الرئاسي 247/15 المؤرخ في 16 سبتمبر 2015، المتضمن الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام، ج ر ج ح عدد 50 الصادرة في 20 سبتمبر 2015

<sup>2</sup> - عوايدي عمار، عملية الرقابة البرلمانية و دورها في الدفاع عن حقوق المواطن، مجلة الفكر البرلماني، تصدر عن مجلس الأمة، العدد الأول، ديسمبر 2002، ص 51.

## دور اللجنة الولائية في الرقابة الخارجية على الصفقات العمومية

الضوء على هذا الجزء من الرقابة، ألا وهي رقابة اللجنة الولائية للصفقات العمومية. ومن هنا يمكننا أن نطرح الإشكالية التالية:

ما مدى نجاعة الرقابة الخارجية الممارسة من طرف اللجنة الولائية للصفقات العمومية في حماية المال العام وتأطير التنمية المحلية؟

ويندرج تحت هذه الإشكالية مجموعة من التساؤلات التالية:

- ما المقصود بالرقابة الخارجية على الصفقات العمومية؟

- ما هو مضمون هذه الرقابة الممارسة من طرف اللجنة الولائية للصفقات العمومية؟ وما هي تشكيلتها واختصاصاتها؟

أولاً: مضمون الرقابة الخارجية للصفقات العمومية

تضطلع بمهمة الرقابة الخارجية على الصفقات العمومية، هيئات حددها المشرع وخصها بتنظيم متميز حسب تدخلها. كونها تتم على مستويات مختلفة من طرف أشخاص أو هيئات لا علاقة لهم بالمصلحة المتعاقدة، و لذلك سميت بالخارجية<sup>1</sup>. حيث ترتبط هذه الرقابة ارتباطاً وثيقاً بالبرامج التنموية، لدرجة تجعل من هذه البرامج المرجع الأساسي للرقابة التي تعتبر أداة لتحديد مدى صحة أو سلامة ما تمت برمجته في إطار العمل الحكومي، وكذلك لضمان عملية إتقان تنفيذ هذه البرامج بكفاءة وفعالية.

وعليه فإن غاية الرقابة الخارجية تتمثل في التحقق من مطابقة الصفقات العمومية المعروضة على الهيئات الخارجية للتشريع المعمول به. كما ترمي أيضاً إلى التحقق من مطابقة التزام المصلحة المتعاقدة، للعمل المبرمج بكيفية نظامية. ومن هنا فلا يمكن تجاهل دورها في مكافحة الفساد وتسيير الأموال العمومية، من خلال منظومة دفاعية متدرجة من المستوى المحلي إلى المستوى المركزي.

فأول شكل تتخذه هذه الرقابة على الصفقات العمومية هو شكل الرقابة القبلية، حيث يعتبر هذا الشكل نشاطاً تقييمياً رقابياً تضطلع به جهات متخصصة قبل دخول الصفقة حيز التنفيذ، مما يمنع حدوث خطأ أو تجاوزات تمس بمشروعية الصفقة العمومية. فعلى كل إدارة بدء بالوزارات وصولاً إلى الجماعات الإقليمية، وما تبعها من مؤسسات عمومية مستقلة، الخضوع لفحص صارم على الصفقات التي تبرمها قبل بدء تنفيذها<sup>2</sup> وبعده.

وعلى هذا الأساس فقد نص المرسوم الرئاسي 247/15 المشار إليه سابقاً، في مادته 156 على مايلي "تخضع الصفقات العمومية التي تبرمها المصالح المتعاقدة للرقابة قبل دخولها حيز تنفيذها وبعده".

<sup>1</sup> - خرشي النوي: تسيير المشاريع في إطار الصفقات العمومية، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، الجزائر، الطبعة 2011، ص 204.

<sup>2</sup> - MAHIOU Ahmed, Cour d'institution administrative, O.P.U 1981, P.242.

## دور اللجنة الولائية في الرقابة الخارجية على الصفقات العمومية

وقصد تحقيق مضمون الرقابة فقد ألزم المشرع من خلال تنظيم الصفقات العمومية، بضرورة إحداث لدى كل مصلحة متعاقدة مذكورة في المادة 06 من هذا المرسوم<sup>1</sup>، لجنة للصفقات تتكلف بالرقابة القبلية الخارجية للصفقات العمومية في حدود مستويات الاختصاص المحددة في المادتين 173 و 184 من مرسوم تنظيم الصفقات العمومية المشار إليه سابقاً.

هذه المستويات تتمثل في الأسقف المالية التي يبلغها تخرج الصفقة من اختصاص رقابة لجنة معينة، ليبدأ الاختصاص الرقابي للجنة أخرى. وذلك بصورة متدرجة من الأدنى إلى الأعلى، ومن هنا نتساءل عن موقع اللجنة الولائية للصفقات العمومية من هذا التدرج؟ وما هي تشكيلتها و اختصاصاتها.

### ثانياً: مجال عمل اللجنة الولائية للصفقات العمومية

يعتبر مجال رقابة اللجنة الولائية للصفقات العمومية، مجالاً واسعاً على المستوى المحلي، مقارنة بمجال اختصاص اللجنة البلدية، أو لجان المؤسسات العمومية المستقلة. ذلك أن عملية التنمية المحلية مرتبطة ارتباطاً وثيقاً بالبرنامج القطاعي للتنمية، الذي تشرف عليه القطاعات الوزارية غير الممركزة في الولايات، والتي تعمل تحت سلطة الوالي، حين تجسيدها لهذه البرامج. إذ من المعروف أن المديرية التنفيذية على مستوى الولايات لا تتمتع بالشخصية المعنوية، ومن ثم فلا يمكن لهذه المديرية صرف ميزانية التجهيز، إلا بعد حصولها على تفويض التوقيع من الوالي للإمضاء بإسمه لتسيير ميزانية التجهيز الخاصة بالقطاعات التي يشرفون عليها، هذا بالإضافة إلى الصفقات التي تبرمها البلديات في حدود مالية معينة، وكذا الصفقات التي تعقدتها المؤسسات العمومية الواقعة تحت وصاية الولاية.

### أ- تشكيلة اللجنة الولائية للصفقات العمومية

تشكل هذه اللجنة وفق ما نصت عليه المادة 173 من المرسوم 247/15 المشار إليه أعلاه من:

- الوالي أو ممثله، رئيساً.
- ممثل المصلحة المتعاقدة.
- ثلاثة (03) ممثلين عن المجلس الشعبي الولائي.

<sup>1</sup> - المادة 06 من المرسوم الرئاسي 247/15 تنص على دور و تطبيق أحكام هذا الباب إلا على الصفقات العمومية محل نفقات: -الدولة- الجماعات الإقليمية، المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري.

-المؤسسات العمومية الخاضعة للتشريع الذي يحكم النشاط التجاري عندما تكلف بإنجاز عملية ممولة كلياً أو جزئياً، بمساهمة مؤقتة أو نهائية من الدولة أو من الجماعات الإقليمية=

## دور اللجنة الولائية في الرقابة الخارجية على الصفقات العمومية

- ممثلين إثنين (02) عن الوزير المكلف بالمالية (مصلحة الميزانية و مصلحة المحاسبة).
  - مدير المصلحة التقنية المعنية بالخدمة الولائية حسب موضوع الصفقة (بناء، أشغال عمومية، ري) عند الاقتضاء.
  - مدير التجارة بالولاية.
- نلاحظ من خلال استقراء التشكيلة التي جاءت بها المادة 173 من المرسوم الرئاسي 247/15 المشار إليه أعلاه، أن هناك تباين ملحوظ في تشكيلتها ضمن القوانين و التنظيمات السابقة المنظمة للصفقات العمومية في الجزائر، بحيث كان أعضاء هذه اللجان يمثلون دائماً أهم القطاعات الحيوية و الفعالة على الساحة الاقتصادية. غير أن المرسوم الرئاسي 247/15 قلص نوعاً ما في تشكيلتها حيث استغنى النص الجديد عن عضوية مدير البرمجة و متابعة الميزانية (مدير التخطيط و التهيئة العمرانية سابقاً). كما استغنى عن عضوية كل من مدير الري، و مدير السكن، و مدير التجهيزات العمومية، و مدير الأشغال العمومية. و اقتصرت عضويتهم حسب النص الجديد، في حالة ما إذا كانت هذه المديرات المعنية بالخدمة.
- أما بالنسبة لطريقة تعيين أعضاء اللجنة الولائية للصفقات العمومية، فيتولى الوالي تعيين المديرين الولائيين المحددين في المرسوم الرئاسي 247/15، كما يتولى رئيس المجلس الشعبي الولائي تعيين ثلاثة ممثلين عن المجلس ضمن الهيئة بعد مداولة هذا الأخير، و مصادقة مصالح وزارة الداخلية على المداولة. حيث يكون التعيين في جميع الأحوال بأسماء أصحابها لا بصفاتهم، و يمنع بصفة عامة الاستخلاف في عضوية اللجنة إلا لظروف قاهرة أو مانع قانوني، باستثناء الوالي الذي يخلفه الأمين العام للولاية باعتباره المشرف على التنمية المحلية على مستوى الولاية، ولعل مرد ذلك إلى رغبة المشرع في ترتيب المسؤولية على العضو في اللجنة، كونه يمثل الدولة من جهة، و من جهة ثانية فهم مؤتمنون على رقابة صرف المال العام من طرف المصالح المتعاقدة.

### ب) اختصاصات اللجنة الولائية للصفقات العمومية

ينعقد اختصاص اللجنة الولائية للصفقات العمومية بمناسبة ممارستها لمهمة الرقابة الخارجية، وفقاً لثلاثة معايير تتمثل على التوالي في الشخص المعنوي العام المبرم للصفقة، مبلغ الصفقة و أخيراً طبيعة الصفقة.

وقد نصت المادة، 173 من المرسوم الرئاسي 247/15 المشار إليه سابقاً، على اختصاصات اللجنة الولائية للصفقات، حيث أشارت إلى المعايير الثلاثة المشار إليها أعلاه مجتمعة. وعليه فإن

## دور اللجنة الولائية في الرقابة الخارجية على الصفقات العمومية

اختصاص اللجنة يشمل دراسة مشاريع دفاتر الشروط و الصفقات و الملاحق التي تبرمها الولاية، و المصالح غير الممركزة للدولة، و المصالح الخارجية للإدارات المركزية غير المتمتعة بالشخصية المعنوية، عند حدود المستويات التالية:

- دفتر الشروط أو صفقة أشغال يساوي أو يقل مبلغ التقدير الإداري للحاجيات أو الصفقة مليار دينار 1.000.000.000 دج. وكذا كل مشروع ملحق بهذه الصفقة، يتضمن تعديل في تسمية الأطراف المتعاقدة، أو موضوع الصفقة بشكل عام، و كان مبلغه الإجمالي بمختلف الملاحق، يتجاوز زيادة أو نقصاناً نسبة عشرة في المئة (10%) من المبلغ الأصلي للصفقة<sup>1</sup>.
- دفتر شروط أو صفقة تبرمها البلدية و المؤسسات العمومية المحلية، التي يساوي مبلغها أو يفوق، التقدير الإداري للحاجيات أو الصفقة ، مائتي مليون دينار 200.000.000 دج بالنسبة لصفقات الأشغال أو اللوازم، وخمسون مليون دينار 50.000.000 دج لصفقات الخدمات، و عشرين مليون دينار 20.000.000 دج بالنسبة لصفقات الدراسات،
- الملاحق التي تبرمها البلديات و المؤسسات العمومية المحلية إذا تعدت قيمة الملاحق 10% من قيمة الصفقة.

نستنتج أن اختصاص اللجنة حسب المعيار المالي يتراوح ما بين القيم التالية:

- بالنسبة لصفقات الأشغال و اللوازم:

يساوي أو يفوق 200.000.000 مليون دينار إلى غاية 1.000.000.000 مليار دينار.

- بالنسبة لصفقات اللوازم:

يساوي أو يفوق 200.000.000 مليون دينار إلى غاية 300.000.000 مليون دينار.

- بالنسبة لصفقات الخدمات:

من 50.000.000 مليون دينار إلى غاية 200.000.000 مليون دينار.

- بالنسبة لصفقات الدراسات:

من 20.000.000 مليون دينار إلى غاية 100.000.000 مليون دينار.

وللتوضيح أكثر، إليكم الجدول التالي الذي يلخص اختصاص اللجنة الولائية للصفقات العمومية:

| طبيعة / السقف المالي | الحد الأدنى للمستوى المالي | الحد الأقصى للمستوى المالي |
|----------------------|----------------------------|----------------------------|
| الصفقة               |                            |                            |

<sup>1</sup> - بمفهوم المخالفة فإن الملحق لا يخضع إلى الرقابة الخارجية للجنة الولائية للصفقات العمومية إذا كان لا تعدل من موضوع الصفقة و كان المبلغ الإجمالي لمختلف الملاحق لا يتجاوز زيادة أو نقصاناً نسبة عشرة في المئة (10%) من القيمة الإجمالية للصفقة.

## دور اللجنة الولائية في الرقابة الخارجية على الصفقات العمومية

|                                   |                                                                                                                                      |                                                                                                                                  |
|-----------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| -دفاتر الشروط.<br>-صفقات الأشغال. | يساوي أو يفوق<br>200.000.000 مليون دج                                                                                                | يساوي أو يقل عن<br>1.000.000.000 مليار دج                                                                                        |
| -دفاتر الشروط.<br>-صفقات اللوازم. | يساوي أو يفوق<br>200.000.000 مليون دج                                                                                                | يساوي أو يقل عن<br>300.000.000 مليون دج                                                                                          |
| -دفاتر الشروط.<br>-صفقات الخدمات. | يساوي أو يفوق<br>50.000.000 مليون دج.                                                                                                | يساوي أو يقل عن<br>200.000.000 مليون دج.                                                                                         |
| -دفاتر الشروط.                    | يساوي أو يفوق<br>20.000.000 مليون دج                                                                                                 | يساوي أو يقل عن<br>100.000.000 مليون دج.                                                                                         |
| كل ملحق                           | إذا كان مبلغه لا يتجاوز<br>بالزيادة أو النقصان 10% من<br>المبلغ الأصلي للصفقة لا<br>يخضع لرقابة اللجنة الولائية<br>للصفقات العمومية. | إذا كان مبلغه يتجاوز بالزيادة أو<br>النقصان 10% من المبلغ الأصلي<br>للصفقة، فإن نخضع لرقابة اللجنة<br>الولائية للصفقات العمومية. |

إذاً كل مشروع صفقة أو دفتر شروط كان مبلغه ضمن المستويات المالية المبينة أعلاه، فهي ضمن مجال رقابة اللجنة الولائية للصفقات، ولكن ماذا عن إجراءات سير عملية الرقابة؟

### ثالثاً: إجراءات سير عملية الرقابة

بعد تنصيب اللجنة الولائية للصفقات العمومية من طرف الوالي، تلتزم ببرنامج الاجتماعات الدورية والتي قد تصل في بعض الأحيان إلى مرتين في الأسبوع بالنظر إلى كثرة المشاريع و الطعون المتعلقة بها، والملاحظ أن جل عمل اللجنة، يتم عن طريق الكتابة الدائمة<sup>1</sup>، ومقرر اللجنة الذي يعينه رئيس اللجنة.

- 
- <sup>1</sup>-تنص المادة 199 من المرسوم الرئاسي 241/15 المشار إليه على مايلي "تتولى الكتابة الدائمة، الموضوعية تحت سلطة رئيس اللجنة، القيام بمجموع المهام المادية التي يقتضيها عملها، لاسيما منها ما يلي:
- التأكيد من أن الملف المقدم يستوفي الشروط القانونية.
  - تسجيل ملفات مشاريع الصفقات و مشاريع الملاحق.
  - إعداد جدول الأعمال.
  - إعداد استدعاءات أعضاء اللجنة و ممثلي المصلحة المتعاقدة.
  - إرسال المذكرة التحليلية لمشروع الصفقة أو الملحق، والتقرير التقديري إلى أعضاء اللجنة.
  - إرسال ملفات مشاريع دفاتر الشروط و الطعون إلى أعضاء اللجنة.

## دور اللجنة الولائية في الرقابة الخارجية على الصفقات العمومية

وفق المادة 193 من المرسوم الرئاسي 247/15 على اعتبار أن المقرر هو من يدرس الملف دراسة شاملة ويقدم بشأنه تقريراً تحليلياً، يتضمن التحفظات التي يثيرها الملف إما لمخالفة بنود الصفقة للتشريع و/أو التنظيم المعمول بهما، هذه المخالفة تعاينها اللجنة باعتبارها صاحبة الاختصاص في منح أو عدم منح التأشيرة.

إن منح التأشيرة يعد الآلية القانونية التي تمارسها اللجنة الولائية للصفقات العمومية، تعبر من خلالها عن إرادتها، فهي بمثابة تنويع لعملها<sup>1</sup>، حيث تتخذ إحدى الأشكال التالية:

1- قرار اللجنة بمنح التأشيرة للصفقة، و بالتالي تستكمل مسارها الإجرائي من خلال مرور الملف إلى الرقابة الخارجية البعدية المتمثلة في الرقابة المالية. و التي تتوج بالالتزام بالنفقة من طرف المراقب المالي، بطبيعة الحال، في حالة مطابقة الصفقة للتشريع و/أو التنظيم المعمول بهما.

2- منح التأشيرة مرفوعة بتحفظات موقفة أو غير موقفة، فإذا اقترنت التأشيرة بتحفظات موقفة، فيعني ذلك إيقاف البدء في تنفيذ الصفقة، على اعتبار أن هذه التحفظات يثيرها موضوع الصفقة وليس شكلها. فتعتبر الصفقة هنا معلقة على شرط واقف، يتمثل في إزالة التحفظات الموقفة من طرف صاحب المشروع، ليتم عرضه بعد ذلك على الهيئات المالية من أجل الالتزام بالنفقة قبل البدء في تنفيذها.

أما إذا كانت التحفظات غير موقفة بسبب خلل في شكل الصفقة، يمكن تداركه وتصحيحه من طرف صاحب المشروع، ويبلغ ذلك إلى كتابة اللجنة و إلى المقرر، دون أن يكون لهذه التحفظات أثر في توقيف تنفيذ الصفقة.

3- تأجيل منح التأشيرة، وتتحقق هذه الحالة إذا وجد نقص في بعض المعلومات الضرورية في ملف الصفقة، الأمر الذي يصعب من مهمة اللجنة الرقابية، مما يستدعي توقيف حساب آجال منح

---

- تحرير التأشيرات و المذكرات و محاضر الجلسات.

- إعداد التقارير الفصلية عن النشاط.

- متابعة رفع التحفظات بالاتصال مع المقرر.

<sup>1</sup> - قدوج حمامة، تصنيف الصفقات العمومية في الجزائر طبقاً للمعيار العضوي، أطروحة دكتوراه في الحقوق، فرع القانون العام، كلية الحقوق بجامعة الجزائر، السنة الجامعية 2009-2010، ص 138.

- أنظر أيضاً في هذا المعنى، محمد الصغير بعلي، العقود الإدارية، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، 2005، ص 65.

## دور اللجنة الولائية في الرقابة الخارجية على الصفقات العمومية

التأشيرة إلى حين استكمال جميع البيانات المطلوبة، وهذا وفقاً للمادة 24 من المرسوم التنفيذي 11-118 المؤرخ في 16 مارس 2011.<sup>1</sup>

4- رفض منح التأشيرة، إذ تنص المادة 195 من المرسوم الرئاسي 247/15 في هذا الصدد على مايلي "يمكن للجنة أن تمنح التأشيرة أو ترفضها، وفي حالة الرفض، يجب أن يكون هذا الرفض معللاً..."، ويعود سبب رفض التأشيرة إلى قيام حالة قانونية تعانها اللجنة من حيث وجود مخالفة للتشريع و/أو التنظيم المعمول بهما، في هذا المجال وبمعنى أشمل أنها خرقت مبدأ المشروعية<sup>2</sup>، ويجب أن يكون هذا الرفض في غضون 20 يوماً ابتداء من تاريخ إيداع الملف كاملاً لدى كتابة اللجنة الولائية، على أن يبلغ للمصلحة المتعاقدة أو السلطة الوصية في خلال 08 أيام على الأكثر من تاريخ انعقاد الجلسة.

إن رفض اللجنة الولائية للصفقات العمومية منح التأشيرة يطرح مسألة غاية في الأهمية، من الناحية القانونية، تتمثل في إمكانية تجاوز قرارها المعلن بالرفض المتخذ لمخالفة أحكام تنظيمية، وفي هذا إهدار لمبدأ المشروعية، فما هي حدود هذه السلطة؟.

### رابعاً: حق التجاوز المخول للسلطة الإدارية

انطلاقاً من أحكام المرسوم الرئاسي 247/15، فإن قرار منح التأشيرة أو رفضها لا يمكن اعتباره قرار نهائياً. وبالتالي يمكن تجاوزه إذا كان رفض التأشيرة سببه مخالفة أحكام تنظيمية وليس تشريعية. فاعتبارات المصلحة العامة و السير الإداري الحسن، تعد أسباباً كافية لتجاوز قرار رفض التأشيرة<sup>3</sup>. ولما كان لمقرر تجاوز التأشيرة أثر خطير على مبدأ المشروعية<sup>4</sup>، فقد أحاطه تنظيم الصفقات العمومية بجملة من القيود تستعرضها كالتالي:

1- حصر صلاحية إصدار مقرر التجاوز، فالمخول لهم باتخاذ مقرر التجاوز هم الوزير، مسؤول الهيئة الوطنية، الوالي، ورئيس المجلس الشعبي البلدي، وذلك ما نصت عليه المادة 200 من المرسوم الرئاسي 247/15 المشار إليه سابقاً.

2- يجب أن يبني مقرر التجاوز على تقرير من المصلحة المتعاقدة، وأن يكون معللاً و مسبباً تسبباً كافياً.

<sup>1</sup> - المرسوم التنفيذي 118/11 المؤرخ في 16 مارس 2011، المتضمن الموافقة على النظام الداخلي النموذجي للجنة الصفقات العمومية، ج ر ج عدد رقم 16 الصادر بتاريخ (13 مارس 2011).

<sup>2</sup> - محمد الصغير بعلي، القرارات الإدارية، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، 2005، ص 68.

<sup>3</sup> - محمد الصغير بعلي، العقود الإدارية، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة الجزائر، ص 69.

<sup>4</sup> - أثبت الواقع العملي أن المصلحة المتعاقدة لا تلجأ إلى تجاوز سلطة اللجنة الولائية للصفقات العمومية، تجنباً لتحمل المسؤولية و تبرير تصرفها أمام المصالح المكلفة بالمالية والمحاسبة.

## دور اللجنة الولائية في الرقابة الخارجية على الصفقات العمومية

3- قيام الوالي بإعلام وزير الداخلية و الجماعات المحلية، أما إذا صدر من رئيس المجلس الشعبي البلدي فعليه إعلام الوالي المختص إقليميا، وفي جميع الأحوال تبلغ نسخة من مقرر التجاوز إلى وزير المالية- مجلس المحاسبة ولجنة الصفقات المعنية (سلطة ضبط الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام، والمفتشية العامة للمالية)

4- لا يمكن اتخاذ مقرر التجاوز بعد أجل تسعين (90) يوماً ابتداء من تاريخ تبليغ رفض التأشيرة، وفقا لنص المادة 202 من المرسوم الرئاسي 247/15 المشار إليه سابقا.

وفي الحقيقة فإن مقرر التجاوز يثير إشكالا قانونيا كبيرا، يتمثل في مخالفة الأحكام التنظيمية المتعلقة بالصفقات العمومية، وبالتالي تجاوز إرادة اللجنة التي تمثل الآلية الرقابية و الحصن المنيع للمال العام، وهي مكان لتكريس مبدأ الجماعية و الشفافية في اتخاذ القرار المتعلق برقابة سلامة اختيار المتعاقد مع المصلحة المتعاقدة صاحبة المشروع، في حين أن مقرر التجاوز الذي يتخذه الرئيس الإداري للجهة المعنية بالصفقة (الوالي) ينطوي على الطابع الانفرادي<sup>1</sup>، وهو ما يتنافى و المبادئ التي تحكم إبرام الصفقات العمومية.

خاتمة:

إن الرقابة الخارجية التي تمارسها اللجنة الولائية للصفقات العمومية، تعد من أهم أنواع الرقابة التي تتم على المستوى المحلي. وعلى اعتبار أن عمليات التنمية المحلية تحتاج لتجسيدها عقد صفقات عمومية قصد تلبية الطلب المحلي، و ترجمته ميدانيا في صورة مشاريع، إلا أن هذا الأمر لا يتأتى إلا بعد حصول المصالح المتعاقدة على التأشيرة، التي تعتبر بمثابة الضوء الأخضر الذي تمنحه اللجنة الولائية، للمصلحة المتعاقدة لتستكمل بعدها الصفقة طريقها نحو الرقابة التقنية أو المالية قصد إلزام هذه الأخيرة بالنفقة.

إلا أن المتمعن في مضمون الرقابة الخارجية التي تمارسها اللجنة الرقابية، يكتشف تناقضات قانونية تؤدي إلى الوقوع في إشكاليات قانونية على غرار تجاوز قرار رفض التأشيرة من طرف اللجنة لمخالفة مبدأ المشروعية، و مبدأ التسيير الجماعي للصفقة.

وفي هذا التصرف إفراغ للرقابة الخارجية من مضمونها و فحواها، الأمر الذي **يحد** من فعاليتها، بل أكثر من ذلك لا يمكن للجنة الولائية للصفقات العمومية إجبار الإدارة صاحبة المشروع على إبرام

<sup>1</sup> - بوضياف عمار، الصفقات العمومية في الجزائر، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر 2007، ص 215.

## دور اللجنة الولائية في الرقابة الخارجية على الصفقات العمومية

الصفقة، و المصّبي فيها من عدمه، حتى بعد حصولها على التأشيرة حيث يمكنها العدول عنها، إذا رأت في ذلك مصلحة عامة، ونحن نعلم جيداً أن مفهوم المصلحة العامة مفهوم مرّن. ولهذا فرقابة اللجنة الولائية لا تعدو أن تكون رقابة مطابقة من حيث طبيعتها، وهذا ما يضعف دور اللجنة الرقابي. لذا وجب التفكير في رقابة إضافية وهي رقابة نوعية التسيير لتحقيق نجاعة أكثر، لأنه في كثير من الأحيان تحترم الصفقة جميع الأحكام التشريعية والتنظيمية، وتجسد ميدانياً لكن دون فعالية ونجاعة، ودون احترام لدفاتر الشروط، وبالتالي لم تحافظ على المال العام، هذا الأخير الذي تسعى الدولة جاهدة للحفاظ عليه.

قائمة المراجع:

أولاً: الكتب باللغة العربية

1- خرشي النوي: تسيير المشاريع في إطار الصفقات العمومية، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، الجزائر، الطبعة 2011، ص 204.

2- محمد الصغير بعلي: - العقود الإدارية، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، 2005.

- القرارات الإدارية، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، 2005.

3- بوضياف عمار، الصفقات العمومية في الجزائر، جسر للنشر والتوزيع، الجزائر 2007.

ثانياً: الكتب باللغة الفرنسية

1-MAHIOU Ahmed ,Cour d'institution administrative ,O.P.U 1981.

ثالثاً: المجلات والدوريات

1- عوابدي عمار، عملية الرقابة البرلمانية ودورها في الدفاع عن حقوق المواطن، مجلة الفكر البرلماني، تصدر عن مجلس الأمة، العدد الأول، ديسمبر 2002.

رابعاً: الرسائل و المذكرات الجامعية

1- قدوج حمادة، تصنيف الصفقات العمومية في الجزائر طبقاً للمعيار العضوي، أطروحة دكتوراه في الحقوق، فرع القانون العام، كلية الحقوق بجامعة الجزائر، السنة الجامعية 2009-2010.

خامساً: النصوص القانونية

1- المرسوم الرئاسي 247/15 المؤرخ في 16 سبتمبر 2015، المتضمن الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام، ج ر ج ح عدد 50 الصادرة في 20 سبتمبر 2015.

2- المرسوم التنفيذي 118/11 المؤرخ في 16 مارس 2011، المتضمن الموافقة على النظام الداخلي النموذجي للجنة الصفقات العمومية، ج ر ج ح عدد رقم 16 الصادر بتاريخ (13 ماس 2011).

## مدى مساهمة الجهوية السياسية

### في معالجة المسألة القومية والحفاظ على وحدة الدولة

محمد اليوسفي

باحث دكتوراه، بمختبر العلوم القانونية والسياسية

لدول البحر الأبيض المتوسط، وجدة، المغرب

#### مقدمة

تطرح الجهوية السياسية كآلية أساسية للحفاظ على وحدة الدولة العصرية، وذلك عبر الاعتراف لبعض المناطق والجهات التي تتواجد بها أقليات سياسية، اجتماعية أو اثنية بنوع من الحرية والاستقلال في تدبير مجالها وذلك في إطار من التعاون الوطني، ولقد أبانت العديد من تجارب الجهوية الموسعة والحكم الذاتي في دول البحر الأبيض المتوسط عن فعاليتها في تدعيم وحدتها الوطنية من خلال احتواء وامتصاص التوجهات الانفصالية فيها .

وخير مثال قريب منا، يدل على أن نهج الجهوية السياسية الموسعة بنظام الحكم الذاتي يدعم ويحافظ على وحدة وتماسك الدولة، التجربة الإسبانية، حيث أنه بفضل تبني الجهوية السياسية استطاعت اسبانيا أن تحتوي النزاعات الانفصالية وبالتالي المحافظة على وحدة الدولة . وقد كان الهدف الأساسي هو رسم سياسة جهوية حاسمة و العمل على دفع البلاد نحو النمو الاقتصادي و الاجتماعي و الثقافي من أجل التخفيف من حدة الأزمة الاقتصادية و تحسين الخدمات و العلاقات الاجتماعية و ضمن هذه السياسة تم وضع عدد هام من القوانين و اتخاذ كثير من الإجراءات لإرساء النظام الجهوي الإقليمي، نظام الحكومة و البرلمان و القضاء المحلي، و بفعل إرساء هذا النظام الإقليمي المعقلن حققت إسبانيا منجزات عظيمة في فترة وجيزة سواء في المجال الصناعي أو الاجتماعي و تمكنت من بناء دولة قوية من الناحية السياسية على الصعيد الإقليمي والدولي.

لذلك ستظل اسبانيا هي النموذج والأمثلة كما قال الأستاذ محمد عبد الكافي لكل بلد غارق في بحر التخلف و تتجاذبه المشاكل السياسية و الاجتماعية و الاقتصادية و يتعرض لمساومات العولمة وتدخلات الدول الأجنبية و صعود التيارات الثقافية و الإثنية المنادية بالخصوصيات والهوية الثقافية و الاجتماعية التي عادة ما تنادي بها التيارات الانفصالية<sup>1</sup>. كما أن إيطاليا كانت تعرف اختلافا واضحا بين الشمال والجنوب يهدد وحدة الدولة وانفصال الجنوب عنها، وساهم إقرار الجهوية السياسية على احتواء تلك التناقضات، وأصبحت إيطاليا بفضل الأخذ بالجهوية السياسية دولة موحدة قوية،

<sup>1</sup> - عبد الكافي محمد، إسبانيا من الديكتاتورية الى الديمقراطية، أمثلة وقادة، ص. 11.

## مدى مساهمة الجهوية السياسية في معالجة المسألة القومية والحفاظ على وحدة الدولة

واستطاعت أن تضع حدا لتلك الاختلافات، حيث أن المبدأ الذي يقوم عليه تنظيم الدولة الإيطالية هو مبدأ اللامركزية الموسعة والاستقلال أو الحكم الذاتي للمناطق الإيطالية ضمن وحدة الدولة أي في إطار الدولة الموحدة .

وعليه، فالدولة سواء في إسبانيا أو إيطاليا تبقى موحدة بنص الدستور بالرغم ما تتمتع به الجهات من استقلال في إدارة شؤونها الذاتية وليست دولة مركبة أو فيدرالية

ونشير في هذا الإطار أنه إذا كان حقيقة أن المستوى المرتفع من الجهوية الذي تم اعتماده سواء في إسبانيا أو إيطاليا قد خلل المفهوم التقليدي للدولة الموحدة وغير إلى حد ما من طبيعتها، الأمر الذي دفع علماء الإدارة إلى تسمية الدولة الموحدة التي تتبنى الجهوية السياسية بـ "الدولة الجهوية" كما هو الشأن في إيطاليا أو بدولة "المجموعات المستقلة" بالنسبة لإسبانيا<sup>1</sup>، أو بالدولة التي تحتل موقعا وسطا بين الدولة الموحدة والدولة الفيدرالية، فإنه مع ذلك نلاحظ أن هناك شبه اجماع في الفقه، على أن الدولة في النموذجين الإسباني والإيطالي على الرغم من الصلاحيات الواسعة ذات الطبيعة السياسية التي تتمتع بها مناطقها وجهاتها، هي دولة ذات طابع موحد<sup>2</sup>. حيث شكل مبدأ الوحدة قيда على سلطة نظام الحكم الذاتي،

وتأسيسا على ماسبق، من المفيد معرفة أهمية الجهوية السياسية ودورها في معالجة المسألة القومية من خلال نماذج تطبيقية في ظل التجربتين الإسبانية والإيطالية (المبحث الأول) ، مع محاولة تقييم مدى فعالية كل تجربة على حدة (المبحث الثاني) .

### المبحث الأول

#### الجهوية السياسية كآلية لمعالجة المسألة القومية

إن ظاهرة القومية هي ظاهرة معقدة ، حديثة في شكلها، قديمة في مضمونها<sup>3</sup>، كما يجب التمييز بين الشعور القومي في اسبانيا والشعور الذي ينزع للهيمنة، فالأول هو تعبير عن إرادة شعب في تشكيل جماعة مستقلة وفي أن يعترف به كدولة<sup>4</sup>، والثاني بكونه إرادة شعب في ضمان تأثير هويته الوطنية عبر

<sup>1</sup> - كولمان جيمس، الحقوق والعقلانية والقومية، المجلس الأعلى للثقافة ، الطبعة الاولى، ترجمة امينة عامر، عاطف مذكور، ممدوح عبد السلام، 2006، ص.ص. 27-39.

<sup>2</sup> - محمد بوبوش، الجهوية السياسية كأداة لتجاوز مشكل الصحراء، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة مواضيع الساعة، عدد 52، طبعة 2006، ص. 107.

<sup>3</sup> - Vahlas Alexis, Les séparations d'Etats, l'Organisation de Nations Unis, La sécession des peuples et l'unité des états, Thèse de doctorat, Université panthéon assas, Paris II, Paris, Janvier 2000, p.8.

<sup>4</sup> - Ibid, p.9.

التوسيع الأقصى لقاعدته الإقليمية على حساب شعوب أخرى<sup>1</sup>، وعليه، يلاحظ أن الجبهة السياسية جاءت في النماذج محل الدراسة كتعبير وجواب عن المسألة القومية، حيث تعتبر مناطق الباسك وكتالونيا أكثر الجهات والجماعات تمتعا بالحكم الذاتي في إسبانيا (الفقرة الأولى)، ونفس الأمر بالنسبة للجهات الهوياتية التاريخية ذات النظام الخاص في إيطاليا (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى: نماذج من المجموعات المستقلة المتمتعة بالحكم الذاتي في إسبانيا

1- إقليم الباسك: يتكون إقليم الباسك من سبع مقاطعات تقع أربع منها في شمال إسبانيا وهي: ألاقا، بيثكيا، جيبوثكوا، ناكارا، أما الثلاث مقاطعات الأخرى فتقع في فرنسا، ويسكن أغلب شعب الباسك المقاطعات الإسبانية على سفوح جبال البيرينييه الغربية القريبة من فرنسا، ويعيش الجزء الباقي في إقليم الباسك الفرنسي، وبينما لا يثير سكان الباسك الفرنسي الكثير من المشاكل حيث تخلوا عن طابعهم الخاص واندمجوا في النظام السياسي الفرنسي، فإن سكان إقليم الباسك الإسباني يصر الجانب الأكبر منهم على الانفصال عن إسبانيا وإقامة دولة مستقلة التي يجب أن تضم -في ظل اتحاد فيدرالي- إقليم الباسك الفرنسي<sup>2</sup>.

إن الوضع في مقاطعة الباسك من حيث القلاقل التي يثيرها سكانها للحكومة المركزية تكتسي طابعا تعصبيا عنيفا تجسد في ظهور حركة انفصالية مطالبة باستقلال لغوي قومي وهي منشقة إلى قسمين: -شق سياسي (نضالي) سعى إلى تحقيق فكرة الانفصال بوسائل سياسية ديموقراطية. -شق عسكري لا يفرق بين الديكتاتورية والديموقراطية في إسبانيا أمام طموحه المتعصب نحو الانفصال التام<sup>3</sup>.

لقد استند مشروع الحركة القومية الباسكية حول إقليم الباسك إلى مبدئين أساسيين: -الاعتراف بالحقوق التاريخية لشعب الباسك والمرتبطة بالسيادة. -حق تقرير المصير القومي.

ومن الواضح أن هذين المبدئين يتعارضان مع النص الدستوري على الحكم الذاتي، سواء من حيث الأصل النظري أو من حيث النتائج التي يمكن أن يسفر عنها التطبيق والممارسة، ولم تستجب الحكومة الإسبانية لأي من هذين المبدئين لتناقض مضمونها مع الحكم الذاتي، وقد كان مؤدى ذلك أن تجمد

<sup>1</sup> Ibid, p. 14.

<sup>2</sup> د. محمد الغنام، الإرهاب في الديمقراطيات الغربية، السياسة الدولية، العدد 107، يناير 1992، ص. 96-97.

<sup>3</sup> د. أحمد بن نعمان، التعصب والصراع العرقي الديني واللغوي: لماذا وكيف؟، شركة دار الإقامة للطباعة والترجمة والنشر والتوزيع، الطبعة الثانية، الجزائر 1997، ص. 181.

الاعتراف بحكومة ذاتية للإقليم<sup>1</sup> حيث أصر الحزب الوطني في الباسك (حزب الأغلبية) على هذين المبدأين في البداية ولم يتنازل عن أي منهما<sup>2</sup>.

وعندما تم إجراء استفتاء على الدستور المشار إليه المتضمن للحكم الذاتي أوصى الحزب الوطني بمقاطعة الاستفتاء وجاءت معدلات الاستفتاء ضعيفة في الإقليم مقارنة بالمتوسط على الصعيد القومي في إسبانيا ككل وصوت 50% من الناخبين لصالح الدستور، وقد أعقب ذلك مراجعة وضع إقليم الباسك في استفتاء عام على شعب الإقليم في 25 أكتوبر 1979 مع بعض التعديلات التي لم تكن قائمة في النص السابق<sup>3</sup>.

وقد جرت حملة واسعة للمشاركة في الاستفتاء شاركت فيها كافة الجماعات الوطنية والسياسية المختلفة الآراء رغم اقتناعها بأن النص ليس كافياً. وقد رافق إقرار صيغة الحكم الذاتي<sup>4</sup> لإقليم الباسك تأييد شعبي دفع إلى الصدارة طبقة سياسية أقل راديكالية واستند على دعم بورجوازية مستعدة للتفاوض مع الحكومة المركزية وتقسيم داخلي للصلاحيات يمكنه إشباع طموحات الطبقة السياسية الدينية المحلية.

2- كاتالونيا: يشكل الكاتلان المنطقة الواقعة في الشمال الشرقي من إسبانيا، ويمتد على إقليم كل من برشلونة وتاراغونة وليريدا، وكان عددهم يمثل عشر الشعب الإسباني تقريباً خلال القرن 19، إن الحالة في كاتالونيا تعد مثالا حيا للتعصب اللغوي ولدور القادة السياسيين الطموحين في اللجوء إلى اللغة كوسيلة لتحريض الجماهير ضد الحكومة المركزية<sup>5</sup>.

وقد طالب الكاتلان بالحكم الذاتي عقب إقراره لإقليم الباسك، وما إن عرض مشروع الحكم الذاتي للإقليم على البرلمان حتى تم إقراره مع بعض التعديلات الطفيفة وتخفيف بعض نصوصه، وهو الأمر

<sup>1</sup> - François D'arcy, Décentralisation en France et en Espagne, Paris, 1986, pp.46-50.

<sup>2</sup> - لقد تمتع سكان الباسك منذ القرون الوسطى، ببعض الامتيازات التي وصلت إلى حد وجود حكومة ذاتية مجلية بنوع من الاستقلال النقابي، إلا أن الأمر قد تغير بعد الحرب الأهلية الإسبانية عام 1936، إذ اتخذ جانباً منهم موقفاً معادياً لفرانكو أثناء تلك الحرب، مما دفع بهذا الأخير -بعد انتصاره- إلى أن يحرمهم من كل الامتيازات السابقة، كما حظر استخدام لغة الباسك وهو الأمر الذي دل على تعرض إقليم الباسك لدرجات من القمع أشد من تلك التي عرفت باقي مناطق إسبانيا في ظل حكم فرانكو، ولقد أدى ذلك إلى تزايد الشعور القومي في إقليم الباسك ثم إلى ظهور منظمة إيتا: بلاد الباسك والحرية Eus Kadi ta askatasuna.

<sup>3</sup> - François D'arcy, Décentralisation en France et en Espagne, Ed. Economica, Paris, 1986, p.p. 46-50.

<sup>4</sup> - تكمن وراء إقرار صيغة الحكم الذاتي عوامل عديدة أهمها تطور الحركة القومية الباسكية ودخولها مرحلة العنف والذي أصبح مصدراً لأحداث درامية عانى منها المجتمع الإسباني ككل، ومن ناحية أخرى هناك الأزمة الاقتصادية التي مست إقليم وشعب الباسك بشكل خاص، وهو الأمر الذي هباً مناخاً مواتياً لإقرار هذه الصيغة رغم الاقتناع بعدم استجابتها لأمانى الباسك القومية أي تقرير المصير والحقوق التاريخية.

<sup>5</sup> - د.أحمد بن نعمان: المرجع السابق، ص. 179.

## مدى مساهمة الجهوية السياسية في معالجة المسألة القومية والحفاظ على وحدة الدولة

الذي يعكس الفارق بين الحركة الاستقلالية الباسكية والكاتالونية، فالحكومة المركزية في إسبانيا شديدة الحذر إزاء الباسك ونزوعهم إلى العنف المسلح، بينما في كاتالونيا فإن الملامح الاجتماعية والسياسية والثقافية لشعب كاتالونيا ترسم ملامح مجتمع حديث يعرف جيدا هويته، وقد انعكس ذلك في الانتخابات التي جرت في الإقليم لتشكيل البرلمان إذ لم تحصل الأحزاب المتطرفة على أي ممثل في البرلمان، ووجه الناخبون القوميون أصواتهم سواء للقوميين أو القومية التاريخية لليسار الجمهوري<sup>1</sup>.

وتعتبر كاتالونيا نموذجا من تلك المناطق الغنية التي تريد الانفصال، حيث أعرب 60٪ من سكانها نيّتهم التصويت لصالح الاستقلال، وفقا لدراسة نشرها مركز "إستوديس" لاستطلاع الرأي، فالكاتوليون لا يدعمون النظام الحالي لتمويل المناطق المستقلة الذي تنتهجه إسبانيا والذي يتهمونه بنهب منطقتهم. وتقدر كاتالونيا أن 8٪ من نتائجها المحلي الإجمالي يتم نقله سنويا إلى بقية إسبانيا أي ما يعادل 16 مليار يورو. ليتدحرج معدل الثروة الفردية في كاتالونيا إلى 2187 يورو (أقل من المتوسط الوطني البالغ 2195 يورو).

3- جاليس: من أكثر الأقاليم الإسبانية فقرا، ولشعب الإقليم لغة خاصة وعادات خاصة كذلك، وعبر عن أمانيه باعتدال، وهو يختلف عن إقليمي الباسك وكاتالونيا اقتصاديا وثقافيا.

### الفقرة الثانية: نماذج من الأقاليم المتمتعة بالحكم الذاتي في إيطاليا

برزت الجهات الخاصة التي نصت عليها المادة 116 من الدستور<sup>2</sup> وهي خمس: Sicile - Sardaigne Trentin-haut adige- Vallée d'Aoste- Frioul Vénétie julienne، كنتيجة لمواجهة المشاكل التي بدأت تطفو على الساحة السياسية والاقتصادية للبلاد مما يفسر خضوعها لنظام خاص. وتنبع أهميتها في كونها تضمن لتلك الجهات استقلال ذاتيا موسعا لا سيما الاستقلال المالي وتتمتع بحكم الخصائص التي تتميز بها بصلاحيات واستقلال ذاتي أوسع من المناطق العادية<sup>3</sup>. وقد أحدث هذا النوع من الجهات بسرعة فائقة لتفادي الإصطدامات بين الشمال والجنوب الإيطاليين<sup>4</sup> بسبب بروز النزعات

<sup>1</sup> - François D'Arcy, op.cit, p.p. 46-50.

- إن الحركات الباسكية والكاتوليكية هي جزئيا رسائل موجهة إلى مناطق الجنوب الفقيرة، وتبدو الاتجاهات الجهوية أو الإقليمية كأنها تتكون ضد الدولة-الأمة في أوروبا.

<sup>2</sup> - المادة 116 من الدستور الإيطالي لعام 1947 والمصادق عليه في يناير 1948.

<sup>3</sup> - صالح المستف، الجهوية في النظام السياسي-الإداري المغربي، أطروحة لنيل الدكتوراه الدولة في القانون العام كلية الحقوق، جامعة الحسن الثاني، الدار البيضاء- 1992 ص. 29.

<sup>4</sup> - مثلا جهة Trentino – Alto Adige بساكنة 900.000 نسمة لها ميزانيتها تعادل ميزانية جهة Vento والتي يبلغ عدد سكانها أربع ملايين ونصف المليون نسمة، إضافة إلى ما يجتمع لديها من صلاحيات تشريعية وإدارية مهمة في ميادين التربية والصحة، وهو ما يفسر مطالبة الكثير من البلديات والجماعات المتاخمة لتلك الجهات الغنية بالانضمام إليها طبعاً بمراعاة مقتضيات الدستورية.

الانفصالية<sup>1</sup>. فتأسس هذه الجهات من طرف الجمعية التأسيسية في 1947 ومنحها نظام خاص، إنما يرجع لقوة مطالب الحكم الذاتي في سردينيا والانفصالية في صقلية ولأجل حماية الأقلية الفرانكفونية بجهة Valle de Aosta وحماية الساكنة ذات الأصول الجرمانية بجهة Trentino – Alto Adige وفق ما تم تحديده في اتفاق باريس<sup>2</sup>. فهذا ما أكدته الأستاذ أدامز وباريلي من أن منح الحكم الذاتي للأقاليم المميزة في إيطاليا يرجع إلى أسباب أهمها: خوف الجمعية التأسيسية من أن تفقد إيطاليا بعض أقاليمها، ويرى أنه كان لهذا الخوف ما يبرره: "فقد كانت إيطاليا تحارب في معارك دبلوماسية من أجل أن تحتفظ بمديرية أوستا حتى لا تضم لفرنسا ومن أن تحتفظ بمديرية بولزانو Bolzano حتى لا تضم إلى النمسا، ومن أجل أن ترسم أفضل حد ممكن لها على الطرف اليوغسلافي"<sup>3</sup>، هذا فضلا عن بروز الاتجاهات الانفصالية في جزيرة صقلية Sicile<sup>4</sup>. والتي تم تمتيعها بحكم ذاتي قبل وضع دستور 1947.

لقد تقوت ونشطت الحركة الانفصالية لاسيما في صقلية حيث ظهر اتجاه يدعو إلى الانفصال التام و تداركا للأمور واستيعابا لهذه الحركات ( وذلك خشية تفتيت الدولة و القضاء على وحدتها) منحت سردينيا و صقلية لامركزية موسعة حيث أصبحت المناطق في إيطاليا حقيقة لا جدال فيها وذلك حتى قبل وضع دستور 1947م، و والملاحظ أن الأحداث التي حصلت في صقلية هي السبب الرئيسي و المباشر في إحداث نظام المناطق في إيطاليا كما أسلفنا الذكر.

#### 1- "وادي أوستا" كنموذج تطبيقي للحكم الذاتي الإيطالي:

أدرجت "وادي أوستا" La vallée d'Aosté كمنطقة للحكم الذاتي، وخولت لها شخصية اعتبارية في إطار الوحدة السياسية للجمهورية الإيطالية، كوحدة غير قابلة للتجزئ ارتكازا على مبادئ الدستور وفقا لنظامها الدستوري<sup>5</sup>.

واستنادا الى ضمان الاستقلال التشريعي لمنطقة "وادي أوستا"، أنيطت بهذه المنطقة اختصاصات تشريعية<sup>6</sup>، وعليه تمارس السلطة التشريعية الجبهوية، التشريعات في مجالات تنظيم المكاتب

<sup>1</sup> - صالح المستف المرجع السابق ص. 29.

<sup>2</sup> - يسمى أيضا اتفاق دي كاسبري- كروبر De Gasperi – Gruber والذي تم في 5 شتنبر 1946 بباريس وبموجبه استمرت Trento et Tirol del sur كأجزاء من التراب الإيطالي مع ضمان منحها الحكم الذاتي.

<sup>3</sup> - أدامز وباريلي، نظام الحكم في إيطاليا ترجمة أحمد نجيب هاشم، مطبعة مصر، القاهرة، سنة 1964، ص، 193.

<sup>4</sup> - تيد روبرت، المرجع السابق، ص. 377.

<sup>5</sup> - Article 1<sup>er</sup>, Le statut spécial pour la vallée d'Ost, Conseil de la Vallée, Direction des affaires législatives, des études de la documentation, Juin 2008.

<sup>6</sup> - الفصل الثاني من النظام الأساسي الخاص "بفالي دا أوستا" بإيطاليا لسنة 2008.

والمؤسسات المعتمدة في المنطقة، والوضع القانوني والإداري لموظفيها، وكل مايتعلق بالمجتمعات المحلية والدوائر المحلية القانونية الملحق بها.

علاوة على إمكانية التشريع في مجال الشرطة المحلية داخل نطاقها الجغرافي، كما تم إحاطتها بالمسائل المتعلقة بالزراعة والغابات والثروة الحيوانية والحياة النباتية، وكل مايرتبط بالطرق والاشغال العامة ذات الاهمية الاقليمية<sup>1</sup>. وفي مجالها الجغرافي خولت للسلطة التشريعية الإقليمية إمكانية التشريع في الميدان السياحي والنقل المحلي وكذا الهندسة المدنية الإقليمية، وفي إطاره الاقتصادي شملت هذه الاختصاصات كل من المياه المعدنية والصيد والري والمتاجرة الاقليمية وتنظيم الحرف والمعارض والاسواق، والنهوض بالصناعة السياحية<sup>2</sup>...

وبنفس شروط المواثمة الدستورية، يمكن للهيئة التشريعية المحلية أن تسن قوانين تمس مجالات الصناعة والتجارة، مع إمكانية إنشاء مؤسسات الانتماء ذات الطابع المحلي، وتنظيم استغلال المياه العامة للاستخدام الكهرومائية، وتقنين التعدين والمالية الإقليمية والمحلية<sup>3</sup>.

وفي إطاره الاجتماعي يمكن تنظيم رياض الأطفال والمدارس الابتدائية والمتوسطة، والإحاطة بالضمان الاجتماعي والتأمينات الاجتماعية، وكل مايتعلق بالمساعدة العامة والصحة والنظافة. أما فيما يخص المجالات الثقافية، فيمكن النهوض بمستويات التحف والفنون الجميلة والمعارض، أما فيما يتعلق بالعمل الاداري فتختص الجهة المتمتعة بالحكم الذاتي بصلاحياتها وفق مجالاتها التشريعية إضافة الى تلك المفوضة أو القابلة للتفويض من طرف الدولة<sup>4</sup>.

والملاحظ أن مختلف الاختصاصات السالفة الذكر، تناط عملية تديرها بأجهزة الجهة المتمثلة في : مجلس "وادي أوستا"، والحكومة الجهوية ورئيس المنطقة<sup>5</sup>. بحيث يتكون المجلس من خمسة وثلاثين عضوا، منتخبين بالاقتراع العام المباشر والسري، على قدم المساواة<sup>6</sup>، على أساس تعارض عضوية أعضاء المجلس الجهوي مع تلك المتواجدة في أي من المجلسين، أو المجالس الإقليمية الأخرى، أو البرلمان الأوروبي<sup>7</sup>.

<sup>1</sup> - حكيم التوازاني، تداعيات مبادرة الحكم الذاتي المغربي لجهة الصحراء على ضوء التجارب الدولية المقارنة، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام والعلوم السياسية، كلية الحقوق سلا، 2015-2016.

<sup>2</sup> - نفس المرجع ص. 213.

<sup>3</sup> - الفصل الثالث من النظام الأساسي الخاص بفاي دا أوستا بإيطاليا لسنة 2008.

<sup>4</sup> - الفصل الرابع من النظام الأساسي الخاص بفاي دا أوستا بإيطاليا لسنة 2008.

<sup>5</sup> - الفصل 15 من النظام الأساسي الخاص بفاي دا أوستا بإيطاليا لسنة 2008.

<sup>6</sup> - الفصل 16 من النظام الأساسي الخاص بفاي دا أوستا بإيطاليا لسنة 2008.

<sup>7</sup> - الفصل 17 من النظام الأساسي الخاص بفاي دا أوستا بإيطاليا لسنة 2008.

## مدى مساهمة الجهوية السياسية في معالجة المسألة القومية والحفاظ على وحدة الدولة

وعليه، يتم انتخاب المجلس الجهوي لمدة خمس سنوات، يدير ولايته من تاريخ الانتخابات<sup>1</sup>، ومن خلال هذا المجلس ينتخب رئيسها ومكتبها ولجانها، وفقا للقواعد الإجرائية. مع اعتماده على الأغلبية المطلقة لعدد أعضائه، ومنه يمارس المجلس الإقليمي السلطة التشريعية والتنظيمية في إطار المنطقة، فضلا عن الصلاحيات الممنوحة بموجب هذا النظام الأساسي وقوانين الدولة<sup>2</sup>.

أما رئيس الجهة، فهو رئيس الإدارة الجهوية وممثلها، بحيث أنه يصدر القوانين واللوائح الجهوية<sup>3</sup>، على أساس أن مكتب رئيس الجهة تتنافي معه ممارسة أي وظيفة عامة أخرى<sup>4</sup>. وفي إطار عملية التعاون والتكامل، وفي حالة الضرورة والاستعجال، يجوز للحكومة أن تتخذ الإجراءات الجهوية التي تدخل في اختصاص المجلس، كما يمكن لمجلس "وادي أوستا" إنشاء هيئات استشارية فنية لمراقبة أعمال الحكومة الجهوية.

أما فيما يخص علاقاتها العمودية مع باقي مكونات الجماعة الترابية، فبعد التشاور مع السكان المعنيين بموجب القانون، يمكن للجهة إنشاء جماعات جديدة في إقليمها الترابي أو تعديل حي واسم البلدية القائمة<sup>5</sup>. على أساس أن يمارس الرقابة على أعمال الجماعات، والمؤسسات الخيرية العامة والاتحادات، وكذا السلطات المحلية الأخرى من قبل الجهة ضمن الحدود التي وضعها القانون الجهوي، بما يتفق مع مبادئ قوانين الدولة وفي نفس السياق تمارس عملية حل مجالس البلديات والجماعات المحلية الأخرى من قبل الحكومة الجهوية، وفقا للأحكام التي وضعها قوانين الدولة<sup>6</sup>.

### المبحث الثاني

#### خلاصة تقييمية مدى فعالية النموذجين الإسباني والإيطالي

##### الفقرة الأولى : تقييم النموذج الإسباني

في إطار معالجة مشكلات الأقليات القومية والثقافية لم يستخدم الدستور الإسباني مفهوم اللامركزية الإدارية وإنما استخدم مفهوم الحكم الذاتي للجماعات القومية المختلفة<sup>7</sup>. ولذلك جاء الاعتراف الدستوري بالحق في الحكم الذاتي للجهات والقوميات استجابة لمطالب التيارات السياسية ولمواجهة

<sup>1</sup> - الفصل 18 من النظام الأساسي الخاص بفاي دا أوستا بإيطاليا لسنة 2008.

<sup>2</sup> - الفصل 26 من النظام الأساسي الخاص بفاي دا أوستا بإيطاليا لسنة 2008.

<sup>3</sup> - الفصل 34 من النظام الأساسي الخاص بفاي دا أوستا بإيطاليا لسنة 2008.

<sup>4</sup> - الفصل 35 من النظام الأساسي الخاص بفاي دا أوستا بإيطاليا لسنة 2008.

<sup>5</sup> - الفصل 42 من النظام الأساسي الخاص بفاي دا أوستا بإيطاليا لسنة 2008.

<sup>6</sup> - Article 43, Le statut spécial pour la Vallée d'Aoste 2008.

<sup>7</sup> - فنظام المجموعات المستقلة يتميز قانونيا وشكليا بوضع خاص فهو يختلف عن أنظمة الحكم المحلي في سائر البلاد التي تأخذ بهذه النظام بحيث أنه لا يصدر بقانون دستوري كما هو الشأن في الدساتير الفيدرالية. مع الإشارة إلى أن قيام هاته المجموعات بإسبانيا يعتبر حقا دستوريا وذلك في المادة الثانية منه.

## مدى مساهمة الجهوية السياسية في معالجة المسألة القومية والحفاظ على وحدة الدولة

الأطروحة الانفصالية، وقد ساهم إقرار نظام جهوي في إسبانيا إلى حد ما في تدعيم وحدة الدولة من خلال احتواء واستيعاب النزعة الانفصالية من جهة، وتوفير ضمانات دستورية لحماية الحكم الذاتي الذي يسمح للكيانات الجهوية بالاعتراف بهوياتها المتميزة من جهة ثانية.

لقد أثبت النموذج الإسباني نجاحه بامتياز عندما استطاع حل المشاكل التاريخية التي كانت تؤرقه والتي كادت أن تمزق وحدته الترابية، فبعد مرور ثلاثة عقود على العمل بدستور 1978، أمكن القول إنه بالفعل تمت تقوية وتحصين الديمقراطية وتمتين احترام حقوق المواطنين وتيسير عمل المؤسسات، حيث أن التنظيم الترابي للدولة عرف حلولاً نسبية - وإن شهد تغييرات إيجابية - أثرت على صلابته مسلسل الاستقلال الذاتي حيث ما زال يفرخ هذا النظام توترات<sup>1</sup> تشكك أحيانا حتى في قبوله<sup>2</sup>.

وإذا كان التنظيم الإسباني يتميز بكونه استطاع في ظرف وجيز ترسيخ البعد الجهوي، وتمكن من إدماج القوميات التاريخية في الدولة والأحزاب القومية التاريخية في الدولة والأحزاب القومية المحلية بالتناوب على السلطة، كما تمكن من استيعاب مضمون الاستقلال الذاتي بالشكل الذي جعله إطاراً متفرعاً عن دولة لامركزية قوية بمحيطها، يتم فيها توزيع مركز القرار والسلطة بين الدولة والأقاليم عبر وضع عدد هام من القوانين والإجراءات لإرساء النظام الجهوي الإقليمي (نظام الحكومة والبرلمان والقضاء) بشكل حضاري ومتطور، مما مكن إسبانيا من تحقيق منجزات عظيمة في فترة وجيزة. فإنه يجب القول، إن النزعة الانفصالية لازالت موجودة حتى في الدول الديمقراطية في كندا إسبانيا وفرنسا كما في اسكتلندا ووجود أحزاب قومية تطالب حتى بالاستقلال. في إسبانيا بعض المجموعات المستقلة تعتبر نفسها أمة وبعضها جهات، مثلاً الأمة الكتالانية في 1989 عندما صوت البرلمان الكتالاني على

<sup>1</sup> - مثل هذه التوترات، ما شهدته البرلمان الباسكي وبالضبط يوم 27 يونيو 2008 من تصويت لصالح قانون تنظيم الاستشارة الشعبية حول تقرير المصير ب 33 صوت مقابل 32، هذا القانون تم الطعن فيه من طرف الحكومة المركزية لدى المحكمة الدستورية وكذا من طرف الحزب الشعبي المعارض.

<sup>2</sup> - لا سيما من طرف الأحزاب القومية ببعض الجهات نخص بالذكر PNV ببلاد الباسك و GiU بكطالونيا و BNG بكاليسيا الذين انتقدوا مسلسل الحكم الذاتي منذ بدايته إما بسبب تأخير تحويل الاختصاص أو عدم كفاية التمويل، بل أحيانا بلغ مدى الانتقاد إلى رفض النسق بكامله وإنكاره، وقد تجلّى ذلك في ماسي بإعلان برشلونة Declaracion de Barcelona سنة 1998 الذي أنكر شرعية النموذج الدستوري الذي أفقد جهاتهم حسب زعمهم خصائصها ومميزاتها، داعين إلى بناء دولة كنفدرالية تعترف بسيادة مختلف القوميات المشكلة لإسبانيا وحق تقرير مصيرها.

وفي نفس السنة، تم عقد اتفاق ليزارا Acuerdo Lizarra بين الأحزاب الباسكية والعديد من النقابات والجمعيات مطالبين بتجاوز الإطار الدستوري والنظام الأساسي الباسكي وتبريرهم في ذلك هو البحث عن السلام في مقاطعة بلاد الباسك ولا ننسى أن نشير في هذه النقطة بالذات بما تقدم به رئيس حكومة الباسك من مخطط حمل اسمه إباريتشي Plan Ibarrexe والذي نادى عبره بتغيير نظام المجموعات المستقلة بنظام الشراكة الحرة مع إسبانيا والذي يتم بلوغه من خلال استفتاء.

كذلك تقدم الحزب الجمهوري الكتالاني في شخص رئيسه السابق كارود روفيرا Carrod Rovira بوثيقة يوم 29 مارس 2008 المسماة Power Point وفيها خارطة طريق يجب على كطالونيا اتباعها لنيل الاستقلال في أفق 2014 وذلك في استفتاءين.

## مدى مساهمة الجهوية السياسية في معالجة المسألة القومية والحفاظ على وحدة الدولة

تصريح مرتبط بتقرير مصير الشعب الكتلاني ، كذلك القضية الباسكية تبرهن إن الأنظمة الديمقراطية لا تنجو من النزعة الانفصالية للخصوصيات المحلية<sup>1</sup>.

في إسبانيا المجموعات المستقلة وخاصة كتالونيا وبلاد الباسك استفادت من الامكانيات الممنوحة من طرف دستور 1978 وقامت بتوسيع الاختصاصات<sup>2</sup> بصلاحيات دستورية. بل الأكثر من ذلك، المجموعات المستقلة تجاوزت منطق الحكم الذاتي وطالبت رسميا بتقرير المصير<sup>3</sup> الخارجي. وفتح الباب على مصراعيه على إحداث دول مستقلة جديدة في أوروبا . النموذج الجهوي الإسباني يصف بشكل جيد شكوك بالنسبة لتطور الحكم الذاتي وتفجير وتفكيك الدولة الإسبانية ذهب بعض المؤلفين إلى تطور دولة المجموعات المستقلة نحو شكل ونمط " الفيدرالية غير المتكافئة".

### الفقرة الثانية: تقييم النموذج الإيطالي

إن المناطق الإيطالية تتمتع فعلا وقانونا بحكم ذاتي، فلا هي دول ولا مجرد وحدات إدارية لامركزية، فهي تعكس واقعا اجتماعيا كان في الأساس يمنح هذه المناطق أنظمة خاصة بها، فالتقسيم الذي اعتمدته الدولة لأراضيها على أساس المناطق ليس مجرد تقسيم إداري ولكنه تقسيم اجتماعي-سياسي كان صيغة حل لمشكلة قومية ولغوية واقتصادية<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> -S.Dion, "La gouvernance démocratique et le principe d'intégrité territoriale "In P.Favre , J.Hayward,Y.Shemell, "être gouverné, Presse de sciences po, p.91.

<sup>2</sup> - شاركت المحكمة الدستورية في هذا التوسيع لاختصاصات المجموعات، هكذا فرغم سمو الدستور على الأنظمة الأساسية للمجموعات المستقلة فالاجتهاد القضائي للمحكمة الدستورية لمزيد عموما لصالح المجموعات عندما تطعن هذه الأخيرة للقوانين المحددة للاختصاصات الخاصة للدولة أنظر:

- Moderne Franck," l'Etat des autonomies ", Revue française de droit constitutionnel, n°2, 1990, p.201.

<sup>3</sup> - في 12 دجنبر 1989، برلمان كتالونيا تبني اعلانا مشيرا أن احترام الدستور الإسباني لا يعني انكار الشعب الكتلاني وحقه في تقرير المصير. في 15 فبراير 1990، البرلمان الباسكي كذلك تبني اعلانا مرتبط بحق تقرير المصير مؤكدا "سلطة المواطنين للتقرير بحرية وديمقراطية الوضع السياسي، الاقتصادي والاجتماعي للشعب الباسكي إما تمتيعه بإطار خاص أو تقسيم جزئي أو كلي سيادته مع الشعوب الأخرى".

<sup>4</sup> - كذلك فإن البعض يرى أن نظام المناطق السياسية الذي أحدثته إيطاليا لم يحقق الغاية المرجوة منه، ولم يساعد على حل المشاكل التي تعاني منها إيطاليا ولا تزال وهو نظام قد أثبت فشله حسب كلود بلازولي والذي يعتبر من المتخصصين في هذا المجال والذي خصص مؤلفا خاصا لدراسة المناطق الإيطالية، بحيث أن هذا الأخير يتردد في إعطاء المناطق الإيطالية بحيث أن هذا الأخير يتردد في إعطاء المناطق الإيطالية بحيث أن هذا الأخير يتردد في إعطاء المناطق الإيطالية صفة الدولة وإن كان يستعمل بعض الأحيان تعبير الدولة الإقليمية ويتساءل أكثر من مرة إن كان بالإمكان وضعها في موقع وسط بين الدولة الموحدة والدولة الاتحادية، إلا أن الملاحظ هو أن هناك شبه إجماع داخل أوساط الفقه الإيطالي على أن الدولة الإيطالية على الرغم من الصلاحيات الواسعة التي تتمتع بها مناطقها فهي دول ذات طابع موحد، إلا أن بلازولي الذي درس عن قرب نظام المناطق الإيطالية لم يتوان على التأكيد إلى أن اعتماد الإقليمية السياسية يمكن أن يعطي نمودجا لدول غير مستقرة حيث تستفحل الخلافات والنزاعات حيث تكون حينئذ بصدد قطبين هما: -قطب الدولة الموحدة البسيطة.-قطب الدولة الفيدرالية.

## مدى مساهمة الجبهوية السياسية في معالجة المسألة القومية والحفاظ على وحدة الدولة

والملاحظ أن التنظيم الجهوي في إيطاليا ليس يحدث معاصر بل هو أمر كان محل دراسة عميقة وأخذ ورد بين معارضين ومؤيدين منذ سنة 1960 ويعتبر دولونفرسان<sup>1</sup> أن الأحداث التي حصلت في صقلية هي السبب الرئيسي والمباشر في إحداث نظام المناطق في إيطاليا، إلا أن بلازولي يعزو ظهور هذا النظام إلى أسباب أكثر عمقا وأشد تعقيدا ويردها إلى نوعين مختلفين من الأسباب<sup>2</sup>:

أسباب طارئة ومتغيرة: وتتعلق بالأحداث التي حصلت بعد الحرب العالمية الثانية التي أملت اتخاذ خطوات جذرية في إعادة تنظيم الدولة وأهم هذه الأحداث مطالبة صقلية بالانفصال بعد انهيار الإمبراطورية الرومانية.

-أسباب ثابتة وعميقة الجذور: وبعض هذه الأسباب تاريخي وجغرافي منها ما يعود إلى أن إيطاليا قد نشأت أصلا على أساس مدن منفصلة وقد تأصل هذا الانفصال بعد انهيار الإمبراطورية الرومانية، والجغرافي منها يرجع إلى طبيعة إيطاليا التي تمتد من جبال الألب إلى الشاطئ الإفريقي مع ما يترتب على ذلك من متغيرات وتناقضات اجتماعية واثنية واختلافات في المناخ والعادات واللغة والأحوال المعيشية<sup>3</sup>.

أسباب أكثر حداثة وتجزرا (اقتصادية) وتظهر من خلال الهوة العميقة في ظروف المعيشة والحالة الاقتصادية التي تفصل ما بين مناطق الشمال الغنية والمزدهرة، ومناطق الجنوب التي تغرق في البؤس والفقر والتخلف. ومن الطبيعي أن يكون قيام النظام المركزي بنظر الإيطاليين سيكون من شأنه تعزيز المناطق الشمالية الصناعية على حساب المناطق الجنوبية الزراعية. وبالتالي فقد اتخذت مطالبهم بالإصلاح الاقتصادي شكل المطالبة بالحكم الذاتي فكانت المناطق الإيطالية نوعا من الحل السياسي والاقتصادي لإعادة التوازن المفقود بين الشمال والجنوب<sup>4</sup>. ويضيف palazzoli إلى هذه الأسباب سببا رئيسيا غير ملموس لهذا الاتجاه نحو نظام المناطق ويتجلى في الفكر السياسي الحديث في إيطاليا والذي يعتبر أن الحكم الذاتي هو وسيلة لتحقيق الديمقراطية والحرية. ومنشأ هذا التفكير يعود إلى التاريخ الإيطالي القديم الذي يتميز بتقليد حي يقوم على الاستقلال الذاتي في الحكم بعكس التقاليد الفرنسية في الحكم التي تقوم على الوحدة والمركزية، والتي زرعها الفرنسيون في إيطاليا بعد غزوهم لها وأثمرت في الوحدة الإيطالية<sup>5</sup>.

<sup>1</sup> - Pouvoirs, Régions, n°19, Revue française d'études constitutionnelles et politiques, 1981, Presse universitaire de France, p. 68.

<sup>2</sup> - J.Lanversin, Le régionalisme Italien, IH, Paris, 1955, p.51.

<sup>3</sup> - Palazzoli Claude, Les régions italiennes, , p. 23.

<sup>4</sup> - خالد قباني، المرجع السابق، ص. 167.

<sup>5</sup> - Palazzoli Claude, Les régions italiennes, Contribution à l'étude de la Décentralisation politique, Paris, 1966. p. 23.

وقد لعبت هذه الأسباب وغيرها دورا أساسيا في الأخذ بنوعين من المناطق أو الجهات: جهات ذات نظام خاص وجهات ذات نظام عادي<sup>1</sup>.

ومع ذلك فجنوب تيرول يرغب في الانضمام إلى النمسا<sup>2</sup> فبعد ما يقرب من قرن من انضمامه إلى إيطاليا، لا يزال جنوب تيرول يرى نفسه جزءا من النمسا. فتيرول تريد أن تستقل عن إيطاليا البلد الذي لا تشاركه الضائقة الاقتصادية ولا يتقاربان ثقافيا .

ويرى البعض أن نظام المناطق السياسية الذي أحدثته إيطاليا لم يحقق الغاية المرجوة منه، ولم يساعد على حل المشاكل التي كانت تعاني منها إيطاليا ولا تزال، وهو نظام قد أثبت فشله بدليل أن من بين عشرين منطقة التي نص عليها الدستور، لم تحظ غير خمس مناطق بأنظمة أساسية تجعلها متمكنة من الظهور إلى حيز الوجود، والدعوة التي كانت تتصف بالعنف والشدة، والداعية إلى تعميم المناطق على كل إيطاليا في سنة 1948 وما قبلها قد خمدت الآن، لا سيما وأن الحزب الأقوى في إيطاليا وهو الحزب الديمقراطي المسيحي أخذ يناهضها، لأن هذه المناطق أصبحت مراكز وأمكنة للدعوة إلى الاستقلال السياسي والسيطرة الحزبية وبؤرة للتوتر ولتغلغل الأفكار والعقائد المستوردة.

إن رابطة لومبارديا التي كشفت في سبتمبر 1996 عن "إعلان استقلال "بادانيا" تساند الانفصال، لكن لا تستهدف فقر الجنوب بل استحواذ المركز (روما) المبني على الزبونية الانتخابية للجنوب - على ثروات الشمال انفصاليو الشمال الذين ليسوا كلهم مع رابطة لومبارديا يريدون ليس فقط الانفصال عن الجنوب بل وعن المركز أيضا. إنها المسألة الإيطالية معكوسة لأن الوحدة الإيطالية كانت من صنع بيمول (منطقة شمال غرب إيطاليا المكونة من مقاطعات عدة وعاصمتها تورينو) ضد الجنوب<sup>3</sup>.

<sup>1</sup>- حيث عمل الدستور الإيطالي على إنشاء هذين النوعين من المناطق حيث أن الجهات ذات النظام الخاص نصت عليها المادة 116 من الدستور. إن المقتضيات الدستورية المتعلقة بالجبهوية أو الحكم الذاتي الإيطالي لم تدخل حيز التطبيق إلا بعد انتخاب المجالس الجبهوية في سنة 1970، وهو ما أحدث تحولاً جوهرياً في تنظيمها الإداري من نظام مركزي إلى تنظيم جهوي لامركزي حقيقي، غير أن المسار الجهوي سيعرف الكثير من التعثرات لا سيما نهاية الستينات، مما فرض تدخل المشرع حيث صدر قانون 382 سنة 1975 ومراسيمه التطبيقية سنة 1977 التي منحت للجبهة مكاناً أولياً بين المؤسسات المكونة للدولة الإيطالية<sup>1</sup>. وبالعودة إلى دستور 1947 نجده أقر لها الاستقلال الذاتي حيث منحها الاستقلال المالي والإداري وأعطاهها سلطة التدخل واتخاذ القرار في ميادين خاصة وفق ما حددته مقتضيات الدستور وقوانين الجمهورية .

<sup>2</sup>- من الواضح أنّ حركات الاستقلال تربط مطالبتها الاقتصادية مع رغبتها في التحرر السياسي. ففي إيطاليا ما يدعم الرغبة الانفصالية في جنوب تيرول هو تاريخ المنطقة. فمقاطعة بولزانو، التي تتمتع بالحكم الذاتي، تم ضمها إلى إيطاليا في نهاية الحرب العالمية الأولى، ومنذ ذلك الوقت وهي تأمل في الانضمام إلى النمسا التي تجمع بينهما عدة نقاط تشابه من ذلك التقارب في الناتج المحلي الإجمالي للفرد (أكثر من 37000 يورو في تيرول وأقل قليلاً من 33000 يورو في النمسا)، مع معدل بطالة من بين أدنى المعدلات في أوروبا (أقل من 5٪)، ولكن أيضاً التشابه في اللغة، فربع السكان فقط في تيرول يتحدثون الإيطالية، في حين أن الغالبية العظمى من السكان لا تزال تتكلم لهجة قريبة من الألمانية، التي يتم استخدامها أيضاً في أجزاء من النمسا.

<sup>3</sup>- عبد النور بن عنتر، الدولة والعمولة وظهور مجتمع مدني عالي مجلة شؤون الأوسط. عدد 107 صيف 2002. ص: 79-80.

إن مشاكل الأقليات معقدة جدا سواء كانت سياسية أو ثقافية أو اقتصادية، ولعل أفضل حل لما يسمى بمشكل الأقليات قد يكون على الأقل الاستماع العميق إلى أمني كل أبناء الوطن وإلى أية جماعة عرقية أو دينية أو ثقافية ومعالجة وحل كل المشاكل من منطلق أساسي، ألا وهو منطلق حقوق الإنسان واحترام حريته وحياته وكرامته<sup>1</sup>.

كما يجب البحث عن السياسات الخلاقة سياسيا واجتماعيا حتى تستطيع أن تسد الفجوة بين مصالح الأقليات وبين الدولة، إضافة إلى ضرورة بدء عملية التحكم في الصراع في المراحل الأولى، فمن المعروف أن الصراعات الطويلة تصعب تسويتها ويرى بعض الخبراء أن عملية الوساطة تكون ممكنة في حالة وقوع الجانبين في مأزق حقيقي يصعب الخروج منه، ونادرا ما يكون لدى الدول والزعماء بعد النظر والرغبة السياسية للقضاء على الصراع العرقي قبل أن تولد لكتهم يجب أن يستجيبوا بسرعة إلى التعبئة السياسية والاحتجاجات من قبل الجماعات العرقية قبل أن تنتقل تلك الجماعات إلى المرحلة التالية من العنف.

#### لائحة المراجع:

- عبد النور بن عنتر، الدولة والعودة وظهور مجتمع مدني عالمي مجلة شؤون الأوسط. عدد 107 صيف 2002. سالم الجسر، مسألة الأقليات بين التجاهل والمواجهة، جريدة الشرق الأوسط، عدد 5632، 30 أبريل 1994.
- عبد السلام إبراهيم بغدادى، الوحدة الوطنية ومشكلة الأقليات في إفريقيا، سلسلة أطروحات الدكتوراه (23)، مركز دراسات الوحدة العربية، الطبعة 1، بيروت، أغسطس 1993، (الفصل السادس من الكتاب، ص. 245 وما بعدها).
- النظام الأساسي الخاص بفاي دا أوستا بإيطاليا لسنة 2008.
- أدامز وبابيلي، نظام الحكم في إيطاليا ترجمة أحمد نجيب هاشم، مطبعة مصر، القاهرة، سنة 1964.
- صالح المستف، الجهوية في النظام السياسي-الإداري المغربي، أطروحة لنيل الدكتوراه الدولة في القانون العام كلية الحقوق، جامعة الحسن الثاني، الدار البيضاء- 1992.

<sup>1</sup> - سالم الجسر، مسألة الأقليات بين التجاهل والمواجهة، جريدة الشرق الأوسط، عدد 5632، 30 أبريل 1994، ص. 8. ولمزيد من التفاصيل حول الحلول والمعالجات لمشاكل الأقليات، أنظر: "عبد السلام إبراهيم بغدادى، الوحدة الوطنية ومشكلة الأقليات في إفريقيا، سلسلة أطروحات الدكتوراه (23)، مركز دراسات الوحدة العربية، الطبعة 1، بيروت، أغسطس 1993، (الفصل السادس من الكتاب، ص. 245 وما بعدها).

- كولمان جيمس، الحقوق والعقلانية والقومية، المجلس الأعلى للثقافة ، الطبعة الأولى، ترجمة امينة عامر، عاطف مذكور، ممد عبد السلام، 2006.
- قباني خالد، اللامركزية ومسألة تطبيقها في لبنان، تقديم دولة الرئيس الدكتور سليم الحص، منشورات البحر المتوسط، عويدات، بيروت - باريس، الطبعة الأولى، 1981.
- روبرت د. بوتنام، كيف تنجح الديمقراطية-تقاليد المجتمع المدني في إيطاليا الحديثة-، ترجمة ايناس عفت، الجمعية المصرية لنشر المعرفة والثقافة العالمية، 1081 كورنيش النيل جاردن سيتي، القاهرة، 2006 .
- كولمان جيمس، الحقوق والعقلانية والقومية، المجلس الأعلى للثقافة ، الطبعة الأولى، ترجمة امينة عامر، عاطف مذكور، ممد عبد السلام، 2006 .
- الغنام محمد ، الإرهاب في الديمقراطيات الغربية، السياسة الدولية، العدد 107، يناير 1992.
- أحمد بن نعمان، التعصب والصراع العرقي الديني واللغوي: لماذا وكيف؟، شركة دار الإقامة للطباعة والترجمة والنشر والتوزيع، الطبعة الثانية، الجزائر 1997.
- سالم الجسر، مسألة الأقليات بين التجاهل والمواجهة، جريدة الشرق الأوسط، عدد 5632، 30/ أبريل 1994.
- عبد السلام إبراهيم بغدادي، الوحدة الوطنية ومشكلة الأقليات في إفريقيا، سلسلة أطروحات الدكتوراه (23)، مركز دراسات الوحدة العربية، الطبعة 1، بيروت، أغسطس 1993.
- بوبوش محمد، الجهوية السياسية كأداة لتجاوز مشكل الصحراء، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة مواضيع الساعة، عدد 52، طبعة 2006.
- المستف صالح، الجهوية في النظام السياسي-الإداري المغربي، أطروحة لنيل الدكتوراه الدولة في القانون العام كلية الحقوق، جامعة الحسن الثاني، الدار البيضاء- 1992.
- التوزاني حكيم، تداعيات مقترح الحكم الذاتي المغربي في ضوء التجارب المقارنة أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة محمد الخامس، كلية الحقوق، سلا - 2016 - 2015.
- الدستور الإسباني لسنة 1978، كما تم تنميته وتعديله في 27 شتنبر 2011.
- الدستور الايطالي ليوم 27 دجنبر 1947 ، والمصادق عليه في فاتح يناير 1948، المراجع في 2001.
- النظام الأساسي الخاص بفالي دا أوستا بإيطاليا لسنة 2008.
- النظام الاساسي لكاتالونيا ( القانون التنظيمي رقم 6/2006 يوليوز 2006).

- D'Arcy François, Décentralisation en France et en Espagne, Ed. Economica, Paris, 1986.
- Moderne Frank, Les autonomes régionales dans la Constitution Espagnole. Ed, Economica, 1981.
- Pallazoli Claude, Les régions italiennes, Contribution à l'étude de la Décentralisation politique, Paris, 1966.
- S.Dion, "La gouvernance démocratique et le principe d'intégrité territoriale "In P.Favre , J.Hayward,Y.Shemell, "être gouverné, Presse de sciences po
- Moderne Franck, " l'Etat des autonomies ", Revue française de droit constitutionnel, n°2, 1990ves, des études de la documentation, Juin 2008.
- Pouvoirs, Régions, n°19, Revue française d'études constitutionnelles et politiques, 1981, Presse universitaire de France.
- J.Lanversin, Le régionalisme Italien, IH, Paris, 1955.
- Vahlas Alexis, Les séparations d'Etats, l'Organisation de Nations Unis, La sécession des peuples et l'unité des états, Thèse de doctorat, Université panthéon assas, Paris II, Paris, Janvier 2000.