

منشورات  
مجلة العلوم القانونية  
MarocDroit.Com

سلسلة فقه القضاء المالي

# مستجدات تنظيم المالية العمومية على ضوء دستور 2011

العدد الأول 2014

اللجنة العلمية

د. محمد اقزيبير  
د. أجعون أحمد  
د. عادل الخصاصي

د. براو محمد  
د. مصطفى معمر  
د. محمد الهيني

## سلسلة فقه القضاء المالي

تصدر عن

مجلة العلوم القانونية

MarocDroit.Com

## إدارة السلسلة

الأستاذ ميمون خراط  
مدير مجلة العلوم القانونية

الأستاذ نبيل بوحميدي  
مدير موقع العلوم القانونية

لنشر في السلسلة يرجى مراسلة  
البريد الإلكتروني للمجلة  
revue.sjp@hotmail.com  
الهاتف : 06 00 58 84 42

## العدد الأول 2014

### النشر والتوزيع

دار الفاك المغربية للنشر والتوزيع

الهاتف : 05 22 40 00 25 35 – 05 22 83 33 99  
البريد الإلكتروني : daralafak@gmail.com

### الطبع والسحب

مطبعة ومكتبة الأمنية

الهاتف : 05 37 72 48 39 – الفاكس : 05 37 20 04 27  
البريد الإلكتروني : impoumnia@yahoo.fr

رقم الإيداع القانوني : 2014MO0744

ردمك : 978-9954-29-120-7

جميع الحقوق محفوظة

## قواعد النشر

- ✓ أن تكون المادة تدرج ضمن مجال العلوم القانونية والسياسية، ومنضبطة للقواعد اللغوية،
- ✓ أن تكون محررة على برنامج Word
- ✓ أن تكون هوية المرسل واضحة، وأي مساهمة تصل بدون إسم أو بإسم مستعار لن تعرف طريقها للنشر،
- ✓ أن لا يكون البحث قد سبق نشره، أو مقدا للنشر في مجلة أخرى، وأن يتعهد الباحث بذلك، وبعدم تقديمه للنشر الى جهة أخرى، حتى يتم إتخاذ قرار النشر من عدمه،
- ✓ لا يجوز نشر البحث أو أجزاء منه في مكان آخر بعد إقرار نشره في هذه المجلة،
- ✓ المجلة لا تؤكد صحة المعلومات المنشورة ولا خلافها، كما لا يمكن أن تؤكد خلوها من انتهاكات لحقوق الغير،
- ✓ للمجلة حق إدخال التعديلات التي تراها ضرورية على المادة المراد نشرها، مع إخبار المعني بالأمر بذلك،
- ✓ لا يتعهد المجلة بإرجاع المادة المرسلة سواء نشرت أو لم تنشر،
- ✓ تتعهد المجلة بإرسال إشعار بالنشر إلى صاحب المادة فور نشرها،
- ✓ يجب مراعاة القواعد المتعارف عليها في البحث العلمي والدراسة الأكاديمية من زاوية توثيق المصادر والمراجع والنصوص،
- ✓ أن تكون المقالات والدراسات معبرة عن جهد في البحث والتحليل وألا تتضمن ما هو من عمل الغير دون الإحالة عليه،
- ✓ كتابة الإسم الكامل، والصفة داخل المساهمة المرسلة،

- ✓ للمجلة الحق في إعادة نشر المواد المنشورة دون الحاجة لإستئذان صاحبها
- ✓ يمنح المؤلف نسخة من العدد المنشور،
- ✓ المساهمات المنشورة تعبر فقط عن آراء كتابها، ولا تلزم المجلة،

## افتتاحية

تشكل المالية العمومية أهم أداة في رسم السياسات العمومية ومحور البرامج الحكومية ومظهر التقدم والنمو في أي بلد، إذ كلما ارتبط التدبير المالي بمبادئ الحكامة الرشيدة كانت نتائجه على النمو الاقتصادي إيجابية والعكس صحيح، وهذا لا يتأتى إلى بوجود قوانين مؤطرة لهذا المجال تتسم بالفعالية والنجاعة وتتطور حسب تطور طرق تدبير المال العام بداية بالدستور والقانون التنظيمي للمالية والقانون الضريبي والقوانين المالية وقانون المحاسبة العمومية... الخ، بالإضافة إلى ضرورة وضع مؤسسات فعالة ومستقلة ماليا وإدارية تناط بها مهام المراقبة والفحص والتدقيق في جميع طرق صرف المالية العمومية من ذلك المفتشيات المركزية والمحاكم المالية والقضاء علاوة على الدور الذي يجب أن يقوم به المجتمع المدني والإعلام في الكشف عن الخروقات التي تطل هذا المجال.

ونظرا لما للأبحاث العالمية والأكاديمية من دور في مساعدة الفاعلين في مجال التدبير المالي وذلك بمداهم بأحدث الطرق والتقنيات المعتمدة وكذا في تقييم الآليات والنتائج فقد ارتأت مجلة العلوم القانونية والموقع الإلكتروني [marocdroit.com](http://marocdroit.com) وبعد استشارة أساتذة ومتخصصين في الميدان أن يساهم من هذه الزاوية في إصدار مجلة سنوية متخصصة في المالية العمومية تحت مسمى "فقه القضاء المالي" ستعنى بكل ما يرتبط بالجانب التشريعي والقضائي والفقه في المجال المالي آمليين من الله العالي التقدير أن يوفقنا لما فيه الخير والفلاح.

ذ. ميمون خراط

مدير مجلة العلوم القانونية



# دراسات وأبحاث





## المنازعات الجبائية في مرحلة الوعاء بين القضاء الشامل وقضاء الإلغاء

د. ميلود بوطريكي

أستاذ القانون العام بجامعة محمد الأول  
الكلية المتعددة التخصصات بالناضور

### مقدمة :

يعرف النزاع الجبائي بأنه مجموعة الأساليب القانونية التي يتم بمقتضاها فض النزاعات التي تنشأ عن تطبيق قانون الضريبة من طرف الإدارة على المزم<sup>1</sup>. فالمنازعات الجبائية إذن تعبر عن الخلاف الذى يثور بين الإدارة الجبائية والخاضع للضريبة بمناسبة قيامها بوظائفها. المتعلقة بفرض الضريبة واحتسابها أو جبايتها<sup>2</sup>. وتنحصر المنازعات الجبائية في صنفين هامين هما : المنازعات في الوعاء contentieux de l'assiette والمنازعات في التحصيل contentieux de recouvrement. فالنزاع في الوعاء هو نزاع في أساس الضريبة، أي النزاع الذي يخول للجهة التي تبث فيه صلاحية البحث فيما إذا كانت الضريبة قد تأسست مطابقة للمقتضيات التشريعية والتنظيمية، وفي حالة ما إذا تبين لها العكس فمن سلطتها أن تقرر إسقاطا جزئيا أو كليا لهذه الضريبة<sup>3</sup>.

1 - مصطفى التراب "المحاكم الإدارية والصعوبات المثارة على مستوى التطبيق في ميدان المنازعات الجبائية" المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة مواضيع الساعة، عدد 4، 1996.

2 - من المعروف أنه لفرض الضريبة ينبغي توافر الواقعة المشئة وتقدير وعائها وتحديد السعر المناسب المنصوص عليه قانونا، وبعد الانتهاء من هذه الإجراءات تعمد الإدارة الجبائية إلى تحصيلها، وفي حالة تخلف المكلف عن الأداء تقوم الإدارة الجبائية بإتباع إجراءات المتابعة والتنفيذ على أموال المتخلفين عن الدفع بمقتضى طرق خاصة منصوص عليها.

3 - أنظر عبد القادر تيعلاقي، النزاع الجبائي.

عرفت المنازعات الجبائية في مرحلة الوعاء تطورات متلاحقة، فقبل الحماية كان القضاء الشرعي من الجهات التي تسهر على تسوية المنازعات حيث ساد فيها الفقه والشريعة الإسلامية. وفي مرحلة الحماية أدخل المستعمر الفرنسي مؤسسات جديدة تمثلت أساسا في المحاكم العصرية التي يرجع لها اختصاص النظر في المنازعات التي يكون أحد أطرافها أجنبية، هذا إلى جانب المحاكم الشرعية التي تبث في المنازعات بين المغاربة. كما صدرت خلال هذه الفترة عدة نصوص ذات طبيعة جبائية مثل ظهير 9 أكتوبر 1920 بإحداث ضريبة على البحار وظهير 9 نونبر 1926 الذي يتعلق باستخلاص الديون للبلدية...<sup>4</sup>. وحددت هذه النصوص المحاكم المختصة في النزاع الجبائي والإجراءات التي يلزم القيام بها لرفع النزاع أمامها - أي المحكمة الابتدائية - .

أما مرحلة الاستقلال، فقد تميزت بنظام قضائي موحد تشرف فيه المحاكم الابتدائية على كافة النزاعات بما في ذلك النزاعات الضريبية وذلك في ظل قانون 28 شتنبر 1974 المتعلق بالتنظيم القضائي للمملكة. وقبل ذلك تم إنشاء المجلس الأعلى بمقتضى الظهير الشريف الصادر في 27 شتنبر 1957. وخلال هذه الفترة وبالرغم من الإصلاحات المتوالية التي عرفها الجهاز القضائي، ظلت المحاكم الابتدائية هي المختصة في المنازعات الضريبية بالنظر للولاية العامة التي تتمتع بها في جميع أنواع القضايا طبقا للفصل 18 من قانون المسطرة المدنية. ويمكن استئناف الأحكام الصادرة عنها أمام محاكم الاستئناف. في حين أن المجلس الأعلى يختص بالطعن بالنقض والطعون الرامية إلى إلغاء القرارات الإدارية بسبب تجاوز السلطة. وفي سنة 1993 سيتم إنشاء المحاكم الإدارية كمحاكم متخصصة بالنظر في المنازعات الإدارية ومنها المنازعات الضريبية وذلك مواكبة للتحويلات الكبرى التي عرفها المغرب.

---

4 - العربي الكزداح، الطعون الجبائية في ظل المحاكم الإدارية بالمغرب، أطروحة لنيل الدكتوراه في الحقوق، جامعة محمد الخامس أكادال، كلية الحقوق، 2003-2004، ص. 15-46.

وأخيرا وفي 2006 تم إصدار القانون رقم 03-80 المحدث لمحاكم الاستئناف الإدارية تأكيدا لرغبة المغرب في بناء دولة الحق والقانون القائمة على احترام المشروعية ومبادئ حقوق الإنسان، وبالتالي ستصبح الغرفة الإدارية بالمجلس الأعلى تقوم بدورها الأصيل كمحكمة قانون بعد أن كانت ولمدة 13 سنة تنظر كمحكمة موضوع في استئناف الأحكام الصادرة عن المحاكم الإدارية.

ما هي الطبيعة القانونية للدعوى في المنازعات الجبائية ؟ هل هي دعوى إلغاء أم دعوى قضاء شامل ؟

للإجابة على هذه الإشكالية سنتناول في الفرع الأول لمبدأ منع دعوى الإلغاء في المجال الجبائي، بينما سنتطرق في الفرع الثاني لحدود مبدأ إبعاد دعوى الإلغاء من المجال الجبائي.

الفرع الأول: مبدأ منع دعوى الإلغاء في المجال الجبائي.

الفرع الثاني: حدود مبدأ إبعاد دعوى الإلغاء من المجال الجبائي.

## الفرع الأول: مبدأ منع دعوى الإلغاء في المجال الجبائي

درج الاجتهاد لقضائي المغربي على اعتبار المنازعات الجبائية على أنها منازعات تندرج في إطار القضاء الشامل وبالتالي عدم قبول دعوى الإلغاء في المجال الجبائي، فما هي الأسس التي يستند عليها لتبرير هذا الموقف؟

### الفقرة الأولى : الأساس القانوني :

يفسر عدم قبول دعوى الإلغاء في المنازعات الجبائية بالدعوى الموازية، ويجمع الفقه على أن الدعوى الموازية تعني : "ألا يكون في وسع الطاعن اللجوء إلى طريق قضائي آخر يحقق له نفس النتائج التي يريد الوصول إليها عن طريق دعوى الإلغاء"<sup>5</sup>.

فعندما يوكل القانون لقاضي مختص النظر في قضاء العمليات الإدارية الجبائية، فإن قاضي الإلغاء يستند على اختصاص المحكمة الموكل إلى قاضي إداري آخر لرفض قبول دعوى الإلغاء ضد القرارات المدججة في هذه العمليات، وكان يعتبر بذلك أن الشروط الأساسية للدعوى الموازية بما في ذلك التعادل العملي للنتائج تعتبر متوفرة، وبالتالي يمكن للطاعن أن يثير في دعواه أمام قاضي الاختصاص أوجه عدم الشرعية التي تمس في نظره القرارات الإدارية التي ساهمت في إنجاز العملية. فالطاعن لا يمكنه أن يجد نتيجة أكثر فعالية من ذلك ما دام أن الطعن أمام قاضي العملية يسمح له بإلغاء هذه الأخيرة كلياً في حين أن قاضي الإلغاء لا يمكنه إلا إلغاء القرار منعزلاً، فكل شيء كان يسوى مرة واحدة : إلغاء القرار، وإلغاء العملية برمتها.

وهو ما يؤكد المشرع المغربي صراحة، حيث ينص الفصل 23 من قانون المحاكم الإدارية على أنه "لا يقبل الطلب الهادف إلى إلغاء القرارات الإدارية إذا

5- ثورية لعيوني، القضاء الإداري، قضاء الإلغاء، دار النشر الجسور، وجدة، الطبعة الأولى، 1997، ص. 132.  
Rousset (M.) et Garagnon (J.), Droit administratif marocain, 6ème édition, édition La porte, 2003, p.724.

كان في وسع المعنيين بالأمر أن يطالبوا بما يدعونه من حقوق بطريق الطعن العادي أمام القضاء الشامل.

فاستنادا إلى هذا النص، فإن دعوى الإلغاء لا تقبل إذا كان في إمكان الطاعن أن يرفع دعوى قضائية أمام المحاكم العادية يحقق من خلالها نفس المزايا التي يمكن أن يجنيها من دعوى الإلغاء.

هكذا صرح المجلس الأعلى في قرار صادر بتاريخ 14 يناير 1963 بما يلي: " ... لا يقبل الطعن بالإلغاء للشطط ضد قرار اللجنة المركزية ... ويكون لصاحب الشأن في مثل هذه الحالة أن يرفع دعواه في إطار القضاء الشامل"<sup>6</sup>.

وفي نفس الاتجاه صرحت المحكمة الإدارية بالرباط في حكم لها بتاريخ 2013/02/19 برفض دعوى الإلغاء بعلّة أن المنازعة تدخل في إطار القضاء الشامل مادام أن الطلب يهدف لإبطال ضرائب<sup>7</sup>. وقد جاء في الحكم ما يلي: " حيث أسس المدعي دعواه بحكم إلغاء القرار الضممي الصادر في 18 فبراير 2012 عن المدير العام لإدارة الضرائب والقاضي برفض طلب المدعي بإعفائه من جميع أنواع الضرائب الناتجة عن ممارسة مهنة المحاماة مع ترتيب الآثار القانونية عن ذلك على أساس تجاوز السلطة وفي إطار قضاء الإلغاء.

6 - قرار المجلس الأعلى عدد 631/256 صادر في 14 يناير 1963 ملف إداري عدد 63/10721.

7 - وتتلخص وقائع هذه القضية في أن المدعي يعمل كمحامي ... وتوصل بمراسلة مؤرخة في 2011/07/06 صادرة عن الخزينو العامة يطالبه الخازن العام مبلغ 3024.00 درهم عن الضريبة المهنية لسنة 2001، كما انه لازال مدينا لغاية تاريخ 2011/07/06 لصندوق قبضة الرباط بمبلغ 54016.74 وأنه عاجز عن الأداء وذلك بسبب العجز الجسدي الذي أصابه منذ تاريخ 2008/01/28 إثر تعرضه لحادثة نزول من القطار أوقفته عن مزاولة المهنة منذ ذلك التاريخ وأنه لم يحقق أي دخل وقد راسل السيد المدير العام للضرائب برسالة مؤرخة في 2011/08/12 يلتمس إعفاؤه من هذه الضرائب بقيت بدون جواب مما يفيد الرفض الضممي، لأجله يلتمس إ الحكم بإلغاء القرار الضممي الصادر عن المدير العام لإدارة الضرائب و القاضي برفض طلب المدعي بإعفائه من جميع أنواع الضرائب الناتجة عن ممارسة مهنة المحاماة مع ترتيب الآثار القانونية لذلك.

وحيث إن مادة الضرائب والمنازعات المتعلقة بها تدخل في إطار القضاء الشامل ولما كان موضوع الدعوى الحالية هو إلغاء ضرائب والمحكمة لما لها من سلطة تقديرية في تكييف الطلب تبين لها أن المنازعة تتعلق بمنازعة جبائية ولو أن الطاعن استعمل مصطلح الإلغاء...".

ففي الاجتهاد القضائي المغربي فلا مجال من الناحية المبدئية للمنازعة في القرارات الضريبية الفردية إلا أمام قاضي الضريبة، وفي نفس الوقت بمناسبة المنازعة في مجمل العملية الضريبية باعتبار أن هذه القرارات جزء لا يتجزأ من عملية تقدير الضريبة.

فالدعوى الموازية إذن هي الحاجز الذي يجعل دعوى الإلغاء غير مقبولة وهي التي تسمح لقاضي الضريبة بالنظر في هذه الأخيرة في مجموعها، وإذا أراد المتقاضي رفع دعوى الإلغاء، فإن قاضي الشرعية الذي يلجأ إليه يعلن عن عدم قبول دعواه ما دام أنه يمكنه الطعن في القرار الانفرادي بالتوجه إلى قاضي الضريبة.

### الفقرة الثانية: الأساس العملي:

إلى جانب الأسس القانونية لاعتبار الدعوى الجبائية دعوى قضاء شامل، هناك أسس عملية تتجلى في ثغرات قبول دعوى الإلغاء في المجال الجبائي مقابل لسلطات التي يمارسها قاضي القضاء الشامل في مجال المنازعات الجبائية في مرحلة الوعاء.

### أولاً- ثغرات عملية حقيقية:

إن دعوى الإلغاء مقيدة بعدم إمكانية الدعوى الموازية، ومن هنا يتضح أن الملمزم قد يخسر حقه في المطالبة إذا صدر حكم بعدم قبول الدعوى حيث يتعذر

---

8 - للإشارة هناك عدة أحكام بهذا الصدد نذكر على سبيل المثال حكم المحكمة الإدارية بالرباط رقم 56، بتاريخ 27 أكتوبر 1991.

عليه حينئذ القيام بدعوى قضاء شامل لانقضاء أجل تقديم الدعوى، وعلى حد قول الأستاذ تيعلاقي عبد القادر<sup>9</sup> : إن للملزم رصاصة واحدة عليه أن يحسن تصويبها نحو الهدف المنشود، وإذا فقدتها فقد كل شيء.

وحتى لو افترضنا مثلا إمكانية قبول دعوى الإلغاء في المجال الجبائي من طرف المحكمة فعلينا أن ننظر إلى مآل هذه الدعوى فإذا أدت إلى إلغاء القرار الضريبي فهذا يجعل الملزم يحال على الإدارة التي يمكنها تدارك العيب الذي ينال القرار الملغى وتصدر قرارا آخر يصبح هو كذلك موضوع طعن الإلغاء... وهكذا يجد الملزم نفسه في دائرة مفرغة من القرارات والطعون المتتالية.

فإذا كانت دعوى الإلغاء تبدو كضمانة للفعالية ولكن ومع الأسف بصفة مؤقتة، على اعتبار أن قاضي الإلغاء لا يمكن أن يستخلص من الإلغاء المحتمل للقرار الجبائي أية نتيجة على الوضعية الجبائية للملزم رغم أنه لم يخسر دعواه وهو ما يجبر الطاعن اللجوء - عندما يستطيع ذلك - إلى قاضي القضاء الشامل للحصول على حل كامل لمشكله.

وإذا رفضت الإدارة استخلاص كل النتائج الضرورية لهذا الإلغاء، فإن الملزم لا يحصل من هذا الإلغاء إلا على حق مباشرة دعوى قضائية جديدة التي تسبقها إلزاميا المسطرة الإدارية للتظلم المسبق إذا كان في آخر الأمر ينازع في الضريبة المفروضة عليه.

هكذا تحل محل الرضى المؤقت لإلغاء القرار الإداري المنفصل خيبة أمام صعوبة تنفيذ القرار القضائي القاضي بالإلغاء و/أو التعقيد الذي يخلقه التمييز بين أنواع القضاء، إذ أنه وكما قال مفوض الحكومة Schwartz فإن : "... القاضي الإداري يعاني منذ حوالي قرن من مرض الفصام العقلي غير الخطير... لأن هناك

9 - أنظر: المجلة المغربية للإدارة والتنمية عدد 19 أبريل 1997، ص.22.

شخصين يتعايشان في شخص واحد، قاضي القضاء الشامل وقاضي تجاوز السلطة وكل واحد منهما يتميز عن الآخر...<sup>10</sup>.

### ثانيا- المراقبة الموسعة الممارسة من طرف قاضي الضريبة :

يشكل اتصال الدعوى الجبائية بالقضاء الشامل ثابتا من ثوابت الاجتهاد القضائي المغربي، وقد تم تبرير ذلك بطبيعة السلطات المعترف بها لقاضي الضريبة، ففي إطار دعوى القضاء الشامل يتوفر القاضي على سلطات واسعة، فهو يفحص شرعية القرار الإداري كما يفعل قاضي الإلغاء، ولكنه يذهب أبعد من ذلك بالحكم بتعويضات مالية.

وتنتج السلطات الكاملة التي يتوفر عليها قاضي الضريبة من القدرة المعترف له بها لتصحيح القرار الجبائي المتخذ من طرف الإدارة واتخاذ قرار جديد محل القرار الإداري الأصلي، فهو يمكنه تقليص وعاء الضريبة أو الحكم بإنقاص مبلغها.

فعلى خلاف قاضي الإلغاء الذي ينحصر دوره في إلغاء القرار الإداري غير المشروع يمكن لقاضي القضاء الشامل (قاضي الضريبة) أن يحكم لصالح الخاضع للضريبة بإسقاط كلي أو جزئي للضريبة المتنازع حولها وأن يحدد بالتالي مقدار الالتزام الجبائي للملزم<sup>11</sup>.

وعليه، فإنه يرجع للقاضي الجبائي فحص كل العوامل المتدخلة لتحديد وعاء الضرائب التي ينازع فيها الملزم أمامه، والنتيجة هي أن قاضي القضاء الشامل هو المختص لفحص مدى شرعية القرار الإداري الذي يشكل أساس الضريبة موضوع الخلاف وذلك عن طريق استثناء عدم الشرعية رغم عدم اختصاصه للنظر في دعوى الإلغاء الموجهة ضده.

10 - Schwertz (R.), conclusions sur C.E.sect., 7 octobre 1994, Epoux Lopez, R.F.D.A., 1994, p.1092.

11- Castagned (B.), Remarques sur la nature juridiques du contentieux fiscal, R.S.I.F, 1970, p.5.



إن القضاء الجبائي هو وقضاء يتعلق أساسا بمقدار الدين الضريبي أو بوجوده لذلك فهو قضاء يندرج في إطار القضاء الشامل. ويشهد على ذلك الاجتهادات القضائية الثابتة. إذ أكد قرار صادر عن الغرفة الإدارية للمجلس الأعلى اختصاص المحكمة الإدارية قائم للبث في كل من دعوى الإلغاء ودعوى القضاء الشامل في نطاق قانون 90-41 المنازعات الضريبية تدخل في نطاق الطائفة الثانية من الدعاوى<sup>12</sup>. وفي نفس الاتجاه قضت المحكمة الإدارية بمكناس<sup>13</sup> أن: "... الأصل في المنازعة الضريبية أنها تندرج ضمن القضاء الشامل ولا يجوز رفعها ضمن تجاوز السلطة...".

فهل نفهم من هذا أنه لا مجال للحديث عن دعوى الإلغاء في إطار المنازعات الجبائية؟

### الفرع الثاني: حدود مبدأ إبعاد دعوى الإلغاء من المجال الجبائي:

يعتبر تدخل قاضي الإلغاء في مجال قضاء العمليات الجبائية ممنوعا، فلفترة طويلة كان وجود قاضي الضريبة يبعد أية فرضية للطعن بالإلغاء للتجاوز في استعمال السلطة وذلك تطبيقا لنظرية الدعوى الموازية، لكن سرعان ما سيتم نقض هذا الموقف لنشهد بذلك إعادة إدماج مراقبة نشاط الإدارة الجبائية في إطار القضاء الإداري العام للشرعية.

فإذا كان المبدأ هو عدم قبول دعوى الإلغاء ضد القرارات الفردية في المجال الجبائي، فإن المبدأ ليس مطلقا، إذ هناك حالات عديدة يتم فيها قبول دعوى الإلغاء:

---

12 - القرار عدد 188 صادر بتاريخ 1997/07/24 الملف الإداري عدد 573، مجلة قضاء المجلس الأعلى، عدد 53-54، ص. 297، أشار إليه محمد الأعرج، النزاعات الإدارية في تطبيقات القضاء الإداري المغربي، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة مواضيع الساعة، 57، الطبعة الأولى 2007، ص. 171.

13 - حكم المحكمة الإدارية بمكناس، ملف رقم 9/89/12 ش صادر بتاريخ 1998/09/30.

## الفقرة الأولى : القرارات الفردية والقرارات المتعلقة بالطلبات الاستعطافية : أولا - القرارات الفردية :

هذه القرارات لا تعد دعوى الإلغاء ممكنة إزاءها إلا في حالات عيب الاختصاص وعيب الشكل وانعدام التعليل والانحراف في استعمال السلطة وعيب مخالفة القانون<sup>14</sup>، ويكون الطعن بالإلغاء مقبولا بحكم هذه الأسباب وليس نتيجة الأخطاء المرتبطة في تحديد أسس الضريبة وعمليات التصفية لأن هذه الأخيرة يمكن الطعن فيها عن طريق الدعوى الموازية أمام القضاء الشامل.

وهذا ما دأب المجلس الأعلى على إتباعه في حالات متعددة<sup>15</sup>. إذ ألغى الحكم المستأنف الصادر من المحكمة الإدارية بوجدة... والقاضي برفض الطلب الرامي إلى إلغاء القرار الصادر من إدارة الجمارك والضرائب غير المباشرة القاضي برفض طلبه الرامي إلى منحه الإعفاءات أو التسهيلات الخاصة بتعشير السيارات، وبذلك ألغى القرار الإداري المذكور<sup>16</sup>. إن النزاع الجبائي هو بالأساس قضاء شامل وثنائي بقضاء الإلغاء<sup>17</sup>. وتماشيا مع هذا المنطق أكد المجلس الأعلى في قراره الصادر 1999/10/7 بما يلي : "...إن مقررات اللجنة الوطنية وإن كانت لا تكتسي في حد ذاتها قوة ملزمة إلا أن الإدارة يمكنها أن تحولها في أي وقت إلى أوامر قابلة للتنفيذ بقوة القانون، مما يعني أن هذه المقررات تشكل في حد ذاتها تهديدا للملزم بالضريبة وأن من مصلحة الطعن فيها وعدم انتظار قرار الإدارة بشأن تحويلها إلى أوامر بالتحصيل"<sup>18</sup>.

- 
- 14 - المادة 20 من قانون 90-41 المحدث للمحاكم الإدارية في المغرب.  
15 - قرار عدد 5530 بتاريخ 18/07/1963، أشار إليه بتاريخ 28/07/1978 في قضية الشرايبي أوردته أمينة جبران.  
16 - قرار المجلس الأعلى عدد 373، المؤرخ في 18/04/1999، ملف إداري عدد، 96/1/5/388، الشراك الميلود ضد الإدارة العامة للجمارك، غير منشور.  
17 - عبد القادر تيعلاتي " الضمانات الجبائية من خلال التشريع والقضاء " المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية عدد 19-1997.  
18 - عبد العزيز الخليلي ضد وزير المالية، منشور بالمجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، نونبر 2001، عدد 41، ص 136.

## ثانيا- القرارات المتعلقة بالطلبات الاستعطافية :

يمكن الطعن عن طريق دعوى الإلغاء في القرارات المتعلقة بالطلبات الاستعطافية، فهذه القرارات لا تخرج عن دائرة القرارات الإدارية وبالتالي تبقى قابلة لدعوى الإلغاء. فحينما ينشأ عن هذا النوع من الطلبات رفض غير مبرر من طرف الإدارة فإنه يحق للخاضع للضريبة أن يلجأ إلى دعوى الإلغاء بشأن قرار الرفض الغير مبرر، وإذك يكون عليه أن يثبت أن القرار لا يستند إلى وقائع مادية صحيحة أو يتضمن تفسيراً خاطئاً للقانون، فالثابت أنه لا يمكن تحصين أي قرار ضد الرقابة القضائية.

### الفقرة الثانية: القرارات التنظيمية والدوريات :

#### أولاً- القرارات التنظيمية :

قبل القاضي الإداري المغربي دعوى الإلغاء ضد القرارات التنظيمية، وهي القرارات الإدارية العامة المتعلقة بتنظيم الضريبة أو الرسم، وتعد بطبيعتها منفصلة عن عملية فرض وتحصيل الضريبة أو الرسم، وبالتالي يختص قاضي الشرعية بالنظر في المنازعات المتعلقة بها، وهناك عدة أسباب تدفع إلى هذا الحل : ففيمما يتعلق بعدم قبول دعوى الإلغاء ضد هذه القرارات العامة المنشئة للضريبة أو الرسم لوجود دعوى موازية، وبالاحتفاظ بالتالي بالطعن الوحيد أمام قاضي الضريبة نجبر الأفراد على الانتظار حتى تحصل منهم الضرائب ثم يستندون إلى عدم شرعية تلك المقررات بالمطالبة بإسقاطها أو تخفيضها أمام القضاء، فهناك مصدر غير مفيد للنزاعات. هذا من جانب، ومن جانب آخر، وبتطبيق مبدأ بطلان الضريبة تظل هذه القرارات غير الشرعية قائمة وتبقى أساساً لمقررات فردية جديدة تصدر تطبيقاً لها، ومصدراً لدعاوي جديدة يرفعها المكلفون تخلصاً من آثارها، حيث يجب على كل ملزم أن يقدم كل سنة دعوى جديدة لإسقاط الضريبة على الأقل إذا لم تقم الإدارة بسحب القرار التنظيمي غير المشروع. لذلك فأهمية قبول الطعن بالإلغاء للتجاوز في استعمال السلطة واضحة للعيان.

وكما يؤكد الأستاذ Julien Bernard... "فإن قاضي الإلغاء يستأثر بالنظر في دعاوي الإلغاء الموجهة ضد النصوص التنظيمية...<sup>19</sup>. فهذه القرارات تجسد بمحتواها التنظيم باعتبارها عملية عامة وتضيق من الحريات العامة، وباعتبارها كذلك فإنه ضدها تمارس الحماية الموسعة لقاضي الإلغاء المؤسسة خصيصا لهذه المهمة.

وحسب بعض الفقه المغربي<sup>20</sup> "فإن القرارات الجبائية العامة التي تدخل في إطار دعوى الإلغاء تخضع لنظام الإلغاء المعروف في القرارات الإدارية بشكل عام مع مراعاة الاستثناءات الواردة في هذا المجال: أعمال السيادة، القرارات الملكية، أي أن الأمر يتعلق بالقرارات والمراسيم ذات الطابع التنظيمي"<sup>21</sup>. فليس "... هناك في النظام الضريبي المغربي ما يمنع من لجوء المكلفين بالضريبة إلى دعوى الإلغاء، رغم عدم وجود نص صريح في القانون الضريبي يسمح بذلك للأسباب التالية : عدم وجود نص في القوانين الخاصة بالضريبة تمنع صراحة المكلفين من رفع دعوى الشطط في استعمال السلطة، كما أنه من الناحية العملية استقر العمل القضائي على قبول هذا النوع من الدعاوي، يضاف إلى ذلك أن المنازعات الجبائية في المغرب تندرج في إطار المنازعات الإدارية بصفة عامة التي يشكل قضاء الإلغاء بسبب الشطط في استعمال سلطة أحد فرعيها الرئيسي..."<sup>22</sup>. وفي نظر الأستاذ الجليلي أمزيد فإن : "... دعوى الإلغاء كانت في أغلب الأحوال مفتوحة في وجه الطعون الموجهة ضد هذا النوع الأخير من القرارات..."<sup>23</sup>.

19 - w.w.w.perso worldomline.Fr/julienbernard/répartition des competences juridictionnelles. htl-94 k.

20 - Cherkaoui (M.), le contentieux fiscal au Maroc, Mémoire de D.E.S en droit public, Rabat, 1982, p.110.

21- بوعزة احمد، مسطرة فض المنازعات الجبائية بالمغرب، رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا في القانون العام، جامعة محمد الأول، كلية الحقوق وجد، 2000، ص.199-200.

22 - محمد مرزاق، عبد الرحمان أبليللا، المنازعات الجبائية بالمغرب بين النظرية والتطبيق، مطبعة الأمنية، الرباط، الطبعة الثانية 1998، ص.199، وتجدر الإشارة إلى أن هؤلاء الفقهاء لا يشيرون صراحة إلى مفهوم القرار المنفصل.

23 - الجليلي أمزيد، شرط انتفاء الدعوى الموازية...، مرجع سابق، ص.15.

فبالرجوع إلى المادة 9 من قانون 90-41 فإن المجلس الأعلى يبقى هو المختص للنظر بصفة ابتدائية وانتهائية بالنسبة لدعاوي الإلغاء الموجهة ضد القرارات التنظيمية أو الفردية للوزير الأول والطعون الموجهة ضد قرارات السلطات الإدارية التي يتجاوز نطاق تطبيقها الاختصاص الترابي لمحكمة إدارية، فكما هو معلوم إن القانون الجبائي الذي يعتبر ذا محتوى عام يكلف أحيانا السلطة التنظيمية بتطوير هذه المقتضيات بواسطة مراسيم أو قرارات تنشر في الجريدة الرسمية، ولكن هذه القرارات التنظيمية لا يجب أن تناقض أو تضيف أي شيء للقانون وإلا كانت معرضة للإلغاء للتجاوز في استعمال السلطة، وبالتالي " يمكن للملزم المتضرر من هذه النصوص أن يرفع دعوى الإلغاء أمام المجلس الأعلى، وبواسطة هذه الدعوى فهو لا ينازع في الضريبة التي لم تنشأ بعد، ولكن ينازع في شرعية النص التنظيمي، وإلغاء هذا الأخير لن يستفيد منه الملزم فقط ولكن يستفيد منه جميع الأشخاص الموجودين في نفس الوضعية الجبائية"<sup>24</sup>.

### ثانيا- الدوريات :

هناك نوعان من الدوريات : دوريات داخلية أي الموجهة بالخصوص لموظفي الإدارة الجبائية، وهي تفسر وتوضح لهم المقتضيات التشريعية والتنظيمية بهدف تطبيقها، والدوريات المنشورة التي يكون الجمهور على علم بها.

بالنسبة للدوريات الأولى لا يمكن الطعن فيها بالإلغاء، إذ المفروض أن الملزم لا يعلم بوجودها، وإذا تضرر منها فإنه تبقى له دعوى القضاء الشامل الجبائية بعد أن تفرض عليه الضريبة.

أما بالنسبة للدوريات الثانية فيميز الاجتهاد القضائي بين الدوريات التفسيرية التي لا يمكن الطعن فيها بالإلغاء والدوريات ذات الطابع التنظيمي التي يمكن الطعن فيها بالإلغاء على اعتبار أنها تنظيمية في المجال الجبائي، وعلى

24 - [http : //www.abeny.multimania.com/contenti.htm](http://www.abeny.multimania.com/contenti.htm).

خلاف ما يذهب إليه بعض الفقه من إمكانية الطعن فيها بالإلغاء<sup>25</sup> "... فإنه يصعب تطبيق هذا الاجتهاد القضائي في المغرب ... إذ أن دعوى الإلغاء يجب توجيهها في أجل 60 يوما ابتداء من نشر وتبليغ القرار المطعون فيه حسب المادة 23 من قانون 90-41، غير أنه في المغرب لا يتم نشر هذه الدوريات في الجريدة الرسمية، وبالتالي لا وجود لنقطة انطلاق قانونية لاحتساب أجل 60 يوما، ومع ذلك فإن هذا لا يمنع من رفع دعوى القضاء الشامل الجبائية بعد فرض الضريبة حسب فقه الإدارة الجبائية.

وبناء على ذلك فإذا كان الملزم لا يستطيع أحيانا ممارسة دعوى الإلغاء ضد عدم شرعية نص تنظيمي في الأجل المحدد قانونا في ستين يوما، فإنه يمكنه دائما انتظار فرض الضريبة لكي يقدم دعوى القضاء الشامل الجبائية، وفي هذه الحالة فإن "المنازع فيه هو شرعية الضريبة وليس وجود النص الذي يبقى العمل جاريا به، ولكن يتم تحييد تطبيقه بواسطة الطعن أمام القضاء الشامل ... ومن غير العدل أن يستمر دائما النص التنظيمي في الإضرار بالملزمين دون أن يتمكنوا من إلغائه<sup>26</sup>. فالقاضي يرجع مباشرة إلى القانون ويهمل النص التنظيمي غير المشروع الذي يناقضه من أجل إسقاط الضريبة المؤسسة خلافا لما ينص عليه القانون...".

مما تقدم يتبين أن دعوى الإلغاء لم تعد ممنوعة في مجال المنازعات الجبائية بل أصبحت تنافس دعوى القضاء الشامل في هذا الخصوص.

#### خاتمة :

إن الطعن بالإلغاء في المنازعات الضريبية يعد مجالا استثنائيا له ضوابطه وطبيعته الخاصة، بينما يبقى الأصل فيها هو القضاء الشامل. وهو ما يكشف عن مرض عميق يصيب وضوح القضاء الإداري.

25 - عبد الرحمان ابليللا، محمد مرزاق، المنازعات الجبائية ... المرجع السابق، ص. 221.

26 - <http://www.abeny.multimania.com/contenti.htm>

## الوظيفة العقابية للمجالس الجهوية للحسابات ورهان الحكامة المالية الترابية "اختصاص التأديب المالي" \* نموذجاً

د. هشام الحسكة

باحث في السياسات العامة والحكامة المالية  
جامعة القاضي عياض كلية الحقوق – مراكش

إن فعالية الرقابة على المال العام بصفة عامة، والمال العام المحلي بصفة خاصة، تستلزم وجود جهاز قضائي يتولاها، ذلك أن التصدي الفعال لعمليات صرف المال العام، وكذلك حسن ترشيده وتدبير أدائه، لا يمكن للأجهزة الإدارية أن تؤمنه لوحدها، وذلك راجع لمحدودية مجال تدخلها وضعف مواردها سواء البشرية أو المادية، كما أنه ليس بإمكان الأجهزة والهيئات المنتخبة أن تقوم بهذا الدور على صعيد الجماعات الترابية. ولهذا لا بد من وجود هيئة رقابية عليا متخصصة في الميدان المالي الجهوي، ومستقلة ومحيدة عن الجهازين الإداري والتشريعي. وفي هذا المجال، تم تحويل مهمة المراقبة إلى القاضي المالي من خلال تأسيس المجلس الأعلى للحسابات سنة 1979 الذي تولى مهمة المراقبة على الصعيد المركزي وكذا اللامركزي، وقبله اللجنة الوطنية للحسابات، إلا أن التجربة أثبتت أن رقابة هذه الأجهزة لمالية الجماعات الترابية وهيئاتها اتسمت بهشاشة وضعف فعاليتها ومردوديتها، الأمر الذي دفع المشرع إلى تبني مبدأ الامركزية الرقابية المعمول به في التشريعات المقارنة.

---

\* - سوف نستعمل مصطلح التأديب المالي للتدليل والإشارة إلى مصطلح التأديب المتعلق بالميزانية والشؤون المالية الوارد في القانون رقم 62/99 بمثابة مدونة للمحاكم المالية.

ومن ثم، تم تأسيس المجالس الجهوية للحسابات<sup>1</sup> كأجهزة عليا للرقابة المالية والمحاسبية على صعيد الجماعات الترابية، بمقتضى دستور 19 شتنبر 1996 الذي نص عليها في الفصل (98). كما تم تكريس القيمة الدستورية لهذه الأجهزة الرقابية خلال التعديل الأخير لدستور المملكة المغربية لفتاح يوليوز 2011، وذلك بمقتضى الفصل 149 منه<sup>2</sup>. ومن أجل تفعيل الرقابة القضائية للمجالس الجهوية للحسابات، تم إصدار القانون رقم 62/99 بمثابة مدونة للمحاكم المالية لسنة 2002<sup>3</sup>، هذه الأخيرة - المجالس الجهوية للحسابات - تعد أجهزة قضائية مستقلة وكذا هيئات لامركزية للرقابة المالية والمحاسبة على الصعيد الجهوي، فضلا على أنها تعتبر أداة ووسيلة مهمة لترشيد وعقلنة تدبير الموارد المالية وحمايتها من التلاعبات والاختلالات، عن طريق التركيز على المحاسبة والمساءلة، وكذا على تقييم وتقدير أداء المنظمات العمومية. كما تعد ركيزة من ركائز الحكم الجيد "التدبير الجيد"، أو ما يعرف "بالحكامة" ولاسيما المالية منها، التي تفرض تدبير جيد ومتوازن للنفقات العمومية.

وعليه، فإن المجالس الجهوية للحسابات تتولى رقابتها على الجماعات الترابية، وهي رقابة لاحقة وليست سابقة، وقد اسند لها المشرع المغربي ممارسة

---

1 - جدير بالذكر أن هناك اختلاف في لفظ المجالس الجهوية للحسابات، ففي المغرب مثلا يتم استخدام لفظ المجالس «cours» الجهوية للحسابات في الكثير من الكتابات، لكن هناك من يفضل لفظ المحاكم المالية الجهوية. أما في فرنسا فهي تستخدم لفظ الغرف «chambre» الجهوية للحسابات، وهو اختلاف في اللفظ فقط دون المعنى.

2 - ينص الفصل 149 من الدستور الحالي على انه : "تتولى المجالس الجهوية للحسابات مراقبة حسابات الجهات والجماعات الترابية الأخرى وهيئاتها و كيفية قيامها بتدبير شؤونها. وتعاقب عند الاقتضاء عن كل إخلال بالقواعد السارية على العمليات المذكورة"؛ الدستور المغربي الجديد لسنة 2011 الصادر الأمر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1-11-91 الصادر في 27 من شعبان 1432 (29 يوليوز 2011) ج . ر . عدد 5964 مكرر. الصادرة بتاريخ 28 من شعبان 1432 (30 يوليوز 2011).

3 - الظهير الشريف رقم 1-02-124 الصادر في فاتح ربيع الثاني 1423 (13 يونيو 2002) بتنفيذ القانون رقم 62.99 المتعلق بمدونة المحاكم المالية، ج . ر . عدد 5030 الصادرة بتاريخ 6 جمادى الثانية 1423 (15 غشت 2002).



وظائف ومهام مختلفة يحددها القانون المنظم لها<sup>4</sup>، وأبرز وأهم هذه الوظائف أو الاختصاصات نجد اختصاص التأديب المتعلق بالميزانية والشؤون المالية.

وجدير بالذكر، أن المشرع المغربي في الدستور الجديد لسنة 2011 كرس القيمة الدستورية لاختصاص التأديب المالي في الفقرة الثانية من الفصل 149 منه. هذا الاختصاص لم يكن منصوص عليه في الفصل (98) من دستور 19 شتنبر 1996، على الرغم من أن مدونة المحاكم المالية تتضمن الوظيفة العقابية للمجالس الجهوية للحسابات كما سبقت الإشارة إلى ذلك. بمعنى أن الوظيفة العقابية للمحاكم المالية الجهوية، كانت منظمة بمقتضى القانون رقم 62/99، إلا أن الدساتير المغربية لم تنص على هذه الوظيفة العقابية، أو هذا الاختصاص الرقابي، إلا مع الدستور الجديد لسنة 2011، الذي كرس القيمة الدستورية لهذه الوظيفة.

لكن: ما هي الأجهزة الخاضعة لمراقبة المحاكم المالية الجهوية؟ ومن له الحق في تحريك مسطرة التأديب المالي؟ وهل حاول المشرع المالي النص على المخالفات الخاضعة لرقابة القاضي المالي الجهوي في ميدان التأديب المالي؟ ثم ما هي العقوبات التي بإمكان المجالس الجهوية للحسابات الحكم بها في حق مرتكبي المخالفات المالية والمحاسبية؟ وأخيرا ما هي القيود والمعيقات التي تحد من تحريك مسطرة التأديب المالي؟

للإمام بهذه الإشكالات ارتأينا تقسيمها إلى مستويين: الأول سنتطرق فيه للحديث عن اختصاص التأديب المالي: المتدخلون والجزاءات، على أن نتحدث في الثاني عن الحدود والمعيقات القانونية لاختصاص التأديب المالي.

---

4 - تتولى المجالس الجهوية للحسابات ممارسة نوعين من المهام الرقابية: الرقابة القضائية تم الرقابة الإدارية. فالرقابة الأولى تعتبر النواة الأولى للرقابة بحيث تجسد المفهوم الكلاسيكي للرقابة، وهي تهدف إلى التأكد من مشروعية ومصداقية الحسابات المقدمة إليها، أما الرقابة الثانية وهي ذات طابع إداري، فالهدف منها مراقبة المردودية والكفاءة في تسيير الوحدات العمومية للجهات المحلية والهيئات التابعة لها.

## المبحث الأول : اختصاص التأديب المالي: المتدخلون والجزاءات

بخلاف التجربة التونسية وكذا الفرنسية التي أسندت اختصاص التأديب المالي إلى محكمة مستقلة وهي محكمة التأديب أو الزجر المتعلقة بالميزانية والشؤون المالية<sup>5</sup>، فإن المشرع المغربي منح للقاضي المالي الجهوي هذا الاختصاص، وهذا ما يعبر عن مبدأ الوحدة الذي تتميز به المحاكم الجهوية للحسابات بالتجربة المغربية، وهذا من شأنه أن يوفر للمحاكم المالية الجهوية المزيد من الفعالية والنجاعة في تحقيق المرامي والغايات المنتظرة من المراقبة المالية. فضلا عن ذلك، فالمجالس الجهوية للحسابات تتميز بالشمولية، هذه الأخيرة تتجلى لنا في كون المشرع المغربي لم يستثنى من الخضوع لاختصاص المجالس الجهوية للحسابات في ميدان التأديب المالي، الأمور بالصرف للجماعات الترابية والهيئات التابعة لها، وذلك بخلاف التشريع الفرنسي حيث نجد بأن رؤساء المجالس الجماعية وكذا العمداء لا يخضعون لاختصاص التأديب المالي.

وهنا لا بد من التأكيد أن رقابة الغرف الجهوية للحسابات، تقتصر على المحاسبين العموميين<sup>6</sup> ولا تمتد إلى الأمرين بالصرف، لكون رقابة الغرف الجهوية للحسابات على الأمرين بالصرف هي رقابة إدارية وليست قضائية، فضلا عن

5 - للمزيد من التفاصيل حول محكمة التأديب المتعلق بالميزانية والشؤون المالية في فرنسا، راجع:

Raymond Muzellec : « Finances publiques », Edition Sirey, 10ème édition, 1997, pp 304-307

- وللمزيد من الاطلاع حول التجريبتين ينظر: المجالس الجهوية للحسابات نموذجا- انظر: هشام الحسكة؛ " المجالس الجهوية للحسابات وإشكالية إرساء شفافية تدبير الأموال العمومية المحلية - دراسة نظرية / تطبيقية، مقارنة - " رسالة لنيل دبلوم ماستر القانون العام، تخصص: الإدارة والمالية العامة؛ كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية طنجة؛ السنة الجامعية 2008/2007؛ صص: 50 وما يليها.

6 - Alain Lambert ; « 20 anniversaire de la C R.C. ; Ministère de l'Economie des finances et de l'industrie 16/06/2003.

ذلك فإن رقابة الأمرين بالصرف أسندت للمحكمة التأديبية لمخالفة الميزانية المالية<sup>7</sup>.

وهذا ما تؤكد لنا مدونة المحاكم المالية الفرنسية في مادتها L 211-1<sup>8</sup> حيث نصت على أن: "الغرفة الجهوية للحسابات تبث داخل نفوذها الترابي في كل حسابات المحاسبين العموميين للجماعات المحلية والهيئات الخاضعة لها".

هكذا ولتحليل هذا المبحث سنحاول الإلمام به في مطلبين: الأول سنخصصه للحديث على الأشخاص والأجهزة الخاضعة لرقابة المجالس الجهوية للحسابات، على أن نعرض للحديث في المطلب الثاني عن المخالفات الخاضعة لرقابتها في ميدان التأديب المالي. والمطلب الثالث للعقوبات التي تتخذها المجالس الجهوية للحسابات في حق المخالفين للمقتضيات القانونية الجاري بها العمل.

**المطلب الأول: الأشخاص والأجهزة الخاضعة لرقابة المجالس الجهوية للحسابات في ميدان التأديب المالي:**

إن اختصاص التأديب المالي يمثل الصنف الثاني لرقابة المشروعية التي تمارسها المجالس الجهوية للحسابات<sup>9</sup>، وذلك لكونه ينصب أساسا على تصرفات الأمر بالصرف<sup>10</sup>، كما يشكل هذا الاختصاص جوهر وأساس العمل الرقابي، باعتباره أحد أهم مجالات التدخل القضائي للمحاكم المالية<sup>11</sup>.

7 - La cour de discipline budgétaire et financière la (C D B F) la loi de 29 janvier 1993 du S A P I N ; voir : La Gazette; «Réussir le concours d'attacher» ; cahier N°2-10 décembre 2001: 214-215.

8 - La code des juridiction finances notamment; article L 211-1.

9 - هشام الحسكة؛ مرجع سابق؛ ص:70.

10 - أمجدوش مدني؛ "إشكالية الرقابة العليا على الأموال العمومية في المغرب، دراسة نظرية وتطبيقية"؛ أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام؛ جامعة محمد الخامس؛ كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية؛ أكادال؛ الرباط؛ السنة الجامعية 2001-2002؛ ص: 290.

11 - أحمد حاسون؛ "رقابة المجالس الجهوية للحسابات على المالية المحلية بالمغرب - دراسة سوسيوقانونية - رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا المعمقة في القانون العام؛ جامعة الحسن الأول؛ كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية؛ سطات؛ السنة الجامعية 2006/2007. ص:82.

لكن وعلى الرغم من كون هذا الاختصاص جوهر وأساس العمل الرقابي، فإن سلطة أو تدخل القاضي المالي، لا يكون بصفة تلقائية، كما هو الشأن في إطار رقابته على المحاسبين العموميين، وإنما تحال عليه القضية من قبل الأشخاص المؤهلين لذلك قانوناً<sup>12</sup>.

ومن ثم، فإن القاضي المالي يمارس رقابته في ميدان التأديب المالي في حق كل مسؤول أو موظف أو مستخدم يعمل في الجهات والجماعات الترابية الأخرى وهيئاتها، أو في المؤسسات العمومية الخاضعة لوصاية هذه الجماعات والهيئات، وكل الشركات أو المقاولات التي تملك فيها الجماعات الترابية أو الهيئات على أفراد أو بصفة مشتركة، بشكل مباشر أو غير مباشر، أغلبية الأسهم في الرأسمال أو سلطة مرجحة في اتخاذ القرار<sup>13</sup>.

والملاحظ أن تعبير الموظف والعون كما جاء في صيغة المادة 51 من مدونة المحاكم المالية تعبير واسع، شبيه بالتعريف الوارد في الفصل 224 من القانون الجنائي، والذي ينطبق على أن كل من يقوم بوظيفة أو مهمة ولو بشكل مؤقت، يشمل اختصاص المحاكم الجهوية للحسابات في ميدان التأديب المالي<sup>14</sup>.

ونفس الأمر يخص الموظف الفعلي، حيث تسري عليه نفس المسؤوليات التي تقع على الموظف العمومي وفق ما استقر عليه الفقه. مما يجعله يندرج ضمن طائفة الخاضعين للتأديب المالي<sup>15</sup>.

---

12 - يتولى قضايا التأديب المالي: وكيل الملك؛ وزير الداخلية؛ والوزير المكلف بالمالية، (بشرى العلوي، "خصوصيات مسطرة التأديب المالي بالميزانية ومدى قابلية الأحكام الصادرة لأنواع الطعن"، م.م.ت.ت.، سلسلة التدبير الاستراتيجي، عدد 2005/7، ص 8).

13 - المادة 118 الفقرة الرابعة من القانون رقم 62-99.

14 - محمد براو؛ "الوجيز في شرح قانون المحاكم المالية، مساهمة في التأصيل الفقهي للرقابة القضائية على المال العام"؛ مطبعة طوب بريس؛ الرباط؛ الطبعة الأولى؛ غشت 2004.؛ ص : 209.

15 - أحمد حاسون؛ م.س، ص 87.

وفي هذا السياق يمكن القول، بأن التأديب المالي لا يقتصر على الأمر بالصرف، بل يمتد إلى كل موظف أو عون يتدخل في إنجاز عمليات المداخيل والنفقات العمومية.

هكذا، وخلافا للنظام الفرنسي الذي استثنى رؤساء الجماعات الترابية بمختلف فئاتهم ومساعدتهم من أية مسؤولية في مجال التأديب المالي، فقد عمد المشرع المغربي إلى إخضاع كافة المتدخلين في العمليات المالية على صعيد الجماعات الترابية، متخيين كانوا أو معينين، للسلطة التأديبية المنوطة بالمجالس الجهوية للحسابات. وذلك بهدف تحقيق مبدأ مساواة الجميع أمام المسؤولية<sup>16</sup>.

غير أن الوالي والعامل لا يخضعان لقضاء المجلس الجهوي للحسابات إلا في الحالات التي يعملان فيها باعتبارهما أمرين بالصرف لجماعة ترابية أو هيئة تابعة لها<sup>17</sup>. وهنا يتضح أن سلطة القاضي الجهوي تمتد إلى جميع الولاية والعمال في الحالات التي يزاولون فيها مهام الأمرين بالصرف لميزانيات الجهات ومجالس العمالات والأقاليم. وهذا إن دل على شيء إنما يدل على مبدأ المسؤولية في التشريع المغربي.

ومن ثم، يمكن أن نشير في هذا الصدد، أن المشرع المغربي عمل على حصر الأجهزة الخاضعة لمراقبة المجالس الجهوية للحسابات في ميدان التأديب المالي، وذلك عكس ما ورد في القانون السابق المتعلق بالمجلس الأعلى للحسابات والذي نص في الفصل 56 على عبارة "جهاز عام... أو كل جهاز آخر تجري عليه مراقبة المجلس...". ومن ثم، فإن المقاولات المخولة لها الامتياز لم تعد خاضعة لمراقبة المجالس الجهوية للحسابات في ميدان التأديب المالي، كما كان عليه الحال في القانون السابق.

16 - محمد أشركي؛ " المحاكم المالية وديوان المظالم: الضمير المالي والضمير الإنساني"؛ مجلة ديوان المظالم؛ العدد 2؛ يونيو 2005؛ ص: 23.

17 - المادة 118 الفقرة الرابعة من القانون رقم 99-62.

## المطلب الثاني: المخالفات الخاضعة لرقابة المجالس الجهوية للحسابات في ميدان التأديب المالي :

جدير بالذكر أن مراقبة المجالس الجهوية للحسابات في ميدان التأديب المالي، تستهدف مراقبة صانعي القرار المالي، وكذا مراقبة مراقبي صنع وتنفيذ القرار المالي<sup>18</sup>.

ومن ثم، فقد نصت مقتضيات مدونة المحاكم المالية على نوع المخالفات التي تعرض صانعي القرار المالي ومراقبي صنع وتنفيذ هذا القرار للعقوبات التأديبية.

### 1- مراقبة صانعي القرار المالي:

بالنسبة لصانعي القرار المالي وكذا المساهمين فيه، فهم: كل أمر بالصرف أو أمر مساعد بالصرف أو مسؤول وكذا كل موظف أو عون يعمل لحساب هؤلاء أو تحت سلطتهم أو لحسابهم، فهؤلاء يخضعون للعقوبات المحددة في القانون<sup>19</sup>، إذا ارتكبوا إحدى المخالفات المبينة في المادة 54 وهي<sup>20</sup>:

✎ مخالفة قواعد الالتزام بتصفية النفقات العمومية وتصفيتهما والأمر بصرفها؛

✎ عدم احترام النصوص التنظيمية المتعلقة بالصفقات؛

✎ مخالفة النصوص التشريعية والتنظيمية الخاصة بتدبير شؤون الموظفين والأعوان؛

✎ مخالفة القواعد المتعلقة بإثبات الديون العمومية وتصفيتهما والأمر بصرفها؛

18 - محمد أشركي؛ مرجع سابق؛ ص: 23.

19 - المادة 66 من القانون رقم 62/99.

20 - Les juridiction Financière du Maroc, "La Discipline Budget et Financier", p : 32. (No publie).

✎ مخالفة قواعد تحصيل الديون العمومية التي قد يعهد بها إليهم عملاً  
بالنصوص التشريعية الجاري بها العمل؛

✎ مخالفة قواعد تدبير ممتلكات الأجهزة الخاضعة لرقابة المجلس؛

✎ التقيد غير القانوني لنفقة بهدف التمكن من تجاوز الاعتمادات؛

✎ إخفاء المستندات أو الإدلاء إلى المحاكم المالية بأوراق مزورة أو غير  
صحيحة؛

✎ عدم الوفاء تجاهلاً أو خرقاً لمقتضيات النصوص الضريبية الجاري بها  
العمل بالواجبات المترتبة عليها قصد تقديم امتياز بصفة غير قانونية  
لبعض الملزمين بالضريبة؛

✎ حصول الشخص لنفسه أو لغيره على منفعة غير مبررة نقدية أو عينية؛

✎ إلحاق ضرر بجهاز عمومي يتحملون داخله مسؤوليات وذلك بسبب  
الإخلال الخطير في المراقبة التي هم ملزمون بممارستها أو من خلال  
الإغفال أو التقصير المتكرر في القيام بمهامهم الإشرافية.

هكذا، وبإمعان النظر في هذه المخالفات يتضح لنا أن المشرع حدد بشكل  
حصري المخالفات التي يمكن أن تؤدي إلى إثارة مسؤولية صانعي القرار المالي،  
وذلك عكس القانون الفرنسي الذي نص على المخالفات على سبيل المثال وليس  
الحصر. ومن ثم، فالمشرع المغربي أحسن صنعا حينما نص على المخالفات بكيفية  
حصرية، وذلك لتفادي أي التباس أو غموض.

كما يتضح لنا أن المخالفات تشمل مختلف العمليات المالية التي يقوم بها  
الأمرون بالصرف ومن يدخل في حكمهم<sup>21</sup>، كما تهم جوانب من التدبير

---

21 - مثال: الالتزام بتصفية النفقات العمومية والأمر بصرفها، وكذا إبرام الصفقات العمومية، إثبات  
الديون العمومية وتحصيلها.

الإداري<sup>22</sup>. فضلا عن ذلك، فإن هذه المخالفات تمتد إلى المسؤولية عن أي ضرر يلحقونه بالجهاز العمومي الذي يتحملون داخله مسؤوليات<sup>23</sup>. وبذلك يكون المشرع المغربي قد خول ولأول مرة للمحاكم المالية المعاقبة عن مخالفة تدرج في أخطاء التسيير Fautes de Gestion<sup>24</sup>.

وعليه، يمكن اعتبار التنقيص على هذه المخالفة مرحلة هامة نحو إعطاء القاضي المالي إطارا قانونيا لتكييف العديد من الحالات التي يلاحظ فيها إهدارا للمال العام وغيره من الموارد العمومية في ظل احترام تام للنصوص التشريعية والتنظيمية<sup>25</sup>. ويلاحظ بهذا الخصوص، أن المخالفات الواردة في المادة 54 من مدونة المحاكم المالية تتوزع إلى محورين أساسيين : الأول يتعلق بـ : مخالفات لقواعد الانضباط المالي والمحاسبي، والثاني بـ : مخالفات لقواعد التسيير والانضباط المهني<sup>26</sup>.

كما يمكن أن نلاحظ في هذا الصدد، على أن المشرع استهدف من خلال هاته اللائحة الحصرية إنهاء الإعفاء بحكم الواقع من المسؤولية التي استفاد منها الموظفون والمسؤولون والأعوان الذين يتحملون صفة (أو يتدخلون في عمليات) الأمر بالصرف أو كل من يلعب دورا في تدبير الاعتمادات العمومية<sup>27</sup>.

---

22 - مثال: مخالفة النصوص التشريعية والتنظيمية الخاصة بتدبير شؤون الموظفين والأعوان، وكذا التدبير المحلي.

23 - الإخلال الخطير بالجهاز العمومي الذي يتحملون مسؤوليته، أو من خلال الإعفاء أو التقصير المتكرر في القيام بمهامهم الإشرافية.

24 - محمد أشركي؛ مرجع سابق؛ ص: 23.

25 - محمد مجيدي؛ " دور المجالس الجهوية للحسابات في تطوير أداء الجماعات المحلية "؛ أطروحة لنيل الدكتوراه في الحقوق؛ جامعة محمد الخامس؛ أكادال؛ كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية؛ الرباط؛ السنة الجامعية؛ 2006/2007؛ ص 58.

26 - محمد براو؛ مرجع سابق؛ صص: 209-210.

27 - نفس المرجع؛ ص: 209.



فضلا عن ذلك، يلاحظ ومن خلال مقارنة المادة 54 من القانون رقم 62-99 مع المادة 4 في فقرتها الرابعة من القانون المتعلق بتحديد مسؤولية الأمرين بالصرف والمراقبين والمحاسبين العموميين<sup>28</sup>، أن المخالفات الواردة في المادة 54 تفوق عدد المخالفات التي تم التنصيص عليها في المادة 4 أعلاه. كما يلاحظ أن المشرع في المادة 54 أغفل المخالفات المتعلقة بأوامر التسخير التي استخدمها فيما يخص أداء النفقات العمومية، على الرغم من كون هذه الأخيرة تعتبر مخالفة في مجال التأديب المالي.

## 2- مراقبة مراقبي صنع وتنفيذ القرار المالي :

جدير بالذكر، أن العقوبات التأديبية لا تنحصر في المخالفات المرتكبة من قبل الأمرين بالصرف ومن في حكمهم، بل تمتد أيضا إلى مراقبة مدى اضطلاع الأشخاص المكلفين قانونا بمراقبة صنع وتنفيذ القرار المالي بالاختصاصات والمهام المنوطة بهم<sup>29</sup>، ونعني بذلك مراقبي صحة الالتزام بالنفقات والمحاسبين العموميين.

فبالنسبة لمراقبي صحة الالتزام بالنفقات : فقد خصص القانون رقم 62-99 وعلى خلاف القانون رقم 12/76 مادة فريدة وخاصة بتحديد مسؤولية المراقبين الماليين في ميدان التأديب المالي.

ومن ثم، نصت المادة 55 على أنه : "يخضع للعقوبات المنصوص عليها في القانون، كل مراقب للالتزام بالنفقات وكل مراقب مالي، وكذلك موظف أو عون يعمل تحت إمرة مراقب الالتزام بالنفقات أو المراقب المالي أو يعمل لحسابها، إذا لم يقوموا بالمراقبات التي هم ملزمون بالقيام بها طبقا للنصوص التشريعية والتنظيمية المعمول بها، على الوثائق المتعلقة بالالتزام بالنفقات وعلى الوثائق المتعلقة بالمداخيل إن كانت من اختصاصهم، وذلك من أجل التأكد من :

---

81 - الظهير الشريف رقم 1.02.25 الصادر في 19 محرم 1423 (3 ابريل 2002) بتنفيذ القانون رقم 61.99 المتعلق بتحديد مسؤولية الأمرين بالصرف والمراقبين والمحاسبين العموميين. ج.ر. عدد 4999 بتاريخ 29 ابريل 2002.

29 - محمد أشركي؛ مرجع سابق؛ ص 24.

توفر الاعتمادات؛

توفر المنصب المالي؛

احترام القواعد النظامية المطبقة على التوظيفات والتعيينات والترقيات في الدرجة؛

مطابقة مشروع الصفقة للنصوص التنظيمية المتعلقة بإبرام الصفقات العمومية<sup>30</sup>؛

مطابقة صفقة الأشغال أو التوريدات أو الخدمات لقواعد طلب المنافسة المطبقة على الجهاز المعني بالأمر؛

مشروعية القرارات المتعلقة باقتناء العقار والاتفاقيات المبرمة مع الغير وبمنح الإعانات المالية، صفة الأشخاص المؤهلين بمقتضى النصوص التنظيمية المعمول بها للتوقيع على اقتراحات الالتزام بالنفقات؛

كون مبلغ الالتزام المقترح يشمل مجموع النفقة التي تلتزم الإدارة بها.

هكذا، يمكن في هذا الصدد أن نلاحظ ومن خلال المقارنة ما بين المادة 55 من القانون رقم 99-62، وكذا الفصل الثاني من المرسوم المؤرخ سنة 1976 بشأن مراقبة صحة الالتزام بالنفقات الخاصة بالجماعات المحلية وهيئاتها<sup>31</sup>، عدم الانسجام والتطابق، بحيث أن الفصل الثاني نص على أن مراقب الالتزام بالنفقات الخاص بالجماعات الترابية وهيئاتها<sup>32</sup>، يتأكد مما إذا كان الالتزام :

---

30 - ولاسيما الإداء بالشهادة الإدارية أو بالتقرير المتعلق بتقديم الصفقة الذي يبرز اختيار طريقة إبرام الصفقات.

31 - المرسوم رقم 2.76.577 بتاريخ 30 شتنبر 1976، ج. ر عدد 3335 بتاريخ 1 أكتوبر 1976، ص 3052.

32 - وهنا نتحدث عن القابض الجماعي وليس المراقب العام للالتزام بالنفقات الذي عدلت مقتضياته بمقتضى إصلاح 2001، بموجب مرسوم 31 دجنبر 2001، وكذا مرسوم رقم 2.06.52 الصادر في 13 فبراير 2006 المتعلق بإلحاق مصلحة الالتزام بالنفقات بالخزينة العامة للمملكة، وبتحويل اختصاصات المراقب العام للالتزام بنفقات الدولة إلى الخازن العام للمملكة.

منجز بشأن اعتماد متوفر؛

مطابقا لباب الميزانية المقترح اقتطاع الاعتماد منه؛

صحيحا بالنسبة للقوانين والأنظمة المطبقة عليه.

وهذا ما يستدعي مراجعة مرسوم 1976 السابق الذكر، الذي لم يعد يراعي التطورات التي أصبح يشهدها المغرب في مجال المراقبة والافتحاص.

كما يمكن أن نستشف بأن المشرع المالي لم يميز بخصوص مراقبي الالتزام بالنفقات بين ما هو مرتبط بالمالية العامة وما هو مرتبط بهيئات الترابية.

أما فيما يخص المحاسبون العموميون، فالمادة 56 تنص على أنه : يخضع للعقوبات نفسها كل محاسب عمومي وكذا كل موظف أو عون يوجد تحت إمرته أو يعمل لحسابه إذا لم يمارسوا أثناء مزاولة مهامهم المراقبات التي هم ملزمون بالقيام بها طبقا للنصوص التنظيمية المطبقة عليهم والتي تتعلق ب:

صفة الأمر بالصرف؛

توفر الاعتمادات؛

صحة تقييد النفقات في أبواب الميزانية المتعلقة بها؛

تقديم الوثائق المثبتة التي يتعين عليهم طلبها قبل أداء النفقات طبقا للنصوص التنظيمية الجاري بها العمل.

فضلا عن ذلك يتعرض المحاسب العمومي إلى نفس العقوبات في حالة :

عدم القيام بمراقبة مشروعية تحصيل وتنزيل المداخل المرصدة في صناديقهم؛

إخفاء المستندات أو الإدلاء إلى المجلس بوثائق مزورة أو غير صحيحة؛

الحصول لنفسه أو لغيره على منفعة غير مبررة نقدية أو عينية.

غير أنه لا يمكن متابعة المحاسب العمومي الذي حكم بالعجز، وهذا يعني أن المشرع المالي نص على أن المحاسب العمومي لا يمكن متابعته في نطاق التأديب المالي إلا بعد البث في حساباتهم.

وفي هذا الإطار ومن خلال تحليل المادة 56 يلاحظ بأن المشرع لم يعمل كذلك على التمييز بين ما هو مرتبط بالمالية العامة وكذا ما هو مرتبط بمالية الجماعات الترابية، ولاسيما إذا علمنا بأن المحاسب العمومي على مستوى الجماعات الترابية هو نفسه مراقب للالتزام بالنفقات، ومن هنا تثار إشكالية "الازدواج الوظيفي" للمحاسب العمومي، فهو الذي يراقب وكذلك هو الذي ينفذ العمليات المالية. وهذا الأمر يتناقض مع مبدأ الفصل بين مهمة المراقب العام للالتزام بالنفقات والمحاسب العمومي. وقد كان على المشرع المالي التمييز بين ما هو خاص بمالية الدولة أي المالية العامة، وبين ما هو مرتبط بمالية الجماعات الترابية.

كذلك يلاحظ أن المشرع ألزم المحاسب العمومي بمراقبة مشروعية تحصيل وتنزيل المداخل المرصدة في صندوقه، وذلك دون تحديد المقصود بمشروعية التحصيل<sup>33</sup>، وذلك لأن أخذ كلمة المشروعية على طولتها يجعل المحاسب العمومي مرتبطاً بجريمة الغدر التي يعاقب عليها القانون الجنائي<sup>34</sup>، لكن يبدو

33 - محمد مجيدي؛ "مرجع سابق"؛ ص: 61.

34 - بالفصل 243 من القانون الجنائي ينص على أنه: "يعد مرتكباً للغدر، ويعاقب بالحبس من سنتين إلى خمس وغرامة من مائتين إلى عشرة آلاف درهم، كل قاض أو موظف عمومي طلب أو تلقى أو فرض أو أمر بتحصيل ما يعلم بأنه غير مستحق أو أنه يتجاوز المستحق، سواء للإدارة العامة أو الأفراد الذين يحصل لحسابهم أو لنفقة خاصة تضاعف العقوبات إذا كان المبلغ يفوق 1000 ألف درهم. للتوسع حول جريمة الغدر راجع: عبد الحق الذهبي، الطاهر كركري: "جرائم المال العام رصد لأهم المحطات من المحكمة الخاصة للعدل إلى غرف الجنايات" مطبعة إديسوفت للنشر، الطبعة الأولى 2005، ص 33.

- محمد مرضي؛ "الحماية الجنائية للمال العام: دراسة مقارنة"، رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا المعمقة في القانون الخاص، جامعة عبد الملك السعدي؛ كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية بطنجة، السنة الجامعية 2006/2007، ص: 81. = =

بأن المشروعية المطلوب من المحاسب العمومي مراقبتها هي ما سماه بعض الكتاب الفرنسيين (Jean Convert) بالمشروعية الشكلية La régularité Formelle<sup>35</sup> par Rapport à la légalité de fond .

وجدير بالذكر، أن المدونة حددت أجل تقادم المخالفات المتعلقة بالتأديب المالي في خمس سنوات، بحيث أن هذه المخالفات تتقادم في الحالة التي لم يتم اكتشافها، لا من قبل المجلس الجهوي للحسابات أو من قبل السلطة المختصة. وهذا الأمر يمكن أن يؤدي إلى إفلات العديد من الأشخاص الذين ارتكبوها - المخالفات المتعلقة بالتأديب المالي - من المتابعة. لكن، ما هي العقوبات المنصوص عليها من قبل المشرع في حالة ارتكاب إحدى المخالفات السالفة الذكر؟.

#### المطلب الثالث : العقوبات المالية :

لقد ميز المشرع فيما يخص العقوبات التي بإمكان المجالس الجهوية للحسابات الحكم بها على مرتكبي مخالفات التأديب المالي بين مختلف المتدخلين في العمليات المالية والمحاسبية للهيئات الترابية، وذلك نظرا لحجم الاختصاصات والمهام التي يمارسونها، وكذا المسؤولية التي يتحملونها.

فبالنسبة للعقوبات المالية : فقد نص القانون<sup>36</sup> على أن جميع المتدخلين في العمليات المالية والمحاسبية تحكم عليهم بغرامة لا تقل على (1000) ألف درهم عن كل مخالفة، ودون أن يتعدى مبلغها سقف الأجرة السنوية الصافية التي كان

---

= = - المأمون الفاسي؛ "السياسة العقابية المالية في التشريع المغربي"؛ رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا المعمقة في القانون الخاص، جامعة عبد المالك السعدي، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية بطنجة، السنة الجامعية 2006/2007.

35 - والتي تتمثل في ما إذا كان رسم ما مثلا يدخل ضمن الرسوم المقررة من طرف المشرع، وهل كان هذا الرسم موضوع جدول ضريبي أو تعرفه صودق عليها من طرف السلطة المختصة، ودون أن يتجاوز ذلك إلى معرفة هل الشخص المفروض عليه الرسم بالفعل ملزم قانونا بالمبلغ المذكور ( نقلا عن محمد مجيدي، مرجع سابق، ص 62).

36 - المادة 66 في فقرتها الأولى من القانون رقم 99-62.

يتقاضاها المعني بالأمر عند تاريخ ارتكاب المخالفة، لكن دون أن يتجاوز مجموعها عند تعدد المخالفات أربع مرات مبلغ الأجرة السنوية للمعني بالأمر.

إلا أن المشرع المغربي وبالإضافة إلى الغرامة فقد نص ولاسيما بالنسبة للأمر بالصرف، لكونه المسؤول الرئيسي عن حماية المال العام الجهوي والترابي، وفي حالة ما إذا ثبت للمجلس الجهوي للحسابات بأن المخالفة التي ارتكبها تسببت في خسارة للوحدة العمومية المعنية، حكم عليه بإرجاع المبالغ المطابقة، بالإضافة إلى الفوائد على أساس السعر القانوني ابتداء من تاريخ ارتكاب المخالفة<sup>37</sup>.

فضلا على العقوبات المالية، فإنه بالإمكان متابعة المتدخلين في العمليات المالية جنائيا وكذا تأديبيا. لكن في حالة المتابعة الجنائية يتم إخبار وزير العدل من قبل وكيل الملك بالمجالس الجهوية للحسابات، أما في حالة المتابعة التأديبية فيتم إخبار السلطة التي لها حق ممارسة العقوبات التأديبية.

هكذا، ومن خلال ما سبق يتبين لنا أن المشرع المغربي أخضع لمراقبة وافتحاص المحاكم المالية الجهوية جميع المتدخلين في القرار المالي سواء صانعيه أو منفيديه. بحيث يخضع لمراقبة الهيئة القضائية الجهوية الأمرين بالصرف والمحاسبين العموميين. كما عمل المشرع في مدونة المحاكم المالية على حصر الأجهزة الخاضعة لمراقبة المجالس الجهوية للحسابات في ميدان التأديب المالي، وذلك خلاف ما ورد في القانون السابق المنظم للمجلس الأعلى للحسابات. إلا أن هذا الاختصاص وعلى الرغم من أهميته في متابعة المخالفات التي قد تعترى تدبير الشأن الترابي والجهوي، فقد اعترته العديد من المعوقات، وهذا ما سنعمل على الإلمام به في المبحث الثاني.

37 - الفقرة الثالثة من نفس المادة.

## المبحث الثاني: الحدود والمعوقات القانونية لاختصاص التأديب المالي

تشكل الجوانب القانونية عوامل رئيسية في فشل أو نجاح عمل الهيئة القضائية للرقابة العليا على الأموال العمومية، ولاسيما على مستوى الجماعات الترابية. ومن ثم، فإن المجالس الجهوية للحسابات وعلى الرغم من حداثة القانون المنظم لها، فقد اعترضتها على المستوى العملي صعوبات وإشكالات قانونية متعددة ومتنوعة. فهذه الأخيرة تعتبر أحد الأسباب الرئيسية في ضعف أداء المجالس الجهوية للحسابات ولاسيما فيما يتعلق بتحريك مسطرة دعوى التأديب المالي في حق المخالفين والمسؤولين عن تدبير الشأن العام على المستوى الترابي والجهوي. وترتبط هذه القيود القانونية بتداخل وتقاطع اختصاص التأديب المالي ما بين المجالس الجهوية للحسابات وباقي مكونات التنظيم القضائي بالمغرب.

وبالتالي، تتعدد مستويات التقاطع والتداخل في اختصاص التأديب المالي المخول للمجالس الجهوية للحسابات وباقي مكونات التنظيم القضائي سواء محاكم الزجر (المطلب الأول) أو المحاكم الإدارية (المطلب الثاني). فكلاهما يهدفان إلى حماية المال العام.

**المطلب الأول: تداخل ممارسة اختصاص التأديب المالي بين المجالس الجهوية للحسابات والقضاء العادي :**

إن المهمة الأساسية للقضاء العادي، هي زجر الأفعال المجرمة بمقتضى القانون الجنائي، والتي تمس الأموال العمومية<sup>38</sup>. وهي نفس المهمة التي تحرص عليها المجالس الجهوية للحسابات، أي أنها ترمي إلى حماية هذه الأموال من الضياع والإتلاف، وكذا السهر على مراقبتها تم تدبيرها بشكل يراعي تحقيق المصلحة العامة.

38 - محمد مجيدي؛ م.س؛ ص: 90.

ومن ثم، فإن اختصاص التأديب المالي يعد شكل من أشكال الاستخدام المزدوج أو العمل المكرر لعمل القضاء المالي والجنائي. وبالتالي وباستعراض بعض النماذج للمخالفات التي يمكن أن تكون موضوع متابعة أمام الجهازين أي المحاكم المالية الجهوية والمحاكم العادية، تتضح لنا أوجه التقاطع بين المسؤولية في ميدان التأديب المالي والمسؤولية الجنائية<sup>39</sup>.

وعليه، وباستحضار المادة 54 من القانون رقم 62/99، التي تنص على المخالفات المنشئة للعقوبات أمام المحاكم المالية في ميدان التأديب المالي، نجدتها تتقاطع مع بعض فصول القانون الجنائي ولاسيما الفصول 241 و244 و245 و360<sup>40</sup>.

هكذا، فقد اعتبر البند التاسع من المادة 54 «عدم الوفاء تجاهلا أو خرقا لمقتضيات النصوص الضريبية الجاري بها العمل، بالواجبات المترتبة عليها، قصد تقديم امتياز بصفة غير قانونية لبعض الملزمين بالضريبة» مخالفة من مخالفات التأديب المالي، وهو نفس الأمر نجده في الفصل 244 من القانون الجنائي الذي نص على أنه «تطبق نفس العقوبات على ذوي السلطة العمومية أو الموظفين الذين يمنحون بدون إذن من القانون، بأي شكل ولأي سبب كان، إعفاء أو تجاوزا عن وجيبة أو ضريبة أو رسم عام أو يسلمون مجانا محصولات الدولة، أما المستفيد من ذلك فيعاقب كمشارك».

كما ينص البند الثامن من المادة 54 على أن «الإدلاء إلى المحاكم المالية بأوراق مزورة» تعتبر من مخالفات التأديب المالي، وهو نفس ما أكد عليه الفصل 360 من القانون الجنائي ولاسيما المقتضيات المتعلقة باستخدام الوثائق المزورة.

39 - محمد براو؛ "الوجيز في شرح قانون ...."؛ م.س؛ ص: 238

40 - الظهير الشريف رقم 1.04.129 الصادر في 29 من رجب 1425 (15 سبتمبر 2004) بتنفيذ القانون رقم 03.79 المتعلق بتغيير وتتميم مجموعة القانون الجنائي و بحذف محكمة العدل الخاصة. ج.ر عدد 5248 فاتح شعبان 1425 (16 سبتمبر 2004). كما عدل وتتمم عدة مرات.



نفس الأمر يمكن قوله على البند العاشر من نفس المادة الذي نص على أن :  
«حصول الشخص لنفسه على منفعة غير مبررة نقدية أو عينية» يعتبر مخالفة من مخالفات التأديب المالي. فهذا البند يتطابق تماما مع الفصل 245 من القانون الجنائي<sup>41</sup>.

هكذا، يتضح لنا بأن المادة 54 المتعلقة بالمخالفات التي تستوجب المسؤولية أمام المحاكم المالية في ميدان التأديب المالي تتقاطع مع جرائم الاختلاس والغدر واستغلال النفوذ والزور بمختلف أنواعه... المعروفة في القانون الجنائي<sup>42</sup>. ومن ثم، فإن التساؤل الذي يطرحه مثل هذا التدخل بين ما هو مجرم بمقتضى القانون الجنائي وبين ما هو معتبر من مخالفات التأديب المالي، يتمثل في: الموقف الذي يجب أن يتخذه المجلس الجهوي للحسابات عند إحالة ملفات تتضمن مثل هذه الأفعال؟ هل يجب أن يبيث فيها باعتباره مختصا بمقتضى القانون 62/99، أم يجب عليه أن يطبق مقتضيات الفقرة الثالثة من المادة 162 من نفس القانون؟ والتي تقضي بنقل ما يبدو أنه ذو طابع جنائي عن طريق النيابة العامة لدى المجلس الأعلى للحسابات إلى وزير العدل لاتخاذ ما يراه ملائما<sup>43</sup>.

ويبدو حسب أحد الباحثين على أن وضعية التداخل هذه ناتجة عن اعتماد المشرع المغربي النص الفرنسي بغض النظر عن الثغرات التي يتضمنها هذا الأخير، فقد سبق للأستاذ "Jacques Magnet" أن أشار إلى أنه من الضروري البدء أولا بتصريف وتحديد بشكل دقيق للمخالفات التي تدخل في اختصاص محكمة التأديب المالي، وذلك من أجل تفادي كل ما من شأنه أن يؤدي إلى تكييف مزدوج: جنائي وتأديبي<sup>44</sup>.

41 - ينص الفصل 245 على أن " كل موظف أخذ أو تلقى أية فائدة في عقد أو دلالة أو مؤسسة أو استغلال مباشر يتولى إدارته أو الإشراف عليه كليا أو جزئيا أثناء ارتكابه الفعل سواء قام بذلك صراحة أو بعمل صوري أو بواسطة غيره، يعاقب بالحبس من سنة إلى خمس وبغرامة من مائتين وخمسين إلى خمسة آلاف درهم. وتطبق نفس العقوبة على كل موظف عام حصل على فائدة في عملية كلف بتسيير الدفع أو بإجراء التصفية بشأنها"

42 - محمد براو؛ "الوجيز في شرح القانون..."; م.س؛ ص: 238.

43 - محمد مجيدي؛ م.س؛ ص: 92.

44 - نفسه.

وعليه، بالإضافة إلى تداخل اختصاص التأديب المالي ما بين المجالس الجهوية للحسابات والمحاكم العادية، فإن الأمر ينطبق كذلك على المحاكم الإدارية. وهذا ما سنعمل على تحليله في النقطة الموالية.

**المطلب الثاني: تداخل ممارسة اختصاص التأديب المالي بين المجالس الجهوية للحسابات والقضاء الإداري :**

فضلا عن تقاطع وتداخل اختصاص التأديب المالي بين القاضي المالي الجهوي والقاضي العادي، فالأمر ينطبق أيضا على القضاء الإداري. وبالتالي، وباستحضار المادة 54 من القانون 62/99 التي تنص على المخالفات المنشئة للعقوبات أمام المحاكم المالية في ميدان التأديب المالي، نجدتها تتقاطع مع المادة 44 من القانون المحدث للمحاكم الإدارية رقم 41.90.<sup>45</sup>

ومن ثم، فإذا كانت المحاكم الإدارية طبقا للمادة 44 مختصة في تقدير شرعية القرارات الإدارية المرتبطة بنزاعات معروضة على المحاكم الأخرى... فإن المشرع أناط بالمجالس الجهوية للحسابات كذلك اختصاص تقدير شرعية القرارات الإدارية المتخذة من قبل أجهزة الجماعات الترابية، وذلك لترتيب مسؤولياتهم عما يرتكبوه من مخالفات ولاسيما تلك المنصوص عليها في البند الأول<sup>46</sup> والثاني<sup>47</sup> وكذا الثالث<sup>48</sup> من المادة 54 من القانون رقم 62/99 المنظم للمحاكم المالية.

ويشير هذا التداخل إمكانية خضوع نفس القرارات ولاسيما المالية والمحاسبية لرقابة نوعين من المحاكم " المحاكم المالية الجهوية وكذا المحاكم الإدارية " .

---

54 - الظهير الشريف رقم 1.91.225 الصادر في 17 ربيع الأول 1414 (شتنبر 1993) يتضمن الأمر بتنفيذ القانون رقم 41.90 المحدث للمحاكم الإدارية. منشور بالجريدة الرسمية عدد 4229 بتاريخ 1993/11/3.

46 - مخالفة قواعد الالتزام بالنفقات العمومية وتصفيتهما والأمر بصرفها.

47 - عدم احترام النصوص التنظيمية المتعلقة بالصفقات العمومية.

48 - مخالفة النصوص التشريعية والتنظيمية الخاصة بتدبير شؤون الأعوان والموظفين.

وعليه، فإذا كان مجلس الدولة الفرنسي أقر بأنه لا يمكن للعامل اللجوء إلى المحكمة الإدارية من أجل طلب تسجيل نفقة إجبارية، وأنه عليه طرح القضية أولاً على الغرفة الجهوية للحسابات، وذلك على اعتبار وجود دعوى موازية أمام الغرف الجهوية للحسابات، وهو نفس ما أكدت عليه محكمة الاستئناف الإدارية Lyon<sup>49</sup>. وذلك عكس ما نص عليه المشرع المغربي في القانون المنظم للجهات<sup>50</sup>، حيث منح للمحاكم الإدارية صلاحية الإعلان عن بطلان القرارات.

هكذا يتضح لنا، بأن هناك تداخل في ممارسة اختصاص التأديب المالي ما بين المجالس الجهوية للحسابات والمحاكم سواء العادية أو الإدارية، وهذا من شأنه أن يثير إشكالية تنازع الاختصاص في حالة قيام أحد المسؤولين عن تدبير الشأن الترابي بإحدى المخالفات التي تستوجب المسؤولية أمام المحاكم المالية وتتقاطع مع إحدى الجرائم المجرمة بمقتضى القانون الجنائي، فمن هي الجهة المختصة أو التي يعود لها حق النظر أو البث؟ ثم إذا تم إحالته على القاضي المالي هل يبث فيها باعتباره مختصاً بمقتضى القانون رقم 62/99 بمثابة مدونة للمحاكم المالية، أم يعمل على تطبيق مقتضيات القانون الجنائي؟

بالإضافة إلى ذلك، فإن إشكالية تداخل وتقاطع اختصاص التأديب المالي قد تطرح إشكالية أخرى وهي إشكالية التناقض في ممارسة هذا الاختصاص بحيث يمكن أن يصرح القاضي الإداري مثلاً بمشروعية القرارات والأعمال والعمليات المالية، في حين يأتي رأي القاضي المالي مخالفاً لذلك ويقر بعدم مشروعية هذه القرارات أو العمليات المالية. لذلك بات من الضروري والحتمي وضع وإرساء آليات للتعاون والتنسيق ما بين النوعين من الأجهزة المكلفة بحماية

49 - محمد مجيدي؛ م.س؛ ص: 106.

50 - المادتان 45 و46 من الظهير الشريف رقم 1.97.84 الصادر في 23 من ذي القعدة 1417 (2 أبريل 1997) بتنفيذ القانون رقم 47.96 المتعلق بتنظيم الجهات؛ ج.ر. عدد 4470، بتاريخ 24 ذي القعدة 1417 (4 مارس 1997).

المال العام على صعيد الجماعات الترابية. وهذا الأمر ينطبق كذلك على باقي السلطات والاختصاصات المسندة للمجالس الجهوية للحسابات بهدف عقلنة تدبير وترشيد استعمال الأموال العمومية من خلال اعتماد الاقتصاد والنجاعة والفعالية.

### خاتمة :

نستشف من خلال ما سلف ذكره، بأن المجالس الجهوية للحسابات تمارس رقابة قضائية في مجال التأديب المالي على جميع المتدخلين في العمليات المالية والمحاسبية على صعيد الجهات والجماعات الترابية الأخرى، مثلها مثل المجلس الأعلى للحسابات الذي يزاول مهامه على الصعيد الوطني. وهي بذلك تستهدف من خلالها مراقبة صنفين من المتدخلين: الصنف الأول يتمثل كما سبق في صانعي القرار المالي أو الأمرين بالصرف، أما الصنف الثاني فيتمثل في مراقبي صنع وتنفيذ القرار المالي للهيئات الترابية (المراقبين والمحاسبين العموميين). كما تبين لنا بأن هذا الاختصاص - فضلا عن اختصاص البث والتدقيق في الحسابات الذي يعد من النظام العام - يندرج ضمن المقرب الكلاسيكي للرقابة بحيث ينحصر في مراقبة مشروعية القرار المالي على صعيد الجماعات الترابية.

لكن، وعلى الرغم من أهمية اختصاص التأديب المتعلق بالميزانية والشؤون المالية في تقويم الشأن العام الترابي وحماية المال العام ضد كل تسبب أو تواطأ أو اختلاس، وتوجيهه لصرفه في الأوجه المحددة لتحقيق المصلحة العامة، وكذا محاسبة ومساءلة المسؤولين عليه، نظرا للعامل والعنصر الجغرافي بحيث نجد تواجد فعلي وحقيقي للمحاكم المالية الجهوية من الأجهزة الخاضعة لمراقبتها. فإنه على المستوى العملي لم يتم تحريك مسطرتة في حق المتدخلين في العمليات المالية والمحاسبية، وكذا في حق المسؤولين عن الأفعال المخلة والمنافية للقوانين والأنظمة الجاري بها العمل. إلا مع السنوات الأخيرة ولاسيما سنة 2010.

وجدير بالذكر في هذا الإطار، أن المجالس الجهوية للحسابات أحيلت عليها سنة 2010، 83 قضية، منها 81 من مصدر داخلي وقضيتان ذات مصدر خارجي. وقد قررت النيابة العامة لدى المجالس الجهوية للحسابات حفظ 24 ملفا واتخاذ إجراءات المتابعة بشأن 63 قضية. كما وضعت 56 مستتجا بشأن مختلف القضايا الرائجة أمام المجالس الجهوية للحسابات في مادة التأديب المتعلق بالميزانية والشؤون المالية. فضلا عن ذلك، توصلت النيابة العامة بما مجموعه 44 تقريرا تتضمن نتائج التحقيق في القضايا المذكورة. وإجمالاً، فقد بلغ عدد الأشخاص المتابعين أمام المجالس الجهوية للحسابات في مادة التأديب المتعلق بالميزانية والشؤون المالية 259 متابعا. أما فيما يتعلق بالأحكام الصادرة، فقد بلغ مجموعها 29 حكما في حين بلغ عدد القضايا الجاهزة للبت 4 قضايا<sup>51</sup>.

وفي هذا الإطار، تجدر الإشارة أن الأحكام الصادرة لا تنحصر فقط في الحكم على مرتكبي المخالفات بالغرامات المالية بل قضت بإرجاع الأموال المطابقة لمبالغ الخسارة التي تسبب فيها هؤلاء المتابعين للأجهزة المعنية<sup>52</sup>.

ومن ثم، وفي ظل التسيير والتدبير اللاعقلاني للمالية على صعيد الجهات والجماعات الترابية الأخرى، وكذا الإنفاق اللاتنموي، والتعامل مع الأموال العامة بعقلية الغنيمة، واستغلال الفرص والتحايل على القانون بمختلف الوسائل، والتبذير في بعض أوجه الإنفاق، الشيء الذي لا يخدم التنمية على الصعيد الترابي، وإنما هو دليل على سوء التسيير المالي للجماعات الترابية، ودليل على ضعف الوعي بالمصلحة العامة لدى بعض المنتخبين المحليين، وبعض

---

51 - المملكة المغربية؛ المجلس الأعلى للحسابات؛ التقرير السنوي للمجلس الأعلى للحسابات لسنة 2010؛ الجزء الثاني؛ أكتوبر 2011؛ ص: 611.

52 - نفسه.

المسؤولين عن تسيير مالية الهيئات اللامركزية<sup>53</sup>، فإن كل هذه المظاهر اللاعقلانية تستدعي تفعيل وتحريك مسطرة التأديب المالي، الذي يعتبر من أهم الاختصاصات القضائية المسندة للمجالس الجهوية للحسابات، في حق المخالفين وذلك من أجل إعطاء الشرعية والمصدقية للعمل المنجز من قبلها. ويهدف حماية وصيانة الأموال العمومية من التبذير والضياع، وسوء التدبير والتسيير.

---

53 - بنطلحة الدكالي؛ "محاولة تشخيص ومعالجة الجوانب المالية و الجبائية في التنظيم المالي الجماعي"؛ م.م.إ.م. ت؛ سلسلة مواضيع الساعة، عدد 44، ص: 177.

## دور القضاء الإداري في حماية المال العام

### - المحكمة الإدارية بالرباط نموذجاً -

د. عبد الحق أخو الزين

قاضي بالمحكمة الإدارية بالرباط

#### مقدمة

يقتضي التدبير الجيد للشأن العام ترشيد الإدارة لمواردها المالية، وإقرار نظام مؤسساتي وقانوني كفيل بضمان حماية فعالة للمال العمومي، وفي هذا الإطار عمل المغرب على إحداث مؤسسات تستهدف الغاية المذكورة، من قبيل المجلس الأعلى للحسابات، المجالس الجهوية للحسابات<sup>1</sup>، وأقسام متخصصة في الجرائم المالية بمحاكم الاستئناف<sup>2</sup>، فضلاً على أن هناك مؤسسات قضائية أخرى وبحكم نظرهما في قضايا لها ارتباط بالمال العام، منخرطة في تكريس آليات حماية المال المذكور ونخص

---

1 - يدعى المجلس الأعلى للحسابات والمجالس الجهوية للحسابات بالمحاكم المالية التي يُوَظَرها الظهير الشريف رقم 1-02-124 الصادر في 13 يونيو 2002 بتنفيذ القانون رقم: 62-99 المتعلق بمدونة المحاكم المالية، منشور بالجريدة الرسمية عدد: 5030 بتاريخ: 15 غشت 2002، ص 2294.

2 - أحدثت الأقسام المالية بموجب الفصل السادس من الظهير الشريف بمثابة قانون رقم 1.74.338 المتعلق بالتنظيم القضائي للمملكة، وذلك للنظر في الجنائيات المنصوص عليها في الفصول 241 إلى 256 من القانون الجنائي وكذا الجرائم التي لا يمكن فصلها عنها أو المرتبطة بها، وقد حدد في أربعة عدد محاكم الاستئناف المحدثة بها الأقسام المذكورة، وذلك على النحو الآتي:

- محكمة الاستئناف بالرباط وتشمل دائرة نفوذها: الرباط - القنيطرة - طنجة - تطوان.  
- محكمة الاستئناف بالدار البيضاء وتشمل دائرة نفوذها: الدار البيضاء - سطات - الجديدة - خريبكة - بني ملال.  
- محكمة الاستئناف بفاس وتشمل دائرة نفوذها: فاس - مكناس - الرشيدية - تازة - الحسيمة - الناظور - وجدة .

- محكمة الاستئناف بمراكش وتشمل دائرة نفوذها: مراكش - أسفي - ورزازات - أكادير - العيون.  
أنظر: المرسوم رقم 2.11.445 صادر في 7 ذي الحجة 1432 (4 نوفمبر 2011) بتحديد عدد محاكم الاستئناف المحدثة بها أقسام للجرائم المالية وتعيين دوائر نفوذها، المنشور بالجريدة الرسمية عدد 5995 الصادرة بتاريخ 17 ذو الحجة 1432 (14 نوفمبر 2011).

بالذكر هنا المحاكم الإدارية، باعتبار أن القاضي الإداري ملزم خلال ممارسته لمهامه بالتقيد بمبادئ الشفافية واحترام القانون والمصلحة العامة وتكريس اجتهادات قضائية تروم إرساء قواعد الحكامة الجيدة وضمان الأمن المالي<sup>3</sup>.

وإذا كانت الأسباب التي تحكمت في إحداث قضاء إداري متخصص، ترتبط في مجملها بقضيه إعادة النظر في العلاقة التي كانت تحكم الدولة بمواطنيها تدعيماً لدولة القانون، وذلك من خلال تأمين حقوق الأفراد من كل تجاوز أو تعسف محتمل من السلطات الإدارية<sup>4</sup>، فإن القضاء الإداري لم يذهب إلى حد الشطط في حماية حقوق الأفراد والتضحية بحقوق الإدارة، بل إنه عمل على الموازنة بين المصلحتين العامة والخاصة وفي حالة التعارض بينها اهتدى القضاء الإداري، باعتبار دوره الانشائي للمبادئ القانونية<sup>5</sup>، إلى ترجيح الأولى على الثانية،

3 - عملاً بمقتضيات الفصل 155 من الدستور التي ورد فيها: "يمارس أعوان المرافق العمومية وظائفهم وفق مبادئ احترام القانون والحياد والشفافية والنزاهة والمصلحة العامة".

4 - لعل ما يؤكد ذلك ما ورد بخطاب الملك الراحل الحسن الثاني بتاريخ 8 ماي 1990 حينما دعا إلى خلق محاكم متخصصة في المنازعات الإدارية، حيث قال "لا يمكن لهذه البلاد أن تكون دولة قانون، إلا إذا جعلنا لكل مغربي الوسيلة كي يدافع عن حقوقه كيفما كان خصمه".

فضلاً على ذلك ورد في كلمة وزير العدل بمناسبة تنظيم وزارة العدل ليوم دراسي بتاريخ: 22-11-2006 تحت عنوان: "تطور القضاء الإداري بالمغرب في ضوء إحداث محاكم الاستئناف الإدارية": وبحلول هذه المرحلة، - أي مرحلة الاستقلال - بدأ القضاء الإداري يخطو خطوات جبارة نحو ترسيخ دولة الحق، بعد أن وفر المغرب للمواطنين في أقل من سنة على تاريخ استقلاله، إمكانية مقاضاة الإدارة أمام جهة قضائية التي أصبحت تتولى تسليط رقابتها على الأعمال والتصرفات التي تقوم بها السلطات الإدارية..... إن إحداث محاكم استئناف إدارية ببلادنا يشكل لبنة أخرى ودعامة إضافية لبناء دولة الحق القائمة على احترام مبدأ المشروعية وسيادة القانون على نحو يصون الحقوق ويحمي الحريات، بحث أن هذه المحاكم ستساهم لا محالة في إرساء هذا المبدأ، الذي تقوم عليه الدولة الديمقراطية الحديثة من خلال ما ستكرسه من قواعد في قراراتها كدرجة ثانية تنظر في استئناف الأحكام الصادرة عن المحاكم الإدارية، سواء تعلق الأمر بقضاء الإلغاء أو بالقضاء الشامل". مداخلة وزير العدل منشورة على موقع وزارة العدل: [www.justice.gov.ma](http://www.justice.gov.ma).

5 - القانون الإداري كما هو معلوم هو قانون غير مقنن، وهذا ما يجعله قانون إنشائي، وأن دور المشرع بقي محدوداً ولم يهتم إلا بمعالجة بعض الحالات الخاصة، وترك الباب مفتوحاً أمام الاجتهاد القضائي الإداري، الذي لعب دوراً فعالاً في ترسيخ مبادئ هذا القانون، أنظر في هذا الصدد: محمد كرامي، "القانون الإداري (التنظيم الإداري والنشاط الإداري)", مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء، طبعة 2000، ص 8.



كما أن هامش الاجتهاد الممنوح له دفعه إلى إقرار مبدأ حماية المال العام، مما يستوجب منا بيان مفهوم المال المعني بهذه الحماية.

إذا كان الاجتهاد الفقهي قد وضع بعض المعايير لتحديد مفهوم المال العام<sup>6</sup>، فإن بيان ماهية المال موضوع حماية القضاء الإداري يكتسي بعض

6 - إن تحديد المعايير المحددة للمال العام هي نتاج تراكم اجتهادات فقهية في الموضوع، ويمكن تصنيفها إلى ثلاث اتجاهات :

**الاتجاه الطبيعي:** مؤدى هذا الاتجاه أن كل ملك غير قابل بطبيعته للتملك الخصوصي هو ملك عام وعلى النقيض من ذلك فإن كل ملك يسمح تكوينه الطبيعي بالتملك الشخصي فإنه يعتبر ملكاً خاصاً. ويعاب على أنصار هذا الاتجاه إهمالهم الحديث عن الأملاك المخصصة للمرافق العمومية، مما فتح المجال لظهور نظرية التخصيص العام.

**الاتجاه التخصصي:** يتحدد المعيار المميز للأملاك العامة لدى أصحاب هذا الاتجاه في فكرة تخصيص هذه الأملاك إلى هدف من الأهداف، وإذا كان هؤلاء يتفقون على فكرة التخصيص تلك فإنهم انقسموا إلى فريقين فيما يتعلق بتحديد الهدف الذي تخصص من أجله تلك الأملاك، ففريق منهم يقصرها على الأملاك المخصصة للمرافق العمومية، وهم أصحاب نظرية المرفق العام، في حين أن الفريق الثاني يضيف إلى تلك الأملاك كذلك الأملاك المخصصة للاستعمال المباشر للجمهور، وهؤلاء هم أصحاب فكرة التخصيص العام الشامل.

**الاتجاه المختلط:** تحدد عناصر الملك العام وفقاً لهذا الاتجاه على النحو الآتي :

أ- أن يكون هذا الملك في ملكية أحد الأشخاص المعنوية العامة، وهي بالأساس، الدولة والجماعات الترابية، بالإضافة إلى المؤسسات العمومية.

ب- أن يكون الملك مخصصاً تخصيصاً عاماً سواء أكان ذلك التخصيص لفائدة الجمهور، أو كان لتسيير وإدارة المرافق العمومية.

ت- أن يكون الملك المخصص للمرفق العام قد أعد إعداداً خاصاً يتلاءم مع الوظائف والأغراض التي يهدف إليها المرفق.

للتفصيل في الموضوع أنظر:

- ميلود بوخال، اختلال الإطار القانوني والتنظيمي للأملاك الجماعات المحلية، تخلف التشريع المغربي في مجال تحديد الملكية العامة، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، العدد: 6 يناير مارس 1994، ص 46 إلى 49.

- محمد الأعرج، القانون الإداري المغربي، الجزء الثاني، مطبعة دار النشر المغربية، الرباط، الطبعة الثانية 2010، ص 26 إلى 28.

- محمد يحيى، المغرب الإداري، مطبعة اسبارطيل، طنجة، طبعة 2012 ص: 419-420.

الخصوصية، بحيث أنه يشمل جميع الأملاك المخصصة لاستعمال المرفق العام وكذا المخصصة لاستعمال الجمهور سواء كانت قابلة للتملك الخصوصي أو لم تكن قابلة لذلك، طالما أنها تستهدف النفع العام، فضلاً على أن المصلحة العامة تقتضي ضمان حماية لأملاك العائدة للإدارة في شموليتها، بغض النظر عما إذا كانت خاضعة لقواعد الحماية المدنية المشار إليها أعلاه لذلك فإن حماية القضاء الإداري تمتد إلى سائر الأموال التي تديرها الإدارة حتى ولو كان السير العادي للمرفق العام لا يتوقف عليها.

ونؤكد في هذا الإطار أن طبيعة الحماية التي يوفرها القضاء الإداري للمال العام تتجلى في مراعاته للمنفعة العامة التي يستهدفها الملك العام، وذلك خلال به في المنازعات المرتبطة بذلك المال حيث يستند على بعض القواعد الاجتهادية لتأمين تلك الحماية بدون هدر لحقوق الأفراد، علماً أن أغلب الاختصاصات المسندة إلى المحاكم الإدارية لها ارتباط مباشر بالمال العام، وقد تولى الفصل الثامن القانون المحدث لمحاكم الإدارية تحديد تلك الاختصاصات على النحو الآتي :

- النزاعات المتعلقة بالعقود الإدارية.

- دعاوي التعويض عن الأضرار التي تسببها أعمال ونشاطات أشخاص القانون العام، ما عدا الأضرار التي تسببها في الطريق العام مركبات أيا كان نوعها يملكها شخص من أشخاص القانون العام.

- النزاعات الناشئة عن تطبيق النصوص التشريعية والتنظيمية المتعلقة بنزع الملكية لأجل المنفعة العامة.

- الدعاوي المتعلقة بتحصيل الديون المستحقة للخزينة العامة .

- النزاعات الناشئة عن تطبيق النصوص التشريعية والتنظيمية المتعلقة بالمعاشات ومنح الوفاة المستحقة للعاملين في مرافق الدولة والجماعات المحلية

والمؤسسات العامة وموظفي إدارة مجلس النواب وموظفي إدارة مجلس المستشارين.

- النزاعات الناشئة عن تطبيق النصوص التشريعية والتنظيمية المتعلقة بالضرائب.

- النزاعات المتعلقة بالوضع الفردية للموظفين والعاملين في مرافق الدولة والجماعات المحلية والمؤسسات العامة.

هذا وتتجلى أهمية هذا الموضوع، من الناحية النظرية في ندرة البحوث العلمية التي تناولت موضوع تعامل القضاء الإداري مع المال العام، بحكم الاعتقاد السائد بكون القضاء الإداري إنما أنشئ بهدف تحصيل حقوق الأفراد في مواجهة الإدارة، وأن الاختصاصات الموكولة إليه ليس لها ارتباط بالمال العام، كما أن الملك العام محمي من قبل مؤسسات أخرى أنشئت لهذا الغرض، لذلك نجد أن أغلب الكتابات تقارب موضوع القضاء الإداري في علاقته بحريات وحقوق الأفراد<sup>7</sup>، فضلاً على أن موضوع البحث يجد أهميته النظرية كذلك في بيان القواعد الاجتهادية التي أسس لها القضاء الإداري بهدف تأمين الحماية للمال العائد للإدارة، وإبراز حدود تلك الحماية

---

7 - هذا ما تبين لنا من خلال اطلاعنا على أغلب البحوث التي تناولت دور القضاء الإداري، وذلك من قبيل :

- عبد الواحد القريشي، دور القضاء الإداري في بناء دولة الحق والقانون، أطروحة لنيل الدكتوراه في الحقوق، جامعة الحسن الثاني، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية بالدار البيضاء، السنة الجامعية: 2007-2008.

- محمد نميري، دور القضاء الإداري في حماية حقوق الدفاع بالنسبة للموظفين وفي مراقبته لملاءمة العقوبة، مجلة المحاكم الإدارية، العدد: 2 منشورات جمعية نشر المعلومة القانونية والقضائية، أكتوبر 2005.

- المكي السراجي، وضعية القضاء الإداري ودولة الحق بالمغرب، القضاء الإداري ودولة القانون بالمغرب العربي، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة "مواضيع الساعة" الطبعة الأولى، 2008.

- المنتصر الداودي، دور القضاء الإداري في حماية حقوق الإنسان، مجلة المعيار، العدد: 24، أكتوبر 1999.

في سبيل إثارة انتباه العاملين في القضاء والإدارة إلى ضرورة الاهتمام بالموضوع وتجاوز الاكراهات المتسببة في هدر المال العام.

وبخصوص الأهمية العملية للموضوع، فتتمثل في تطور عدد القضايا المعروضة على المحاكم الإدارية، وخاصة المنازعات المرتبطة بالمال العام، وتزايد الأخطاء المرتكبة من طرف العاملين في مرافق الدولة، والتي من شأنها أن تكلف الميزانية العامة أموالاً باهضة نتيجة الأحكام القضائية الصادرة في دعاوى المسؤولية الإدارية العقود الإدارية<sup>8</sup>، فضلاً على الاختلالات المتواترة التي ضمنها المجلس الأعلى في تقريره خلال سنة 2010 والمرتبطة على وجه الخصوص بكفاءة الموارد البشرية وتدير الصفقات العمومية<sup>9</sup>، كما أن الإصلاح الدستوري الذي عرفه المغرب<sup>10</sup> مكن من خلق دينامية جديدة على مستوى الرقابة على المال العام، من خلال إرساء العديد من مبادئ الحكامة الجيدة<sup>11</sup>، مما أصبح معه القضاء

8 - صدرت في هذا الإطار دورية عن وزير الداخلية نهبت إلى تجاهل المسؤولين الجماعيين للقواعد القانونية والتنظيمية المعمول بها، وما يترتب عن ذلك من أضرار للغير مما يكلف ميزانية الجماعة أعباء مالية،، ومما ورد في تلك الدورية: "لا يخفى عليكم أن المسؤولين الجماعيين سواء كانوا منتخبيين أو موظفين قد يرتكبون أخطاء، أحيانا تكون جسيمة، إما بفعل التهاون والتقصير أو بفعل تجاهل القواعد القانونية والتنظيمية المعمول بها، وقد يكلف ذلك خزينة الجماعة أموالاً باهضة تخل بتوازنها المالي وتعرقل السير العادي والمنتظم لمرافقها العامة كما قد تؤدي أحيانا إلى حد الأمر بالحجز على أموالها وممتلكاتها".

دورية رقم: 21 - ق.ت.م. - موجهة إلى السادة ولاة وعمال العمالات والأقاليم وعمال المقاطعات بالمملكة حول ضبط المنازعات القضائية للجماعات المحلية وهيئاتها، منشور بالدليل القانوني للجماعات المحلية، 2010 ص 464.

9 - أنظر تقرير المجلس الأعلى لسنة 2010 منشور بالجريدة الرسمية عدد: 6032 مكرر وتاريخ: 22 مارس 2012.

10 - المتمثل في الظهير الشريف رقم: 91.11.1 صادر في 27 من شعبان 1423 (29 يوليو 2011) بتنفيذ نص الدستور.

11 - من أهم النصوص الدستورية التي تكرر مبادئ الحكامة الجيدة نشير إلى ما يلي:  
- الفصل 154، الفقرة الثانية: "تخضع المرافق العمومية لمعايير الجودة والشفافية والمحاسبة والمسؤولية، وتخضع في تسييرها للمبادئ والقيم الديمقراطية التي أقرها الدستور".  
- الفصل 155: يمارس أعوان المرافق العمومية وظائفهم وفق مبادئ احترام القانون والحياد والشفافية والنزاهة والمصلحة العامة".  
= =

الإداري مدعو إلى الانخراط في دعم المبادئ المذكورة، وخاصة مبدأ حماية المال العام وذلك خلال بته في المنازعات المعروضة عليه والتي لها ارتباط بذلك المال، الأمر الذي يؤكد الأهمية العملية للموضوع.

وإذا كان القضاء الإداري لا يتدخل تلقائياً لحماية المال العام، وإنما يمارس ذلك الدور حين عرض المنازعات الإدارية عليه، فإن أهم الاشكاليات التي يثيرها الموضوع تتعلق بمدى تعارض هذا المسلك القضائي مع البت العادل والمتوازن في القضايا المثارة، ومعاملة أطراف الدعوى على قدم المساواة؟، بل إن الغاية التي أنشئ من أجلها القضاء الإداري، وكذا طبيعة المنازعات الإدارية تقتضي من القاضي الإداري إيلاء عناية خاصة بحقوق الأفراد، طالما أنهم يوجدون في منزلة غير متكافئة مع الإدارة، فهل يشكل جنوح القضاء الإداري إلى توفير رعاية خاصة للمال العام تحولا في العمل القضائي؟.

إن الدور الاجتهادي للقاضي الإداري في مجال المنازعات الإدارية يستوجب بيان القواعد التي أسس لها في سبيل ضمان رعاية للمال الذي تديره الإدارة، وإبراز مدى نجاعتها، من جهة، في تحقيق تلك الغاية ومن جهة أخرى، في ضمان التوازن ما بين مصالح الإدارة ومصالح خصومها، وذلك باعتماد قضاء المحكمة الإدارية بالرباط كنموذج.

ثم إن العناية الخاصة التي يتعين أن يحظى بها المال العام من قبل القضاء الإداري تطرح تساؤلاً بخصوص حدود تلك العناية، وما إذا كانت هناك تطبيقات قضائية غير منضبطة لذلك التوجه؟ علماً أن مبدأ حماية المال العام يمكن أن يصطدم كذلك ببعض السلوكات الصادرة عن الإدارة الناتجة إما عن سوء

---

== - الفصل 156، الفقرة الثانية : "تقدم المرافق العمومية الحساب عن تديرها للأموال العمومية، طبقاً للقوانين الجاري بها العمل، وتخضع في هذا الشأن للمراقبة والتقييم".

- الفصل 36 الفقرة الثانية : "على السلطات العمومية الوقاية طبقاً للقانون، من كل أشكال الانحراف المرتبطة بنشاط الإدارات والهيئات العمومية، وباستعمال الأموال الموجودة تحت تصرفها، وبإبرام الصفقات العمومية وتديرها، والزجر عن هذه الانحرافات".

إدارة أموالها أو المس بحقوق الأفراد أو خرق القواعد القانونية، بحيث قد يجد القاضي الإداري نفسه أمام مواقف يتعذر معها حماية ذلك المال ولو أعمل دوره الابداعي في خلق القواعد الاجتهادية فضلاً على أن طريقة تدبير الإدارة للمنازعات الإدارية، سيما المرتبطة منها بالملك العام، وكذا تعاملها مع المقررات القضائية تثير التساؤل بخصوص مدى توفر إرادة حقيقية في ترشيد المال العام والحفاظ عليه؟.

اعتبار لذلك، وجواباً على الأسئلة المثارة أعلاه ارتأينا اعتماد تقسيم ثنائي، بحيث سنفرد المبحث الأول لبيان الآليات التي استند إليها القضاء الإداري لحماية المال العام، أما المبحث الثاني فسنخصصه لإبراز حدود تلك الحماية، لنختتم الموضوع بإثارة مجموعة من المقترحات الهادفة إلى تأمين وتقوية الحماية المذكورة.

وهكذا سنعتمد التصميم الآتي :

المبحث الأول: آليات حماية القضاء الإداري للمال العام-قضاء المحكمة الإدارية بالرباط نموذجاً-

المبحث الثاني: إكراهات حماية المال العام من قبل القضاء الإداري

## المبحث الأول: آليات حماية القضاء الإداري للمال العام - قضاء المحكمة الإدارية بالرباط نموذجاً -

بالنظر للغاية التي يرصد لها المال العام والمتمثلة في المنفعة العامة، كان من الطبيعي أن يخصصه المشرع بتنظيم قانوني يكفل حسن تدبيره، ويضمن شفافية إنفاقه، كما هو الشأن بالنسبة للمرسوم المؤطر للصفقات العمومية، وتبنيًا لنفس التوجه، فقد عمل القضاء الإداري المغربي على إيلاء عناية خاصة للمال العام من خلال تشديده على ضرورة التقيد بالإطار القانوني للعقود الإدارية التي تندرج في إطار الصفقات العمومية -المطلب الأول- كما استند خلال بته في بعض المنازعات المرتبطة بالمال العام على علة المصلحة العامة كآلية لإضفاء حماية خاصة على هذا الأخير -المطلب الثاني-.

### المطلب الأول: فرض التقيد بالنظام القانوني للصفقات العمومية:

اعتباراً لارتباط الصفقات العمومية بتدبير الشأن العام، وبحكم أنها تشكل اللبنة الأساسية لتلبية حاجات الإدارة، وبالنظر لأهمية موضوعها المتمثل في إنجاز أوراق كبرى أو تقديم خدمات وإنجاز توريدات، فإن إطارها القانوني يخضع لبعض المبادئ الرامية إلى ترسيخ الشفافية والحفاظ على مصالح الإدارة والقطاع الخاص، في إطار شراكة متوازنة يتوخى منها إنجاز أعمال بجودة عالية، وبتكلفة مناسبة، فضلاً على الرغبة في تخليق الحياة العامة ومحاربة كل الممارسات المرتبطة بأفعال الغش والرشوة.

تبعاً لذلك، فقد سن المرسوم المؤطر لها الصادر بتاريخ: 5 فبراير 2007<sup>12</sup> قواعد خاصة لإبرامها<sup>13</sup> مما جعل رقابة القضاء الإداري على أعمال مقتضيات

12 - المرسوم رقم : 2.06.388 الصادر في 16 محرم 1428 (5 فبراير 2007) بتحديد شروط وأشكال إبرام صفقات الدولة وكذا بعض القواعد المتعلقة بتدبيرها ومراقبتها، المنشور بالجريدة الرسمية عدد : 5518، بتاريخ فاتح ربيع الأول 1428 (19 أبريل 2007) ص 1235.

13 - حدد المرسوم المذكور أصناف ومساطر إبرام الصفقات العمومية في المواد من 15 إلى 74، حيث حدد القواعد الواجب سلوكها سواء من طرف صاحب المشروع أو من لدن المتنافسين بمناسبة إبرام هذه الصفقات العمومية. = =

القانون المذكور تتوخى من جهة ضمان شفافية إبرام عقد الصفقة العمومية -الفرع الأول- ومن جهة أخرى ضمان حسن تنفيذ وإنهاء ذلك العقد -الفرع الثاني-.

**الفرع الأول : رقابة القضاء الإداري على شفافية إبرام عقد الصفقة العمومية :**

بالاطلاع على المرسوم المؤطر للصفقات العمومية يتضح أن المشرع يسعى إلى تكريس مبدأ الشفافية في إبرام العقود الإدارية المدرجة في إطار الصفقات العمومية.

ونشير هنا إلى أن الضمانات القانونية لحماية مبدأ الشفافية في نظام صفقات الدولة لا تغني في شيء عن رقابة القضاء الإداري على صحة مسطرة إبرام عقد الصفقة، باعتبار أن الغاية منها هو تأمين حسن استعمال المال العام، لذلك نجد أن الرقابة القضائية تمتد إلى الاجراءات الممهدة لإبرام عقود الصفقات -أولاً- كما أن الشواهد القضائية في هذا المجال تؤكد إثراء العمل القضائي للمحكمة الإدارية بالرباط للضمانات المذكورة من خلال ابتكاره لبعض المبادئ بخصوص الصفقات المبرمة حياداً على القانون -ثانياً-.

**- أولاً : رقابة القضاء الإداري على الاجراءات الممهدة لعقد الصفقة**

**العمومية :**

بالرجوع إلى نماذج منتقاة من المقررات القضائية الصادرة بشأن المنازعات المرتبطة بمقدمات التعاقد بشأن الصفقات العمومية، يتبين أن القضاء الإداري

---

= = وباستقراء مختلف النصوص الموماً إليها أعلاه يتضح أن الأصل هو خضوع إبرام صفقات الأشغال والتوريدات والخدمات لقاعدة المنافسة القبلية، واستثناء يمكن اللجوء إلى المسطرة التفاوضية والى سندات الطلب حيث تكون المنافسة جد محدودة.

وعموماً فقد حددت المادة 16 منه طرق إبرام صفقات الدولة في أربعة طرق أساسية وهي :

1- طلب العروض.

2- المباراة.

3- المسطرة التفاوضية.

4- تنفيذ أعمال بمجرد سند الطلب.



يتعامل بنوع من المرونة مع اجراءات التقاضي، طالما أن موضوع الخصومة يستهدف شكليات عقد الصفقة التي تم تشريعها لضمان حسن تدبير المال العام -الفقرة الأولى-، كما تم وضع بعض الضوابط للسلطة التقديرية للإدارة فيما يخص قبول التعهدات أو إقصائها -الفقرة الثانية-.

### الفقرة الأولى : التعامل المرن للقاضي الإداري مع اجراءات التقاضي :

تقضي القواعد الاجرائية العامة للتقاضي بأن تكون المصلحة في الدعوى شخصية ومباشرة، لذلك لا تقبل الدعوى من شخص لمجرد أنه مواطن يهيمه تطبيق حكم القانون وحماية الصالح العام، غير أن الغرفة الإدارية بمحكمة النقض تعاملت بنوع من المرونة مع الشرط المذكور في القضايا المرتبطة بالصفقات العمومية، حيث اعتبرت في قرارها الصادر في قضية "ح. ب. غ." ضد وزير الأوقاف والشؤون الإسلامية<sup>14</sup> : "... أن كل شخص قبل المشاركة في عملية المزايدة الخاصة ببراء الأملأك الحبسية يكون ذي مصلحة في إقامة دعوى الإلغاء ضد مقرر رفض اللجوء إلى المزايدة".

و في نازلة أخرى تمسكت الإدارة بعدم قبول الطعن بالإلغاء بسبب توجيهه ضد غير ذي صفة أي أنه مقدم في مواجهة صاحب المشروع، وليس ضد لجنة العروض المكلفة بفتح الأظرفة وفحص التعهدات، فردت المحكمة الإدارية بأكادير الدفع المثار بالعلة التالية :

"حيث إن دعوى الإلغاء هي أساساً دعوى موضوعية توجه ضد القرار نفسه من أجل عيب قد يخل بمشروعيته.

وحيث إن المطلوبة في الطعن رافعت في موضوع مشروعية القرار بكيفية مستفيضة محققة بذلك مبدأ الواجهة المطلوبة في أي دعوى، ولم تقف عند حد إثارة العيوب الشكلية المسطرة، مما يجعلها تحل محل اللجنة المصدرة للقرار التي هي في الواقع مجرد هيئة تابعة للإدارة المترافعة نفسها"<sup>15</sup>.

14 - قرار الغرفة الإدارية بالمجلس الأعلى، عدد 50 وتاريخ 1966/12/09.

15 - حكم عدد: 98-52 صادر بتاريخ: 14 ماي 1998 في الملف رقم: 97-55.

كما أكدت نفس المحكمة خلال جوابها عن دفع مستمد من عدم توجيه الطعن ضد لجنة فتح الأظرفة، بأن دعوى الإلغاء دعوى عينية تستهدف القرار الإداري وليس الأطراف، ومما ورد في تعليها :

"حيث إن الدفع بعدم توجيه الدعوى ضد لجنة فتح الأظرفة لا أساس له من القانون، إذ أن دعوى الإلغاء هي دعوى عينية تستهدف القرار في حد ذاته ويكون توجيهها ضد الشخص الاعتباري العام الدولة المغربية متمثلة في شخص الوزير الأول والوزير المعني توجيهها سلبياً"<sup>16</sup>.

هذه المرونة في تعامل القضاء الإداري مع اجراءات الدعوى في المنازعات المرتبطة بالصفقات العمومية تجد أساسها في كون الرقابة بهذا الصدد مرتبطة بضوابط النظام العام الاقتصادي أكثر مما هي مرتبطة بنظام صفقات الدولة<sup>17</sup>.

الفقرة الثانية : تقييد السلطة التقديرية للإدارة في مجال إبرام عقد الصفقة :

أما في شأن وضع القضاء الإداري لبعض الضوابط للسلطة التقديرية للإدارة، نشير إلى أنه بعد فتح أظرفة المتنافسين خلال أول جلسة عمومية، تجتمع لجنة طلب العروض في جلسة مغلقة لفحص الملفين الإداري والتقني وحصر لائحة المتعهدين التي يتلوها رئيس اللجنة عند استئناف الجلسة العمومية دون الإفصاح عن سبب الإقصاءات<sup>18</sup>.

والملاحظ من خلال العمل القضائي أن القاضي الإداري وإن سمح للإدارة بسلطة تقديرية في قبول التعهدات أو إقصائها أو رفض المصادقة على الصفقة

---

16 - حكم عدد: 98-80 صادر بتاريخ: 16 يوليوز 1998 في الملف رقم: 44-97

17 - الجليلي أمزيد، الحماية القانونية والقضائية للمنافسة في صفقات الدولة، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، الطبعة الأولى 2008، ص 137.

18 - المادة 35 من مرسوم 5 فبراير 2007.

بغاية ترشيد الإنفاق العمومي<sup>19</sup>، فإنه بالمقابل وضع بعض الضوابط لتلك السلطة.

وإذا كانت الاجراءات والشروط المقررة لنظام صفقات الدولة قد توحى بعدم وجود أي سلطة تقديرية للإدارة في هذا المجال، فإن هناك اعتبارات ترتبط بحسن تدبير المال العام تقتضي منح الإدارة هامشاً من الحرية بهذا الصدد، ومن قبيل هذه الاعتبارات نذكر مراعاة الضمانات العينية والشخصية لإنفاق المال العام.

ففي قضية الوكالة الصناعية والتجارية بأكادير ضد المدير الإقليمي للأشغال بتارودانت الذي أصدر قراراً بإعادة المناقصة الخاصة بتموين أجهزة صغيرة، لبناء سد أولوز التي سبق للطاعنة أن شاركت فيها، وقدمت أقل ثمن من بين ثلاث عروض تم تقديمها في الموضوع، اعتبرت الغرفة الإدارية بمحكمة النقض: "... أنه على الرغم من تقديم الطاعنة لأرخص عطاء، فإن الغاية من الصفقات العمومية تظل تحقيق المصلحة العامة وأنه لبلوغ هذا الهدف، لا بد من تخصيص أموال عامة، وتكون الإدارة مؤهلة لاتخاذ جميع التدابير والاحتياطات، والبحث عن كافة الضمانات العينية والشخصية لإنفاق تلك الأموال فيما أعدت

---

19 - هناك من انتقد التوجه القضائي الذي سمح للإدارة بسلطة تقديرية في مجال إقصاء التعهدات، معتبراً أن أشغال لجنة طلب العروض خلال جلسة فتح الأظرفة تنصب على فحص مطابقة الملفات الإدارية والتقنية المقدمة من طرف المتعهدين للشروط المطلوبة منهم للمشاركة في المنافسة، وفقاً لمقتضيات المرسوم الضابط لصفقات الدولة، ولنظام الاستشارة الذي يعده صاحب المشروع، وتبعاً لذلك فإن كل العناصر والشروط التي يتم على أساسها فحص المطابقة معدة بشكل مسبق ودقيق، بما فيها الشروط المتعلقة بكفاية المؤهلات المالية والتقنية الذي يحتكم فيه لمعيار التناسب بين رأس المال المقاولات وقدر معاملتها وبين مبالغ الصفقات المطروحة للمنافسة، ولضوابط تصنيف المقاولات، وبالتالي فإن سلطة صاحب المشروع في إقصاء التعهدات تكون مقيدة بهذه الشروط التي وضعت أصلاً بهدف الحد من نزوع الإدارة إلى تضييق نطاق حق ولوج سوق الطلبات العمومية بشكل مناف لوضوابط المنافسة الحرة. أنظر: الجليلي أمزيد، مرجع سابق، ص 131-132.

له، وأنه نتيجة لذلك حرص المشرع، وسار في هذا السياق كل من الفقه والقضاء الإداري، على منح الإدارة أكبر قدر من الحرية لاختيار التعاقد الأنسب والأصلح، انطلاقاً من عدة معطيات أهمها حقها في تقييم وتغليب الجانب الاقتصادي والكيفي والاعتبارات التي وضعتها، مما يتعين معه القضاء برفض طلب الطاعة<sup>20</sup>.

وتأكيداً لذلك قضت المحكمة الإدارية بالرباط بأن: "للإدارة سلطة تقديرية في اختيار العروض المقدمة أثناء جلسة فتح الأظرفة، واختيار أي منها ولا رقابة للقضاء عليها في ذلك، ما لم يكن هناك انحراف في السلطة... ومادامت الإدارة غير ملزمة بتبرير سبب إقصاء الطاعنة، فإنه كان على هذه الأخيرة أن تدلي بما يثبت الانحراف في استعمال السلطة الذي تدعيه"<sup>21</sup>.

غير أن وجود نظام قانوني يحدد شروط وكيفيات إبرام الصفقات العمومية، يقتضي الحد من السلطة التقديرية للإدارة من خلال سن بعض الضوابط المقيدة لتلك السلطة، من قبيل فرض الرقابة على الأصول الواقعية للسبب المعتمد من طرف لجنة فتح الأظرفة في إقصاء المتعهد، وعدم الانحراف في استعمال السلطة المذكورة.

ذلك أن الإدارة وإن كانت تتمتع بحرية اختيار المقاول أو الممون الذي يحظى بنظرها بالأسبقية ولو لم يكن هو المقاول أو الممون المتقدم بأدنى ثمن، إلا أنه وفق مقتضيات مرسوم الصفقات العمومية يتعين على لجنة طلب العروض تبرير قرار اختيارها للمرشح المقبول، بالنظر إلى أن تسبب القرار يعد من أهم الضمانات التي تجعل المقاول أو الممون يطمئن على أن الاجراءات المتخذة قصد

20 - قرار الغرفة الإدارية بالمجلس الأعلى عدد 261 وتاريخ 1966/04/11.

21 - حكم عدد: 457 صادر بتاريخ: 29-05-1997 في الملف رقم: 172-96، منشور بالمجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد: 22، ص 133.

إبرام الصفقة قد تمت في إطار قانوني وواقعي شفاف، وتمكن القضاء الإداري من مراقبة كيفية تدبير المال العام<sup>22</sup>.

وعموماً فإن الإدارة لا تتمتع بحرية كاملة في اختيار من تتعاقد معه، وإنما تخضع لبعض القيود والمساطر القانونية يتعين عليها سلوكها لاختيار أفضل عرض من الناحية الاقتصادية، ضماناً للتدبير الجيد للمال العام، كما أكد على ذلك القضاء الإداري في بعض مقرراته، وذلك من قبيل الحكم الصادر عن المحكمة الإدارية بأكادير الذي ورد فيه: "حيث إن المشرع وباعتبار ما للصفقات العمومية من أهمية في تدبير المال العام، ومدى ارتباط ذلك بالاستثمار وتحقيق النمو الاقتصادي والاجتماعي بهدف خدمة الصالح العام، جعل الإدارة ملزمة بالخضوع في إبرام الصفقات لمقتضيات مرسوم 14-10-1976.

وحيث إن وضع الإطار القانوني لإبرام الصفقات برهان قاطع على أن الإدارة مدعوة لتبرير قراراتها حتى تتحقق الرقابة الإدارية والقضائية على كيفية تدبير المال العام"<sup>23</sup>.

---

22 - في هذا الإطار قضت المحكمة الإدارية بأكادير، بعد بسط رقابتها على سبب إقصاء إحدى المقاولات، بإلغاء قرار الإقصاء لعدم ثبوت السبب المضمن في القرار المذكور، وعللت حكمها بما يلي: "بالرجوع إلى المحضر المحرر من طرف اللجنة نفسها يتضح أن هذه الأخيرة استبعدت عروض الطاعة بسبب انعدام المراجع التقنية، التي ثبت أن هذه الأخيرة أدلت بها فعلاً ضمن الملف التقني وليس بسبب عدم كفاية هذه المراجع أو عدم مطابقتها لموضوع الصفقة.

وحيث إن الإدارة تعني فعلاً ما تقول، إذ أنها في حالة شركة أخرى استعملت تعبير *références techniques non-conformes* الذي يعني عدم مطابقة المراجع التقنية لموضوع الصفقة.

وحيث إن الأمر لا يتعلق إذن بتقييم أو تقدير تقني للمراجع التقنية للطاعة، بل بنفي تام لوجود هذه المراجع، وهو سبب غير دقيق ما دامت هذه الأخيرة قد قدمت ضمن ملفها مراجع تقنية، مما يجعل قرار الإقصاء مبني على سبب غير حقيقي ومتسم بالتعسف، لذا يستوجب إلغاؤه". حكم عدد: 98-52 صادر بتاريخ: 24-05-1998 في الملف رقم: 97-55، غير منشور.

23 - حكم عدد: 27 صادر بتاريخ: 06-05-1999 أورده محمد الأعرج، نظام العقود الإدارية والصفقات العمومية وفق قرارات وأحكام القضاء الإداري المغربي، مطبعة المعارف الجديدة، الرباط، الطبعة الثالثة، 2010، ص 53.

غير أن الإدارة قد تعتمد أحيانا إلى تجاوز النصوص القانونية المؤطرة لنظام صفقات الدولة، وتبرم عقودا حياذا على تلك النصوص، الأمر الذي يطرح التساؤل عن موقف القضاء الإداري من العقود المذكورة؟.

ثانيا : موقف قضاء المحكمة الإدارية بالرباط من الصفقات العمومية المخالفة للقانون :

تشمل الصفقات المخالفة للقانون<sup>24</sup> الحالات التي يتم فيها تنفيذ أشغال أو تسليم توريدات أو إنجاز خدمات دون التقيد بالشكليات المنصوص عليها بنظام صفقات الدولة.

بالنظر إلى أن المرسوم المؤطر لنظام صفقات الدولة شرع أساسا لضمان حسن تدبير المال العام، فإن العمل القضائي بالمحكمة الإدارية بالرباط عمل على رعاية الغاية المذكورة وذلك بتشدده في إثبات عقد الصفقة -الفقرة الأولى- والقضاء لفائدة المتعاقد مع الإدارة بمقابل تكلفة الأشغال - الفقرة الثانية-.

الفقرة الأولى : التشدد في إثبات عقد الصفقة :

يتبين من المادة 15 من المرسوم رقم 2-06-388 الصادر في 2007/2/5 بتحديد شروط وأشكال إبرام صفقات الدولة، وكذا بعض القواعد المتعلقة بتدبيرها ومراقبتها، أن الصفقات عقود مكتوبة تتضمن دفاتر تحملات تحدد الشروط التي يتم بموجبها تنفيذ الصفقات وتتألف دفاتر التحملات من دفاتر الشروط الإدارية العامة<sup>25</sup>، ودفاتر الشروط المشتركة<sup>26</sup>، ودفاتر الشروط الخاصة<sup>27</sup>.

24 - يصفها بعض الباحثين بالصفقات الباطلة، أنظر: محمد صقلي حسيني، المنازعات العقدية على ضوء الاجتهاد القضائي الإداري، مجلة المحاكم الإدارية، عدد : 4، يونيو 2011، الصفحة 59، وهناك من يصفها بالصفقات غير المشروعة، أنظر : الجليلي أمزيد، مرجع سابق الصفحة 146.

25 - تحدد دفاتر الشروط الإدارية العامة المقتضيات الإدارية التي تطبق على جميع صفقات الأشغال أو التوريدات أو الخدمات أو صنف معين من هذه الصفقات، وتتم المصادقة على هذه الدفاتر بمرسوم.

26 - تحدد دفاتر الشروط المشتركة المقتضيات التقنية التي تطبق على جميع الصفقات المتعلقة بنفس الصنف من الأشغال أو التوريدات أو الخدمات أو جميع الصفقات التي تبرمها نفس الوزارة أو نفس المصلحة المتخصصة.

27 - تحدد دفاتر الشروط الخاصة الشروط المتعلقة بكل صفقة وتتضمن الاحالة إلى النصوص العامة المطبقة والإشارة إلى مواد دفاتر الشروط المشتركة وعند الاقتضاء إلى مواد دفاتر الشروط الادارية العامة التي =

وباستقراء المواد من 15 إلى 74 من المرسوم المذكور، يتضح أن الأصل هو خضوع إبرام صفقات الأشغال والتوريدات والخدمات لقاعدة المنافسة قبلية، واستثناء يمكن اللجوء إلى المسطرة التفاوضية، وإلى سندات الطلب حيث تكون المنافسة جد محدودة.

المستفاد من طرق إبرام صفقات الأشغال، وخاصة ما تعلق منها بطريقتي طلب العروض والمسطرة التفاوضية، باعتبارهما الأكثر مصادفة في مجال صفقات الأشغال، التقاؤها عند غاية واحدة تتجسد في المصلحة العامة التي تقوم عليها العقود الكتابية المنبثقة عنها<sup>28</sup>، الأمر الذي يطرح التساؤل بخصوص عدم التزام الإدارة والمقاول بالقواعد الموماً إليها أعلاه؟

يمكن القول بأن عدم سلوك المسطرة المقررة للإبرام عقد الصفقة، وعدم إنجاز عقد كتابي<sup>29</sup> على النحو الموماً إليه أعلاه، يحول دون استفادة المتعاقد مع الإدارة من أي ضمانة يخولها المرسوم المتعلق بنظام صفقات الدولة، وبالنظر لعدم وجود رابطة عقدية تمكن المتعاقد الفعلي من الاعتداد بها في مواجهة الإدارة فإنه يتعذر عليه مقاضاتها استناداً إلى المسؤولية العقدية<sup>30</sup>.

---

= = قد يتم الحيد عنها طبقاً لمقتضيات هذه الدفاتر، ويتم التوقيع على دفاتر الشروط الخاصة من قبل الأمر بالصرف، أو مندوبه أو الأمر المساعد بالصرف قبل طرح مسطرة إبرام الصفقة. - المادة 15 من المرسوم -.

28 - محمد صقلي حسيني، المنازعات العقدية على ضوء الاجتهاد القضائي الإداري، مجلة المحاكم الادارية، عدد : 4، يونيو 2011، ص 60.

29 - يرى الفقيه دولوبادير في هذا الخصوص أن الصفقات العمومية لا تكون دائماً مكتوبة ويمكنها أن لا تستند على دفتر تحملات، أنظر:

André De Laubadère, Franck Moderne, Pierre Dévolvé. Traité des contrats administratifs. Tome: premier. LGDJ, Paris 1983. p : 24

كما اعتبر بعض الفقه أن القاضي الإداري لا يتردد في الاعتراف بوجود العقود الشفوية من خلال استقراء الإرادة الضمنية للمتعاقد أو المتعاقدين معاً. أنظر:

Stéfanne Braconnier, Droit des marchés publics, Groupe Imprimerie Nationale Editions: Techniques, paris 2002. p.63.

30 - André De Laubadère ; frank moderne; pierre Devolvé ,op cit, p: 30.

واعتباراً لارتباط نظام صفقات الدولة -الذي يشترط إفراغ العقد في شكل كتابي- بالمال العام فقد تعامل القضاء الإداري مع العقود التي لم تستوف الشكلية المذكورة، بنوع من التشدد من حيث الإثبات، وفي هذا الإطار قضى قرار للغرفة الإدارية بمحكمة النقض بأن "إبرام الصفقات العمومية يجب أن يتم وفق الشكليات التي يستوجبها القانون إما بسند طلبي أو عقد كتابي"<sup>31</sup>.

فبخصوص سندات الطلب، يلاحظ أن هناك نزوع راسخ لدى المجالس الجماعية للتعامل في إطار سندات طلب بالقدر الذي يجعل منها أحيانا الأصل في إنجاز طلبياتها، وذلك ليس فقط بسبب المرونة المميزة لهذا النوع من التعامل، والمتمثلة في غياب شكلية العقد المكتوب، والإنجاز الفوري للطلبية والتسوية المالية السريعة بناء على مجرد فواتير، ولكن أيضاً بسبب ما تسمح به من إفلات من فروض الوصاية التي تقتضي أن لا تكون صفقات الأشغال والتمويل والخدمات التي تبرمها الجماعات المحلية نهائية وصحيحة إلا بعد الموافقة عليها من طرف وزير الداخلية<sup>32</sup>.

لذلك نجد أن قضاء المحكمة الإدارية بالرباط يشترط للاستجابة لطلبات الأداء المقدمة في مواجهة الإدارة والمستندة على سند الطلب، توقيع السند المذكور من طرف الأمر بالصرف، باعتبار أن صلاحية الالتزام به تعود لهذا الأخير، بعد احترام المقتضيات المنصوص عليها في الفرع الأول المتعلق بالالتزام بالنفقات من مرسوم 30 شتنبر 1976 المتعلق بنظام محاسبة الجماعات المحلية وهيئاتها، كما يتعين إرفاقه بشهادة تثبت إنجاز الخدمة أو بيان حسابي يتضمن الكمية، والمبلغ النقدي للأشياء المسلمة أو الأشياء المنجزة، وكذا بسند التسليم أي شهادة تؤكد تسلم

31 - قرار عدد : 1048 صادر بتاريخ : 19 نونبر 1998، أورده محمد الأعرج، مرجع سابق، ص 57.

32 - الجيلالي امزيد، مباحث في مستجدات القضاء الإداري، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية 50- صفحة 217.



الإدارة لموضوع سند الطلب، علماً أن خلو الطلب من إحدى تلك البيانات يجعله حليف الرفض.

وحرصاً على حسن تدبير المال العام المتوخى من تشريع نظام الصفقات العمومية، قضت المحكمة الإدارية بالرباط برفض أداء مقابل التوريد لعدم استجماع سند الطلب للبيانات الموماً إليها أعلاه، معتبرة أن السند المذكور لا يعتبر دليل إثبات المديونية، لأنه لا يفيد تسلم الإدارة للمادة موضوع الطلب<sup>33</sup>.

فضلاً على ذلك، فإن العمل القضائي بالمحكمة الإدارية بالرباط اشترط إثبات الأشغال الإضافية وفق الضوابط المحددة قانوناً وذلك حتى يتأتى للمقاول المطالبة بمقابلها، إذ جاء في حكم صادر عنها بتاريخ 2009/4/07: "وحيث إنه بخصوص مطالبة المدعية بأداء المدعى عليها لها مستحقاتها عن الأشغال المنجزة خارج الصفقة والمحددة في مبلغ 2.800.916,16 درهماً، فإنه بالرجوع إلى مقتضيات المادة 51 من دفتر الشروط الإدارية العامة، فإن أية أشغال إضافية للصفقة إنما يأمر بها صاحب المشروع وتكون موضوع عقد ملحق للصفقة، ويتم إنجازها بعد إصدار أمر بالخدمة من طرف صاحب المشروع، وهو ما لم يرقم دليل بمقبول على حصوله مما ارتأت معه المحكمة عدم الاستجابة إليه"<sup>34</sup>.

علماً أنه يشترط لاعتبار أعمال معينة أشغال إضافية أن تكون ضرورية لإنجاز الصفقة الأصلية ومرتبطة بها، ولا يمكن أن يتم حسن التنفيذ إلا بها،

---

33 - حكم صادر في الملف رقم : 13-2004-525 بتاريخ : 07-10-2004 غير منشور. كما ورد في قرار لمحكمة النقض بتاريخ : 2009/4/8 "لكن حيث تخضع عقود التوريد لضوابط قانونية محددة تستوجب الاستظهار بسندات الطلب والتسليم وهو الأمر غير المتوفر في النازلة، الشيء الذي يكون معه الحكم المستأنف لما قضى بعدم قبول الطلب، حكماً صائباً وواجب التأييد" قرار عدد : 358، صادر في الملف الإداري عدد : 1322-4-1-2006، غير منشور. كما اعتبرت في قرار آخر أن عدم توقيع الأمر بالصرف رئيس الجماعة على سندات الطلب يجعل ادعاء المديونية مجرداً من الإثبات، قرار الغرفة الإدارية بالمجلس الأعلى عدد 645 وتاريخ 2003/09/25، غير منشور.

34 - حكم رقم : 685 صادر في الملف رقم : 07/3 ش ع، غير منشور.

إعمالاً لذلك ورد في حكم صادر عن المحكمة الإدارية بالرباط بتاريخ : 2012/06/21 "وحيث لما كان عقد الصفقة هو عقد تبادلي ملزم لجانين يقضي بتنفيذ كل من طرفيه لالتزامه، فإن المدعية بصفتها صاحبة الصفقة تكون محقة في طلب مقابل الأشغال الأصلية والإضافية المنجزة، سيما أنه تبين للمحكمة أن الأشغال الإضافية الموصوفة بتقرير الخبرة والمتمثلة في استعمال الخرسانة الثقيلة واستبدال المزاويك بالزليج والتغطية بطبقة زنك تتوفر فيها الشروط التي تسمح باعتبارها أشغالا إضافية، في إطار الصفقة الأصلية بحكم أنها ضرورية لانجاز الصفقة ومرتبطة بها، ولا يمكن ان يتم حسن التنفيذ إلا بها"<sup>35</sup>.

وفي سياق تشدد قضاء المحكمة الإدارية في إثبات عقود الصفقات، يثار التساؤل بخصوص موقفه من حجية الإقرار الصادر عن ممثلي الأشخاص المعنوية العامة بشأن المديونية؟.

إذا كان الإقرار يعد من أهم وسائل الإثبات في المادة المدنية باعتبار أن "خير ما يؤخذ به المرء إقراره على نفسه"، فإن حجية الوسيلة الإثباتية المذكورة في المنازعات الإدارية تطبعها نوع من الخصوصية، وقد عرضت نازلة على المحكمة الإدارية بالرباط تتعلق بمطالبة أحد المقاولين بالحكم لفائدته في مواجهة المديرية الاقليمية للفلاحة بتطوان بمقابل صفقة، وأيد طلبه بكشف حساب موقع من قبل طرفي الدعوى يؤكد تسلم الطالب لجزء من المبلغ المذكور، كما أدلى بكتاب

35 - حكم صادر في الملف عدد : ملف عدد : 2009-13-618، غير منشور وفي نفس الإطار ورد في قرار لمحكمة النقض : "وحيث لم تثبت المستأنف عليها، من خلال ما أدلت به من وثائق، ما يلزم الجماعة بالأداء، فلم تدل بما يثبت الاتفاق على إنجاز أكثر من الفائض على الصفقة، ولو عن طريق الأمر بالإنجاز، ولا قيمة الأشغال التي يتخلص منها الكمية المتفق عليها، فضلا عن التصريحات التي جاءت في الوثائق من كونها أنجزتها بإرادتها دون نية المطالبة بقيمتها وبناء على طلب السكان، فضلا عن عدم توفر الشروط التي تسمح باعتبارها أشغالا إضافية، في إطار الصفقة الأصلية، أي أنها ضرورية لإنجاز الأولى ومرتبطة بها، ولا يمكن ان يتم حسن التنفيذ إلا بها، الأمر الذي يجعل طلب المدعية المستأنف عليها مفتقرا لكل أساس قانوني، والحكم لما قضى بالأداء يكون قد خالف الصواب ويتعين إلغاؤه". قرار عدد : 106 مؤرخ في : 2007/1/31 صادر في الملف الاداري عدد : 2006-1-4-1679، غير منشور.

صادر عن المدير الاقليمي للفلاحة يحمل تاريخاً لاحقاً لتاريخ كشف الحساب، يتضمن إقراراً بالمبلغ المطلوب، غير أن المحكمة وفي سياق تقييمها لحجية ذلك الإقرار، اعتبرت أن إقرار ممثلي الأشخاص المعنوية العامة بمدىونية هذه الأخيرة لا يؤخذ به على إطلاقه لاعتبارات ترتبط بحماية المال العام، معللة حكمها على النحو الآتي: "وحيث إنه بخصوص مبلغ 260978,37 درهم، فلئن كان الثابت من المراسلة الصادرة عن المدير الاقليمي للفلاحة بتطوان المؤرخة في 17 مارس 2011 والحاملة لرقم 403 أنه يقر بكون المديرية مدينة لفائدة صاحبة الصفقة بالمبلغ المذكور علاوة على مبلغ الاقتطاع الضامن، فإن البين من كشف الحساب الملحق بمحضر التسليم النهائي الموقع عليه من طرف المتعاقدين أن صاحبة الصفقة تسلمت المبلغ المذكور، الأمر الذي يوجب عدم اعتبار الإقرار المضمن بالمراسلة الموماً إليها أعلاه، سيما أن الإقرار وإن كان يعد من أهم وسائل الإثبات في حالة صدوره عن أشخاص القانون الخاص، فإن حجيته تطبعها نوع من الخصوصية إذا كان منسوباً لأحد ممثلي أشخاص القانون العام لاعتبارات ترتبط بحماية المال العام، وضمن حسن تدبيره"<sup>36</sup>.

هذا التوجه القضائي الذي يضمن حماية للمال العام، يساير العمل القضائي لمحكمة النقض الذي يعتبر أن إقرار ممثلي الأشخاص المعنوية بدين يستوجب القانون إثباته وفق شكل معين، بفتقد الحجية الإثباتية بحيث ورد في قرار صادر عنها بتاريخ 2006/7/19: "لكن حيث إن الأمر في النازلة يتعلق بأداء نفقة عمومية الأمر الذي يستوجب فيها الإثبات شكلاً من الأشكال المسموح بها قانوناً، وبذلك لا يمكن لرئيس المجلس بصفته أمراً بالصرف أن يلزم المجلس بأداء نفقة باعتراف مجرد صادر عنه، وعليه فإن المحكمة لما اعتبرته غير منتج لهذه الأسباب كانت على صواب ووجب تأييد حكمها"<sup>37</sup>.

36 - حكم صادر بتاريخ : 2012/10/11 في الملف عدد : 139-13-2011، غير منشور.

37 - القرار عدد : 618 صادر في الملف الإداري عدد : 114-4-1-2005. غير منشور.

وإذا كان العمل القضائي للمحكمة الإدارية بالرباط يسعى إلى ضمان حماية خاصة للمال العام من خلال التشدد في إثبات الصفقات المنجزة حياداً على النصوص القانونية، فإنه عمل كذلك على ابتكار آليات من شأنها حسن تدبير ذلك المال بخصوص المطالبات التي تهدف إلى الحصول على مقابل الصفقة غير المشروعة.

### الفقرة الثانية : تكلفة الأشغال مقابل الصفقة غير المشروعة المنجزة :

بمراجعة المرسوم المؤرخ في 2007/2/5 المتعلق بتحديد شروط وأشكال إبرام صفقات الدولة، يتبين أن تلك الصفقات يجب أن تبرم في شكل عقود مكتوبة، وأن تتضمن مجموعة من البيانات، من أهمها على الخصوص طريقة الإبرام وبيان الأطراف المتعاقدة، وأسماء وصفات الموقعين المتصرفين باسم صاحب المشروع وباسم المتعاقد وموضوع الصفقة، والتمن وأجل التنفيذ أو تاريخ انتهاء الصفقة، وكذا المصادقة على الصفقة من طرف السلطة المختصة.

غير أن الإدارة قد تعتمد أحياناً إلى إبرام عقود شفوية من أجل تنفيذ أشغال أو تسليم توريدات أو القيام بخدمات، دون التقيد بالشكل المحدد بموجب المرسوم المذكور، وعند عرض النزاع على القضاء كثيراً ما تتمسك بكونها لم تبرم أي عقد مع الجهة المعنية بالأمر، أو أن هذه الأخيرة لم تنجز الأشغال المتفق عليها سواء كان الأمر يتعلق بأشغال أصلية أو إضافية، أو أن العقود الملحقة حتى في حالة وجودها غير مصادق عليها. فما هو موقف القضاء الإداري من الإشكاليات المذكورة؟ وما هي الحلول التي تبناها بخصوصها؟

إذا كان العقد الباطل لا يترتب أي أثر قانوني، فإن ذلك لا يعني أن المتعاقد المتضرر لا يمكنه الحصول على التعويض المترتب عن أشغال يكون قد أنجزها بمناسبة صفقة أشغال باطلة، وذلك على أساس قانوني غير مستمد من العقد الباطل، وإنما من خطأ الإدارة أو الربح الذي جنته من الأشغال التي قدمت

لفائدتها، أي أن الأساس المذكور قد يكون شبه تقصيري أو شبه عقدي بحسب الأحوال<sup>38</sup>.

لذلك اهتدى القضاء الإداري إلى اعتماد الأسس القانونية المطبقة على عقود القانون الخاص والتي تسمح بالاستجابة لطلب منجز الصفقات غير المشروعة في حدود تكلفة الأشغال المنجزة، وتتحدد تلك الأسس في نظرية الإثراء بدون سبب، والخطأ المشترك ودفوع غير المستحق.

#### أ - نظرية الإثراء بدون سبب :

تعتبر قاعدة الإثراء بدون سبب من أولى قواعد القانون، تمتد جدورها فتتصل مباشرة بقواعد العدالة والقانون الطبيعي، وهي في غير حاجة إلى تبرير، إذ تحمل في طياتها ما يبررها، بل لعلها أول مصدر ظهر للالتزام في فجر التاريخ، وهذا مبلغ حظها من البدهة القانونية، وهي على كل حال مصدر للالتزام عاصر مصدر العمل غير المشروع، وهذا هو من المصادر الأولى التي عرفها القانون.

وقد عرفها القانون الروماني لا كمبدأ عام تستخلص منه تطبيقاته المتنوعة، بل كجزئيات متناثرة وفروض متفرقة تستقضي في حالات محددة، دون أن يجمعها أصل مشترك أو تتظمها قاعدة عامة<sup>39</sup>.

ومضمن النظرية المذكورة، أن كل من أثرى على حساب الغير دون سبب قانوني يلتزم بأن يرد لهذا الغير قدر ما أثرى به في حدود ما لحق الغير من خسارة، وقد تناولها قانون الالتزامات والعقود في الفصلين 66 و67 منه، فالفصل 66 أكد على أن : "من تسلم أو حاز شيئاً أو أي قيمة أخرى مما هو مملوك للغير بدون سبب يبرر هذا الإثراء التزم برده لمن أثرى لحسابه"، أما الفصل 67 فنص على أن :

38 - محمد الصقلي الحسيني، مرجع سابق، ص 63.

39 - عبد الرزاق أحمد السنهوري، الوسيط في شرح القانون المدني الجديد، 1، المجلد الثاني، نظرية الالتزام بوجه عام، منشورات الحلبي الحقوقية بيروت، الطبعة الثالثة 2000، الصفحة 1247-1248.

"من استخلص بحسن نية نفعاً من شغل الغير أو شيءه بدون سبب يبرر هذا النفع التزم بتعويض من أثري على حسابه، في حدود ما أثري به من فعله أو شيءه".

كشفت بعض التطبيقات القضائية عن استعانة بعض المحاكم الإدارية بنظرية الإثراء بدون سبب لتعويض منجز الصفقة الباطلة، عن افتقاره الناتج عما قام به من أعمال نافعة اغتنت منها الإدارة، في الحالات التي لم تبرم فيها الصفقة بصفة نهائية، أو في الحالات التي كان فيها العقد باطلاً، أو في الحالة التي لم يحترم فيها المتعاقد الالتزامات التعاقدية، فقام بأعمال إضافية لم ينص عليها العقد<sup>40</sup>.

40 - في هذا الإطار أصدرت المحكمة الإدارية بفاس حكماً بتاريخ 2002/4/30 قضت بموجبه لفائدة أحد المقولين بتعويض عن الأشغال التي أنجزها لفائدة عمالة إقليم صفرو رغم غياب عقد يربط بينهما، وذلك بعد أن أعادت تكييف الطلب معللة ما ذهبت إليه كما يلي:

"حيث إن عدم توفر عقد الصفقة على أحد الشروط الجوهرية المنصوص عليها بموجب مرسوم 14-10-1976 يجعله باطلاً وغير منتج لأي أثر قانوني ناتج عن العقد، وينأى بالتالي بمثل هذا العقد عن مجال العقود الإدارية، والمنازعة القضائية في هذا الإطار، ومن ثم يجرد من الضمانات التي يجوؤها للمتقاضين المرسوم المذكور والذي حل محله المرسوم رقم 89-482-2 المؤرخ في 1998/12/30، بتحديد شروط وأشكال إبرام صفقات الدولة.

وحيث إنه وإن كان الأمر كذلك بالنسبة للعقود المبرمة بين المتعاقدين والتي اختل أحد شروط انعقادها، فبالأولى والأحرى أن يكون من الحتمي استبعاد المرسوم المذكور عند انعدام عنصر التعاقد من أساسه كما هو الأمر في نازلة الحال".

ثم أضافت أنه "واعتباراً لكون إنجاز الأشغال ترتب عنها تحمل المدعي بنفقات أثبتتها الوثائق المدلى بها، وتقرير الخبرة وفي المقابل حققت جهة الإدارة المنجزة هذه الأشغال لفائدتها نفعاً ثابتاً.... واعتباراً لكون المدعي لم يكن ليقوم بإنجاز تلك الأشغال إلا بموافقة جهة الإدارة وتحت إشراف موظفيها فإن مثل هذه الوضعية تشكل إثراء لهذه الإدارة على حساب المدعي بما أنفق من مال".

وخلصت في النهاية إلى أنه "لا يقضى في إطار مبدأ الإثراء على حساب الغير إلا برد قيمة تكلفة الأشغال والخدمات المنجزة مجردة عن أي ربح أو أي تعويض". حكم عدد 239 في الملف عدد 2000/20 ت، أورده محمد قصري، القاضي الإداري و منازعات الصفقات العمومية ص 79. وهو نفس الاتجاه الذي تبنته المحكمة الإدارية بوجدة في حكمها الصادر بتاريخ 2004/12/07 تحت عدد 315 والذي جاء فيه:

"إن المتعاقد بإنجاز أشغال إضافية يستحق عنها مبلغ القيام بها رغم أن كيفية إبرام العقد الملحق قد تمت دون احترام المسطرة القانونية الواجبة التطبيق وذلك استناداً للقواعد العامة".

مضيفة: "بأن المدعية قد قامت بإنجاز أشغال إضافية ولا تتحمل وزر خطأ المجلس بخصوص كيفية إبرام عقد الصفقة معها، كما لا يمكن الإثراء على حسابها" أورده يوسف الصواب، مرجع سابق، ص 70.

وتستجيب الأعمال القضائية المذكورة لطلبات منجزى الأشغال دون التقيد بقانون الصفقات استناداً إلى النظرية المولماً إليها أعلاه، وذلك في حدود تكلفة الأشغال المنجزة، ودون احتساب نسبة الأرباح، شريطة قيام علاقة مباشرة بين اغتناء الجهة الإدارية من الأشغال، وافتقار منجز هاته الأشغال وأن تكون تلك الأشغال المنجزة بمناسبة تنفيذ الصفقة الباطلة غير معترض عليها من طرف الإدارة وبموافقتها، أو أن تعود عليها بفائدة حقيقية.

ولما كانت نظرية الإثراء بدون سبب تشترط عدم صدور أي خطأ عن الجهة التي حصل لها الافتقار فإن البين من القضايا المتعلقة بالأعمال المنجزة حياداً على ضوابط الصفقات العمومية، أن منجز هذه الأعمال ارتكب خطأ متمثلاً في قبوله القيام بأشغال دون التقيد بالمرسوم المؤطر للصفقات لذلك نجد أن المحكمة الإدارية بالرباط تعتمد قاعدة الخطأ المشترك.

#### ب- الخطأ المشترك :

لما كانت المحاكم الإدارية مختصة في البت في دعاوي التعويض عن الأضرار التي تسببها أعمال ونشاطات أشخاص القانون العام طبقاً للمادة 8 من القانون رقم 90/41 المحدث لها، فإن العمل القضائي أوجد أساساً آخر للبت في المنازعات المترتبة عن الصفقات غير المشروعة متمثلاً في المسؤولية التقصيرية لكل من الإدارة ومنجز الصفقة، وذلك بتوزيع المسؤولية بينهما، تجنباً لإنفاق الأموال العمومية حياداً على القواعد التي تكفل الشفافية.

شكلت قاعدة الخطأ المشترك إحدى الآليات القانونية التي اعتمدها المحكمة الإدارية بالرباط للحكم لفائدة المقاول المنجز للصفقة غير القانونية بمقابل تكلفة الأشغال فقط، حماية للمال العام باعتباره أحد رهانات المرسوم المتعلق بالصفقات العمومية.

ويراد بالخطأ المشترك اجتماع خطأ الإدارة المتمثل في تعاقدها خارج الضوابط القانونية المنظمة للصفقات العمومية، وخطأ التعاقد مع الإدارة الذي قبل التعاقد على نحو غير مشروع<sup>41</sup>.

ففي نازلة عرضت على المحكمة الإدارية بالرباط، تتعلق بطلب أحد المقاولين الحكم على الإدارة صاحبة المشروع بأدائها لفائده مقابل الأشغال الإضافية، وبعد أن تبين للمحكمة أن الأشغال المذكورة أنجزت حياداً على القانون، عمدت إلى إعمال نظرية الخطأ المشترك، وقضت لفائدة المقاول بقيمة تكلفة الانتاج فقط بعد خصمها لنسبة الأرباح حماية للمال العام، وعللت مقررها على النحو الآتي: "وحيث إن ثبوت قيام المدعية بالأشغال الإضافية خارج عقد الصفقة والتي يفوق مبلغها 10 في المائة من قيمة الصفقة الأصلية طبقاً للفصلين 10 و52 من دفتر الشروط الإدارية العامة دون إبرام عقد ملحق بشأنها ومصادقة السلطة المختصة عليه ليصير نهائياً وصحيحاً لا يفضي إلى اعتبارها وحدها مسؤولة عن عدم إنجازها وفق مسطرة الصفقات العمومية، وإنما تبقى هذه المسؤولية مشتركة بينها وبين صاحبة الأشغال التي بقيامها بتكليف المقاول بإنجاز ما ذكر من أشغال دون سلوك المساطر القانونية في هذا المجال تكون بدورها قد خالفت القانون الواجب التطبيق ويتعين بدورها تحميلها وزرها ذلك خصوصاً أنها استفادت من الأشغال المنجزة.

وحيث إن عدم منازعة المدعى عليها في الأشغال المنجزة أو مواصفاتها أو قيمتها وبالنظر لتشطير المحكمة المسؤولية عن الخطأ في الصفقة يجعل المدعية محقة

---

41 - يقوم الخطأ المشترك إذا لم يستغرق أحد الخطأين الخطأ الآخر، بحيث يبقى كل منهما متميزاً عن الآخر، ويكون للضرر سببان: خطأ المدعى عليه وخطأ المضرور، وقد اعتبر بعض الفقه بأن الخطأ المشترك تعبير غير دقيق، بحكم أن الخطأ ليس مشتركاً ارتكبه الاثنان معاً، بل هما خطأان مستقلان أحدهما ارتكبه شخص والثاني ارتكبه الآخر.

أنظر: عبد الرزاق أحمد السنهوري، مرجع سابق، ص 1008.



فقط في استحقاق قيمة الأشغال على أساس تكلفتها، لأن جهة الإدارة ملزمة فقط برد قيمة ما تسلمته من أشغال...<sup>42</sup>.

وبخصوص تكلفة الانتاج، فيقصد بها ثمن الصفقة مخصوم منه نسبة الأرباح، وقد دأبت المحكمة الإدارية بالرباط على تحديد نسبة الأرباح في 20% من قيمة العمل المنجز، إعمالاً لذلك ورد في حكم صادر عنها بتاريخ 2012/5/3 : "...تحقيقاً للتوازن بين المصلحة العامة التي تتوخاها الإدارة والمصلحة الخاصة للشركة المدعية وتقديراً لدور القاضي الإداري في حماية المال العام، وبما للمحكمة من سلطة تقديرية في تقييم الربح المتحقق من الأشغال المنجزة، فقد قررت المصادقة على الخبرة وخصم مبلغ 20 في المائة الذي يمثل نسبة من هامش الربح المتوقع من المبلغ المحدد كأصل الدين 1.553.499,24 درهم - 20 في المائة = 1.242.799.23 درهم، وهو المبلغ الذي يتعين على المدعى عليها أدائه للمدعية برسم الأسباب المبينة أعلاه"<sup>43</sup>.

وإذا كان القضاء الإداري المغربي يحرص على حماية المال العام حين بته في المنازعات المرتبطة بالإجراءات التمهيديّة لإبرام عقد الصفقة، من خلال فرض التقيّد بها ضماناً لمبدأ الشفافية، وكذا من خلال ابتكاره لقاعدة "تكلفة الانتاج مقابل الصفقة الباطلة المنجزة"، فإنه يبدو أكثر حرصاً على ذلك المال خلال مرحلة تنفيذ وإنهاء عقد الصفقة العمومية.

ثانياً : حماية المال العام خلال تنفيذ وإنهاء عقد الصفقة العمومية :

يلتزم المتعاقد مع الإدارة باحترام شروط العقد، شأنه في ذلك شأن أي متعاقد، غير أن الطبيعة الخاصة للعقد الإداري بالنظر لارتباطه بتسيير مرفق عمومي، تجعل من بعض الالتزامات المفروضة على عاتق المتعاقد مع الإدارة

42 - حكم رقم : 1690 صادر بتاريخ : 2012/5/3 في الملف رقم : 2010/13/29، غير منشور.

43 - حكم رقم : 1690 صادر بتاريخ : 2012 في الملف رقم : 2010/13/29، غير منشور.

تحظى بأهمية خاصة، من قبيل إلزامية تنفيذ المتعاقد للأعمال موضوع الصفقة -الفقرة الأولى-.

فضلا على أن ارتباط عقد الصفقة -باعتباره من أهم العقود الإدارية - بالمال العام، اقتضى تأطيره بقانون خاص يكفل حسن تنفيذ موضوع الصفقة تحت طائلة فسخها مع مراعاة حقوق الإدارة -الفقرة الثانية-.

### الفقرة الأولى : إلزامية تنفيذ المتعاقد للأعمال موضوع الصفقة :

تقتضي طبيعة عقد الصفقة إلزامية التنفيذ الشخصي للأعمال محل التعاقد من قبل المتعاقد<sup>44</sup> وما يرتبط بذلك من قواعد وقيود تحكم أداء العمل وتنفيذه، وحدود إسناد هذه الأعمال أو جزء منها لمقاولة أخرى<sup>45</sup>، كما يلتزم المتعاقد مع الإدارة بالتنفيذ في المدة المحددة لإنجاز العمل محل التعاقد وعدم جواز تأخير تسليم الأعمال عن الميعاد المحدد في العقد، ويبقى من أهم الالتزامات التي ترتبط بحسن تنفيذ المشروع والتي يبسط عليها القضاء الإداري رقابته، الالتزام بضمان سير المرفق العام -1- والالتزام بضمان سلامة الأعمال -2-.

### 1 : الالتزام بضمان سير المرفق العام.

بمجرد تعاقد المقاول مع الإدارة يصبح شريكا لها في الالتزام بضمان سير المرفق العام بانتظام واطراد، لذلك لا يجوز له أن يمتنع عن الوفاء بالتزاماته تجاه المرفق العام بعلّة أن هناك إجراءات إدارية حالت دون الوفاء بالتزاماته، إذ يتعين عليه أن يستمر في تنفيذ الأعمال المناطة به مادام ذلك في استطاعته، على أساس أن يطالب الإدارة بعد ذلك بالتعويض عن إخلالها بالتزاماتها.

44 - تقضي المادة 18 من مرسوم 4 ماي 2000 بضرورة حضور المقاول في اماكن الأشغال خلال مدة إنجاز الشغال وذلك باستمرار.

45 - وهو ما يسمى بالتعاقد من الباطن الذي يشترط الموافقة المسبقة من طرف السلطة المختصة بإبرام الصفقة.

إن خصوصية العقد الإداري تقتضي استبعاد تطبيق بعض قواعد القانون الخاص على العقد المذكور، فلا يجوز للمتعاقد الدفع بعدم التنفيذ في مواجهة الإدارة، فضلاً على أن المصلحة العامة، واعتبارات حسن تدبير المال العام تقتضي بعد التقيد الصارم بمبدأ الاستقرار العقدي المعمول به في العقود الخاضعة لقواعد القانون الخاص، كما قضت بذلك المحكمة الإدارية بالرباط في حكم صادر عنها بتاريخ : 2012/9/27 والذي تضمن أن : "مبدأ الاستقرار العقدي المعمول به في العقود الخاضعة لقواعد القانون الخاص لا يمكن تطبيقه على عقود الصفقات العمومية التي تبرمها الإدارة في إطار قواعد القانون العام باعتبار أن هذه العقود قابلة وطيلة مدة التنفيذ للتعديل في زيادة الأشغال وذلك حسب ما تمليه المصلحة العامة، والتي تعطي لصاحب المشروع أثناء تنفيذ الصفقة الحق في إدخال تغييرات على الصفقة"<sup>46</sup>.

ونشير إلى أن أبرز ملامح الالتزام بضمان سير المرفق العام استمرار المتعاقد في تنفيذ الأعمال الموكولة إليه بمقتضى عقد الصفقة تحت طائلة مساءلته عن فعله السلبي، وهذا الالتزام يبقى مستمرا طالما أن التنفيذ لم يصبح مستحيلا استحالة مطلقة، لوجود قوة القاهرة متمثلة في حصول حادث خارجي وعدم إمكان توقعه واستحالة دفعه.

على هذا النحو قضت محكمة الاستئناف بالرباط بأن المتعاقد ملتزم بالاستمرار في تنفيذ بنود عقد الصفقة، وأن المرض الذي أصابه لا يحول دون الاستمرار في التنفيذ طالما أنه لا يشكل قوة القاهرة يستحيل معها التنفيذ استحالة مطلقة، ما دام في إمكانه الاستعانة بشخص آخر لتنفيذ بنود الصفقة، وقضت تبعا لذلك بأن مصادرة الإدارة للضمانة لها ما يبررها<sup>47</sup>.

46 - حكم صادر في الملف رقم : 2006/828، غير منشور.

47 - القرار عدد : 241 المؤرخ في : 2008/02/27 الصادر في الملف عدد : 7/07/59 غير منشور.

## 2- الالتزام بضمان سلامة الأعمال :

في إطار عقد الصفقة يلتزم المتعاقد مع الإدارة بتنفيذ بنود العقد المذكور تنفيذاً تاماً وفقاً للشروط المضمنة به وبدفاتر الشروط المعمول بها.

وإذا كانت العقود تنهي عادة بانتهاء مدتها، إلا أنه في مجال عقود الأشغال العامة يظل صاحب الصفقة ملتزماً بضمان سلامة الأعمال إلى حين إنجاز محضر التسليم النهائي للأشغال موضوع العقد بحيث يبقى مسؤولاً عن الأضرار والعيوب التي قد تظهر على مستوى العمل المنجز.

ومن ملامح الالتزام بضمان سلامة الأعمال، ضمان جودة العمل وفق شروط الالتزام تحت طائلة مصادرة الضمانة المخصصة لتأمين تنفيذ الالتزامات التعاقدية في عقد الصفقة.

وحماية للمال العام يعمل القضاء الإداري في إطاره في المنازعات المرتبطة بالالتزام المذكور على التبين من مدى تنفيذ صاحب الصفقة<sup>48</sup> للأشغال وفق ما هو مضمن بعقد الصفقة وذلك عن طريق الاستعانة بخبرة قضائية، وإذا ما تبين له أن هذا الأخير لم يلتزم ببند الالتزام فإنه يقضي بأحقية صاحب المشروع في مصادرة مبلغ الضمان<sup>49</sup> فضلاً تطبيق الجزاءات المقررة في هذا الشأن على المخل بالالتزام.

و ضماناً لسلامة الأعمال أقر القضاء الإداري أحقية الإدارة في أن تشترط على صاحب الصفقة بمقتضى دفتر التحملات تقديم بعض الوثائق من قبيل

---

84 - نائل الصفقة الذي تم تبليغ المصادقة على الصفقة إليه. الفقرة 17 من المادة 2 من مرسوم 5 فبراير 2007.

49 - تطبيقاً لذلك ورد في حكم صادر عن المحكمة الإدارية بالرباط بتاريخ 2012/05/17 : "وحيث لما كان مبلغ الكفالة المودع من طرف صاحبة الصفقة مرصداً لتأمين الالتزامات التعاقدية، وكان الثابت من المعطيات الواردة أعلاه أن هذه الأخيرة لم تلتزم ببند عقد الصفقة، فإن طلب إرجاعها يبقى غير مؤسس استناداً إلى مقتضيات المادة 16 من دفتر الشروط الإدارية العامة التي تقضي بعدم إرجاع الضمان النهائي في حالة إعمال مقتضيات المادة 52 كما هو الشأن في النازلة الماثلة، الأمر الذي يوجب رفض الطلب المذكور" حكم رقم : 1864 صادر في الملف عدد : 2011-13-98 غير منشور.

وثيقة تأمين، أو التزاما مكتوب لضمان سلامة الأشغال مقابل رفع اليد عن مبلغ الضمان، طالما أن الغاية من الوثائق المذكورة هي حماية المال العام.

وإعمالاً لذلك، وفي إطار عقد صفقة مبرم بين وكالة المساكن والتجهيزات العسكرية ومقاوله للبناء قامت هذه الأخيرة ببناء مساكن لفائدة الأولى، والتزمت بتقديم وثيقة للتأمين لضمان سلامة الأشغال المنجزة، ولما عجزت عن تقديم الوثيقة المذكورة أنجزت التزاما بعدم سحب مبلغ الضمان إلا بعد مرور عشر سنوات على واقعة إنهاء الأشغال، غير أنها تقدمت بطلب إلى المحكمة الإدارية بالرباط التمسست من خلاله رفع اليد عن الضمانة، مدعية أنها وقعت على الالتزام المذكور نتيجة الإكراه، فقضت المحكمة برفض طلبها على أساس عدم ثبوت واقعة الإكراه، فضلاً على أن الالتزام المذكور يروم حماية المال العام<sup>50</sup>.

وإذا كان يحق للإدارة مصادرة مبلغ الضمان في حالة إخلال المتعاقد بالتزاماته، فإنه يحق لها كذلك فسخ العقد كجزء للإخلال المذكور، علماً أن إنهاء العقد الإداري عن طريق الفسخ هو حق للإدارة حتى ولو لم يرتكب المتعاقد معها أي خطأ، شرط أن تستهدف الإدارة المصلحة العامة، وعلى هذا الأساس قضت المحكمة الإدارية بالدار البيضاء: "وحيث إذا كان الفقه والقضاء الإداريين قد استقرا على أنه للإدارة الحق دائماً في إنهاء عقدها حتى ولو لم يرتكب المتعاقد أي إخلال وخطأ من جانبه وأن للإدارة سلطتها في إنهاء العقد متى قدرت أن ذلك تفتضيه المصلحة العامة، ويبقى للطرف الآخر الحق في التعويضات إن كان لها وجود، فإن ذلك رهين بوجود ظروف تستدعي هذا الإنهاء، وأن يكون رائد الإدارة في الالتجاء إليه هو تحقيق المصلحة العامة المقصودة.

وحيث إنه من الثابت أن الإدارة حين تستعمل تلك السلطة إنما تستعملها تحت رقابة القضاء وللقاضي الإداري بناء على طلب المتعاقد أن يتحرى الأسباب

50 - حكم رقم : 451 صادر بتاريخ : 2004/4/5 في الملف رقم : 01-451 ش ع، غير منشور.

الحقيقية التي دفعت الإدارة إلى إنهاء العقد، ويصبح القرار الصادر بالإلغاء غير مؤسس إذا قام الإلغاء على سبب غير سليم<sup>51</sup>.

### الفقرة الثانية: مشروعية فسخ الصفقة في حالة اخلال المتعاقد بالتزاماته:

يعرف الفسخ بأنه إنهاء العقد نتيجة اخلال أحد المتعاقدين بالتزاماته العقدية<sup>52</sup>، أو هو حق المتعاقد في العقد الملزم للجانبين، إذا لم يوف المتعاقد الآخر بالتزامه في أن يطلب حل الرابطة العقدية كي يتحلل هو من التزامه، فهو يدخل إلى جانب المسؤولية العقدية في نطاق الجزاء الذي يترتب على القوة الملزمة للعقد<sup>53</sup>.

ترتبا على ذلك، يمكن القول بأن فسخ عقد الصفقة من قبل الإدارة صاحبة المشروع<sup>54</sup>، يكون نتيجة تقصير المقاول صاحب الصفقة في تنفيذ التزاماته الناشئة عن العقد، ويترتب عليه إعفاؤه نهائياً من تنفيذ الأشغال موضوع العقد.

51 - حكم رقم : 998 منشور بالدليل العملي للاجتهاد القضائي في المادة الإدارية، الجزء الثاني، ص 479.  
52 - Christian Iarroumet, droit civil, tome 3, les obligations, le contrat, éditions delta, (28) liban, 1996;p: 761.

53 - عبد المنعم فرج الصده، نظرية العقد في قوانين البلاد العربية، دار النهضة العربية للطباعة والنشر، بيروت لبنان، 1974 ص 582.

54 - سلطة الإدارة في توقيع الفسخ الجزائي على المقاول في مجال عقد الأشغال العامة في المغرب تنظمه النصوص التالية:

- المواد من 41 إلى 48 من المرسوم رقم : 1087-99-2 الصادر في 29 محرم 1421 الموافق ل 4 مايو 2000 بالمصادقة على دفتر الشروط الإدارية العامة المطبقة على صفقات الأشغال المنجزة لحساب الدولة.

- المادة 44 في حالة تأجيل الأشغال.

- المادة 41 في حالة وجود عيوب في البناء.

- المادة 42 في حالة صعوبة التنفيذ.

- المادة 43 في حالة القوة القاهرة.

أما المواد 46، 47 و 48 فإنها تنظم فسخ الصفقة بقوة القانون في حالة وفاة المقاول أو فقدانه للأهلية المدنية، وفي حالة التسوية أو التصفية القضائية.

وإذا كان المشرع قد أحاط المال العام موضوع الصفقة العمومية بمقتضيات تشريعية تكفل له الحماية من خلال تخويل الإدارة إمكانية الأعمال التلقائي لجزء الفسخ، فإن الواقع العملي أفرز وضعيات يجعل ذلك المال محل تهديد نتيجة اخلال المتعاقد مع الإدارة بالتزاماته التعاقدية، ليتدخل القضاء الإداري لرد الأمور إلى نصابها بإضفائه للشرعية على عملية إنهاء العقد الإداري، وعدم اعتبار شكليات الإنهاء أحياناً، وترتيب الآثار الكفيلة بحماية المال العام، الأمر الذي يستوجب بيان مبررات فسخ عقد الصفقة -1- وكيفية تعامل القضاء الإدارة مع شكليات الفسخ -2-، ثم تحديد الآثار المترتبة على الجزاء المذكور -3-.

### 1: مبررات فسخ الإدارة لعقد الصفقة وفقاً للعمل القضائي :

لا يعتبر كل خطأ من جانب المفاوض سبباً مبرراً لتوقيع جزاء الفسخ عليه، بل لا بد أن يرتكب المفاوض خطأ على درجة معينة من الجسامه، ويوصف الخطأ بالجسيم إذا أخل المتعاقد بالتزام تعاقدية أو قانونية جوهرية، ويحول للإدارة صلاحية تقدير مدى جسامه الخطأ وكفايته لتقرير جزاء الفسخ، ويقوم القاضي الإداري بعد ذلك بناء على طلب المفاوض المفسوخ عقده، ببسط رقابته على تقدير الإدارة لمدى فداحة الخطأ وكفايته للفسخ الجزائي للعقد<sup>55</sup>.

وإذا قرر القاضي الإداري أن خطأ المفاوض لم يكن جسيماً لتبرير توقيع جزاء الفسخ، فإنه لا يستطيع أن يقضي بإلغاء قرار الإدارة بفسخ العقد، ذلك ما سار عليه مجلس الدولة في فرنسا عكس مجلس الدولة المصري، لكنه - أي القاضي

---

55 - هذا ما أكدته المحكمة الإدارية بالدار البيضاء حينما صرحت بأن : "وحيث إن الثابت كذلك أن كل مخالفة من جانب المتعاقد لالتزاماته التعاقدية تمثل خطأ تعاقدية كما تمثل في نفس الوقت خطأ مرتكب ضد المرفق العام، ومن المقرر أن الإدارة هي التي تملك سلطة تقدير مدى جسامه الخطأ وكفايته لتقريره كجزء لانتهاء العقد، على أن يقوم قاضي العقد بعد ذلك، إما بناء على طلب الإدارة القائمة بالفسخ أو بناء على طلب نائل الصفقة، بمراقبة مدى سلامة تقدير الفسخ ومدى جسامه الخطأ وكفايته للانتهاء الجزائي للعقد" حكم صادر بتاريخ : 2009/12/07 في الملف عدد : 2009/13/273، غير منشور.

الإداري - يستطيع في هذه الحالة أن يطبق النظام القانوني للإلغاء الإداري للعقد لدواعي المصلحة العامة مع تعويض المقاول، مع الأخذ بعين الاعتبار أخطاء المقاول الثابتة في حقه<sup>56</sup>.

ومن أهم الحالات التي اعتبرها القضاء الإداري مبررة لفسخ الصفقة من قبل الإدارة نذكر الحالات الآتية :

- عدم إخبار صاحب المشروع في حالة اكتشاف المقاول أو المتعاقدون معه من الباطن عملاً عدوانياً موصوفاً، فضلاً على المتابعات القضائية المحتملة، وفرض التنفيذ المباشر دون إشعار سابق أو الفسخ بلا شرط للصفقة<sup>57</sup>.

- عدم كتمان السر المنصوص عليه في المقاطع الأربعة من الفقرة الثانية من المادة 28 من دفتر الشروط الإدارية العامة، وتتعلق هذه الحالات بعدم حماية المواقع الحساسة وعدم اتخاذ التدابير الاحتياطية اللازم اتخاذها في هذا الباب، وعدم حفظ وحماية الوثائق السرية التي تسلم إلى المتعاقد، وعدم الحفاظ على سرية المعلومات ذات الطابع العسكري .

- عدم تقييد المتعاقد إما بينود الصفقة أو بأوامر الخدمة الصادرة إليه من لدن صاحب المشروع، ويدخل في هذا الإطار عدم إنجاز المتعاقد مع الإدارة ما كلف به داخل الأجل المتفق عليه، وعدم حضوره في أماكن الأشغال<sup>58</sup>.

---

56 - الحسين اندجار، الفسخ الجزائي لعقد الأشغال العامة، الندوة الجهوية المنظمة بمناسبة الذكرى الخمسينية لتأسيس المجلس الأعلى للقضاء محكمة الاستئناف بمراكش يوم: 23/22 مارس 2007. ص 6.

57 - المادة 28 من مرسوم 2.99.1087 وتاريخ 29 محرم 1412 (04 مارس 2000) بالمصادقة على دفتر الشروط الإدارية العامة المطبقة على صفقات الأشغال المنجزة لحساب الدولة .

58 - بخصوص عدم تقييد صاحب الصفقة بينود العقد قضت المحكمة الإدارية بالدار البيضاء بتاريخ 2009/12/07 برفض طلب التعويض المقدم من طرف المقاول، بعلّة عدم إنجاز هذا الأخير لجميع الأشغال المتفق عليها، واعتبرت أن فسخ الإدارة للصفقة اتسم بالمشروعية، ومما ورد في حكمها : "وحيث إن المدعية تعترف اعترافاً صريحاً بأنها لم تقم بكل الالتزامات المتفق عليها، وأن عملها اقتصر ==



- تنازل المقاول عن عقده إلى الغير بدون ترخيص مسبق من الإدارة صاحبة الأشغال.
- عدم احترام المقاول في تنفيذ الأشغال لمتطلبات الرسم البياني الخاص بالمشروع.
- قيام المقاول بمنع ممثلي الإدارة صاحبة العمل من ممارسة الرقابة على أماكن العمل والأشغال المنفذة.
- رفض المهندس المسؤول عن العمل الخضوع لتعليقات المهندس المكلف من جانب الإدارة.
- غياب المهندس المسؤول عن الإشراف على مراقبة الورش وأماكن العمل.
- عدم تكملة المقاول لمبلغ التأمين المالي خلال الموعد المحدد لذلك.
- أعمال الغش والاحتيال الصادرة عن المقاول في تنفيذ التزاماته التعاقدية.
- عدم احترام المقاول للشروط القانونية والتعاقدية المتعلقة بشخص العاملين في تنفيذ الأشغال مثل الضرائب على المرتبات وتاريخ دفع المرتبات والراحة الأسبوعية الخاصة بهم.
- في كثير من الحالات العملية، ونظراً لظروف معينة تتعلق بالمقاول أو بمراحل تنفيذ العقد، كأن تكون الأشغال قطعت شوطاً كبيراً في الانجاز، تستنكف الإدارة عن ممارسة حقها في الفسخ بالرغم من وجود مبرراته، إلا أنها

== على إنجاز جزء من الأشغال في حين أن عقد الصفقة وطبيعتها لا تحتمل التجزئ، حكم صادر في في الملف عدد : 2009/13/273، غير منشور. وبخصوص عدم احترام الأجل المتفق عليه لإتمام الأشغال، قضت المحكمة الإدارية بمراكش بأن فسخ الإدارة للصفقة نتيجة تأخر صاحب الصفقة في إنهاء للأعمال المكلف بها يكتسي الصفة الشرعية، ويجعل طلب التعويض غير مؤسس قانوناً، حكم عدد : 168 صادر بتاريخ : 2009/04/02 في الملف عدد : 2006/13/362 ش، غير منشور.

تكون ملزمة أمام القاضي بأن تطلب منه معاينة هذه المبررات، وترتيب جزاء الفسخ بدلا عنها، وليس في الأمر أي تنازل عن هذا الحق بقدر ما تهدف إليه من خلال ذلك حماية أكثر لموقفها عن طريق القضاء<sup>59</sup>.

وقد أكد الفقه الفرنسي أن من حق الإدارة أن تتنازل نهائيا عن ممارسة سلطاتها غير العادية في العقود الإدارية، وأن تطلب ذلك من قاضي العقد، كما أن القضاء الفرنسي سايره الفقه في هذا الشأن جاء في قرار مجلس الدولة الفرنسي CE 17 5/00 ما يلي : "النصوص التعاقدية التي تسمح للإدارة بأن تفسخ العقد من جانب واحد ليست عقبة أمام الإدارة في أن تطلب من القاضي أن يقضي بهذا الفسخ لعدم تنفيذ المفاوض للمقاول لالتزاماته"<sup>60</sup>.

## 2- تعامل القضاء الإداري مع شكليات فسخ عقد الصفقة.

إذا كان للإدارة سلطة توقيع الفسخ بإرادتها المنفردة، فإنه يتعين عليها قبل ترتيب الجزاء المذكور أن تنذر صاحب الصفقة، وتخبره بجميع الاخلالات التي شابت تنفيذ عقد الأشغال، وتدعوه إلى إصلاحها داخل أجل محدد ضمهانا لحقه في الدفاع<sup>61</sup>.

---

59 - محمد نميري، تجليات سلطة الإدارة في العقد الإداري (الفسخ كجزء نموذجاً)، قضايا العقود الإدارية ونزع الملكية للمنفعة العامة وتنفيذ الأحكام من خلال اجتهادات المجلس الأعلى الندوة الجهوية الثالثة، مراكش 21-22 مارس 2007، مطبعة الأمانة الرباط، ص 52.

60 - الحسين اندجار، مرجع سابق، ص 5.

61 - تأكيداً لذلك ورد في قرار لمحكمة النقض صادر بتاريخ 10/05/2006 :

"وحيث إنه بالرجوع إلى دفتر الشروط الإدارية العامة المطبق على صفقات الأشغال المنجزة لحساب الدولة، خاصة الفصل 70 منه، يتبين أن حق الإدارة في الفسخ مقيد بشرط الإعدار، مع منح أجل لا يقل عن 15 يوما من تاريخ تبليغه لامثال المفاوضة له، الشيء الذي لم يحترمه المكتب وتمسكه بحالة الاستعجال لا يعفيه من منحه أجل معقول، لأن الأجل الوارد بإعداره تستلزمه حالة الاستعجال القصوى، الشيء الذي لم يبرره المكتب، علماً بأن التأخير في الانجاز مشفوع بالغرامة المحددة في 500 درهم عن كل يوم تأخير، الأمر الذي يجعل قرار الفسخ المتخذ مخالفا للقانون. قرار عدد : 355 صادر في الملف الإداري عدد : 2005/1/4/2067 بين مكتب استغلال الموانئ ومن معه ضد شركة حفيان، غير منشور.

غير أن هناك وضعيات تبرر تعامل القضاء الإداري مع مسطرة إنهاء عقد الصفقة بنوع من المرونة بحيث تعفى الإدارة من توجيه إنذار إلى المتعاقد، فالأخطاء الجسيمة التي يرتكبها المقاول والتي يتعذر تداركها، تخول لصاحبة المشروع امكانية فسخ الصفقة دون توجيه أي إعدار إلى صاحب الصفقة، طالما أن الإجراء المذكور سوف لن يحقق أي نتيجة، ويجد هذا الاتجاه سنده في حماية المال العام، إذ أن فداحة الخطأ المرتكب من قبل المتعاقد تبرر الفسخ التلقائي للعقد دون توجيه إنذار بشأن ذلك إلى هذا الأخير، وهو ما أكدته المحكمة الإدارية بالرباط في حكم صادر عنها بتاريخ: 8 مارس 2012 الذي أسس لاجتهاد قضائي يضمن حماية خاصة للمال العام<sup>62</sup>، وهو توجه له حظ كبير من الواجهة، طالما أنه من غير المعقول أن نعتبر أن فسخ عقد الصفقة غير مشروع لمجرد اخلال شكلي بسيط، والحال أن الاخلال المرتكب من قبل المتعاقد يتسم بالجسامة ويتعذر تداركه، لذلك اعتبرت المحكمة المذكورة أن: "عدم إنجاز الأشغال من طرف المدعية وفقا للمواصفات الواردة في عقد الصفقة، والتي تطلبت من الإدارة هدمها، يبرر فسخ الصفقة.... وأن ثبوت عدم توجيه إنذار بفسخ الصفقة للمدعية، باعتباره إجراء أساسيا ولازما قبل قرار الفسخ، لا يخولها حق التعويض، طالما أن مخالفة الشكل الذي يؤدي إلى عدم مشروعية القرار المعيب لا ينال من صحته موضوعا، مادام أن القرار سليم من حيث الموضوع، وأن الوقائع التي قام عليها تبرر صدوره، وأنه في وسع الإدارة أو كان في وسعها تصحيحه وفقا للأوضاع الشكلية المطلوبة، فضلا عن أن هذا الاتجاه يجد أساسه القانوني في مبدأ حماية المال العام، طالما أن خطأ الشركة المدعية يعتبر خطأ جسيما لا يغتفر، الشيء يتعين معه رفض الطلب أيضا بهذا الخصوص".

علما أن هناك استثناءات أخرى ترد على قاعدة إلزامية الإنذار، وتحدد في الحالات الآتية:

62 - حكم رقم: 836 صادر بتاريخ 2012/3/8 في الملف رقم: 07/1581، غير منشور.

- ورود نص صريح في عقد الأشغال العامة أو دفتر الشروط العامة يعفي الإدارة من الالتزام بالإعذار المسبق للمقاول قبل توقيع جزاء الفسخ عليه.
- إذا أعلن المقاول صراحة من تلقاء نفسه رفضه تنفيذ التزامه أو عدم قدرته على تنفيذه.
- ارتكاب المقاول أفعال الغش في تنفيذ التزامه.
- مخالفة المقاول للالتزام جوهرية يتعذر تداركه أو إصلاحه.
- تنازل المقاول عن عقد الأشغال إلى الغير أو من الباطن بدون موافقة الإدارة.
- حالة الاستعجال أي عندما تقتضي الظروف عدم تنفيذ العقد فوراً.

### 3- الآثار المترتبة على الفسخ المشروع لعقد الصفقة :

إذا اتسم فسخ الصفقة بالمشروعية، فإنه يحق للإدارة إعمال الجزاءات المالية في حق المتعاقد معها المخل بالتزاماته، وذلك بتطبيق الغرامات المالية - المقررة قانوناً - في حقه، ومصادرة الضمانة.

فالغرامات المالية تطبق في حالة تأخير المتعاقد في تنفيذ الصفقة، ولا يشترط لتطبيقها وقوع ضرر للإدارة إذ بمجرد انتهاء المدة المخصصة لإنجاز المشروع، يتم احتساب الغرامات حسب العقد دون حاجة إلى إعلام المقاول.

ويمكن للإدارة أن تطبق غرامات التأخير دون اللجوء إلى القضاء، وذلك بمقتضى قرار صادر منها ويكون من حق المقاول أن يطعن فيه قضائياً، إذ يمكن أن يتحلل من الغرامة إذا أثبت ان تأخير ناتج عن خطأ الإدارة أو القوة القاهرة.

كما نشير هنا إلى أنه عند إرساء العرض، يجب على صاحب العرض المقبول أن يودع تأميناً نهائياً يختلف عن التأمين المؤقت الذي يودعه عند التقدم بعرضه،

والتأمين النهائي يعتبر ضماناً لتنفيذ الالتزام المترتب عن العقد، وفي حالة فسخ الإدارة لعقد الصفقة بصفة مشروعة، يحق لها مصادرة تلك الضمانة تلقائياً دون اللجوء إلى القضاء ودون حاجة إلى إثبات الضرر، ولا يستحق المفاوض تبعا لذلك أي تعويض، ذلك ما أكدته المحكمة الإدارية بالرباط، في حكم صادر عنها بتاريخ 2012/05/17 الذي ورد فيه: "وحيث إنه بالنظر لعدم إثبات المدعية احترامها للالتزامات المشار إليها أعلاه، وعدم منازعتها في واقعة توصلها بالانذار الموجه إليها يبقى قرار فسخ الصفقة المتخذ من طرف صاحبة المشروع استناداً إلى مقتضيات القانونية المشار إليها في العلة المتقدمة مشروعاً، ويبقى بالتالي طلب التعويض عن الفسخ التعسفي غير قائم على أساس.

وحيث لما كان مبلغ الكفالة المودع من طرف صاحبة الصفقة مرصداً لتأمين الالتزامات التعاقدية، وكان الثابت من المعطيات الواردة أعلاه أن هذه الأخيرة لم تلتزم بنود عقد الصفقة، فإن طلب إرجاعها يبقى غير مؤسس استناداً إلى مقتضيات المادة 16 من دفتر الشروط الإدارية العامة التي تقضي بعدم إرجاع الضمان النهائي في حالة أعمال مقتضيات المادة 52 كما هو الشأن في النازلة الماثلة، الأمر الذي يوجب رفض الطلب المذكور"<sup>63</sup>.

### المطلب الثاني: المصلحة العامة كآلية لحماية المال العام:

يتجسد الدور الابتكاري للقاضي الإداري في المنازعات المرتبطة بالمال العام من خلال استناده على بعض المبادئ لتبرير حماية ذلك المال من قبيل فكرة المصلحة العامة، وتبلور هذه الفكرة على وجه الخصوص في القضايا التي يروم من خلالها القاضي الإداري ضمان السير العادي للمرفق العام، وكذا في تعامله الاستثنائي مع الخبرة القضائية المحددة للتعويض المترتب على عاتق الإدارة -الفرع الأول- كما تتجسد فكرة المصلحة العامة بشكل واضح في قضايا الاعتداء

63 - حكم رقم: 1864 صادر في الملف عدد: 2011-13-98 غير منشور.

المادي حيث أسس القضاء الإداري لبعض الاجتهادات الهادفة إلى ضمان رعاية خاصة للمنشآت العامة وتفادي هدر الإدارة لأموالها -الفرع الثاني- .

**الفرع الأول : ضمان السير العادي للمرفق العام وتعامل القاضي الإداري مع الخبرة :**

لما كان للقاضي الإداري مجال واسع لابتكار بعض القواعد الاجتهادية، سيما في القضايا المرتبطة بالمال العام، فإنه وجد في فكرة المصلحة العامة سندا لتأسيس تلك الاجتهادات، حيث استند إليها لتأمين السير العادي للمرفق العام -أولاً- كما اعتمدها كعلة لتبرير تعامله الاستثنائي مع الخبرة القضائية -ثانياً-

**أولاً : تأمين حسن سير المرفق العام :**

تعد المصلحة العامة علة وجود المرفق العمومي وسبب إنشائه، فلا يمكن أن يقوم هذا الأخير إلا إذا كانت هناك مصلحة عامة ينبغي تأمينها للأفراد، فهي إذن الهدف والغرض الأساسي الذي من أجله وجد المرفق وانشئ، فهي بذلك تعد الركن الأساسي والجوهرية الذي يهدف إليه نشاط المرفق العمومي ويدخل ضمن المصلحة العامة كل الحاجيات التي تعتبر مفيدة ونافعة للمجتمع<sup>64</sup>.

ويعترف بعض الفقه<sup>65</sup> بصعوبة إيجاد تعريف لفكرة المصلحة العامة باعتبارها تمس صميم وأسس الفلسفة التي يقوم عليها النظام الإداري، وتحدد خيارات الحياة العامة، ويضيف نفس الفقه بأنه يجب علينا اختراق ضمير المشرع حين يقرر وينص على تحقيق المصلحة العامة، أو الاشتراك في المداورات القضائية

64 - عبد الله حداد، المرافق العمومية الكبرى، مطابع منشورات عكاظ، الرباط، 1997، ص 29-35.

65 - رأفت فودة، مصادر المشروعية الإدارية ومنحيتها، دار النهضة العربية للطبع والنشر والتوزيع، القاهرة، 1994، ص 172.

- عمر بوبكري، اللجوء إلى الانتزاع للمصلحة العامة، مجموعة دراسات سامي شعائبية، طبعة : C,L,E، تونس، 2007، ص 14.

للتعرف على ضمير القضاة حين يعترفون بوجود مصلحة عامة في نشاط إداري معين، تحقيق من الصعب - إن لم يكن من المستحيل - القيام به.

ولعل ما يزيد من صعوبة تعريف المصلحة العامة عدم بيان المشرع الدستوري أو العادي لمحدداتها أو معيار معين يمكن على هديه تحديد معالمها، بل اكتفى فقط بالنص على بعض صورها كما هو الشأن بالنسبة لنزع المكية لأجل المنفعة العامة، كما أن الإدارة، باعتبارها القائمة على تحقيق الصالح العام، قلما تبين المقصود بهذه الفكرة حال قيامها بنشاط معين بدافع الصالح العام.

فضلا على أن القضاء الإداري يستعمل فكرة المصلحة العامة دون أن يعير اهتماما لتعريفها وتحديد مضمونها، فقد ورد في قرار صادر عن محكمة النقض المصرية أن: "المبدأ المستقر في فقه القانون الإداري أن الهدف الذي يسعى إليه رجل الإدارة ينبغي أن يكون على الدوام هو تحقيق المصلحة العامة"<sup>66</sup>، وفي سبيل تثبته من قيام المصلحة العامة، فإن القضاء يعمد إما إلى تكليف أطراف الدعوى بتبرير وجودها، أو يستعين بطبائع الأمور واحتياجات الجمهور، بحيث يتبنى ما يتفق وطبائع الأمور، أو يشبع أكبر قدر من الاحتياجات على أساس أن ذلك يعد مصلحة عامة.

ونشير إلى أن القضاء الإداري واستنادا إلى فكرة المصلحة العامة كرس بعض المبادئ التي تؤمن حسن سير المرفق العام.

فإذا كان مبدأ الاستمرارية من أهم المبادئ التي يقوم عليها المرفق العام، لذلك عمل القضاء الإداري على تكريس بعض القواعد التي من شأنها تأمين المبدأ المذكور من قبيل عدم جواز حجز أموال الإدارة اللازمة لحسن سيرها -الفقرة الأولى- وقاعدة عدم جواز عرقلة أشغال عمومية -الفقرة الثانية- .

66 - قرار صادر بتاريخ: 16-03-1960، ذكره رأفت فودة، مرجع سابق ص 167.

## الفقرة الأولى : عدم جواز حجز أموال الإدارة اللازمة لحسن سيرها :

لما كانت المرافق العمومية تحتاج في أدائها للخدمة المنوطة بها تحقيقاً للنفع العام إلى وسائل مادية لأداء وظيفتها، فقد كان من اللازم أن يحاط المرفق العام بكل الضمانات التي تمكنه من أداء وظيفته بصورة مضطربة ومنتظمة لجمهور المتفاعلين بخدماته، تحقيقاً للمصلحة العامة .

وإذا كانت المشرع قد خص الأموال العامة بمقتضيات حمائية، باعتبار تخصيصها للمنفعة العامة وضمأن حسن سير المرفق العمومي<sup>67</sup>، فإن ثبوت مديونية الدولة بمقتضى حكم قضائي حائز لقوة الشيء المقضي به، وامتناع الإدارة عن التنفيذ، يثير التساؤل بخصوص امكانية سلوك طرق التنفيذ الجبري في مواجهتها قصد استيفاء ذلك الدين، وخاصة اللجوء إلى مسطرة الحجز على بعض أموالها؟.

لقد اهتدى القاضي الإداري إلى امكانية سلوك مسطرة الحجز في مواجهة الإدارة سواء كان الحجز تحفظياً أم تنفيذياً، غير أنه حصر أعمال تلك المسطرة على الأموال الخاصة العائدة لها دون الأموال العامة اللازمة لحسن سيرها، بحكم أن الحجز على المال العام يتعارض مع مبدأ تخصيصه للمصلحة العامة، وأن الحجز بهذا الشكل يعطل سير المرافق العامة، ويحول دون تنفيذها لوظيفة النفع العام

---

67 - نص القانون المصري رقم 583 لسنة 1955 على أنه : "لا يجوز الحجز ولا اتخاذ إجراءات تنفيذية أخرى على المنشآت والأثاث والأدوات المخصصة لإدارة المرافق العامة".

كما نص القانون الفرنسي المؤرخ في 1790/11/22 في مادته الثامنة على أن : "أموال الدولة لا تشكل ضماناً للدائنين". ونصت المادة 9 من القانون الفرنسي المؤرخ في : 22 غشت 1791 على أنه : "يحضر كل أنواع الحجز عامة على أموال الدولة".

باطلاعنا على التشريع المغربي نجد أن هناك مجموعة من القوانين نصت على قاعدتي عدم جواز التصرف في الملك العام وعدم إمكانية اكتسابه بالتقادم، نذكر من هذه القوانين ظهيري 1 يوليوز 1914 و 19 أكتوبر 1921، كما جاء ظهير 1941/06/28 بقاعدة عدم جواز الحجز على الأموال العامة، وهي نفس القاعدة التي أقرها الفصل الثامن من ظهير 18 يونيو 1954.



الملقاة على عاتقها، علماً أن الحجز ينقلب في النهاية إلى بيع قضائي، والحال أن البيع الاختياري غير جائز.

ترتیباً على ما تقدم فإن عدم جواز الحجز هذا قاصر على ما يلزم لسير المرفق العام، فإذا كانت هنالك بعض الأموال غير مخصصة لإدارة المرفق، ولا يتعارض الحجز عليها مع سيره، أمكن الحجز عليها، وهذا الاتجاه هو الذي يسير عليه العمل القضائي بالمحكمة الإدارية بالرباط<sup>68</sup>.

وعموماً إذا كان مبدأ حضر الحجز على أموال الإدارة الضامنة لحسن سيرها يجد مبرره في الصالح العام فإن هناك مبادئ أخرى تقابله وتعد من النظام العام من قبيل مبادئ المشروعية وسيادة القانون واحترام قوة الشيء المقضي به.

#### الفقرة الثانية: عدم جواز عرقلة أشغال عمومية :

تقتضي المصلحة العامة المرتبطة بتنفيذ أشغال عمومية تخويل بعض المؤسسات العمومية ممارسة صلاحيات من شأنها أن تمس بالملكية الخاصة، وذلك من قبيل الامتياز المخول للمكتب الوطني للكهرباء<sup>69</sup>.

68 - ورد في أمر استعجالي صادر عن رئيس المحكمة الإدارية بالرباط : "إذا كان المبدأ العام هو عدم قابلية المال العام للحجز لما يترتب على ذلك في تعطيل وظيفة النفع العام الملقاة على عاتقه فإنه استثناء من ذلك اجاز الفقه والقضاء امكانية الحجز على الأموال الخاصة للاستخلاص الاعتبارية العامة التي لا ترتب على إيقاع الحجز عليها تعطيل وظيفة النفع العام الموكولة اليها او عرقلة السير العادي للمرفق العام، وباعتبار ان المبلغ المحجوز حجراً تنفيذياً من المفروض رصده لاداء ديون الجماعة بما فيها الديون الناتجة عن عقد الصفقة اعلاه في اطار قواعد المحاسبة العامة، ولا دليل بالملف على عرقلة وظيفة النفع العام الملقاة على المجلس المحجوز عليه باستمرار الحجز وتنفيذه، تبقى معه الوسائل المثارة وسيلة للتماطل التعريف ولا تشكل الصعوبة الواقعية والقانونية المتطلبة في ايقاف التنفيذ مما يبقى الطلب حول ذلك غير مؤسس". أمر رقم : 217 صادر بتاريخ : 2006/5/24 في الملف رقم : 06/185 س، غي منشور.

69 - تنص المادة 2 مكرر من القانون رقم 1.73.201 بتاريخ 19/9/1977 المعدل والمتمم للظهير الشريف رقم 1.63.226 بتاريخ 5/8/1963 المتعلق بالمكتب الوطني للكهرباء على ما يلي : "رغبة في تمكين المكتب الوطني للكهرباء من ضمان تسيير المصلحة العمومية لإنتاج الطاقة الكهربائية ونقلها وتوزيعها : = =

وأثناء قيام المكتب الوطني للكهرباء بتنفيذ أشغال ترتبط بالمهام الموكولة إليه، قد يصادف أن يعترض عليها أحد الأفراد، بدعوى قيام المكتب بأعمال الحفر بقطعة الأرضية قصد إنجاز وتثبيت عمود كهربائي للضغط المرتفع دون سلوكه لإجراءات نزع الملكية وفقاً لمقتضيات القانون رقم 7/81 وأن هذه الأفعال تشكل تعدياً على حق الملكية المكفولة دستورياً، كما أن استمراره في هذه الأعمال من شأنه خلق وضعية يصعب تداركها في المستقبل، تبعاً لذلك يتقدم بطلب إلى قاضي المستعجلات قصد إيقاف تلك الأشغال.

وبالنظر إلى أن إقامة الأعمدة الكهربائية يدخل في إطار ممارسة المكتب المذكور للامتياز المخول له قانوناً، وطالما أن حق مالك العقار في المطالبة بالتعويض عن إحداث تلك المنشأة محفوظ، وعملاً بمبدأ عدم جواز عرقلة أشغال عمومية، فإن القضاء الاستعجالي لا يستجيب لطلبات من هذا القبيل<sup>70</sup>.

== يؤذن له في احتلال أراضي الملك العمومي اللازمة لإقامة منشآت إنتاج الطاقة الكهربائية.....  
ولا تؤدي ممارسة الحق في الحرمات المبنية أعلاه إلى تجريد المالك من ملكيته بأي وجه من الوجوه.....  
وأن وضع الأعمدة على الجدران والواجهات والسقوف والسطوح لا يجوز دون حقه في أعمال الهدم أو الإصلاح أو التعلية وإنشاء قنوات أرضية وأعمدة لناقلات الكهرباء الجوية.....  
وفيما يخص المنشآت التي لا تكفي الحرمات المشار إليها أعلاه لإقامتها يخول المكتب الوطني للكهرباء جميع الحقوق التي تعترف بها النصوص التشريعية والتنظيمية لفائدة الدولة أو الجماعات المحلية قصد تنفيذ أشغال عمومية ولا سيما في ميدان نزع الملكية والاحتلال المؤقت".

70 - جاء في أمر استعجالي صادر عن رئيس المحكمة الإدارية بالرباط بتاريخ: 09-11-2011:

"حيث يهدف الطلب إلى استصدار أمر بإيقاف أشغال إقامة أعمدة كهربائية ذات ضغط مرتفع، الجارية فوق العقار موضوعه حيداً على ضوابط نقل الملكية كما هي محددة في القانون رقم 81/7 المتعلق بنزع الملكية لأجل المنفعة العامة.

لكن حيث إن إقامة الأعمدة الكهربائية بملك الطالب تعد من قبيل الارتفاقات القانونية المنصوص عليها بالفصل 2 من ظهير 1977/09/12 المغير والمتمم لظهير 1963/08/05 المتعلق بإحداث المكتب الوطني للكهرباء والتي تنتفي معها حالة الاعتداء المادي علاوة على عدم تجريدها المالك من ملكية عقاره، وتحويله في هذا الخصوص إمكانية المطالبة بالتعويض عن الأضرار الناتجة عن إقامة هذه الأعمدة، مما يبقى معه الطلب غير مبرر من الناحية القانونية وحليفاً بعدم القبول" أمر رقم: 1129 صادر بتاريخ: 09/11/2011 في الملف رقم: 2011/1/1069، غير منشور.

وحماية للامتياز المخول للمكتب الوطني للكهرباء فإن القضاء الاستعجالي يتدخل بناء على طلب هذا الأخير لتأمين ممارسته لمهامه دون عراقيل، بحيث يصدر أوامر استعجالية مشمولة بالنفاذ المعجل لوضع حد لأي عرقلة يتعرض لها المكتب المذكور<sup>71</sup>.

ترتياً على ذلك يمكن القول بأن حماية المال العام تتجسد من جهة في تأمين الحماية القضائية للأشغال التي تقوم بإنجازها المؤسسة العمومية المذكورة، ولو

---

71 - ورد في أمر استعجالي صادر عن رئيس المحكمة الإدارية بالرباط " لكن، حيث من جهة، فإن المستشفى من الفصل الثاني من ظهير 1977/09/12 المغير والمتمم لظهير 63/08/05 المتعلق بإحداث المكتب الوطني للكهرباء، أنه ضماناً لتسيير المصلحة العامة، يؤذن لهذا المكتب القيام فيما يخص المنشآت الواجب إقامتها في الأملاك الخاصة بوضع الأعمدة والإسناد الخاصة بناقلات الكهرباء، وبوضع قنوات أرضية وناقلات كهربائية جوية... وبالعامل على دخول أعوانه ومقاوليه المعتمدين بصفة قانونية، وأجهزتهم لأجل بناء الخطوط والأعمدة الموضوعة بهذه الكيفية، ومراقبتها وصيانتها وإصلاحها، وبالتالي تتمتع المكتب المذكور باعتباره مؤسسة عمومية، بحق امتياز تمرير الخطوط ونصب الأعمدة الكهربائية فوق أراضي الخواص بما يعنيه ذلك من اندراج أي حماية لهذا الامتياز، الذي يشكل حقاً ثابتاً للمكتب بموجب القانون ضمن صميم ولاية قاضي المستعجلات، الذي يبقى مختصاً بالتدخل لضمان حمايته، ووضع الحد لأية عرقلة يتعرض لها برفعها، دون الآثار القانونية المترتبة عن الامتياز المذكور، والمصلة بالعتقار، والتي يرجع إلى قضاء الموضوع مناقشتها وتقييمها، استحضاراً للقاعدة عدم بت الأوامر الاستعجالية إلا في الإجراءات الوقتية أو جواز مساسها بما يمكن أن يقضى به في الجوهر.

ومن جهة أخرى، فإن ما دل عليه ظاهر محضر المعاينة المدرج بأوراق الملف من ممانعة الطرف المدعي قيام المكتب المدعي بالأشغال الممهدة لوضع العمود الكهربائي فوق العقار أعلاه يبرر تدخلنا لوضع الحد لمثل هذه العرقلة، اعتباراً لحالة الاستعجال المتوفرة في النازلة، والمستمدة من وجوب حماية المصلحة العامة، و الطلب حول ذلك مبرراً من الناحية القانونية، وحليفاً بالاستجابة إليه". أمر رقم :

1085 صادر بتاريخ : 2011/10/12 في الملف رقم : 2011/1/962، غير منشور.

هناك مجموعة من الأوامر الاستعجالية صادرة في نفس الموضوع عن رئيس المحكمة الإدارية بالرباط تضمنت نفس التعليل نورد منها الأوامر التالية غير المنشورة :

- أمر رقم : 1085 بتاريخ : 2011/10/12 صادر ملف رقم : 2011/1/962.

- أمر رقم : 1095 صادر بتاريخ : 2011/10/19 في الملف رقم : 2011/1/1062.

- أمر رقم : 1089 صادر بتاريخ : 2011/10/12 في الملف رقم : 2011/1/1021.

- أمر رقم : 1089 صادر بتاريخ : 2011/10/12 في الملف رقم : 2011/1/1021.

- أمر رقم : 1085 صادر بتاريخ : 2011/10/12 في الملف رقم : 2011/1/962.

تعارضت هذه المصلحة المحمية مع المصلحة الخاصة المتمثلة في الملكية الخاصة، ذلك أن أي عرقلة لأشغال تمرير الخيوط الكهربائية وإقامة الأعمدة التي تسند عليها من شأنه أن يشكل مساساً للمال العام بالنظر لتكلفة الأعمال المذكورة وأن كل تأخير في الانجاز نتيجة عرقلة أشغال تلك المؤسسة أو العمل على إيقافها سيتسبب لاحتمال في هدر المال العام سيما إذا علمنا أن تلك العرقلة قد تتخذ شكل إتلاف التجهيزات وأدوات عمل المكتب المكلف بالأشغال، ومن جهة أخرى وتفعيلاً لتلك الحماية بشكل مستعجل فإن القضاء الاستعجالي الإداري ما فتى يؤكد اختصاصه للبت في طلبات رفع كل العراقيل التي تعترض المكتب الوطني للكهرباء أثناء قيامه بمهامه إيماناً منه بطبيعة المصلحة التي ينشدها المكتب المذكور.

### ثانياً: التعامل الاستثنائي مع تقديرات الخبرة القضائية :

القاعدة أن محكمة الموضوع غير ملزمة مطلقاً باتباع ما جاء في تقرير الخبير الذي انتدبته بحيث لها أن تقضي بما يخالفه، بالنظر إلى أن المحكمة لا يمكنها في هذا الصدد أن تقضي بغير ما تقتنع به، وينتج عن ذلك أن لقاضي الموضوع الحرية التامة في تقدير عمل الخبير، فيأخذ به جميعه أو يأخذ ببعض ما جاء فيه ويغض الطرف عن الباقي، بل وله أن يستبعده كلية من ملف الدعوى، وهذا الموقف ييلور عملياً السلطة التقديرية التي تتمتع بها المحاكم في مادة الخبرة<sup>72</sup>، وقد قررت محكمة النقض الفرنسية إعمالاً لذلك بأن المحكمة غير ملزمة برأي الخبير متى تعارض ذلك مع اقتناعها<sup>73</sup>.

ومع ذلك، فإن محكمة الموضوع ملزمة حين استبعادها لتقرير الخبرة أو تعديل بعض نتائجه بأن تعلق موقفها بمقتضى تعليل خاص<sup>74</sup>، طالما أن الأمر

72 - محمد الكشور، الخبرة القضائية في قانون المسطرة المدنية، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء، الطبعة الأولى 2000 ص 119.

73 - COM; 9juillet1963.bull.civ.3.n:364.

74 - ورد في قرار صادر محكمة النقض الفرنسية بأن المحكمة التي تستبعد تقرير الخبرة يتعين عليها أن تبرر موقفها بشأن ذلك.

-CIV.18 MAI 1961; BULL; CIV; 1; N:213.

يتعلق بنتائج تقنية توصل إليها الخبير بمعرفته العلمية، فكيف تتعامل المحاكم الإدارية مع تقارير الخبراء؟ هل تكتفي بالمصادقة على مضمونها، أم أنها تمارس سلطتها التقديرية وتعديل النتائج التي خلص إليها الخبير؟ وهل تلتزم في هذه الحالة بإيراد تعليل خاص؟.

بالاطلاع على مجموعة مهمة من المقررات الصادرة عن المحكمة الإدارية بالرباط، نرصد أن الحالات التي يمارس فيها القضاء سلطته التقديرية بخصوص تقديرات الخبرة، وذلك بالتخفيض من مبلغ التعويض المقدر من طرف الخبير في مواجهة الإدارة أكثر بكثير من حالات المصادقة.

ولإبراز ذلك ارتأينا إدراج الجدول الآتي الذي يكشف عن أعمال المحكمة الإدارية بالرباط لسلطتها التقديرية بخصوص الخبرة المقدرة للتعويض عن فقد الملكية.

جدول يعكس تعامل قضاء المحكمة الإدارية بالرباط مع الخبرة القضائية  
بخصوص التعويض عن فقد الملكية

المبلغ المحدد من طرف المحكمة	مبلغ التعويض المقدر من طرف الخبير عن فقد الملكية	مراجع الحكم
300,00 درهم	500,00 درهم	حكم رقم : 1488 بتاريخ : 27 رمضان 1426 موافق : 2005/10/31 ملف رقم : 03/1349 ش ن
80,00 درهم	200,00 درهم	حكم رقم : 2110 بتاريخ : 2011/06/13 ملف رقم : 08 /2276 ش ن
150 درهم	300 درهم	حكم رقم : 1413 بتاريخ : 2005/10/17 ملف رقم : 04/6/403
150 درهم	500 درهم	حكم رقم : 2195 بتاريخ : 2011/06/20 ملف رقم : 09/11/1328
800 درهم	1116 درهم	حكم رقم : 1881 بتاريخ : 2005/12/27 ملف رقم : 04/6/793

500 درهم	850 درهم	حكم رقم : 1804 بتاريخ : 10 ذي القعدة 1426 موافق : 2005/12/12 ملف رقم : 03/1340 ش ن
150 درهم	350 درهم	حكم رقم : 1791 بتاريخ : 2005/12/19 ملف رقم : 03/604 ش ن
400 درهم	650 درهم	حكم رقم : 242 بتاريخ : 12 محرم 1426 موافق : 2005/2/21 ملف رقم : 03/1342 ش ن
100 درهم	150 درهم	حكم رقم : 1862 بتاريخ : 2010/06/17 ملف رقم : 07/807 ش ن
575 درهم	800 درهم	حكم رقم : 357 بتاريخ : 2004/3/1 ملف رقم : 02/267 ش ن
50 درهم	200 درهم	حكم رقم : 2132 بتاريخ : 2009/10/1 ملف رقم : 07/1824 ش ن

150 درهم	500 درهم	حكم رقم : 2125 بتاريخ : 2009/10/01 ملف رقم : 08/809 ش ن
80 درهم	130 درهم	حكم رقم : 2191 بتاريخ : 2011/06/20 ملف رقم : 09/11/1317
150 درهم	500 درهم	حكم رقم : 2197 بتاريخ : 2011/06/20 ملف رقم : 09/11/1328
100 درهم	150 درهم	حكم رقم : 2115 بتاريخ : 2011/06/13 ملف رقم : 09/11/1332

### المصدر: تركيب شخصي

الملاحظ أن جل المقررات القضائية، حين تخفيضها لمبلغ التعويض المضمن في الخبرة، تستند على علة المصلحة العامة وتخصيص العقار للمنفعة العامة، ويتم ذلك على وجه الخصوص في قضايا نزع الملكية.

بخصوص العلة المتعلقة بتخصيص العقار للمرفق العام، نورد الحكم الصادر عن المحكمة المذكورة الذي خفض من تقديرات الخبير من مبلغ : 60000 درهم إلى مبلغ : 30000 درهم بالاستناد على التعليل الآتي : "حيث إن المحكمة بما لها من سلطة تقديرية في تحديد التعويض عن الحرمان من الاستغلال، وبلاستئناس بما جاء في تقرير الخبرة، وبعد الأخذ بعين الاعتبار رصد جزء من



العقار لخدمة مرفق عام، علماً أن ذروة الاستغلال لا تتعدى فصل الصيف دون باقي الفصول ترى تحديده في ظل المعايير المذكورة في مبلغ 30.000 درهم<sup>75</sup>.

ويمكن القول بأن تعامل القضاء الإداري مع تقديرات الخبراء على النحو المذكور أعلاه فرضته تقديرات الخبراء التعسفية والمبالغ فيها للتعويضات التي ستحملها الإدارة، لذلك فإن المحاكم تعتمد أحياناً إلى تخفيض مبلغ التعويض إلى الثلث أو أقل من ذلك، رعيًا للمصلحة العامة المتمثلة في تجنب هدر المال العام، علماً أن الأمر بخبرة إضافية أو مضادة بقصد التبين من تقديرات الخبرة الأولى سوف لن يجد في الموضوع، طالما أن الخبرة الثانية سوف تتضمن نفس التقديرات إن لم تحدد مبالغ تفوق التقديرات المضمنة في الخبرة الأولى.

### الفرع الثاني: المصلحة العامة في قضايا الاعتداء المادي :

يعرف بعض الفقه الإداري الاعتداء المادي بأنه عمل مادي غير شرعي تأتبه الإدارة في مواجهة الأفراد بحيث يتميز بعد شرعيته الجسيمة الشيء الذي يفقده كل علاقة بالسلطة الإدارية المخولة للإدارة<sup>76</sup>، أو هو كل عمل لا صلة له مطلقاً بتطبيق نص قانوني أو تنظيمي أو حتى بإحدى الصلاحيات المسندة للإدارة، فهو العمل الذي لا يمكن اعتباره عملاً ذي طبيعة إدارية يمكن ادراجه ضمن ممارسات السلطات الإدارية<sup>77</sup>.

ومن تم فإن استيلاء الإدارة على عقار مملوك للغير خارج مقتضيات قانون نزع الملكية<sup>78</sup>، وخارج أي اتفاق رضائي بينها وبين المالك، يعتبر من قبيل الاعتداء

---

75 - حكم رقم : 1113 صادر بتاريخ : 3 شعبان 1424 موافق : 29 شتنبر 2003 في الملف رقم : 00/96 ش ت، غير منشور.

76 - RIVERO J, WALINE J, droit administratif, 21 édition 2006, dalloz, paris; p:502.

77 - آمال المشرفي، الاعتداء المادي للإدارة في العمل القضائي للمحاكم الإدارية بين التطور والتراجع، عشر سنوات من العمل القضائي للمحاكم الإدارية بالمغرب، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة مواضيع الساعة، عدد : 47 السنة 2004، ص 35.

78 - القانون رقم 7.81 المتعلق بنزع الملكية من أجل المنفعة العامة، وبالاحتلال المؤقت الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.81.254 الصادر بتاريخ 06 ماي 1982.

الموسوم بعدم الشرعية لخرقه حق الملكية الخاصة، ويتحقق هذا الغصب سواء لم تسلك الإدارة الإجراءات الواجبة بمقتضى قانون نزع الملكية نهائياً، أو سلكتها بطريقة غير سليمة، كما يتحقق سواء كان الاعتداء نهائياً أو بصفة مؤقتة فقط، كما يتحقق سواء كان كلياً شاملاً لسائر العقار أو جزئياً فقط.

وباستقراء العمل القضائي للمحكمة الإدارية بالرباط في موضوع رفع الاعتداء المادي يتضح أنه سعى إلى معالجة هذا الوضع بشكل يضمن حماية للمال العام، وذلك إما باتخاذ التدابير الوقائية التي تحول دون إهدار ذلك المال، أو إقرار مبدأ عدم المساس بالمنشأة العامة من خلال تمييزه بين حالة عدم إنشاء الإدارة لمنشآت بالعقار المغصوب -أولاً- وحالة إنجاز تلك المنشآت -ثانياً-.

#### أولاً: غصب الإدارة لأموال الأفراد دون إحداث منشآت :

تعتمد الإدارة أحياناً إلى الاعتداء على حق الملكية الخاصة بدرعية الاستعجال أو تعقد مسطرة نزع الملكية وطولها، الأمر الذي يدفع المالكين إلى مقاضاتها أمام القضاء الإداري، بهدف رفع ذلك الاعتداء، طالما أن الإدارة لم تنجز أي أشغال بالعقار المغصوب، أو أن تلك الأشغال لازالت في بدايتها -الفقرة الأولى-، غير أن الإدارة قد تعرض على مالك العقار أثناء سريان الدعوى إرجاع الحالة إلى ما كانت عليه تجنباً للحكم عليها بالتعويض، حيث أقر العمل القضائي مبدأ أولوية التعويض العيني -الفقرة الثانية-.

#### الفقرة الأولى : رفع الاعتداء المادي تجنباً لإهدار المال العام :

تتوزع طلبات رفع الاعتداء المادي المقدمة في مواجهة الإدارة بين القضاء الاستعجالي وقضاء الموضوع بحسب طبيعة اختصاص كل جهة.

#### 1 - اختصاص القضاء الاستعجالي الإداري في قضايا رفع الاعتداء المادي :

أسندت المادة 19 من القانون رقم : 90-41 المحدث للمحاكم الإدارية لرئيس المحكمة الإدارية أو من ينيبه عنه مهمة قاضي المستعجلات للنظر في

الطلبات الوقتية<sup>79</sup>، كما أن المادة 7 من القانون المذكور نصت على تطبيق القواعد المقررة في قانون المسطرة المدنية أمام المحاكم الإدارية ما لم ينص قانون على خلاف ذلك، مما حاصله أن القضايا الاستعجالية أمام القضاء الإداري تحكمها مقتضيات الفصول 149 إلى 154 من قانون المسطرة المدنية.

ويستمد القضاء الاستعجالي الإداري اختصاصه من اختصاص المحكمة الإدارية نفسها كقضاء موضوع في مجال رفع الاعتداء المادي والتعويض عنه، لأن قاضي المستعجلات الإداري جزء من المحكمة الإدارية<sup>80</sup>.

ويستجيب القضاء الاستعجالي لطلبات إيقاف الأشغال أو افرغ الإدارة كلما ثبت له أن هذه الأخيرة لم تنجزها منشآت عامة أو أن الأشغال التي تبشرها لازالت في بدايتها.

في هذا السياق عمد المجلس الاقليمي لمدينة وزان إلى القيام بأعمال الحفر قصد انجاز طريق بعقار عائد لأحد الأفراد دون سلوك المسطرة القانونية لنزع

---

79 - إن أهمية القضاء الاستعجالي الإداري لم تكن بارزة عند وضع مشروع القانون المحدث للمحاكم الإدارية، إلا أن لجنة العدل والتشريع بمجلس النواب هي التي أكدت على ضرورة إقحام مقتضيات قانونية تمنح لرئيس المحكمة الإدارية هذا الدور من خلال المادة 19 من القانون رقم: 90-41.

محمد مياد، العمل القضائي في دعاوى استيلاء الإدارة على الملكية العقارية (الاعتداء المادي)، ص 60-61.

80 - ذلك ما أكدته القرار الصادر عن الغرفة الإدارية بمحكمة النقض بتاريخ 20/06/1996 الذي ورد فيه: "وحيث إنه من جهة أخرى، فإذا كان الاختصاص قبل إحداث المحاكم الإدارية منعقدا للمحاكم الابتدائية كدرجة أولى، ولمحاكم الاستئناف كدرجة ثانية للنظر في دعاوى التعويض عن الأضرار التي تسببها أعمال ونشاطات أشخاص القانون العام، وكانت هذه المحاكم تنظر في دعاوى التعويض عن الاعتداء المادي في هذا الإطار، وتقضي تبعا لذلك إذا طلب منها برفع حالة الاعتداء المادي وإرجاع الحالة إلى ما كانت عليه كطلب تابع، أو بأمر استعجالي وقتي من قاضي المستعجلات، أو بحكم قطعي بناء على طلب منفرد بذلك، فإن المشرع عندما نقل اختصاص النظر في دعاوى التعويض عن الأضرار التي تسببها أعمال ونشاطات أشخاص القانون العام، ومنها دعاوى التعويض عن الاعتداء المادي إلى المحاكم الإدارية، ونقل اختصاص قاضي المستعجلات الوقتي المرتبط برئيس المحكمة الابتدائية إلى رئيس المحكمة الإدارية، يكون بذلك قد نقل إلى المحاكم وإلى رئيسها اختصاص النظر في الطلبات التبعية، وأصبح اختصاصها بالتبعية إذا طلب منها ذلك النظر في رفع الاعتداء المادي الممارس من طرف الإدارة" قرار عدد: 474، أورده عبد الحميد الحمداني، مرجع سابق، ص: 248.

الملكية، فتدخل قاضي المستعجلات بناء على طلب هذا الأخير، وأمر بإيقاف الأشغال المذكورة بعد أن ثبت له أنها لازالت في بدايتها، على الرغم من أن المجلس المدعى عليه دفع بأن المنطقة المعنية بالأشغال المطلوب إيقافها تعرف شق طرق من انجاز جهات أخرى غير أن القاضي الاستعجالي اعتبر أن "مجرد اندراج أمر إحداث الطرق وصيانتها ضمن اختصاص مجالس العمالات والأقاليم عملاً بمقتضيات 35 من القانون رقم 79.00 المتعلق بتنظيم العمالات والأقاليم، كان يقتضي من المجلس الإقليمي المدعى عليه تحديد الجهة المعنية بالطريق التي لم ينف تحقق إحداثها في عقار المدعي، أو على الأقل استدلاله بما ينم عن استيفاء الأشغال المذكورة لضوابط نزع الملكية كما هي منصوص في القانون رقم 81/7 المتعلق بنزع الملكية لأجل المنفعة العامة والاحتلال المؤقت، وهو ما لم تدل على تحققه أوراق الملف المستشف من خلالها فقط أن الأشغال موضوعها لازالت في بدايتها، مما يجعل المجلس الإقليمي المدعى عليه ظاهرياً في وضعية اعتداء مادي، والطلب حول إيقاف هذا الاعتداء مبرراً من الناحية القانونية وحليفاً بالاستجابة إليه"<sup>81</sup>.

ترتياً على ما تقدم فإن القضاء الاستعجالي يتوخى من خلال القضاء بإيقاف الأشغال المشكلة للاعتداء المادي أمرين :

- أولهما حماية المال العام من خلال الحد من استمرار الأشغال الذي قد تؤدي إلى إحداث تغيير على معالم العقار موضوع الاعتداء، وذلك بإحداث منشآت به، مما يتعذر معه إرجاع الحالة إلى ما كانت عليه، مما يرتب التزاماً على عاتق الإدارة بتعويض مالك العقار بمبالغ مالية باهضة، وأن من شأن إيقاف تلك الأشغال منح الفرصة للإدارة بتصحيح الوضعية، وذلك بسلوك المسطرة القانونية لنزع الملكية مقابل منح المنزوعة ملكيته تعويضاً معقولاً.

81 - أمر رقم : 497 صادر عن رئيس المحكمة الإدارية بالرباط بتاريخ : 2011/3/9 في الملف رقم : 2011/1/602 غير منشور.

- أما الأمر الثاني فيتمثل في تجنب إهدار المال العام: لأن إيقاف الأشغال سيؤدي بالضرورة إلى توقف المشروع، مما يعني عدم التماهي في إهدار المال العام، ذلك ان استمرار تلك الأشغال وبلوغها مراحل متقدمة ثم استصدار المالك لمقرر قضائي بإرجاع الحالة إلى ما كانت عليه سيترتب عليه تبذير للمال العام، علماً أن هناك بعض التطبيقات القضائية الشاذة تقضي بإفراغ الإدارة للعقار المغصوب على الرغم من بلوغ الأشغال مرحلة متقدمة جداً، وذلك خلافاً للاجتهاد القضائي المتواتر الذي يقضي بعدم المساس بالمنشآت العامة وحماية المال العام، ونمثل لتلك التوجهات القضائية بالقرار الصادر عن محكمة النقض بتاريخ: 1 يوليوز 1983 الذي قضى بأن: "احتلال ملك الغير بدون حق ولا سند من طرف الجماعة المحلية وبناءها فيه بناءات تجارية واجتماعية يشكل وضعاً غير قانوني تقتضي المصلحة العامة، وكذلك مصلحة المالك جعل حد له في أقرب وقت، الأمر الذي يعطي لدعوة الإفراغ صبغة استعجالية يختص قاضي المستعجلات بالنظر فيها"<sup>82</sup>.

## 2- رفع الاعتداء المادي من قبل قضاء الموضوع:

نشير بداية إلى أن قضاء الموضوع لا يستجيب لطلبات إيقاف الأشغال التي تقوم بها الإدارة على اعتبار أن الأمر المطلوب هو اجراء وقتي يعد من صميم اختصاص قاضي المستعجلات الذي أسندت له المادة 19 من القانون رقم: 90-41 من القانون المحدث للمحاكم الإدارية أمر البت في الطلبات الوقتية والتحفظية، وفي هذا الإطار قضت المحكمة الإدارية بالرباط بتاريخ 26 يونيو 2007 بأن "طلب إيقاف الأشغال باعتباره طلباً وقتياً يدخل ضمن اختصاص القضاء المستعجل لا قضاء الموضوع"<sup>83</sup>.

82 - قرار رقم 155 صادر في الملف المدني، عدد 85764، غير منشور.

83 - حكم رقم: 1468 صادر في الملف رقم: 7-198. غير منشور.

في مقابل ذلك يمكن لقضاء الموضوع رفع الاعتداء المادي عن طريق الحكم بإفراغ الإدارة من العقار المعتدى عليه، وذلك في الحالات التي لم تعتمد فيها الإدارة إلى تشييد أي منشأة عمومية على العقار محل الاعتداء، أو أن تكون تلك الأشغال في مراحلها التمهيديّة<sup>84</sup>، وسند القضاء في ذلك هو ضمان المصلحتين العامة والخاصة، فالمصلحة العامة تتمثل في تجنب تبذير المال العام، وتكمن المصلحة الخاصة في حماية الملكية الخاصة المضمونة دستورياً.

وإذا كان القضاء الإداري يستجيب لطلبات إخلاء الإدارة من العقار المعتدى عليه إذا كانت الأشغال العامة لم تبلغ مراحل متقدمة، فإن تقدير مراحل تلك الأشغال تخضع للسلطة التقديرية للمحكمة بعد استعانتها بخبرة في الموضوع، فإذا تبين أن رد العقار لمالكه أضحى مستحيلاً لكون الأشغال بلغت مراحل نهائية، فإنه يستعاض عن الإفراغ بالتعويض النقدي، غير أنه قد يكون للإدارة تقدير آخر بحيث يتبين لها أن التعويض المالي سيكلفها مبالغ مالية مهمة، لذلك ويهدف ترشيد إنفاق أموالها تعرض على المدعي مالك العقار إرجاع الحالة إلى ما كانت عليه، فهل يمكن الاستعاضة عن التعويض النقدي بالتعويض العيني رعيًا لحسن ترشيد المال العام؟.

84 - ففي واقعة تتعلق باستيلاء إحدى الجماعات الترابية على عقار مملوك لأحد الأفراد بدعوى اكتسائه لصيغة الملك العمومي لقربه من البحر، علماً أن ملكية العقار المذكور ثابتة بمقتضى رسم عقاري قضت المحكمة الإدارية بوضوح حد لذلك الاحتلال، فأيدت الغرفة الإدارية بمحكمة النقض ذلك الحكم من خلال العلة التالية: "حيث إن الدعوى قدمت أمام قضاء الموضوع من طرف المدعي الذي أثبت بشهادة صادرة عن المحافظ العقاري أن العقار موضوع الرسم العقاري 242577 موضوع النزاع ملك له، ولم يترتب عنه أي حق عيني، فكان نتيجة لما يترتب عليه حق الملكية من ضمانات المطالبة برفع أي اعتداء مادي مورس على العقار المذكور، الذي لم تثبت الإدارة أنها أقامت مرافق عامة عليه، وأن اكتفاءها بالادعاء بقرب العقار من البحر لا يسوغ على صفة الملك العام، فكان بذلك الحكم المستأنف معطلاً عندما ركز قضاءه على أن وضع الجماعة يدها على العقار لا يعدو أن يكون مجرد اعتداء مادي".

كما أكدت محكمة النقض المصرية على أحقية مالك العقار المعتدى عليه في استرداده من الإدارة طالما أن إخلاء هذه الأخيرة من ذلك العقار لازال ممكناً، إذ جاء في قرارها بأنه: "إذا استولت الحكومة على عقار مملوك لأحد الأفراد جبراً عن صاحبه دون اتخاذ إجراءات نزع الملكية للمنفعة العامة... فإن صاحب العقار يظل محتفظاً به رغم هذا الاعتداء، ويكون له الحق في استرداده، وذلك ما لم يصبح رد هذا العقار مستحيلاً".

## الفقرة الثانية : أولوية التعويض العيني :

تواتر العمل القضائي على جبر الضرر عن طريق التعويض النقدي، علماً أن مقتضيات الفصل 77 من قانون الالتزامات والعقود استعملت مصطلح التعويض بشكل مطلق دون تحديد، إذ ورد في الفصل المذكور : "كل فعل ارتكبه الانسان عن بينة واختيار ومن غير أن يسمح له به القانون، فأحدث ضرراً مادياً أو معنوياً للغير، التزم مرتكبه بتعويض هذا الضرر، إذا ثبت أن ذلك الفعل هو السبب المباشر في حصول الضرر".

وبالنظر لعمومية لفظ التعويض يمكن القول بأن جبر الضرر يتم بالتعويض المالي أو التعويض العيني طالما أن اللفظ المطلق يحمل على إطلاقه، ووفق لهذا التأويل سار العمل القضائي الفرنسي<sup>85</sup>.

والجدير بالذكر أن التعويض العيني يعد أكثر نجاعة من التعويض المالي، طالما أنه يرتب إرجاع الحالة إلى ما كانت عليه ويمحو الضرر بشكل كامل، كما يجنب الإدارة نفقات مالية باهضة، لذلك نجد أن القضاء الفرنسي يخير الإدارة بين إرجاع الحالة إلى ما كانت عليه على نفقتها، أو أداء التعويض المحكوم به<sup>86</sup>، كما أن القواعد العامة للمسؤولية تقضي بان التنفيذ العيني هو الأصل ولا يسار إلى التعويض النقدي إلا إذا استحال التنفيذ العيني، تطبيقاً لذلك قضت محكمة النقض المصرية بأنه : "إذا استولت الحكومة على عقار مملوك لأحد الأفراد جبراً عن صاحبه دون اتخاذ اجراءات نزع الملكية للمنفعة العامة... فإن صاحب العقار يظل محتفظاً به رغم هذا الاعتداء، ويكون له الحق في استرداده، وذلك ما لم يصبح

85 - أنظر في هذا الصدد حسين عامر و عبد الرحيم عامر، المسؤولية المدنية والعقدية، الطبعة الثانية، دار المعارف، 1979، ص 31.

وقد أورد المؤلفان بعض التطبيقات القضائية للقضاء الفرنسي في هذا الصدد.

86 - CE 19 octobre 1966; commune de Clermont. CE 20 janvier 1956; ville de Royan. Cites par RENE CHAPUS Droit administratif général, tome 1,8 edition; MONTCHRESTIEN; E.J.A; 1994; PARIS ; p: 1044.

رد هذا العقار مستحيلاً، فعندئذ يستعاض عنه بالتعويض النقدي تطبيقاً لقواعد المسؤولية العامة التي تقضي بأن التنفيذ العيني هو الأصل ولا يسار إلى عوضه - أي التعويض النقدي - إلا إذا استحال التنفيذ عينا"<sup>87</sup>.

وإذا قامت الإدارة بإرجاع الحالة إلى ما كانت عليه تلقائياً بعد مقاضاتها من طرف مالك العقار من أجل التعويض عن الملكية، فإنها تعفى من التعويض، بالنظر إلى أن رد العقار لمالكه يعد بمثابة تعويض عيني يغني عن التعويض النقدي، وفي هذا السياق قضت المحكمة المذكورة بأنه: "إذا اغتصبت الإدارة أرضاً للمدعي ولم تضمها إلى ملكها بإجراء شرعي، وطالب بتعويض فسارعت برد الأرض إليه، اعتبر ذلك تعويضاً عينياً يغني عن التعويض النقدي، لأن التعويض العيني هو الأصل إلا إذا قام مانع من الرد"<sup>88</sup>.

وسيراً على نفس النهج قضت الغرفة الإدارية بمحكمة النقض المغربية بإلغاء حكم ابتدائي لكونه قضى بالتعويض في مواجهة الإدارة، مع أن هذه الأخيرة أبدت استعدادها لإفراغ العقار المدعى فيه"<sup>89</sup>.

وتبدو أهمية قاعدة أولوية التعويض العيني على مستوى حماية المال العام وضمان حسن إنفاقه ذلك أن رد العقار إلى مالكه سيوفر للإدارة مبالغ مالية هامة كانت ستؤدي كتعويض عن فقدان الملكية وإرجاع الحالة إلى ما كانت عليه يمكن للإدارة تصحيح وضعيتها القانونية، وسلوك المساطر القانونية لوضع يدها على العقار، إذا كانت المصلحة العامة تقتضي ذلك.

---

87 - قرار صادر بتاريخ: 22-03-1990، أورده سعد محمد خليل مرجع سابق، ص 165.

88 - قرار صادر بتاريخ: 16 دجنبر 1948، مجموعة أحكام النقض، السنة 50، العدد الأول والثاني، ص 24.

89 - قرار عدد: 505 صادر بتاريخ: 12-10-2005 في الملف رقم: 2101-4-3-2004 أورده ابراهيم الزعيم الماسي، مرجع سابق ص 99.



## ثانياً : إقامة منشآت عامة في إطار الاعتداء المادي :

إذا كانت المصلحة العامة تقضي في حالات الاعتداء المادي بعدم جواز هدم المنشأة العامة - الفقرة الأولى - فإن تعويض مالك العقار عن فقدان الملكية يقتضي نقل ملكية العقار المعتدى عليه إلى الإدارة رعيًا للمصلحة المذكورة - الفقرة الثانية - .

### الفقرة الأولى : مبدأ عدم المساس بالمنشأة العامة :

إن استيلاء الإدارة على عقار عائد للخصوص حياداً على الاجراءات القانونية لنزع الملكية وإحداثها لمنشأة عمومية به، يجعلنا أمام وضعية تتنازعها مصلحتان خاصة وعامة.

فالمصلحة الخاصة تتمثل في حق الملكية المصون بحكم الدستور والمواثيق الدولية وكذا القوانين الخاصة<sup>90</sup>.

أما المصلحة العامة فقوامها عدم المساس بالمنشآت العمومية، بحيث يمنع الحكم بهدم أي بناية عمومية قد تقام على ملك خصوصي، ولو كانت تلك البناية محدثة في إطار الاعتداء المادي، فإنجاز الإدارة لأشغال عامة على أرض الغير تترتب عنه لا محالة صرف أموال عمومية تحملتها الميزانية العامة، لذا فمن غير المستساغ المساس بالمنشأة، بالنظر لما يترتب على ذلك من إهدار للأموال العامة.

---

90 - ذلك أن الفصل 35 من الدستور المغربي<sup>90</sup> ينص على أنه : "يضمن القانون حق الملكية ويمكن الحد من نطاقها وممارستها بموجب القانون إلا إذا اقتضت ذلك متطلبات التنمية الاقتصادية والاجتماعية للبلاد، ولا يمكن نزع الملكية إلا في الحالات ووفق الإجراءات التي ينص عليها القانون".  
كما جاء في المادة 17 من التصريح العالمي لحقوق الانسان والمواطن الصادر سنة 1789 على ان حق الملكية مقدس، ولا يمكن ان يجرم أي احد منه إلا اذا فرضت ذلك قطعاً الضرورة العامة بصورة قانونية وشرط تعويض عادل ومسبق.

وينص الفصل 10 من ظهير 2 يوليوز 1915 المحدد للتشريع المطبق على العقارات المحفوظة على انه : "لا يجبر احد على التخلي عن ملكه إلا لأجل المنفعة العامة ووفق القوانين الجاري بها العمل".

وفي إطار موازنة القضاء الإداري بين المصلحتين المذكورتين، يتم ترجيح المصلحة العامة على المصلحة الخاصة رعيًا للمال العام، هذا التوجه يساير المبدأ المعروف في الفقه الإسلامي الذي يقضي بدفع الضرر الأكبر بالضرر الأصغر، وسيرا على نفس النهج يقضي القضاء الفرنسي بعدم جواز هدم المنشأة العمومية المقامة على ملك الغير، ويستعيز عن ذلك بجبر الضرر الحاصل للمالك عن طريق تعويضه نقداً<sup>91</sup>.

بخصوص القضاء المغربي، وإن كان يقضي برفض طلب هدم المنشأة العامة أو إفراغ الإدارة من العقار المعتدى عليه إذا ما أنجزت به منشآت عامة أو أن تشييدها بلغ مراحل متقدمة، فإن الأساس الذي كان يستند عليه عرف نوعاً من التطور، ذلك أن الغرفة المدنية بمحكمة النقض كانت تؤسس توجهها على مقتضيات الفصل 25 من قانون المسطرة المدنية الذي يمنع على المحاكم عرقلة السلطات العمومية<sup>92</sup>، ولم تكن تتبنى مبدأ عدم جواز هدم المنشأة العامة.

---

91 - RENE CHAPUS; op.cite. p: 744.

92 - ففي قرار صادر عنها بتاريخ: 24 فبراير 1982 تم التأكيد على أن الاستجابة لطلب طرد الإدارة من أرض النزاع من شأنه تعطيل مرفق عمومي يسهر على إشباع منفعة عامة، مما يشكل خرقاً لمقتضيات الفصل 25 من قانون المسطرة المدنية، ومما جاء في القرار المذكور: "أن الثابت من تصريحات المدعي المطلوب ضده النقض في مقاله الافتتاحي للدعوى أن القطعة الأرضية المملوكة له بمقتضى الصك العقاري قد شيدت عليها الإدارة مدرسة لتعليم الأطفال، فأضحت بذلك مرفقا عموميا يهدف إلى تحقيق منفعة عامة، ومن شأن الاستجابة لطلب المالك الرامي إلى طرد الدولة المغربية منها ان يعرقل عمل الإدارة العمومية للدولة، وهو ما يمنع على محاكم المملكة النظر فيه ولو بصفة تبعية بمقتضى الفصل 25 من قانون المسطرة المدنية، وبذلك فإن القرار المطعون فيه بتأييده للأمر الاستعجالي القاضي بطرد الدولة المغربية من أرض النزاع من شخصها وامتعتها ومن يقوم مقامها، والذي يستلزم حتما تعطيل مرفق عمومي، هو من صميم عمل الإدارة العمومية، يكون قد خرق مقتضيات الفصل 25 من قانون المسطرة المدنية، مما يعرضه للنقض. قرار عدد: 117 صادر بتاريخ: 24-02-1984 في الملف المدني عدد: 69038، منشور بمجلة المحاكم المغربية عدد: 26، يوليوز وغشت 1983، ص 39.

غير أنه بعد إحداث المحاكم الإدارية شرع القضاء في اعتماد تعليل آخر مؤسس على فكرة المصلحة العامة التي تقتضي عدم المساس بالمنشأة العامة لحماية للمال العام.

وفي إحدى النوازل، تقدم أحد الأفراد بطلب إلى قاضي المستعجلات بالرباط مدعياً قيام الإدارة بتشييد منشأة عمومية، تتمثل في طابق سفلي لمدرسة على عقار عائد له ملتصقاً بإرجاع الحالة إلى ما كانت عليه، فقضي برفض طلبه بعلّة تجنب إهدار المال العام، ذلك أنه "لأجل رفع الاعتداء المادي المطالب به، فإن ذلك يقتضي إرجاع الحالة إلى ما كانت عليه وبالتالي إهدار المال العام وتدمير مرفق عمومي قائم، ولئن كان من حق المدعين المطالبة بالتعويض عما لحقهما من ضرر من جراء الاعتداء المادي المذكور"<sup>93</sup>.

وقد أبرزت المحكمة الإدارية بالرباط - من خلال حكم صادر عنها بتاريخ: 29 شتنبر 2003 - بشكل مفصل أسس عدم الاستجابة لطلب إرجاع الحالة إلى ما كانت عليه في حالة إتمام إنجاز المنشأة العمومية على العقار المغصوب، إذ أنها لم تكتف باعتماد مبدأ عدم المساس بالمنشأة العامة، بل أضافت إليه مبدأ حماية المال العام، وعززته كذلك بألية الموازنة بين المصلحة العامة والمصالح الخاصة التي تقتضي ترجيح الأولى<sup>94</sup>.

---

93 - أمر استعجالي أمر رقم : 327 صادر بتاريخ: 2003/7/23 عن رئيس المحكمة الإدارية بالرباط في الملف رقم : 03-124 س، غير منشور.

94 - جاء في الحكم المذكور : "حيث إنه من الثابت من أوراق الملف ومن تقرير الخبرة أعلاه أن الجماعة المدعى عليها قد وضعت يدها على عقار الجهة المدعية وأقامت عليه مراحيض ومغاسل للمصطافين حياداً عن مبدأ الشرعية، ذلك أن تصرف الجماعة المذكورة لم يثبت أنه كان مبنياً على سند لا نزاع فيه أو حق ناجم عن سلوك المسطرة القانونية لنزع الملكية للمنفعة العامة، مما تكون معه عملية وضع اليد تمت بصورة جبرية ضدًا على إرادة المالك والمشرع، وهو ما يشكل اعتداء مادياً يتدخل القاضي الإداري لجبر الضرر الناجم عنه.

وحيث إنه لئن كان يحق للمالك المستظهر بسند رسمي على ثبوت تملكه لعقار أن يطالب قانوناً بإزالة الاعتداء على ملكه، فإن ذلك يبقى مقيداً بعدم اتمام انشاء مرفق عمومي عليه، إذ في حالة العكس لا ==

وإذا كان القضاء الإداري لا يستجيب إلى طلبات إخلاء الإدارة من العقار المغصوب إذا أقيمت عليه منشآت عامة، وذلك رعيًا للمصلحة العامة التي تقضي بأن المنشأة العامة المحدثة على وجه غير سليم لا يمكن هدمها لحماية للمال العام، فإن التساؤل يثار بخصوص وضعية العقار المعتدى عليه؟.

== يمكنه سوى المطالبة بالتعويض عن رقبة ملكه الذي انتزع منه بصفة غير مباشرة حماية للمال العام الذي أنشئ به ذلك المرفق كما يمكنه دأماً المطالبة بتعويض عن الحرمان من استغلال عقاره منذ تاريخ وضع اليد إلى حين إتمام إحداث المنشأة العمومية عليه.

وحيث إنه استناداً إلى ما سبق، وفي خضم بحث القاضي الإداري على الموازنة بين المصلحة العامة والمصالح الخاصة، واعتباراً لكون المرفق الجماعي المخصص لاستحمام المصطافين قد اكتمل إنشاؤه وبالنظر إلى ما قامت به المصالح الجماعية من إنفاق المال العام لإحداثه وتجهيزه، فإن الأمر بإخلاء الجهة المدعى عليها من الأرض موضوع النزاع من شأنه أن يمس بالمصلحة العامة التي ترجح على المصالح الخاصة في إطار الموازنة بينهما طبقاً للقاعدة الفقهية، التي تم إقرارها قضائياً والقاضية بعدم جواز هدم الأشغال العامة حتى ولو تم بناءها بطريق الخطأ، ولا يؤثر في ذلك ما أكده المدعي في محضر معاينة العقار المجرأ بتاريخ 11 أبريل 2003 من كون هذه المرافق تظل مغلقة في جميع فصول السنة، علماً أن المتضرر يمكنه دأماً أن يطالب بالتعويض عن رقبة ملكه الذي انتزع منه جبراً بما يتعين معه التصريح برفض هذا الشق من الطلب". حكم رقم : 1113 صادر بتاريخ : 3 شعبان 1424 الموافق 29 شتنبر 2003 عن المحكمة الإدارية بالرباط في الملف رقم : 00/96 ش ت، غير منشور.

وسيراً على نفس المنهجية في التعليل قرر قاضي المستعجلات بالمحكمة الإدارية بالرباط بأن "وضع الحد لكل اعتداء مادي ممارس على الملكية العقارية حياداً على الضوابط المنصوص عليها في القانون رقم 81/7 المتعلق بنزع الملكية لأجل المنفعة العامة والاحتلال المؤقت، رهين بعدم اقتران هذا الاعتداء بمرافق عمومية هادفة إلى تحقيق مصلحة عامة، إذ في مثل هذه الأحوال درج العمل القضائي الإداري على ترجيح المصلحة الأخيرة على المصلحة الخاصة المتضررة من الاعتداء المطلوب رفعه لاعتبارات مستمدة من ضرورة "الحفاظ على المال العام"، وكون "المنشأة العامة المحدثة على وجه غير سليم لا يمكن هدمها"، مضيفاً بأن "تعلق محل الاعتداء المادي بمرافق عمومية ذات نفع عام مانع من أي تعطيل لخدماتها بمراعاة للمال العام الذي أنفق على هذه المرافق غير المعترض على إحداثها إبان تشييدها المنسحب إلى ثلاثين سنة على وجه التقريب، مما يستتبع التصريح برفض الطلب الذي تظل حقوق رافعه محفوظة في المطالبة بالتعويض طبقاً للقواعد العامة المتعلقة بمسؤولية الدولة، حسبما أكدت عليه الغرفة الإدارية بالمجلس الأعلى من خلال قرارها عدد 345 موضوع الملف الإداري عدد 54269 أو قرارها عدد 692 وتاريخ 2002/6/27". أمر رقم : 895 صادر بتاريخ : 29/6/2011 عن رئيس المحكمة الإدارية بالرباط في الملف رقم : 2011/1/829 غير منشور.

### الفقرة الثانية : نقل ملكية العقار المغصوب إلى الإدارة :

إذا كان مالك العقار المعتدى عليه محق في التعويض عن فقدان ملكه، فإن نقل ملكية ذلك العقار إلى الإدارة تعترضه بعض الصعوبات، ذلك أن هذه الأخيرة قد تعتمد إلى تصحيح وضعيتها وذلك بسلوك مسطرة نزع الملكية قصد تملكها للعقار موضوع نزع الملكية وفقاً للقانون، حيث تنقل إليها الملكية بدون أي إشكال وهذا ما أكدته محكمة النقض المغربية في قرار لها بتاريخ : 10 نونبر 2004<sup>95</sup>، حينما اعتبرت أن الحكم للمنزوعة ملكيته بالتعويض عن فقد ملكية عقاره في إطار دعوى التعويض عن الاعتداء المادي لا يحول دون الحكم بنقل ملكية نفس العقار لفائدة نازع الملكية، مادامت دعوى نزع الملكية مستجمعة لكافة الشروط المنصوص عليها في قانون نزع الملكية للمنفعة العامة والاحتلال المؤقت، والمحكمة لما قضت بعدم قبول دعوى نزع الملكية لسبق الحكم بالتعويض عن الاعتداء المادي لم تجعل لقضائها أساس.

غير أن عدم تصحيح الإدارة لوضعيتها من مجرد معتد إلى نازع للملكية، وذلك عن طريق استصدار مرسوم بذلك النزع، ولجؤها إلى مسطرة نقل الملكية أمام المحكمة الإدارية المختصة يجعل نقل ملكية العقار محل الاعتداء إليها محل إشكال، وقد تضاربت بشأنه الأحكام القضائية.

ذلك أن استيلاء الإدارة على أحد العقارات جبراً دون اتباع الاجراءات القانونية التي يقتضيها قانون نزع الملكية، يعد بمثابة غصب ليس من شأنه أن ينقل الملكية للغاصب، ويظل صاحب هذا العقار محتفظاً بملكه رغم هذا الاستيلاء، ويكون له الحق في ريعه أو استرداده حتى تتخذ الإدارة اجراءات نزع الملكية قانوناً، على هذا الأساس قررت محكمة النقض بتاريخ : 28-12-2005<sup>96</sup> بأن

95 - قرار عدد : 640 صادر في الملف الإداري رقم : 2003-2-4-3070 أشار إليه محمد مياد، مرجع سابق، ص 101.

96 - قرار عدد : 698 منشور بمجلة محاكمة عدد : 2، مارس، ماي 2007، ص 229.

"نقل ملكية عقار إلى الإدارة في إطار نزع الملكية الجبري، لا يتم إلا في إطار المسطرة القانونية المنصوص عليها في القانون رقم : 7-81 المتعلق بنزع الملكية لأجل المنفعة العامة والاحتلال المؤقت استناداً إلى أحكام الدستور التي تقضي بأن حق الملكية مضمون وأن القانون وحده هو الذي يحد من مده، وأن الإدارة حينما تقوم بالاستيلاء على ملك الغير خارج الإطار القانوني المشروع، فإن عملها هذا يشكل اعتداء مادياً لا يمكن للقضاء أن يكرسه ويضفي المشروعية عليه، وذلك من خلال نقل ملكية العقار المستولى عليه إلى الإدارة المسؤولة عن هذا العمل المادي على إثر الحكم بالتعويض عن الرقبة لفائدة المالك، الذي هو في الأصل تعويض عن فقدانه لعقاره بعد أن خرج من حيازته القانونية، وانتقل إلى الإدارة التي أصبحت تملك فقط حيازته المادية والفعلية". مضيئة بأن "الحيازة المادية للعقار موضوع النزاع قد انتقلت إلى الإدارة المستأنفة بفعل اعتدائها المادي عليه وأصبحت تملكه فعلياً بعد أن أنشأت مرفقاً عمومياً عليه، إلا أنه لا يمكن الحكم لها بنقل ملكيته إليها مقابل التعويض عن الرقبة المحكوم به لفائدة مالك العقار، إلا إذا تم ذلك وفقاً للمسطرة والاجراءات القانونية الجاري بها العمل والمشار إليها أعلاه".

والملاحظ أن القاعدة التي سنها هذا القرار من شأنها أن تخلق وضعية شاذة تتمثل في الإبقاء على المعتدى على ملكه كمالك للعقار، والحال أنه تسلم تعويضاً عن فقدان الملكية، كما أن القضاء لفائدة هذا الأخير بالتعويض عن الاستغلال وفقدان الرقبة دون نقل الملكية لفائدة الإدارة، يؤدي إلى إهدار للمال العام.

فضلاً على صعوبة تنفيذ أحكام من هذا القبيل سواء على المستوى الواقعي أو القانوني، ذلك أن قانون المحاسبة العمومية يلزم الإدارة بعدم الأداء إلا بعد انتهاء الأشغال التي تتمثل في مثل هذه الدعاوى في نقل الملكية، ومن ثم سيجد الخازن الوزاري لدى وزارة الاقتصاد والمالية نفسه مجرداً من أي نص قانوني

يسمح له بأداء التعويض عن فقدان الرقبة، دون أن تنتقل بصفة قانونية هذه الرقبة إلى ذمة الدولة أو الجماعة المحلية المعتدية<sup>97</sup>.

ثم إن إقرار قاعدة عدم نقل ملكية العقار إلا بعد تصحيح الوضعية بسلوك مسطرة نزع الملكية فيه نوع من الإجحاف بحق الإدارة، إذ ما الفائدة من سلوك المسطرة المذكورة بعد أداء مقابل الملك محل الاعتداء؟، لذلك فقد كان حريا بمحكمة النقض أن تنهج مسلك القضاء المصري ممثلاً في محكمة النقض<sup>98</sup> التي وإن أكدت أن استيلاء الحكومة على عقار جبراً عن صاحبه دون اتخاذ الاجراءات التي يوجبها قانون نزع الملكية يعتبر بمثابة غصب، وليس من شأنه أن ينقل بذاته ملكية العقار إلى الغاصب، وأن صاحب العقار يظل محتفظاً بملكيته رغم هذا الاستيلاء، ويكون له الحق في استرداد هذه الملكية، إلا أنها أفردت استثناءات يتم بموجبها نقل الملكية إلى الإدارة تتمثل في :

- صدور مرسوم نزع ملكية العقار محل الاعتداء.

- استحالة رد العقار للمالك.

- اختيار المالك المطالبة بالتعويض عن العقار المنصوب.

وعلى الرغم من ذلك، فإن العمل القضائي بالمحكمة الادارية بالرباط تواتر على نقل ملكية العقار محل الاعتداء إلى الإدارة إذا ما تقدمت هذه الأخيرة بطلب بشأن ذلك، باعتبار أن المصلحة العامة إن كانت تقضي بعدم المساس بالمنشأة العامة المحدثّة بشكل غير سليم، فإنها توجب كذلك نقل ملكية العقار

97 - محمد مياد، مرجع سابق، ص 105.

98 - انظر قرار الدائرة المدنية والتجارية، الطعن رقم: 1500 لسنة 53 ق جلسة 24-3-1987 أورده ابراهيم محمد علي، نظرية الاعتداء المادي، دراسة مقارنة، 1994، دون بيان اسم المطبعة ص: 77.

كذلك الطعن رقم: 62 لسنة : 23 جلسة 14-11-1957، أورده عبد الحكيم فودة، موسوعة التعويضات المدنية، نظرية التعويض المدني، الجزء الأول المكتب الدولي للموسوعات القانونية، الاسكندرية، 2005، ص 444.

المغصوب إلى الإدارة طالما ان مالكه عوض عن فقدان الملكية، ونشير في هذا الصدد إلى الحكم الصادر عن المحكمة المذكورة بتاريخ : 28 فبراير 2006<sup>99</sup> الذي قضى في الطلب الأصلي بتعويض عن فقد الملكية والاستغلال لفائدة المالك، وفي المقال المضاد المقدم من طرف الإدارة بنفل ملكية العقار محل الاعتداء إلى هذه الأخيرة علماً أن هذا الحكم تم تأييده من قبل محكمة النقض<sup>100</sup>.

### خلاصة المبحث الأول :

إن الثابت من خلال العمل القضائي بالمحكمة الإدارية بالرباط بشأن القضايا التي لها ارتباط بالمال العام أنه يسير في اتجاه تأمين حماية خاصة لهذا المال، وذلك من خلاله تعامله المرن مع القواعد الاجرائية للتقاضي في الدعاوى التي تستهدف مشروعية إبرام عقد الصفقة العمومية، كما تجسدت تلك الحماية في المنازعات المتصلة بالصفقات الباطلة، حيث تم اعتماد نظرية الخطأ المشترك بين الإدارة - صاحبة المشروع - والمقاول - صاحب الصفقة -، وقضى تبعاً لذلك لفائدة هذا الأخير بتكلفة إنجاز المشروع دون الأرباح، واتسم تعامله بخصوص اثبات عقد الصفقة بنوع من التشدد، إذ اشترط الكتابة وسلوك مساطر الانعقاد، ووضع ضوابط محددة لسندات الطلب، ضماناً لمبدأ الشفافية المنصوص عليه في المادة الأولى من القانون المنظم للصفقات العمومية، واعتبر الاقرار الصادر عن ممثلي الأشخاص المعنوية في حالات معينة فاقدا للقيمة الإثباتية.

فضلاً على ذلك، عمل القضاء الإداري بالمحكمة المذكورة على حماية المال العام من التبذير، حينما قضى بإلزام الإدارة بالتخلي عن عقارات الأفراد المستولى عليها حياداً على قانون نزع الملكية، طالما أن أنها لم تنجز بها مرافق عامة، أو أن

99 - حكم رقم : 341 صادر في الملف رقم : 04-7-1042، غير منشور.

100 - بموجب القرار عدد : 54 الصادر بتاريخ : 20 يناير 2010 في الملف الإداري عدد: 09-2-4-1048، غير منشور.



الأشغال المتعلقة بها لازالت في بدايتها، وذلك حتى يتأتى لها تصحيح وضعيتها القانونية، وسلوك المساطر النظامية لوضع اليد على عقارات الأفراد درء لتحمل المالية العامة لتعويضات باهضة في إطار الاعتداء المادي. وإذا تم إنجاز مرافق عمومية بأراضي الغير، فإنه تجنب القضاء بإخلاء الإدارة من الملك المغصوب رعا للمال العام، بحكم أن افراغ هذه الأخيرة سيترتب عنه إهدار للمال الذي أنفق على إنجاز المنشأة العامة، بل إنه يقضي بنقل ملكية العقار المعتدى عليه إلى الإدارة بعد أدائها تعويضاً للمعتدى على ملكيته.

وتجسدت حماية القضاء الإداري بالمحكمة الإدارية بالرباط للمال العام على وجه الخصوص في تعامله مع الخبرة القضائية المحددة للتعويض الذي ستتحمله الإدارة، حيث إن أغلب المقررات القضائية تخفض من تقديرات الخبرة بـ "المصلحة العامة" و "تخصيص العقار للمنفعة العامة"، وذلك لمواجهة التقديرات المبالغ فيها للخبراء التي تحول دون إضفاء حماية فعالة للمال العام إلى جانب معيقات أخرى، هذا ما سيشكل محور المبحث الموالي.

### المبحث الثاني: إكراهات حماية المال العام من قبل القضاء الإداري

إذا كان العمل القضائي بالمحكمة الإدارية بالرباط قد عمل على رعاية المال العام من خلال قضاؤه في النوازل المعروضة عليه، وذلك بالتطبيق الصارم للقاعدة القانونية التي تروم ضمان الشفافية أو ابتكار آليات اجتهادية من شأنها ترجيح المصلحة العامة على المصلحة الخاصة، وبالتالي إضفاء حماية للمال العام، فإن القضاء الإداري قد يجد نفسه أمام وضعيات يتعذر معها ضمان رعاية خاصة لذلك المال، بحيث يعجز العمل القضائي عن توفير حماية له حتى ولو أعمل اجتهاده، طالما أن ضمان تلك الحماية في الحالات المذكورة قد يتطلب معارضة نصوص قانونية صريحة، أو المس بالمصالح الخاصة للأفراد بشكل بين، علماً أن

العمل القضائي - من خلال بعض المقررات الصادرة عنه - قد يتسبب في هدر المال العام من خلال الأعمال غير السليم لبعض القواعد القانونية، وهو ما يمكن تصنيفه في إطار الحدود القضائية لحماية المال العام.

وبخصوص الاكراهات الأخرى نشير إلى أن عدم تقييد الإدارة بمبدأ الشرعية يسهم في تبذير ذلك المال لذلك يمكن القول بأن بعض التطبيقات القضائية، وكذا عدم انضباط الإدارة لمبدأ الشرعية يشكل أحد مثبطات حماية المال العام - المطلب الأول- ينضاف إلى ذلك، عدم إيلاء هذه الأخيرة الأهمية اللازمة للدعوى المقدمة في مواجهتها، وكذا عدم تقديرها للمقررات القضائية الصادرة في حقها -المطلب الثاني-.

**المطلب الأول : الحدود المرتبطة بالعمل القضائي وبعدم انضباط الإدارة لمبدأ الشرعية :**

إذا كان المطلوب من القضاء الإداري أن ينخرط في التوجه القاضي بتأمين الحماية للمال العام فإن بعض التطبيقات القضائية سلكت بعض التوجهات من شأنها أن تسهم في هدر ذلك المال، وشكلت بذلك حدوداً قضائية لحماية المال العام -الفرع الأول-، كما يبقى عدم انضباط الإدارة لمبدأ الشرعية أحد أبرز تجليات اكراهات حماية المال العام -الفرع الثاني-.

**الفرع الأول : الحدود القضائية لحماية المال العام :**

من خلال تفحص العمل القضائي الصادر عن المحاكم الإدارية في القضايا التي لها ارتباط بالمال العام يتضح أن القضاء الإداري وإن كان يسعى في عمومته إلى تأمين حماية خاصة لذلك المال، فإن بعض المقررات القضائية تطالعتنا باجتهادات مناقضة لذلك المسعى، فضلاً على أن الخبرة القضائية المأمور بها من قبل المحاكم الإدارية كثيراً ما تتسم بالمبالغة في تقدير التعويض الذي ستتحمله الإدارة، مما يترتب عنه هدر للمال العام.

لذلك سوف نستعرض بعض التطبيقات القضائية المسهمة في هدر المال العام -أولاً-، ثم نتطرق للمحور المتعلق بمبالغة الخبرة القضائية في تقدير التعويض -ثانياً-.

### أولاً : تطبيقات قضائية تسهم في هدر المال العام :

من أهم التطبيقات القضائية التي تحول دون إضفاء حماية للمال العام نذكر العمل القضائي الذي يضيف المشروعية على الصفقات الباطلة - الفقرة الأولى-، واعتبار عدم جواب الإدارة بمثابة إقرار - الفقرة الثانية - والزيادة في مبلغ التعويض المقترح في إطار نزع الملكية في غياب منازعة المنزوعة ملكيته -الفقرة الثالثة-.

### الفقرة الأولى : إضفاء المشروعية على الصفقات الباطلة :

إذا كانت الصفقات الباطلة هي التي تبرم حياداً على المرسوم رقم 2-06-388 الصادر في 2007/2/5 بتحديد شروط وأشكال إبرام صفقات الدولة، وكذا بعض القواعد المتعلقة بتدبيرها ومراقبتها فإن بعض الأحكام القضائية تضيف المشروعية عليها، من خلال القضاء لفائدة المتعاقد مع الإدارة بكامل مقابل الصفقة، واعتماد بيانات أخرى -غير عقد الصفقة- لإثبات الصفقة موضوع النزاع، من قبيل الخبرة القضائية ونورد في هذا الإطار نازلة تتعلق بتقديم إحدى الشركات لدعوى أمام المحكمة الإدارية بأكادير في مواجهة المجلس البلدي لمدينة العيون، ادعت من خلالها بأنها تعاقدت مع هذا الأخير بمقتضى صفقتين عموميتين بلغت قيمة الأولى 50,935.946 درهماً، وقيمة الثانية 753.871,00 درهماً، وتعلقان بإنجاز أشغال تهم إصلاح وتهيئة بعض الأزقة والشوارع بمدينة العيون، وبعد الشروع في الأعمال المذكورة في مواعيدها وقطع أشواط مهمة في إنجازها، بلغ مجموع قيمة الأشغال المنفذة والمسلمة نهائياً 653.750,56 درهم، غير أن المجلس البلدي استنكف عن أداء المستحقات المترتبة في ذمته، لذلك التمس الطرف المدعي الحكم على المدعى

عليه بأدائه لفائدته مبلغ الصفقتين وكذا تعويضاً مسبقاً مع النفاذ المعجل، غير أن الإدارة المدعى عليها دفعت بعدم إثبات المدعية للصفقتين نافية التعاقد بشأنها.

وبعد إجراء المحكمة الإدارية بأكادير لخبرة قصد الثبوت من الصفقتين، قضت بأداء المجلس الجماعي لمدينة العيون في شخص رئيسه لفائدة المدعية مبلغ الصفقتين المحدد في 653.750,56 درهم والفوائد القانونية من تاريخ الحكم، والنفاذ المعجل في حدود نصف المبلغ المحكوم به، وتحميل المجلس المدعى عليه الصائر بالنسبة ورفض باقي الطلبات<sup>101</sup>.

### الفقرة الثانية : اعتبار عدم جواب الإدارة بمثابة إقرار :

كثيراً ما تستنكف الإدارة وخاصة الجماعات الترابية عن الجواب عن الدعاوى المقدمة في مواجهتها، رغم توصلها بالاستدعاء بصفة قانونية مرفقاً بنسخة من المقال الافتتاحي، الأمر الذي جعل بعض المواقف القضائية تركز إلى اعتبار عدم الجواب بمثابة إقرار بما هو مضمن بصحيفة افتتاح الدعوى، عملاً بمقتضيات الفصل 406 من قانون الالتزامات والعقود الذي ورد فيه : "يمكن أن ينتج الإقرار القضائي عن سكوت الخصم عندما يدعوه القاضي صراحة إلى الإجابة عن الدعوى الموجهة إليه فيلوز بالصمت، ولا يطلب أجلاً للإجابة عنها".

ففي نازلة عرضت على المحكمة الإدارية بالرباط ادعت من خلالها إحدى الشركات بأنها باعت لجماعة العوامرة بإقليم العرائش سيارة من نوع بوجو 405 دون أن تحصل على ثمنها المحدد في مبلغ 218.000,00 درهم، ملتزمة بالحكم عليها

101 - حكم عدد 131 بتاريخ 2009/3/25 في الملف عدد 2006/183 ش، غير منشور.

نشير في هذا الإطار كذلك، إلى حكم صادر عن المحكمة الإدارية بالرباط حمل الإدارة مسؤولية عدم اللجوء إلى مسطرة الاتفاق على إنجاز الأشغال الإضافية. حكم عدد 601 وتاريخ 06/4/18 ملف 04/8/1002 شركة جيط المنيوم المغرب ضد الدولة المغربية، غير منشور.

بأدائها لفائدتها المبلغ المذكور، غير أن الجماعة المذكورة لم تجب على مقال الدعوى رغم توصلها بنسخة منه، الأمر الذي اعتبرت معه المحكمة موقف الجماعة المعنية بمثابة إقرار مؤكدة ما يلي :

"وحيث استنكفت الجماعة القروية المدعى عليها عن الجواب رغم التوصل ومنحها الأجل الكافي مما يعد إقراراً ضمناً من جانبها لما تضمنه مقال الدعوى، خاصة وأن الأستاذ المهدي المجول قد تنصب للدفاع عن مصالحها حسبما هو ثابت من نيابته المقدمة بتاريخ 11 أبريل 2003 والمتضمن في ذات الوقت طلب تأخير البت في الملف للجواب والذي استجابت له المحكمة في جلستها العلنية المنعقدة بتاريخ 17 أبريل 2003"<sup>102</sup>.

إن التبين من مدى صوابية التوجه المذكور يقتضي الرجوع إلى الصيغة الفرنسية الرسمية للفصل 406 التي ورد فيها :

"L'aveu judiciaire, peut résulter du silence de la partie; lorsque formellement invite par le juge a s'expliquer sur la demande qui lui est opposée; elle persiste à ne pas répondre et ne demande pas de délai pour ce faire".

الملاحظ أن الصيغة الفرنسية تضمنت عبارة : elle persiste à ne pas répondre" التي ترجمت على أساس : "يلوذ بالصمت" والحال أن العبارة الأولى تفيد الإصرار على عدم الجواب، لذلك فمجرد عدم جواب الإدارة لا يمكن أن يستشف منه أنها تقرر بمضمن مقال الدعوى، بل يتعين أن يتضمن الملف ما يفيد الإصرار على عدم الجواب، من قبيل توجيه استدعاء ثاني إلى الإدارة قصد انذارها للجواب تحت طائلة اعتبار عدم جوابها بمثابة إقرار، أو حضور ممثلها إلى الجلسة وتأكيد على عدم رغبة موكلته في الجواب.

لذلك فإن اعتبار عدم جواب الإدارة بمثابة إقرار يشكل إعمالاً غير سليم لمقتضيات الفصل 406 خصوصاً إذا أخذنا بعين الاعتبار الصعوبات المترتبة على

102 - حكم رقم : 1125 صادر بتاريخ : 29 شتنبر 2003 في الملف رقم : 03/84 ش.ع، غير منشور.

واقع التبليغ بالمغرب، وكذا الآثار الخطيرة للاستتاج المذكور على حقوق الإدارة المطلوب منها الجواب بصفة خاصة وما يشكله ذلك من مساس بالمال العام بصفة عامة.

### الفقرة الثالثة: الزيادة في مبلغ التعويض المقترح في إطار نزع الملكية في غياب منازعة المنزوعة ملكيته :

إذا كان المشرع قد راعى من خلال بيان كيفية تقدير التعويض الممنوح للمنزوعة ملكيته مبدئي حماية المال العام وتخصيص العقار للمنفعة العامة<sup>103</sup>، فإن بعض التطبيقات القضائية في مجال نزع الملكية قد حادت عن ذلك التوجه خلال تعاملها مع تقدير ذلك التعويض، ذلك أن الثابت وفق القواعد القانونية لنزع الملكية، أن الإدارة تقترح على المنزوعة ملكيته مبلغاً للتعويض، وإذا حظي هذا الاقتراح بموافقه يتم تحرير محضر بشأن ذلك، أما إذا لم يتم التوافق بشأن ذلك، ونازع المالك في التعويض المقترح فإنه يبقى للقضاء صلاحية تحديد التعويض المناسب.

---

103 - ويتم تحديد التعويض عن نزع الملكية من قبل المحكمة طبقاً للقواعد الآمرة المنصوص عليها في الفصل 20 من قانون نزع الملكية وهي كالتالي :

- يجب ألا يعرض إلا الضرر الحالي والمحقق الناتج مباشرة عن نزع الملكية، وبذلك نص المشرع صراحة على استبعاد الضرر غير المحقق أو المحتمل أو غير المباشر

- يحدد قدر التعويض حسب قيمة العقار يوم صدور قرار نزع الملكية دون أن تراعى في تحديد هذه القيمة البناءات والأغراس والتحسينات المنجزة دون موافقة نازع الملكية .

- في الحالة التي يقوم فيها نازع الملكية بإيداع مقالتي الحيازة ونزع الملكية خلال أجل ستة أشهر من تاريخ نشر مقرر التخلي يجب ألا يتجاوز التعويض قيمة العقار يوم نشر مقرر التخلي ولا تراعى في تحديد هذه القيمة عناصر الزيادات بسبب المضاربات التي تظهر منذ صدور مقرر الإعلان بالمنفعة العامة.

أما إذا لم يحترم نازع الملكية أجل 6 أشهر لإيداع المقالين، فإن القيمة التي يجب ألا يتجاوزها التعويض هي قيمة العقار في اليوم الذي يتم فيه آخر إيداع لأحد المقالين بكتابة ضبط المحكمة.

غير أن بعض الأعمال القضائية تعتمد تلقائياً إلى تعديل المبلغ المقترح وذلك بالرفع منه على الرغم من أن المنزوعة ملكيته أبدى موقفاً يستشف منه قبوله للتعويض المقترح، من قبيل عدم أدائه أتعاب الخبرة<sup>104</sup>، أو عدم منازعة القيم في التعويض المقترح<sup>105</sup>.

ذلك أن القضاء بصنيعه الموماً إليه أعلاه، يكون من جهة قد خرق أحد المبادئ الأساسية لإجراءات التقاضي وهو مبدأ الحياد، وأسهم من جهة ثانية في إهدار المال العام من خلال الزيادة التلقائية في المبلغ المقترح من طرف نازعة الملكية.

ففي حالة ما إذا أمرت المحكمة بإجراء خبرة كما هو الشأن في النازلة الماثلة، فإنها تعين الخبير الذي سيكلف بالمأمورية<sup>106</sup> كما تحدد صائر الإجراء المذكور، وتحدد الطرف الذي سيتحمله<sup>107</sup>. وإذا ما استنكف هذا الأخير عن أداء أتعاب الخبرة يتم صرف النظر عن ذلك الإجراء، ويبت في النازلة على حالتها، كما يمكن للمحكمة أن تقضي برفض الطلب الذي صدر الأمر بإجراء تحقيق فيه عملاً بمقتضيات الفقرة الثانية من الفصل 56 من قانون المسطرة المدنية الذي نص على أنه: "يصرف النظر عن الإجراء - في حالة عدم إيداع هذا المبلغ في الأجل المحدد

104 - حكم رقم : 2365 بتاريخ : 2011/7/20 ملف رقم : 2010/11/26، صادر عن المحكمة الإدارية بالرباط، غير منشور.

105 - حكم رقم : 2414 بتاريخ : 2011/08/10 ملف رقم : 2011/11/323، صادر عن المحكمة الإدارية بالرباط، غير منشور.

106 - الفقرة الأولى من الفصل 59 من قانون المسطرة المدنية : "إذا أمر القاضي بإجراء خبرة عين الخبير الذي يقوم بهذه المهمة تلقائياً أو باقتراح الأطراف واتفقهم".

107 - الفقرة الأولى من الفصل 56 من القانون المذكور: "يأمر القاضي المقرر أو القاضي المكلف بالقضية شفويًا أو برسالة مضمونة من كتابة الضبط - الطرف الذي طلب منه إجراء من إجراءات التحقيق المشار إليها في الفصل 55 أو الأطراف الذين وقع اتفاق بينهم على طلب الإجراء أو تلقائياً - بإيداع مبلغ مسبق يجده لتسديد صوائر الإجراء المأمور به عدا إذا كان الأطراف أو أحدهم استفاد من المساعدة القضائية.".

من طرف القاضي - لبت في الدعوى ويمكن رفض الطلب الذي يصدر الأمر بإجراء التحقيق فيه".

لذلك يتعين على المحكمة بعد أن تقضي بصرف النظر عن إجراء الخبرة لعدم أداء المنزوعة ملكيته أتعاب الخبير، أن تبت في الدعوى على حالتها وذلك باعتماد المبلغ الذي حددته اللجنة الإدارية للتقييم، طالما أن المنزوعة ملكيته حينما أحجم عن أداء مصاريف الخبرة يكون قد عبر عن قبوله الضمني للتعويض المذكور.

ثانيا: عدم التزام الخبراء بالعناصر الموضوعية لتقدير التعويض :

بقراءة متأنية للخبرات القضائية المنجزة في النوازل المعروضة على المحاكم الإدارية والمتعلقة بتقدير التعويض الذي ستتحمله الإدارة، يتضح أن الخبراء لا يتقيدون بأساليب التقييم الجاري بها العمل<sup>108</sup>، بحيث يكتفون أحيانا بالإشارة إلى أحد تلك الأساليب دون الإدلاء بأي بيان يثبت اعتمادهم لها، ويبقى أهم ما يطبع الخبرة القضائية بهذا الخصوص هو المبالغة في تقدير التعويض كلما كان الأمر يتعلق بطلب تعويض مقدم في مواجهة الإدارة

ومما يؤكد عدم التزام الخبراء بالموضوعية نشير إلى الاجراءات التي بوشرت في الملف رقم: 08-1666 بشأن الخبرة<sup>109</sup>، حيث أمرت المحكمة الإدارية بالرباط بإنجاز خبرة لمعاينة العقار المنزوعة ملكيته ووصفه وصفا دقيقا بحسب موقعه وطبيعته ومشمولاته، وتحديد ثمنه على ضوء ذلك مع مراعاة الأثمنة التي بيعت بها العقارات المجاورة، والأخذ بعين الاعتبار الاختلافات المتواجدة مع عناصر المقارنة، على أن يتم تحديد الثمن المقترح استنادا إلى الوضعية المالية التي عرفها سوق العقار خلال شهر أكتوبر 2008، وبالنظر لتأخر الخبير المنتدب عن إنجاز

108 - تحدد أهم أساليب التقييم في أسلوب المقارنة، أسلوب الدخل، وأسلوب التكلفة.

109 - الملف يهم قضية تتعلق بالتعويض عن نزع الملكية معروضة على المحكمة الإدارية بالرباط.



المهمة المسندة إليه، قررت المحكمة استبداله وتعيين خبير آخر بدلا عنه فصادف هذا الاستبدال أن أنجز الخبير الأول تقريره الذي خلص فيه إلى تحديد قيمة القطعة الأرضية المنزوعة ملكيتها في مبلغ 800,00 درهم للمتر المربع الواحد، غير أن الخبير الثاني انتهى في تقريره إلى تقدير قيمة ذلك العقار في مبلغ 400,00 درهم للمتر المربع الواحد، علما أن كل واحد من الخبيرين حاول تعليل النتيجة التي انتهى إليها، بل إن الخبير الأول أشار إلى أنه حدد قيمة العقار بمراعاة الأزمة التي عرفها سوق العقار.

ويجد هذا المسلك الذي يهيم المبالغة في تقدير التعويض الذي ستتحمله الإدارة تفسيره في اعتقاد بعض الخبراء أن الإدارة معروفة بملاءة ذمتها، وأن المال العام ملك لهذه الأخيرة، ولا علاقة للمواطن به، وبالتالي يتعين الاستفادة منه كلما أتاحت الفرصة لذلك، فضلا على بعض الممارسات غير الأخلاقية التي تطبع عمل بعض الخبراء من قبيل الرشوة<sup>110</sup>.

### الفرع الثاني: عدم التزام الإدارة بمبدأ الشرعية :

يقصد بعدم التزام الإدارة بمبدأ الشرعية عدم تقيدها بالنصوص القانونية حين تدبيرها للشأن العام<sup>111</sup>، حيث تعمد إما إلى القيام بأفعال يترتب عنها أضرار للأفراد، مما يوجب عليها تعويضهم جبرا لتلك الأضرار، وإما إلى غصب أملاكهم حيادا على القواعد القانونية الجاري بها العمل الأمر الذي يكلف الميزانية العامة مبالغ مالية مهمة، نتيجة مطالبة المعتدى على ملكهم بتعويضهم عن حرمانهم من أملاكهم، فضلا على استنكاف الإدارة عن تحصيل الديون العمومية المستحقة لفائدتها.

110 - ذلك أن خصم الإدارة في الدعوى يمكن أن يلجأ إلى إرشاء الخبير قصد تضخيم مبلغ التعويض، بخلاف الإدارة التي لا يمكن تصورها كراشية.

111 - تعني الشرعية حسب بعض الفقه أنه لا يجوز للإدارة أن تأتي عملا قانونيا أو ماديا مخالفا للقانون وهذا يعني أن تصرفات الإدارة تكون مشروعة طالما أنها لم تخالف القانون، أنظر : ثروت بدوي، النظم السياسية، (القاهرة : دار النهضة العربية، 1972) ص 175.

اعتباراً لذلك سنفرد المحور الأول لتناول محور الاعتداء المادي بالنظر لأهميته، وتعدد وتواتر السلوكات الخاطئة للإدارة والتي تصنف ضمن هذا الإطار، على أساس تخصيص المحور الثاني للتطرق لحالات عدم انضباط الإدارة للقواعد القانونية.

### أولاً: الاعتداء المادي :

يعرف الاعتداء المادي بأنه كل عمل مادي غير شرعي تأتيه الإدارة في مواجهة الأفراد بحيث يتميز بعد شرعيته الجسيمة الشيء الذي يفقده كل علاقة بالسلطة الإدارية المخولة للإدارة<sup>112</sup>.

إن وضع الإدارة يدها على عقار أحد الأفراد حياداً على مسطرة نزع الملكية من شأنه أن يكلفها مبالغ مالية مهمة، باعتبار أن التعويض عن الاعتداء المادي يخضع للقواعد العامة، فضلاً على أنه يشمل التعويض على فقد الملكية -1- والتعويض عن الحرمان من استغلال العقار المعتدى عليه -2-، كما أن الإدارة لا تستفيد بهذا الخصوص من المساهمة المجانية موضوع الفصل 37 من قانون التعمير -3-.

### 1: التعويض عن فقد الملكية.

إذا كان التعويض عن فقد الملكية في إطار نزع الملكية يحدد على أساس الضرر الحالي والمحقق والناشئ مباشرة عن نزع الملكية، كما يحدد مبلغه - مبدئياً- حسب قيمة العقار يوم صدور قرار نزع الملكية، دون أن تراعى في تحديد هذه القيمة البناءات والأغراس والتحسينات المنجزة دون موافقة نازع الملكية، فإن الاعتداء المادي يخول لمالك العقار المعتدى عليه حق المطالبة بقيمة ذلك العقار بتاريخ تقديم الدعوى ووفقاً للقواعد العامة، مع الأخذ بعين الاعتبار المنشآت المقامة عليه من قبيل البنايات والأغراس.

112 - أنظر بهذا الخصوص المطلب الثاني من المبحث الثاني من الفصل الأول.

كما يحق للمالك المطالبة بالتعويض عن تفويت فرصة إنجاز مشروع من المشاريع على العقار محل الاعتداء<sup>113</sup>، إذا كان يتوفر على ترخيص بشأن ذلك، أو على الأقل إذا قام بالإجراءات اللازمة لتنفيذ ذلك المشروع، على أن القاضي الإداري عند تقديره للتعويض في هذه الحالة سينظر إلى أي حد كان الاحتمال كبيراً في إنجاز المشروع المزعوم ليقضي بتعويض يعادل مقدار ذلك الاحتمال.

## 2: التعويض عن الحرمان من الاستغلال.

يقصد بالتعويض عن الحرمان من الاستغلال جبر الضرر الناتج عن الحرمان من المردودية التي كان بإمكان المالك أن يجنيها من أرضه لو ظلت تحت يده، كما عرفته الغرفة الإدارية بمحكمة النقض المغربية بأنه: "تعويض على ما فات المستأنف عليهم من كسب وما حرموا منه من نفع في حالة ما إذا بقي العقار في حوزتهم"<sup>114</sup>.

ويتم تقدير التعويض عن الحرمان من الاستغلال بالاعتماد على بعض العناصر الواقعية من قبيل الغرض الذي كان العقار معداً له<sup>115</sup>.

---

113 - عرف القضاء المصري تفويت فرصة بأنه: "ما يكون للمضروب من رجحان كسب فوته عليه العمل غير مشروع". الطعن رقم: 352 لسنة 41 ق جلسة 22-03-1977، أورده سعيد أحمد شعله، قضاء النقض في التعويض، مجموعة القواعد التي قررتها محكمة النقض في التعويض عن المسؤولية العقدية والتقصيرية والشئبية خلال سبعة وستين عاماً 1931-1997، دار الفكر الجامعي، اسم المطبعة وتاريخ الطبع ومكانه غير مذكورين، ص: 94.

ونشير في هذا الإطار إلى أنه إذا كانت الفرصة أمراً محتملاً، فإن تفويتها هو أمر محقق، لذلك فإن تقدير التعويض في هذه الحالة لا يمكن أن يكون مبنيًا على المنفعة التي كان من المفترض الحصول عليها لو تحققت الفرصة، وإنما يكون على أساس الخسارة المترتبة عن تفويت تلك الفرصة.

114 - قرار القسم الثاني عدد: 32 صادر بتاريخ: 16-01-2003 منشور بمرجع إبراهيم زعيم الماسي، مرجع سابق، ص 255.

115 - ورد في قرار لمحكمة النقض: "وحيث مما لا جدال فيه أن الأرض موضوع النزاع كانت مخصصة أصلاً للبناء، أي على أساس أنها معدة لهذا الغرض.

وحيث إن المحكمة تتوفر على سلطة تقديرية لتحديد التعويض الناتج عن حرمان المستأنف عليها من استغلالها، والذي قدرته في مبلغ 70000,00 درهم خلال المدة التي استمر فيها حرمان صاحبها من الانتفاع بها". قرار عدد: 706 صادر بتاريخ: 16-07-1998، منشور بمرجع إبراهيم زعيم الماسي، مرجع سابق، ص 51.

والملاحظ أن موقف القضاء الإداري من مسألة التعويض عن الحرمان من الاستغلال طبعه نوع من التردد، بحيث أن بعض المقررات القضائية اشترطت لمنح التعويض المذكور إثبات ماهية الكسب الذي حرم منه مالك العقار، والذي كان بإمكانه أن يحققه لو لم يحرم من عقاره، بمعنى أنه يتعين على المعتدى على أرضه أن يثبت بأنه كان يستغل تلك الأرض في نشاط معين<sup>116</sup>.

كما أن هناك اتجاهات قضائية أخرى يقول بعدم ضرورة إثبات نوع الاستغلال الممارس بالعقار قبل احتلاله من طرف الإدارة، بحيث يمنح التعويض عن فوات الكسب لمجرد حرمان المالك من وضع يده على عقاره<sup>117</sup>.

---

116 - وسيرا وفق هذا الاتجاه قضت المحكمة الإدارية بالدار البيضاء بأنه : " حيث إنه لاثبات الحرمان من الاستغلال يجب على الطرف المدعي اثبات تاريخ وضع الادارة ليدها على العقار المدعى فيه ، وتاريخ اقامة المرفق وبيان أوجه الاستغلال السابقة لذلك .

وحيث انه بالرجوع الى وثائق الملف تبين للمحكمة كون المدعين لم يقيموا أمام المحكمة دليلاً على تاريخ وضع الادارة يدها على العقار موضوع الاعتداء الى حين تاريخ اقامة المرفق، وأوجه استغلاله قبل وضع اليد، وأن الخبير حينها حدد مبلغ 7500 درهم كتعويض عن ذلك، فان المدعين لم يقيموا الحجة البينة على تاريخ وضع اليد ليستقيم الحكم بمطالبهم، وإن كان ادعائهم أن الارض كانت تستغل في زراعة الحبوب الامر الذي يتعين معه رفض الطلب في هذا الشق " حكم صادر بتاريخ : 2009/03/25 في الملف رقم : 2008/13/126 ق.ش، غير منشور.

كما ألغت محكمة النقض حكماً قضى بالتعويض عن فوات الكسب على أساس أن المدعين لم يثبتوا نوع الضرر الذي لحقهم من جراء حرمانهم من الاستغلال. قرار عدد : 29-06-2005 في الملف الإداري عدد : 04-3-4-1553، منشور بمجلة المحاكم المغربية، عدد : 106 يناير - فبراير 2007، ص 135.

117 - على هذا النحو قضت المحكمة الإدارية بالرباط في حكم صادر عنها بتاريخ 7 دجنبر 2009 ورد فيه: " حيث التمس المدعية الحكم لفائدتها بتعويض عن الحرمان من الاستغلال قدره (1.497.000,00) درهم.

و حيث تمسكت المدعى عليها بأن التعويض المقترح غير مؤسس لعدم الإدلاء بما يفيد أن المدعية حرمت من استغلال عقارها.

و حيث دأب الاجتهاد القضائي على إقرار أحقية المعتدي على عقاره ماديا المطالبة بالتعويض عن الحرمان من استغلال عقاره و حتى من مجرد منعه من ولوجه. و منح هذا التعويض عن الفترة الممتدة من تاريخ وضع اليد إلى تاريخ الانتهاء من الأشغال " حكم رقم : 2533 صادر في الملف رقم : 08/611 ش ت ، غير منشور.

وبخصوص المدة التي يستحق عنها التعويض عن الحرمان من الاستغلال، فقد أقرت الغرفة الإدارية بمحكمة النقض بأن ذلك التعويض يستحق عن الفترة الممتدة من تاريخ وضع الإدارة يدها على العقار إلى حين الانتهاء من إنجاز المرفق العمومي وشروعه في العمل<sup>118</sup>.

ترتياً على ما تقدم يتضح أن استيلاء الإدارة على أملاك الأفراد دون سلوك المساطر القانونية المقررة في هذا الشأن، يرتب على عاتق الإدارة التزاماً بأداء تعويضات مهمة لفائدة المعتدى على ملكه تتمثل في التعويض عن فقد الملكية والتعويض عن الحرمان من الاستغلال، والتعويض عن تفويت الفرصة عند الاقتضاء، مما حصله أن الإدارة بصنيعها الموماً إليه أعلاه، تكون قد أسهمت في تبدير مال عام، كان بإمكانها ترشيد إنفاقه لو راعت المقضييات القانونية المنظمة لنزع الملكية لأجل المنفعة العامة<sup>119</sup>.

= = تأكيداً لهذا التوجه جاء في قرار صادر عن محكمة النقض بتاريخ 04 ماي 2005 : "لكن حيث إن التعويض عن الحرمان من الاستغلال يجد أساسه في حرمان مالك الرقبة من استغلال أرضه بمختلف أوجه الاستغلال التي يراها مفيدة، وأن وضع اليد عليها وحرمانه من التصرف إلى غاية إنشاء المرفق قد ترتب عنه غل يده من التصرف طيلة تلك الفترة، فكان ما أثير غير ذي أثر" - قرار القسم الإداري الثالث عدد 133، ذكره ابراهيم زعيم الماسي، مرجع سابق، ص 54.

118 - وقد ورد في أحد قراراتها :

"لكن حيث لئن كان يحق للمالك المستظهر سند رسمي أو شبهة على ثبوت الملك له بأن يطلب تعويضاً عن حرمانه من استغلال ملكه المعتدى عليه اعتداء مادياً وإزالة هذا الاعتداء، فإن ذلك مقيد بعدم إتمام إقامة مرفق عمومي عليه، حيث لا يمكنه حينئذ إلا المطالبة بالتعويض عن رقبة من انتزع منه بصفة غير مباشرة حماية للمال العام، مع تعويض عن الحرمان من استغلال عقاره منذ الاعتداء المادي عليه إلى إتمام إحداث المرفق العام عليه". قرار عدد : 445 صادر بتاريخ 2002/04/18 في الملف عدد : 2000/4/4/1629، غير منشور.

كما أكدت في قرار آخر لها بأن تحديد فترة زمنية للتعويض عن فوات الكسب لا يمكن تجاوزها وأن قاضي التقدير ملزم بحصر مبلغ التعويض في الفترة الممتدة ما بين وقوع الاحتلال وتاريخ إنشاء المرفق العام" فرار عدد : 755 صادر بتاريخ : 01-12-2004 في الملف الإداري عدد : 03-1997، أشار إليه محمد الكشور، نزع الملكية لأجل المنفعة العامة قراءة في النصوص وفي مواقف القضاء، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء، الطبعة الثانية، 2007، ص 72.

119 - وفي هذا السياق، وبعد أن تبين لوزارة الداخلية - باعتبارها سلطة وصية على الجماعات الترابية - بعد إحصاء وتحليل مواضيع الدعاوى القضائية المرفوعة على هذه الأخيرة، أن نسبة كبيرة من هذه = =

### 3- عدم إعمال قاعدة المساهمة المجانية للملكي العقارات المجاورة للطرق :

تنص المادة 37 من القانون رقم 90-12<sup>120</sup> على أن الجماعة تقوم بتملك العقارات الواقعة في مساحة الطرق العامة الجماعية، وذلك إما برضى ملاكها وإما بنزع ملكيتها منهم مع مراعاة الأحكام الخاصة المنصوص عليها في نفس المادة، والمتعلقة بمساهمة مالك كل بقعة أرضية تصير أو تبقى مجاورة للطريق العامة الجماعية المقرر إحداثها مجاناً في إنجازها إلى غاية مبلغ يساوي قيمة جزء من أرضه يعادل مستطيل يكون عرضه عشرة أمتار، وطوله مساوياً لطول واجهة الأرض الواقعة على الطريق المراد إحداثها، شريطة ألا تتعدى هذه المساهمة قيمة ربع البقعة الأرضية، مع إلزام الجماعة بتملك الجزء الذي يبقى من البقعة المذكورة إذا أصبح غير قابل للبناء بموجب الضوابط القانونية.

= = = الدعاوى تتعلق بمنازعات عقارية ناتجة عن إقدام الإدارة المحلية على الترامي مباشرة على عقارات الأفراد، واحتلالها دون اللجوء إلى مسطرة نزع الملكية، أصدرت بتاريخ : 07 مارس 2006 دورية أكدت من خلالها أن "الاحتلال المباشر للملك الغير أو ما يطلق عليه قانوناً بالاعتداء المادي على ملك الغير، والذي تلجأ إليه الجماعات الترابية عادة، إما لجهلها بقواعد نزع الملكية أو بفعل السرعة التي يتطلبها إنجاز بعض المشاريع التنموية والتي لا يمكن أن تتحمل انتظار استكمال إجراءات نزع الملكية، هو إجراء، فضلاً عن كونه مخالف للقانون، قد يكلف الجماعة ثمناً باهضاً يفوق بكثير القيمة الحقيقية للعقار، فالقضاء في مثل هذه الوقائع يصدر أحكاماً، ليس بدفع قيمة الأرض فقط، بل أيضاً بالتعويض عما فات المالك من أرباح كان يجنيها من عقاره، ناهيك عن الغرامات التهديدية والغرامات عن التماطل في الأداء وهو ما يزيد في إثقال ميزانية الجماعة بأدائها لمبالغ مالية إضافية كان من الممكن تفاديها".

ولمعالجة هذا الوضع، دعت الدورية المذكورة الجماعة الترابية التي تعتمد الحصول على عقارات لإنجاز تجهيزات ومشاريع تنموية، إلى الامتناع عن "اللجوء إلى الاحتلال المباشر للملك الغير، وأن تعتمد عوضاً عن ذلك طريقة الاقتناء بالتراضي، أو أن تعتمد على نزع الملكية طبقاً للمسطرة المعمول بها في حالة عدم حصول التراضي، مع ضرورة توفير الاعتبارات المالية مسبقاً، وذلك تفادياً للدعاوى القضائية التي يمكن أن ترفع ضدها وتكلفتها أعباء مالية ليست في استطاعتها الالتزام بها، ومصاريها إضافية هي في غنى عنها". دورية رقم : 21 - ق.ت.م. - موجهة إلى السادة ولاة وعمال العمالات والأقاليم وعمال المقاطعات بالمملكة حول ضبط المنازعات القضائية للجماعات المحلية وهيئاتها، منشور بالدليل القانوني للجماعات المحلية، 2010 ص 461.

120 - صدر هذا القانون بمقتضى الظهير الشريف المؤرخ في 15 من ذي الحجة 1412 الموافق 1 يونيو 1992.

وإذا قامت الإدارة بإنجاز طريق دون مراعاة ضوابط التعمير، فإنها تعتبر مرتكبة لفعل الاعتداء المادي، وتلزم بالتعويض الكامل دون اعتبار لمقتضيات المادة 37 الموماً إليها أعلاه. وقد ورد في قرار لمحكمة النقض :

"مادام المجلس البلدي قد قام بشق الطريق فوق أرض المدعين، دون أن يقتنيها منهم عن طريق المراضاة أو عن طريق سلوك مسطرة نزع الملكية، فإنه يكون في حالة اعتداء مادي، وبالتالي يكون المدعون محقين في التعويض عن قيمة أرضهم وعن الحرمان من استغلالها ودون اعتبار أي جزء من المساحة المقتطعة في إطار المساهمة المجانية"<sup>121</sup>.

اعتباراً لذلك فإن غصب الإدارة لأمالك الأفراد يجرمها من الاستفادة من المساهمة المجانية للملكي القطع الأرضية المجاورة للطرق المحدثه، بحكم أن أعمال المقتضى المذكور رهين باحترام الإدارة للمقتضيات القانونية المقررة في هذا الشأن، الأمر الذي يجعل هذه الأخيرة ملزمة بأداء تعويض يعادل قيمة العقار المحدثه به الطريق دون اعتبار أية مساهمة مجانية، مما يكلف المالية العامة مبالغ مالية إضافية كان من الممكن تفاديها.

علاوة على عدم سلوك الإدارة لمسطرة نزع الملكية خلال وضع يدها عن عقار الغير، فإن تدبير الشأن العام كشف على أن تبذير المال العام ينتج كذلك على عدم انضباط الإدارة للقواعد القانونية.

#### ثانياً : عدم انضباط الإدارة للقاعدة القانونية :

لقد تبين من خلال استقراء مواضع الدعاوى القضائية المرفوعة ضد الإدارة، وكذا الأحكام القضائية الصادرة في مواجهتها، أن نسبة كبيرة من القضايا المذكورة تهم التعويض عن أضرار تسببت فيها الإدارة، إما بفعل التهاون أو

121 - قرار صادر بتاريخ 2006/03/01 تحت رقم 105 في الملف رقم 5/2055 و 05/2836، أورده ذ. محمد محجوبي في كتابه المعنون بقراءة عملية في قوانين التعمير المغربية، الطبعة الأولى ص 455.

التقصير في أداء مهامها أو بفعل تجاهل القواعد القانونية المعمول بها، مما يكلف المالية العامة أموالاً باهضة تخل بتوازنها المالي، وتعرقل السير العادي والمنتظم للمرفق العام<sup>122</sup>، لذلك فإن عدم التزام الإدارة بالقواعد القانونية يشكل أحد العوامل التي تحول دون ضمان حماية فعالة للمال العام من قبل القضاء الإداري - الفقرة الأولى - فضلاً على تقصير المصالح المختصة في تحصيل الديون العمومية - وخاصة ما يتعلق بالضرائب - في إبانها، مما يعرضها للتقادم - الفقرة الثانية - .

### الفقرة الأولى: عدم التزام الإدارة بالقواعد القانونية :

تتعدد الحالات التي لا تنضبط فيها الإدارة للقواعد القانونية المعمول بها، حيث تتصرف خارج إطار الشرعية، فتتسبب بذلك في إحداث ضرر للأفراد، مما يرتب على كاهلها التزاماً بتعويضهم، الأمر الذي يسهم في هدر للمال العام.

ومن صور تصرف الإدارة خارج إطار الشرعية نشير إلى الحالات الآتية :

122 - لعل ما يؤكد ذلك هو صدور دورية عن وزير الداخلية نبهت إلى تجاهل المسؤولين الجماعيين للقواعد القانونية والتنظيمية المعمول بها، وما يترتب عن ذلك من أضرار للغير مما يكلف ميزانية الجماعة أعباء مالية، وأشارت إلى إمكانية محاسبة هؤلاء بصفة شخصية، ومما ورد في تلك الدورية: " لا يخفى عليكم أن المسؤولين الجماعيين سواء كانوا منتخبيين أو موظفين قد يرتكبون أخطاء، أحياناً تكون جسيمة، إما بفعل التهاون والتقصير أو بفعل تجاهل القواعد القانونية والتنظيمية المعمول بها، وقد يكلف ذلك خزينة الجماعة أموالاً باهضة تخل بتوازنها المالي وتعرقل السير العادي والمنتظم لمرافقها العامة كما قد تؤدي أحياناً إلى حد الأمر بالحجز على أموالها وممتلكاتها.

ولعلاج هذا المشكل الذي أضحى من الأسباب الرئيسية للدعوى القضائية التي ترفع ضد الجماعات المحلية والأحكام القضائية التي تصدر ضدها، فإنه أصبح من الضروري تنبيه هؤلاء المسؤولين إلى أن أي عمل أو تصرف قد يصدر عنهم أثناء ممارستهم المهام المنوطة بهم يترتب عنه إضرار بالغير ويكلف ميزانية الجماعة أعباء مالية، إما بسبب مخالفة القوانين والأنظمة المعمول بها وإما بفعل التهاون والتقصير، فإنهم سيحاسبون عن تلك الأخطاء طبقاً لقواعد المسؤولية المنصوص عليها في الفصلين 79 و80 من قانون الالتزامات والعقود، ويتعين عليهم تبعاً لذلك، تسديد المبالغ المالية التي أهدرت بدون مبرر قانوني أو التي دفعت كتعويض لجبر الضرر الحاصل بالأغيار إلى الخزينة العامة".

دورية رقم : 21 -ق.ت.م.- موجهة إلى السادة ولاة وعمال العمالات والأقاليم وعمال المقاطعات بالمملكة حول ضبط المنازعات القضائية للجماعات المحلية وهيئاتها، منشور بالدليل القانوني للجماعات المحلية، 2010 ص 464.



- تفويض المجلس الجماعي لاختصاصات المتعلقة بالشرطة الإدارية<sup>123</sup>.
- إصدار رئيس المجلس الجماعي لقرار هدم بناء<sup>124</sup>.
- عدم صيانة الإدارة للطرق مما يجعلها تتسبب في أضرار للأفراد<sup>125</sup>.
- تقصير المجلس الجماعي في القيام بجمع النفايات<sup>126</sup>.

### الفقرة الثانية: تقادم تحصيل الديون العمومية نتيجة التهاون في تحصيلها :

باستقراء القضايا المتعلقة بالنزاعات الضريبية المعروضة على المحاكم الإدارية، يتضح أن أغلبها يتعلق بطلبات سقوط حق القابض في الاستخلاص نتيجة تقادم الدين العمومي<sup>127</sup>، ذلك أن المادة 123 من مدونة تحصيل الديون العمومية تقضي بأنه : "تتقادم إجراءات تحصيل الضرائب والرسوم والحقوق

---

123 - حكم رقم : 2549 صادر عن المحكمة الإدارية بالرباط بتاريخ: 2010/9/29 في الملف رقم : 2010/12/102، غير منشور.

124 - قرار عدد : 787 صادر بتاريخ 2008/06/11 عن محكمة الاستئناف الإدارية بالرباط، غير منشور.

125 - قرار عدد : 274 ق ث صادر عن محكمة النقض بتاريخ: 2007-3-21 في الملف الإداري عدد : 1679-2-4-2004، غير منشور.

126 - قرار عدد : 118 صادر عن محكمة النقض بتاريخ : 2008/2/13 في الملف الإداري عدد : 1014 و 1266/2/4/2005، غير منشور.

127 - يعرف التقادم فقها بأنه سبب لانقضاء الحقوق المتعلقة بالذمة المالية، ولا سيما الالتزامات إذا توانى صاحبها عن ممارستها أو أهمل المطالبة بها خلال مدة معينة يحددها القانون، لأن الأساس الذي تركز عليه فكرة التقادم هو توفير الاستقرار في المجتمع وإشاعة الاطمئنان والثقة بين أفرادها. عبد العزيز اليونسي - تقادم إجراءات تحصيل الديون العمومية، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة مواضيع الساعة عدد 2001/31 صفحة 78.

وبخصوص فلسفة التقادم يقول الفقيه عبد الرزاق أحمد السنهوري : "يرتكز التقادم على اعتبارات تمت للمصلحة العامة بسبب وثيق، فإن استقرار التعامل يقوم إلى حد كبير على فكرة التقادم، وكيفي أن تصور مجتمعا لم يدخل التقادم في نظمه القانونية، لنذكر إلى أي حد يتزعم فيه التعامل وتحل الفوضى محل الاستقرار".

أنظر : الوسيط في شرح القانون المدني الجديد، نظرية الالتزام بوجه عام، الجزء الثالث، الطبعة الثالثة، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت لبنان، 2000، ص: 996.

الجمركية وحقوق التسجيل والتمبر بمضى أربع سنوات (4) من تاريخ الشروع في تحصيله.

تتقدم الديون الأخرى المعهود باستخلاصها للمحاسبين المكلفين بالتحصيل، وفق القواعد المقررة في النصوص المتعلقة بها، وعند انعدامها، وفق القواعد المنصوص عليها في الظهير الشريف المؤرخ في 9 رمضان 1331 (12 أغسطس 1913) بمثابة قانون الالتزامات والعقود.

ينقطع التقادم المشار إليه في الفقرتين السابقتين بكل إجراء من إجراءات التحصيل الجبري يتم بمسعى من المحاسب المكلف بالتحصيل، أو بإحدى الإجراءات المنصوص عليها في الفصلين 381 و382 من الظهير الشريف بمثابة قانون الالتزامات والعقود السالف الذكر".

ونتيجة لعدم مباشرة الأجهزة المكلفة بالاستخلاص لإجراءات التحصيل خلال الآجال القانونية المقررة لها على النحو الموماً إليه أعلاه، أو مباشرتها بشكل معيب، فإن القضاء الإداري يقضي بسقوط الحق في استخلاصها باعتبارها أصبحت مشمولة بالتقادم<sup>128</sup>.

اعتباراً للكم الهائل من الأحكام الصادرة بهذا الشأن يمكن القول بأن تقاعس المحاسبين المكلفين بالتحصيل عن سلوك المساطر الممهدة لاستخلاص الديون العمومية، يفضي إلى حرمان الخزينة العامة من مبالغ مالية مهمة، فضلاً

---

128- حكم صادر بتاريخ: 2010/04/05 عن المحكمة الإدارية بالرباط في الملف عدد: 2009/6/195.

- حكم صادر بتاريخ: 2010/04/07 عن المحكمة الإدارية بالدار البيضاء في الملف عدد 2009/6/300.

- حكم رقم: 550 صادر بتاريخ: 2009/3/19 عن المحكمة الإدارية بالرباط في الملف عدد: 08/1076 ش.د.

- حكم صادر بتاريخ: 2010/03/24 عن المحكمة الإدارية بالدار البيضاء في الملف عدد: 2010/6/47.

- حكم صادر بتاريخ: 2010/04/14 عن المحكمة الإدارية بالدار البيضاء في الملف عدد: 2010/6/55.

- حكم صادر بتاريخ: 2009/10/22 عن المحكمة الإدارية بالدار البيضاء في الملف عدد: 2009/6/208.

- حكم صادر بتاريخ: 2010/03/17 عن المحكمة الإدارية بالدار البيضاء في الملف عدد: 2009/6/153.

على ذلك فإن اليبين من العمل القضائي أن مساطر تحصيل الدين العمومي تمارس في أحيان كثيرة بشكل معيب، مما يجعلها غير مؤثرة على قطع التقادم، ومن ضمن أهم المساطر التي يساء إعمالها نذكر مسطرق تبليغ إجراءات التحصيل وتسلسل إجراءاته.

لذلك يمكن القول بأن عدم انضباط الإدارة المكلفة بتحصيل الديون العمومية للقواعد القانونية المقررة للتحصيل، يحرم الميزانية العامة من موارد مالية هامة، وأن السلوك المذكور يعد أهم عائق يحول دون الحماية الناجعة للقضاء الإداري للمال العام، ينضاف إلى السلوكيات الأخرى المرتبطة بكيفية تعامل الإدارة مع الدعوى المقدمة في مواجهتها، والأحكام الصادرة ضدها.

#### المطلب الثاني: عدم تقدير الإدارة للدعوى والمقررات القضائية :

من خلال تتبع مسار القضايا المرتبطة بالمال العام المعروضة على المحاكم الإدارية يتضح أن تعامل الإدارة مع تلك القضايا يتسم بعدم الفعالية، بشكل يسهم في تبذير للمال العام، بحيث أن القضاء الإداري يجد نفسه في حالات كثيرة عاجزاً عن ضمان حماية ناجعة لذلك المال بالنظر لمواقف الإدارة المتسمة بالتقصير في الاهتمام بالدعوى الإدارية - الفرع الأول - فضلاً على إهمالها تنفيذ الأحكام القضائية الصادرة في مواجهتها - الفرع الثاني - .

#### الفرع الأول: التقصير في الاهتمام بالدعوى الإدارية :

لعل أهم ما يميز الإطار القانوني لتمثيل الشخص المعنوي العام أمام القضاء هو تشتت النصوص القانونية وتعدددها، فضلاً على تعدد المؤسسات التي تتولى الدفاع عن مصالحه<sup>129</sup>، بحيث ينص الفصل 515 على أنه : "ترفع الدعوى ضد :

129 - بالنسبة للأملاك العامة، يمثلها وزير التجهيز أو وزير الأشغال العمومية، إذ ينص الفصل الثاني من ظهير 3-4-1917 المغير والمتمم لظهير 6 غشت 1915، على ما يلي : "ويحول أيضاً الاختصاصات = =

1- الدولة، في شخص الوزير الأول وله أن يكلف بتمثيله الوزير المختص عند الاقتضاء.

2- الخزينة، في شخص الخازن العام.

3- الجماعات المحلية، في شخص العامل بالنسبة للعمليات والأقاليم وفي شخص رئيس المجلس القروي بالنسبة للجماعات.

4- المؤسسات العمومية، في شخص ممثلها القانوني".

وبخصوص الدفاع عن مصالح الشخص المعنوي العام أمام القضاء، نشير إلى أن للدولة الخيار بين اللجوء إلى أحد موظفيها المتدربين لهذه الغاية أو اللجوء

---

= = المشار إليها أعلاه للمدير العام للأشغال العمومية فيما يتعلق بالأموال العمومية وذلك وفقاً للظهير الشريف المؤرخ في 7 شعبان 1332هـ الموافق لفتح يوليوز 1914"، ونشير إلى أن إدارة الأملاك العمومية المذكورة في هذا النص هي التي أصبحت فيما بعد الاستقلال وزارة الأشغال العمومية.

- بالنسبة للأملاك الخاصة للدولة، فإن مدير الأملاك المخزنية هو الذي له صلاحية تمثيل الدولة أمام القضاء، جاء في الفصل الفريد من ظهير 6 غشت 1915 المغير بظهير 3 أبريل 1917، ما يلي: "لا يجوز التدخل في المرافعات المتعلقة بتقييد أملاك الدولة الخاصة إلا لرئيس إدارة الأملاك المخزنية أو نائبه".

وقد أكد المرسوم رقم: 78-539 الصادر بتاريخ 22 نونبر 1978 المتعلق بتحديد اختصاصات وتنظيم وزارة المالية في الفصل 14 عل أنه: "يعهد لمديرية الأملاك المخزنية بتكوين وتسيير ملكا للدولة الخاص غير الملك الغابوي، وكذلك النزاعات المتعلقة به واقتناء العقارات وتخصيصها بالمرافق العمومية".

- وبالنسبة للأملاك الغابوية، فإن وزير الفلاحة هو المختص بتمثيل الدولة بخصوصها، حيث ينص الفصل الثاني من ظهير 10-10-1917 المغير بمقتضى ظهير 21-6-1960 على ما يلي: "يتمتع وزير الفلاحة وحده بصلاحيات التدخل باسم مصالح الملك الغابوي في مسطرة التحديد والتحفيز وكذا التقاضي أمام القضاء".

- في ميدان الأوقاف، و بالرجوع إلى الظهير المؤرخ في 13-7-1913 المتعلق باختصاصات المصلحة المركزية للأحباس، نجد أنه قد أعطى صلاحية التقاضي باسم الأوقاف إلى المديرية المركزية للأوقاف التي حلت محلها وزارة الأوقاف، كما منح الظهير المؤرخ في 13-1-1918 المنظم لمراقبة الحبس العائلي من طرف وزارة الأحباس، صلاحية التقاضي لهذه الوزارة في هذه القضايا، وبذلك فإن وزير الأوقاف والشؤون الإسلامية باعتباره قياً على ملك الأوقاف، هو الذي يتمتع بصلاحيات التقاضي باسم هذا الملك.

إلى أحد المحامين أو الاستعانة بالوكيل القضائي<sup>130</sup> وإن كانت الممارسة العملية تكشف أن الإدارات العمومية والمكاتب والمؤسسات العمومية تعهد إلى الوكيل القضائي للمملكة لتمثيلها والدفاع عنها خلال الدعاوى المقدمة في مواجهتها، علماً أن الثابت من القضايا المطروحة على المحكمة الإدارية عدم فعالية الدور التمثيلي للوكالة القضائية للمملكة - أولاً - علاوة على تقصير الجماعات الترابية في الدفاع عن مصالحها المالية - ثانياً -.

130 - الخيار المذكور تفره النصوص القانونية التالية :

- الفقرة الثانية من الفصل 34 من قانون المسطرة المدنية : "أن الإدارات العمومية تكون ممثلة بصفة قانونية أمام القضاء بواسطة أحد الموظفين المنتدبين لهذه الغاية".

- المادة 354 من القانون المذكور : "تعفى الدولة من مساعدة المحامي طالبة كانت أو مطلوباً ضدها وذلك خلافاً لمقتضيات الفقرتين 1 و2 أعلاه.

يوقع في هذه الحالة على مقالاتها ومذكراتها الوزير المعني بالأمر أو موظف منتدب لهذا الغرض، ويمكن أن يكون هذا الانتداب عاماً يشمل نوعاً من القضايا".

- المادة 33 من قانون المحاماة : "لا يسوغ أن يمثل الأشخاص الذاتيون والمعنويون والمؤسسات العمومية وشبه العمومية والشركات، أو يؤازروا أمام القضاء إلا بواسطة محام، ما عدا إذا تعلق الأمر بالدولة والإدارات العمومية تكون نيابة المحامي أمراً اختيارياً".

- المادة 10 من القانون رقم 80.03 المحدثه بموجبه محاكم استئناف إدارية : "يقدم الاستئناف إلى كتابة ضبط المحكمة الإدارية التي أصدرت الحكم المستأنف بواسطة مقال مكتوب يوقعه محام، ما عدا استئناف الدولة والإدارات العمومية حيث تكون نيابة محام أمراً اختيارياً".

- الفصل 514 من قانون المسطرة المدنية : "كلما كانت الطلبات تستهدف التصريح بمديونية الدولة أو إدارة عمومية أو مكتب أو مؤسسة عمومية للدولة في قضية لا علاقة لها بالضرائب والأملاك المخزنية وجب إدخال العون القضائي في الدعوى وإلا كانت غير مقبولة".

- الفقرة الأخيرة من ظهير 2 مارس 1953 بشأن إحداث مؤسسة الوكيل القضائي على ما يلي : "يمثل الوكيل القضائي في المحاكم الدولة الشريفة، ومكاتبها ومؤسساتها العمومية في القضايا التي تكون مدعى عليها فيها، وأن يقوم في ذلك مقام رؤساء الإدارات والمديرين المختصين بالأمر حين يكلفونه بذلك".

## أولاً: حدود دور الوكالة القضائية للمملكة في الدفاع عن المصالح المالية للإدارة :

إذا كان الفصل 514 من قانون المسطرة المدنية قد أوجب إدخال الوكيل القضائي في الدعوى كلما كانت الطلبات تستهدف التصريح بمديونية الدولة، أو إدارة عمومية أو مكتب، أو مؤسسة عمومية للدولة في قضية لا علاقة لها بالضرائب أو الأملاك المخزنية تحت طائلة عدم القبول، فإن نفس الإلزام ورد في ظهير 2 مارس 1953، إذ اعتبر إدخاله ضروريا في الدعاوى التي تستهدف "إثبات دين على الدولة الشريفة أو على أحد إداراتها أو مكاتبها أو مؤسساتها العمومية، وكان هذا الدين غير داخل في شؤون الضرائب أو شؤون الأملاك المخزنية".

وقد اعتبرت محكمة النقض أن المقتضيات المذكورة، باعتبارها تروم حماية مصالح الدولة، تعد من متعلقات النظام العام، بحيث لا يجوز إغفالها<sup>131</sup>.

يتبين من خلال مجموعة من القضايا المعروضة على المحكمة الإدارية بالرباط والتي تهم مديونية الدولة أن هناك تقصيرا من قبل الوكالة القضائية في الدفاع عن الأشخاص المعنوية التي تمثلها، ويتمثل هذا التقصير على وجه الخصوص في عدم استجابتها للاستدعاءات التي توجهها إليها المحكمة، مما يجعل هذا الأخيرة تصدر أحكاما بناء على المعطيات التي قدمها خصم الإدارة، الأمر الذي يترتب التزامات مالية مهمة بذمة هذه الأخيرة، وخاصة في القضايا التي تتعلق بالعقود الإدارية، ولتوضيح هذا المعطى ارتأينا تقديم مثال يخص وزارة التجهيز والنقل، حيث أن هناك قضايا كثيرة تخص الوزارة المذكورة معروضة على القضاء الإداري، وترتبط على وجه الخصوص بعقود الصفقات التي تبرمها مع أشخاص القانون الخاص، وتترتب عنها منازعات تهم في الغالب المطالبة بمقابل

---

131 - قرار عدد : 29 بتاريخ 4 دجنبر 1958 صادر في الملف الإداري عدد 58/215، منشور بقرارات المجلس الأعلى، أهم القرارات الصادرة في المادة الإدارية الجزء الأول، منشورات الذكرى الخمسينية لتأسيس المجلس الأعلى، مطبعة الأمانة بالرباط 2007 ص 6.

الصفقة وكذا التعويض، غير أن الإدارة المعنية غالباً ما تستنكف عن الدفاع على مصالحها المالية على الرغم من أن الأمر يتعلق بمبالغ مالية مهمة، وهذا ما سيتضح من خلال الجدول التالي :

جدول يبين تعامل الإدارة مع الدعاوى المقدمة في مواجهتها

المبلغ المحكوم به	موقف الإدارة (وزارة التجهيز والنقل)	موضوع الدعوى	مرجع النازلة
(285597,36) درهم عن الصفقة عدد: 32- DPDPM-2005، مع فوائد التأخير عن المدة الممتدة من تاريخ 26 - 09-2008 إلى غاية تاريخ 20-09-2011، والفوائد القانونية من تاريخ الحكم.	عدم الجواب رغم توصلها بالاستدعاء	مقابل صفقة	حكم صادر بتاريخ 2012/06/07 في الملف رقم: 2012-13- 7 بتاريخ :
(233016,00) درهم عن الصفقة عدد: AH-17-2004، مع فوائد التأخير عن المدة الممتدة من تاريخ 29 - 05-2008 إلى غاية تاريخ 20-09-2011، والفوائد القانونية من تاريخ الحكم، وتحميل المدعى عليها الصائر	عدم الجواب رغم توصلها بالاستدعاء	مقابل صفقة	حكم صادر بتاريخ 2012/06/07 في الملف عدد : 2012-13-8

حكم صادر بتاريخ 2012/06/07 في الملف عدد : 2012-13-68	مقابل صفقة	عدم الجواب رغم توصلها بالاستدعاء	93092,00 درهم عن الصفقة عدد: -LGP 092010، مع فوائد التأخير ابتداء من تاريخ: 2010-11-26
حكم صادر بتاريخ 2012/06/07 في الملف عدد : 2012/13/4	مقابل صفقة	عدم الجواب رغم توصلها بالاستدعاء	444.303.00 درهم والفوائد التأخيرية ابتداء من 2006-7-12 إلى 2011-9-20 عن الفوائد القانونية ابتداء من تاريخ الحكم مع الصائر
حكم صادر بتاريخ 2012/06/07 في الملف عدد : 2012/13/	مقابل صفقة	عدم الجواب رغم توصلها بالاستدعاء	114.000.00 درهم مع الفوائد التأخيرية من 2007-10-28 إلى 2011-9-20 والفوائد القانونية من تاريخ الحكم مع الصائر
حكم صادر بتاريخ 2012/5/31 في الملف عدد : 2010/13/96	مقابل صفقة	عدم الجواب رغم توصلها بالاستدعاء	9.330.206.55 درهم مع الفوائد القانونية من تاريخ الحكم والصائر

المصدر: تركيب شخصي، الأحكام المشار إلى مراجعها في الجدول المذكور  
غير منشورة



الملاحظ من خلال الجدول المذكور أن الوكالة القضائية لم تعمل على حماية المال العام في القضايا المذكورة، على الرغم من أنها تمثل الدولة في القضايا التي تستهدف مديونيتها، فضلاً على أن الوزارة المعنية لم تكلف نفسها عناء انتداب أحد موظفيها للدفاع عنها أمام القضاء، كما لم تنتدب أحد المحامين لتمثيلها في القضايا المذكورة وحماية مصالحها، بحيث أنها أثبتت إلا أن تستنكف عن الجواب رغم توصلها بالاستدعاء بصفة قانونية، ولم تنازع في الطلبات المقدمة في مواجهتها، مما كان نتيجة صدور أحكام قضائية ضدها من شأنها أن ترهق ميزانيتها، علماً أن القضايا التي أوردناها بالجدول المذكور هي مجرد نموذج تم انتقاؤه من قضايا كثيرة صدرت بموجبها أحكام قضائية خلال تاريخ 2012-06-07، وقد بلغ مجموع المبالغ المحكوم بها في مواجهة وزارة التجهيز والنقل بالنسبة لتلك القضايا: 10500214,90 درهم فضلاً على فوائد التأخير ومصاريف الدعاوى.

### ثانياً: تقصير الجماعات الترابية في الدفاع عن مصالحها المالية :

إن الاختصاصات المنوطة بالمجالس الجماعية ورؤسائها في مختلف الميادين ذات الارتباط بتدبير الشأن المحلي جعلتها تدخل في علاقات متعددة ومتشعبة مع الغير، سواء عن طريق تدخلها من أجل تنظيم نشاط الأفراد داخل الجماعات بواسطة مقررات فردية وتنظيمية، أو عن طريق التعامل مع الأشخاص الاعتباريين أو المعنويين بواسطة الاتفاقيات والعقود من أجل استغلال وتسيير مرافق عمومية جماعية أو أداء خدمات والقيام بأشغال لفائدة هذه الجماعات، الأمر الذي أدى إلى المس بالحقوق وتضارب مصالح أطراف العلاقة وتشعبها وهو ما نتج عنه كثرة وتنوع المنازعات أمام القضاء تكون فيها الجماعات المحلية إما طرفاً مدعياً أو طرفاً مدعى عليه، غير أن واقع تدبير هذه المنازعات كشف عن تهاون المجالس الجماعية في التعامل معها - الفقرة الأولى - مما دفع إلى إحداث

مؤسسة المساعد القضائي للجماعات المحلية، غير أن الإطار القانوني لهذه المؤسسة وكذا الممارسة العملية أثبتا عدم نجاعتها في الدفاع المصالح المالية للجماعات الترابية - الفقرة الثانية - .

### الفقرة الأولى : التهاون في تدبير المنازعات القضائية :

لما كانت المساطر القضائية لحل المنازعات تكلف الجماعات المحلية أعباء مالية، من قبيل مصاريف الدعوى وأتعاب المحامي والخبراء، فإن المشرع سن مساطر تمهيدية يتعين سلوكها قبل مقاضاة الجماعة المحلية، وذلك بهدف العمل على تسوية النزاع بشكل ودي تفاديا لعرضه على القضاء، وفي هذا الإطار تنص الفقرة الخامسة من المادة 48 من الظهير الشريف رقم : 1-02-297 الصادر في 25 رجب 1423 (3 أكتوبر 2002) بتنفيذ القانون رقم : 78-00 المتعلق بالتنظيم الجماعي<sup>132</sup> بأنه : "لا يمكن رفع أي دعوى-تتعلق بمطالبة الجماعة بأداء دين أو تعويض- تحت طائلة عدم القبول من لدن المحاكم المختصة، إلا بعد إحالة الأمر مسبقاً إلى الوالي أو العامل الذي يبت في الشكاية في أجل أقصاه ثلاثون يوماً ابتداء من تاريخ تسليم الوصل، وإذا لم يتوصل برد على شكايته في الآجال المذكورة أو إذا لم يقبل المشتكي هذا الرد، يمكنه رفع شكايته إلى وزير الداخلية الذي يبت فيها داخل أجل أقصاه ثلاثون يوماً ابتداء من تاريخ توصله بالشكاية، أو رفع الدعوى مباشرة أمام المحاكم المختصة"، علماً أن نفس المقتضى تكرر في القانون رقم : 47-96 المتعلق بتنظيم الجهات<sup>133</sup> وكذا القانون رقم : 79-00 المتعلق بتنظيم العمالات والأقاليم<sup>134</sup>.

132 - منشور بالجريدة الرسمية عدد : 50058 بتاريخ 21/11/2002.

133 - الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1-97-84 بتاريخ 2 أبريل 1997، منشور بالجريدة الرسمية عدد : 4470، بتاريخ 3 أبريل 1997.

134 - الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 01-02-269 المؤرخ في 25 رجب 1423 (13 أكتوبر 2000)، منشور بالجريدة الرسمية عدد 5058 بتاريخ 21 نونبر 2002، ص 3490.

ونشير إلى أن الإذن بالتقاضي المشار إليه في النصوص القانونية المذكورة لا يهدف فقط إلى إعلام سلطة الوصاية بموضوع القضية، وإعطاء الفرصة للرئيس لإعداد الدفوعات بشأنها، وإنما يهدف كذلك إلى منح المجالس المحلية المعنية إمكانية إيجاد الحلول الحبية للقضايا المثارة قبل عرضها على أنظار القضاء<sup>135</sup> بغية اقتصاد المصاريف التي تتطلبها المسطرة القضائية.

على الرغم من أن القضاء الإداري، وتقيداً منه بالنصوص القانونية الموماً إليه أعلاه، يعتبر استصدار الإذن بالتقاضي أو سلوك مسطرة الحصول عليه شرطاً ضرورياً لقبول الدعاوى المقدمة في مواجهة الجماعات الترابية<sup>136</sup>، فإن المجالس

135 - أنظر : الدورية رقم : 21-ق.ت.م. الصادرة عن وزير الداخلية والموجهة إلى السادة ولاة وعمال العمالات والأقاليم وعمال المقاطعات بالمملكة حول ضبط المنازعات القضائية للجماعات المحلية وهيئاتها، منشور بالدليل القانوني للجماعات المحلية، 2010 ص 462.

136 - جاء في حكم صادر عن المحكمة الإدارية بالرباط بتاريخ 14 أبريل 2012 : "لكن، حيث إن مقتضيات الفقرة الخامسة من المادة 48 من القانون رقم : 00-87 المتعلق بالميثاق الجماعي تقضي بأنه : "لا يمكن رفع أي دعوى- تتعلق بمطالبة الجماعة بأداء دين أو تعويض - تحت طائلة عدم القبول من لدن المحاكم المختصة، إلا بعد إحالة الأمر مسبقاً إلى الوالي أو العامل الذي يبت في الشكاية في أجل أقصاه ثلاثون يوماً ابتداء من تاريخ تسليم الوصل، وإذا لم يتوصل برد على شكايته في الأجل المذكورة أو إذا لم يقبل المشتكي هذا الرد، يمكنه رفع شكايته إلى وزير الداخلية الذي يبت فيها داخل أجل أقصاه ثلاثون يوماً ابتداء من تاريخ توصله بالشكاية، أو رفع الدعوى مباشرة أمام المحاكم المختصة.

وحيث لما كانت الدعوى تستهدف التصريح باستحقاق دين على جماعة ترابية، وأن المدعية لم تدل بأي بيان دال على استفادها للمسطرة الموماً إليها أعلاه، على الرغم من إنذارها من أجل ذلك، فإن الطلب يبقى حليف عدم القبول". حكم صادر في الملف عدد : 28-13-2012، غير منشور.

كما ورد في حكم آخر صادر عن نفس المحكمة : "حيث يهدف المدعون من خلال طعنهم إلى الحكم بإلغاء القرار السلبي الصادر عن والي جهة الغرب الشراردة بني احساين عامل إقليم القنيطرة في ملف التنفيذ رقم : 09-1437 المتعلق بعدم إمداد مأمور التنفيذ بالقوة العمومية لتنفيذ القرار الاستثنائي مع ترتيب الأثر القانوني على ذلك.

وحيث دفعت الجهة المطلوبة في الطعن بعدم سلوك الطاعن للمسطرة المنصوص عليها في المادة 41 من القانون رقم : 00-99 المتعلق بتنظيم العمالات والأقاليم.

وحيث صح ما أثاره الطرف المدعى عليه ذلك أن الثابت من المادة الموماً إليها أعلاه أن رفع دعوى التعويض أو الشطط في استعمال السلطة، غير دعاوى الحيازة أو الدعاوى المرفوعة لدى القضاء المستعجل، ضد العمالة أو الإقليم أو ضد قرارات جهازها التنفيذي لا تكون مقبولة إلا إذا كان = =

الجماعية وكذا سلطة الوصاية لا يراعيان الغاية التي شرع من أجلها الإجراء المذكور، بحيث أن الجماعة المحلية لا تبدي أي موقف ايجابي حين توصلها بإخبار بشأن رغبة أحد الأفراد بمقاضاتها، إذ أنها لا تبادر إلى البحث عن حل ودي للنزاع سيما في الحالات التي تكون فيها مدينة لهذا الأخير وتكون المديونية ثابتة، علماً أن سلوك المساطر القضائية بهذا الصدد سبب عليه صدور أحكام قضائية في مواجهة الجماعة المعنية بشأن أداء ذلك الدين، فضلاً على التعويض والفوائد القانونية مع تحميلها صائر الدعوى، وهي التزامات مالية كان بالإمكان تفاديها لو بادرت الجماعة المحلية إلى تسوية النزاع مع الطرف الدائن بشكل ودي.

و حينما يعرض النزاع على القضاء، فإن الممارسة العملية أثبتت أن الجماعات الترابية لا تولي أي اهتمام للاستدعاءات الموجهة إليها قصد الجواب، حيث لا يكلف مدبرو الشأن المحلي أنفسهم عناء الاستجابة لتلك الاستدعاءات، وهذا السلوك ناتج عن الاعتقاد السائد لدى هؤلاء بكون الدعوى المثارة لا تهمهم بصفة شخصية، وإنما تهم الجماعة، وأن ذمتهم المالية سوف لن تتحمل آثار الدعوى المذكورة<sup>137</sup>، علماً أن توصل الجماعة بنسخة من المقال وعدم جوابها عنه قد يعتبر إقراراً بما ورد في ذلك المقال.

---

= = المدعي قد أخبر من قبل المجلس ووجه مذكرة تتضمن موضوع وأسباب شكايته إلى وزير الداخلية أو السلطة التي فوض إليها في ذلك.

وحيث إن المدعين لم يدلوا بما يثبت استيفائهم للقواعد الإجرائية المذكورة، الأمر الذي يبقى معه الدفع المثار مؤسساً، ويتعين تبعاً لذلك القضاء بعدم قبول الطلب". حكم رقم : 297 صادر بتاريخ : 2012/01/26 في الملف عدد : 2010-5-392، غير منشور.

137 - بل في بعض الحالات نجد أن المصالح المالية للجماعة لا تتم حمايتها بالشكل المطلوب، نتيجة الخلاف الحاصل بين مدبري الشأن المحلي بدون مراعاة مبدأ الاستمرارية الذي يطبع عمل المرفق العمومي، ففي نازلة عرضت على المحكمة الإدارية بالرباط التمس أحد المدعين الحكم على الجماعة القروية سيدي الغندور في شخص رئيسها بأدائها لفائدته مبلغ الضمانة المحدد في 100.000.00 درهم، مع تعويض عن التماطل قدره 15.000.00 درهم والفوائد القانونية من تاريخ شهر يوليوز 2008 مع النفاذ المعجل والصائر، وأسس المدعي طلبه على نسخة مطابقة للأصل من اعتراف بتسليم مبلغ الضمانة صادر عن نائب رئيس الجماعة فأجابت الجماعة بأن الاعتراف المدلى به لا يعتبر حجة لأنه = =

كما أن بعض الجماعات الترابية قد تعتمد إلى الاستعانة بخدمات محامين تنقصهم التجربة والكفاءة، مما يجعلهم غير قادرين على الدفاع على المصالح المالية لموكلتهم بشكل فعال، بحيث أن بعضهم قد يكتفي بتسجيل نيابته عن الجماعة المعنية دون الإدلاء بأي جواب.

فضلا على ذلك، فإن المذكرات الدفاعية التي يتقدم بها بعض المحامون نيابة عن الجماعات الترابية يشوبها قصور بين من حيث عدم إثارتها للدفع الموضوعية الجدية التي من شأنها حماية المصالح المالية للجماعة المنوب عنها.

واعتبارا لتقصير المجالس الجماعية في الاهتمام بالدعاوى المقدمة في مواجهتها، فقد أصدرت وزارة الداخلية دورية رقم: 21-ق.ت.م.- موجهة إلى ولاية وعمال العمالات والأقاليم وعمال المقاطعات بالملكة حول ضبط المنازعات القضائية للجماعات المحلية وهيئاتها، تدعوهم من خلالها إلى تحسيس المصالح والجماعات الترابية التابعة لدائرة نفوذهم إلى اتخاذ التدابير اللازمة لتفادي تلك الاختلالات<sup>138</sup>. كما تم إحداث مؤسسة المساعد القضائي للجماعات المحلية.

**الفقرة الثانية: عدم نجاعة مؤسسة المساعد القضائي للجماعات المحلية.**

إذا كانت الغاية من إحداث مؤسسة المساعد القضائي تتمثل في مؤازرة الجماعات الترابية في الدعاوى التي تستهدف مديونيتها<sup>139</sup>، فإن الصياغة القانونية

---

= = يتعلق برئيس متتية ولايته، على الرغم من أن الوثيقة المدلى بها موقعة من قبل نائب الرئيس خلال فترة ولايته. النازلة صدر بشأنها حكم وفق الطلب، حكم رقم : 1693 صادر بتاريخ : 2012/5/3 في الملف رقم : 2012/13/17، غير منشور

138 - دورية رقم 21-ق.ت.م.- منشورة بالدليل القانوني للجماعات المحلية، مرجع سابق، ص 462.

139 - ورد في المادة 38 من الظهير الشريف رقم 1.09.02 الصادر في 22 من صفر 1430 (18 فبراير 2009) بتنفيذ القانون رقم 45.08 المتعلق بالتنظيم المالي للجماعات المحلية ومجموعاتها:

"يحدث، تحت سلطة وزير الداخلية، مساعد قضائي للجماعات المحلية يكلف بتقديم المساعدة القانونية للجماعات المحلية ومجموعاتها. ويؤهل المساعد القضائي، في هذا الصدد للتصرف لحساب الجماعات المحلية ومجموعاتها كمدع أو مدعى عليه عندما تفوضه في الدعاوى التي يكون الهدف = =

للنص المحدث لها وكذا الممارسة العملية يثيران بعض الاشكالات من شأنها أن تحول دون حماية المال العام.

فإذا كانت الجماعات الترابية تتمتع بالشخصية المعنوية التي تؤهلها لمقاضاة خصومها والدفاع عن مصالحها أمام القضاء، فإن وضع مؤسسة المساعد القضائي - المكلفة بالمساعدة القانونية للجماعات الترابية - تحت سلطة وزير الداخلية يطرح التساؤل بخصوص مدى استقلالية تلك الجماعات في ممارسة حق التقاضي؟.

كما أن تقديم المساعد القضائي للمساعدة القانونية للجماعات الترابية رهين بصدور تفويض عن الأخيرة بشأن ذلك، والحال أن الفقرة الثانية من المادة 38 من القانون المتعلق بالتنظيم المالي للجماعات المحلية ومجموعاتها توجب إدخال تلك المؤسسة في جميع الدعاوى التي تستهدف التصريح باستحقاق ديون على جماعة محلية تحت طائلة عدم قبول الدعاوى المذكورة، ذلك أن الإدخال الوجوبي للمساعد القضائي في الخصومة يقتضي عدم توقف مؤازرته للجماعة المحلية على

---

= = منها التصريح باستحقاق ديون على تلك الجماعات والمجموعات يجب إدخال المساعد القضائي في الدعوى، تحت طائلة عدم قبول المقال، كلما أقيمت دعوى قضائية بغرض التصريح باستحقاق ديون على جماعة محلية أو مجموعة.

يمكن أن تكون خدمات المساعدة المشار إليها في المادة موضوع اتفاقيات بين وزير الداخلية والجماعات المحلية ومجموعاتها. وتحدد هذه الاتفاقيات على الخصوص تحمل المصاريف القضائية وأتعاب المحامين والخبراء والمصاريف القضائية وأتعاب المحامين والخبراء والمصاريف المختلفة".

كما صدر بتاريخ 13 مارس 2009 قرار عن وزير الداخلية تحت رقم 03 قضى بإسناد مهام المساعد القضائي للجماعات المحلية إلى مدير الشؤون القانونية والدراسات والتوثيق والتعاون بالمديرية العامة للجماعات المحلية، حيث سيتولى تقديم المساعدة القانونية للجماعات المحلية ومجموعاتها والدفاع أمام المحاكم عن مصالح الجماعات التي تفوض له في القضايا التي تكون فيها مطالبة بدين وذلك وفق الاتفاقيات التي يمكن أن تبرم في هذا الإطار بين وزير الداخلية والجماعات الترابية ومجموعاتها، كما ستتولى مصلحة المنازعات التابعة لقسم المجالس المحلية بمديرية الشؤون القانونية والدراسات والتوثيق والتعاون، بمهمة كتابة المساعد القضائي للجماعات المحلية وتتبع القضايا التي تعرض عليه.

تفويض منها، بل إن الفقرة الثالثة من تلك المادة تقضي بأن خدمات المساعدة يمكن أن تكون موضوع اتفاقيات بين وزير الداخلية والجماعات المحلية.

مؤدى ذلك أن المساعد القضائي لا يمكنه النيابة عن الجماعة المحلية إلا إذا أبرمت هذه الأخيرة اتفاقية مع وزير الداخلية بشأن ذلك، وفوضت له التصرف لحسابها في الدعاوى التي تروم التصريح باستحقاق ديون عليها.

والملاحظ أن القيود المذكورة تتنافى مع قاعدة الإدخال الإلزامي للمساعد القضائي في الدعوى تحت طائلة عدم القبول، بحكم أن ترتيب الجزاء المذكور يقتضي من المشرع عدم ربط إدخال تلك المؤسسة بضرورة منحها تفويضا من قبل الجماعة المعنية، وإبرام اتفاقية مع وزير الداخلية بخصوص ذلك، فضلا على أن اعتبارات حماية المال العام، وإقرار آليات الدفاع عنه تحتم إسناد مهمة الدفاع عن المصالح المالية للجماعات الترابية إلى مؤسسة خاضعة لولاية لهذه الأخيرة.

علاوة على ما ذكر، فإن الممارسة العملية أثبتت عدم استجابة المساعد القضائي للإجراءات التي تبلغها إليه المحاكم الإدارية بشأن الطلبات التي تروم التصريح بمدىونية الجماعات الترابية بحيث لا يقدم مذكرات دفاعية بخصوصها، بل إنه كثيرا ما يرفض التوصل بالاستدعاءات الموجهة إليه، إذ يلاحظ من خلال مجموعة من الملفات أن شهادة التسليم المتعلقة به تتضمن عبارة "رفض التوصل" كما هو الشأن بالنسبة للملفين اللذين يحملان على التوالي رقم : 2012-13-28 و2011-12-495 والمفتوحين بالمحكمة الإدارية بالرباط، الأمر الذي يطرح التساؤل بخصوص مدى توفر الإرادة بشأن ضمان مساعدة قانونية فعلية للجماعات الترابية في القضايا التي تهم مصالحها المالية؟.

### الفرع الثاني : إهمال تنفيذ الأحكام القضائية :

إن امتناع الإدارة عن تنفيذ الأحكام القضائية الصادرة في مواجهتها يأخذ أشكالا متعددة بحيث قد تعلن الإدارة بشكل صريح عن إرادتها في عدم تنفيذ

الحكم، كما يستشف امتناعها من تراخيها عن التنفيذ، فضلا على أن امتناعها عن التنفيذ قد يفهم من خلال إساءة تنفيذها للحكم، أو تنفيذها له بشكل ناقص أو معيب.

بالنظر لتزايد حالات امتناع الإدارة عن تنفيذ الأحكام القضائية، فقد اهتدى القضاء الإداري إلى أعمال بعض الآليات القانونية التي من شأنها ترتيب التزامات مالية بذمة الإدارة، بهدف دفعها إلى الرضوخ لما تقضي به المقررات القضائية، ومن ضمن تلك الآليات هناك التعويض - الفقرة الأولى - والغرامة التهديدية - الفقرة الثانية - والحجز على أموالها الخاصة غير اللازمة لسيرها - الفقرة الثالثة - علما أن أعمال هذه الآليات سيسهم في هدر للمال العام.

#### الفقرة الأولى: التعويض :

إن امتناع الإدارة عن تنفيذ الأحكام الصادرة في مواجهتها يشكل في كل صورته خطأ إذا ما سبب للغير ضررا، ويتمثل خطأ الإدارة هنا في تعمدتها عدم تنفيذ الأحكام الصادرة ضدها.

وقد ورد في حكم صادر عن المحكمة الإدارية بفاس "أن خطأ المكتب الوطني للسكك الحديدية الناتج عن تأخره في تنفيذ الحكم لمدة حوالي عشر سنوات دون مبرر مقبول يعد لذلك قائما،.... وأن انتظار المدعي مدة حوالي عشر سنوات للحصول على مبلغ لتعويض المحكوم به لفائدته قد فوت عليه فرصة استثمار هذا المبلغ، ومن ثم فوت عليه كسبا محققا، الشيء الذي يكون معه الضرر المادي حاصلًا ومستمرًا طوال مدة امتناع المدعى عليه عن التنفيذ، مع الأخذ بعين الاعتبار تاريخ وقوع الحادث (سنة 1974) وما نتج عنه للمدعي من أضرار جسدية وتاريخ التنفيذ بحصوله على التعويض المحكوم به (سنة 1994)، وما يستتبع ذلك من إحساس بألم الانتظار"<sup>140</sup>.

140 - حكم المحكمة الإدارية بفاس، عدد 95/225 الصادر في 1995/10/25 في الملف، 94/85 ت - غير منشور.



وفي قرار آخر للغرفة الإدارية بالمجلس الأعلى اعتبرت بأن عدم تنفيذ حكم نهائي من طرف الصندوق الوطني للتأمين والتقاعد قضى بتحويل المبالغ المالية التي توصل بها لفائدة أصحابها هو نشاط سلبي للإدارة موجب التعويض<sup>141</sup>.

### الفقرة الثانية: الغرامة التهديدية :

تعتبر الغرامة التهديدية وسيلة غير مباشرة لتنفيذ الأحكام الإدارية الحائزة على قوة الشيء المقضي به، وهي صورة من صور التنفيذ الجبري<sup>142</sup>.

ويؤطرها الفصل 448 من قانون المسطرة المدنية الذي ورد فيه : "إذا رفض المنفذ عليه أداء التزام بعمل أو خالف التزاما بالامتناع عن عمل، أثبت عون التنفيذ ذلك في محضره، وأخبر الرئيس الذي يحكم بغرامة تهديدية ما لم يكن سبق الحكم بها".

وقد دأب القضاء الإداري على تحديد الغرامة التهديدية في مواجهة مختلف أشخاص القانون العام وفي مختلف المنازعات الإدارية، معتمدا في ذلك على الإحالة التي تضمنتها المادة 7 من القانون رقم 90/41 المحدث للمحاكم الإدارية على قانون المسطرة المدنية، وكذا صياغة الفصل 448 من القانون المذكور الذي تضمن عبارة «إذا رفض المنفذ عليه...» بشكل مطلق، إذ أنه لم يفرق بين أشخاص القانون العام وأشخاص القانون الخاص<sup>143</sup>.

141 - قرار الغرفة الإدارية، في الملف 97/490 الصادر بتاريخ : 05/01/1997 غير منشور.

142 - محمد القدوري، الغرامة التهديدية في التشريع المغربي، مجلة المحاماة، عدد 15، أبريل - ماي - يونيو 1979، ص 57.

143 - في هذا الإطار قضت محكمة النقض بما يلي : "لكن حيث إن الهدف من الحكم بالغرامة التهديدية هو إشعار المحكوم عليه بأنه قد يتعرض إلى الحكم بتعويضات عن تباطئه في تنفيذ حكم قضائي صادر ضده، عندما تتم تصفية الغرامة التهديدية إلى تعويض.

وحيث إن المشرع لم يستثن من الحكم بالغرامة التهديدية المرافق العمومية التابعة للدولة، وأن القضاء يدخل في اختصاصه وصلاحياته، كما استقر على ذلك اجتهاد الغرفة الإدارية، اللجوء إلى الغرامة التهديدية لإجبار المحكوم عليه على تنفيذ حكم صادر ضده، الشيء الذي يعني أن الحكم بها في = =

علما أن القضاء الإداري غالبا ما يحدد الغرامة التهديدية في مبلغ مالي مرتفع وذلك بقصد إجبار الإدارة على التنفيذ، الأمر الذي يؤكد أهمية الالتزامات المالية المترتبة بذمة هذه الأخيرة نتيجة عدم رضوخها للمقررات القضائية، مما يتسبب في هدر للمال العام.

### الفقرة الثالثة : الحجز في مواجهة الإدارة الممتنعة عن التنفيذ

يعتبر الحجز على الأموال صورة من صور التنفيذ الجبري المعمول بها في إطار القانون الخاص وإذا كان المبدأ العام يقضي بعدم جواز الحجز على الأموال العمومية حفاظا على مبدأ سير المرفق العمومي بانتظام واضطرادا، فإن ذلك لم

---

= = النازلة الحالية لا يتعارض مع المبادئ القانونية والفقهية، ولكن يكرس مبدأ حماية حقوق المحكوم له في مواجهة تصرفات الإدارة". قرار الغرفة الإدارية، عدد 836 بتاريخ 1999/7/1 في الملف رقم 1998/1/1331.

كما ورد في أمر استعجالي صادر عن المحكمة الإدارية بالرباط : "حيث يهدف الطلب إلى استصدار أمر بتحديد الغرامة التهديدية في مواجهة الإدارة المدعى عليها، لامتناعها غير المبرر عن تنفيذ قرار نهائي قضى بإحالة المدعية عليها لتسوية وضعيتها الإدارية من خلال إدماجها في السلم 10 وإلحاقها بالإطار المستحق.

وحيث إن الغرامة التهديدية تعتبر وسيلة لإجبار الطرف المحكوم عليه على التنفيذ، متى كان التنفيذ لصيقا بإرادة المنفذ عليه، وجائزا قانونا، دون أن تسعف في تحققة إجراءات التنفيذ الجبري الأخرى بالاعتماد على الفصل 448 من قانون المسطرة المدنية المحال عليه بمقتضى المادة 7 من القانون رقم 90-41 المحدثة بموجبه المحاكم الإدارية، والتميزة مقتضياته بمخاطبتها لكل من أشخاص القانون العام أو الخاص، وبالتالي كل طرف يعد امتناعه غير المبرر عن التنفيذ سببا كافيا لتحديد الغرامة التهديدية في موجهته، تكريسا لمبدأ سيادة القانون الذي لا قيمة له إلا باحترام أحكام القضاء ووجوب تنفيذها من طرف المسؤولين الإداريين المعنيين بشأن التنفيذ .

وحيث في نازلة الحال فإن البادي من المحضر موضوعها المنجز بتاريخ 2007/9/27 امتناع المنفذ عليها وزارة التربية الوطنية عن تنفيذ قرار قضائي حائز لقوة الشيء المقضي به بدون مبرر مقبول، مما يبرر المطالبة بتحديد الغرامة التهديدية في حقها، وبالتالي بما لنا من سلطة تقدير مبلغ الغرامة التهديدية أخذنا بعين الاعتبار طبيعة العمل محل التنفيذ، والأضرار الناتجة عن الامتناع عن التنفيذ وتعتت المنفذ عليها في التنفيذ، نرى تحديدها يوميا في مبلغ 1500 درهم على أن يكون منطلق سريانها تاريخ الامتناع عن التنفيذ بالتفصيل الوارد لاحقا في منطوق هذا الأمر " أمر استعجالي رقم : 672 صادر بتاريخ : 2011/4/27 في الملف رقم : 2011/1/664، غير منشور.

يمنع القضاء الإداري من إيجاد إمكانية لإعمال مسطرة الحجز على الأموال الخاصة للدولة<sup>144</sup>.

هكذا وفي غياب نص قانوني يعطي الحق في الحجز على أموال المؤسسات العمومية لإجبارها على التنفيذ، فإن القضاء المغربي قد أعمل آلية الحجز كوسيلة لإجبار المؤسسات العمومية والجماعات المحلية والإدارة بصفة عامة لتنفيذ الأحكام الإدارية الصادرة ضدها، وذلك بقصد مواجهة ظاهرة الامتناع عن التنفيذ مستبعدا المبررات التقليدية المتمثلة في ملاءة الذمة، والحفاظ على السير العادي للمرفق، وكون الإدارة رجل شريف يفى بالتزاماته في أسرع وقت، طالما أن الامتناع غير المبرر عن التنفيذ يخل بمصداقية تلك المبررات.

144 - أكدت الغرفة الإدارية بمحكمة النقض جواز سلوك مسطرة الحجز لدى الغير في مواجهة المؤسسات العمومية متى اعتبرت أموالا خاصة اعتمادا على الحيشة التالية :

"إن الإدارة في مجال نزع الملكية للمنفعة العامة ترصد مسبقا أموالا لتغطية التعويضات الناتجة عن نزع ملكية أرض الخواص وهي بذلك تخرج بإرادتها هذه الأموال من ذمتها لتخصيصها للتعويض عن نزع الملكية وبالتالي تضيف عليها صبغة خصوصية وتجعلها قابلة للتنفيذ عليها وأنه يحق للمنزوعة ملكيتهم القيام بتلك الإجراءات القانونية على هذه الأموال بما في ذلك مسطرة الحجز لدى الغير". قرار صادر بتاريخ 97/5/22. أشار إليه الأستاذ محمد قصري في مقالة الغرامة التهديدية والحجز في مواجهة الإدارة المنتهجة عن تنفيذ الأحكام الصادرة ضدها» المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية العدد 34، ص 31.

وتأكيدا لذلك التوجه ورد في أمر استعجالي صادر عن رئيس المحكمة الإدارية بالرباط :

"إذا كان المبدأ العام هو عدم قابلية المال العام للحجز لما يترتب على ذلك في تعطيل وظيفة النفع العام الملقاة على عاتقه، فانه استثناء من ذلك اجاز الفقه والقضاء امكانية الحجز على الأموال الخاصة للأشخاص الاعتبارية العامة، التي لا يترتب على إيقاف الحجز عليها تعطيل وظيفة النفع العام الموكولة إليها، أو عرقلة السير العادي للمرفق العام، وباعتبار ان المبلغ المحجوز حجزا تنفيذيا من المفروض رسده لأداء ديون الجماعة بما فيها الديون الناتجة عن عقد الصفقة اعلاه في اطار قواعد المحاسبة العامة، ولا دليل بالملف على عرقلة وظيفة النفع العام الملقاة على المجلس المحجوز عليه باستمرار الحجز وتنفيذه، مما تبقى معه الوسائل المثارة وسيلة للتماطل ولا تشكل الصعوبة الواقعية والقانونية المتطلبية في إيقاف التنفيذ مما يبقى الطلب حول ذلك غير مؤسس". أمر رقم 217 صادر بتاريخ: 2006/5/24 في الملف رقم: 06/185 س، غير منشور.

## خلاصة المبحث الثاني :

اعتبارا لما أوردناه بهذا المبحث، يمكن القول بأن إكراهات حماية المال العام من قبل القضاء الإداري ترتبط من جهة ببعض الأعمال القضائية التي لا تؤمن أية حماية لذلك المال، ومن جهة أخرى فإن بعض السلوكات الصادرة عن الإدارة تسهم بشكل مباشر في إهدار المال العام، بحيث يتعذر على القضاء الإداري ضمان رعاية خاصة للمال المذكور، بالنظر لطبيعة الاخلالات المنسوبة للإدارة.

بخصوص الأعمال القضائية، تبين لنا أن بعض التطبيقات القضائية المرتبطة بالصفقات العمومية قد أضفت على الصفقات الباطلة، المبرمة والمنجزة حيادا على النصوص القانونية المؤطرة لها، صبغة العمل المشروع، ورتبت على ذلك استحقاق منجز موضوع الصفقة مقابل عمله، وكأن الأمر يتعلق بعقد إداري أبرم بشكل نظامي، علما أن القواعد الإجرائية التي سنها مرسوم 5 فبراير 2007 بشأن إبرام صفقات الدولة تستهدف ترسيخ الشفافية والحفاظ على مصالح الإدارة، فضلا على الرغبة في تخليق الحياة العامة، والتقليص من امكانيات اللجوء إلى كل الممارسات المرتبطة بأفعال الغش والرشوة وتكريس مبادئ حرية الولوج إلى الطلبات العمومية والمساواة في التعامل مع المتنافسين، والشفافية في اختيار صاحب المشروع<sup>145</sup>، مما يجعل العمل القضائي المذكور يسير على نحو مخالف لما توخاه ذلك المرسوم، فضلا على أن بعض الاجتهادات القضائية كلفت عدم جواب الإدارة على الطلبات المقدمة في مواجهتها على أساس أنه إقرار من جانبها بمضمن تلك الطلبات، وقضت تبعا لذلك بتحميلها التزامات مالية لفائدة خصمها، والحال أن عدم الجواب لا يعتبر إقرار إلا إذا ثبت أن هناك إصرار على

---

145 - أنظر بيان أسباب صدور المرسوم رقم 2.06.388 الصادر في 16 محرم 1428 (5 فبراير 2007) بتحديد شروط وأشكال إبرام صفقات الدولة وكذا بعض القواعد المتعلقة بتدبيرها ومراقبتها، الواردة بالقانون المذكور المنشور بالجريدة الرسمية عدد:5518، بتاريخ فاتح ربيع الأول 1428 (19 أبريل 2007) ص 1235.

الموقف المذكور، ينضاف إلى هذه النماذج القضائية مبالغة الخبراء المتدينين من قبل القضاء الإداري في تقدير التعويضات التي ستحملها الإدارة بشكل بين.

أما إكراهات حماية المال العام من قبل القضاء الإداري والمرتبطة بسلوكيات الإدارة، فتتمثل في عدم انضباط هذه الأخيرة للقواعد القانونية حين تدبيرها للشأن العام، حيث تعمد إلى الاعتداء على الملكية الخاصة للأفراد حياداً على القانون المؤطر لنزع الملكية لأجل المنفعة العامة، فضلاً على تسببها في إلحاق الضرر بالأغيار نتيجة خرقها للقواعد القانونية، مما حصله تحمل ذمتها المالية بالتزامات مرهقة، كما أن عدم تقديرها للدعاوى المقدمة في مواجهتها، وكذا الأحكام القضائية الصادرة ضدها، يشكل أحد المثبطات التي تحول دون ضمان حماية فعالة للمال العام، بحيث إنها لا تستجيب للإجراءات القضائية الموجهة إليها، ولا تؤمن الحماية لمصالحها المالية خلال المنازعات القضائية، ذلك أن الوكالة القضائية بحكم مركزها، وقلة عدد أطرها، مقابل ارتفاع عدد القضايا المثارة ضد الأشخاص المعنوية العامة، لم تعد قادرة على تغطية الدفاع عن المصالح المالية لهذه الأخيرة في كل المنازعات، علاوة على أن المجالس الجماعية غالباً ما تعمد إلى انتداب محامين يفتقدون التجربة والكفاءة للدفاع عنها، كما أن مؤسسة المساعد القضائي للجماعات المحلية التي ظهر لها وجود على المستوى القانوني بغية مؤازرة هذه الأخيرة في القضايا التي تستهدف مديونيتها، لم يظهر لها وجود على المستوى الواقعي، كذلك فإن من شأن امتناع الإدارة عن تنفيذ المقررات القضائية أن يترتب عنه إعمال بعض الجزاءات التي تؤول إلى ترتيب التزامات مالية إضافية بذمتها، لتكون المحصلة هدر جسيم للمال العام نتيجة إخلالات بسيطة كان بالإمكان تجاوزها.

ولعل ما يجد من الإخلالات المذكورة هو تشريع نصوص قانونية بشأن المسؤولية الشخصية للعاملين في الإدارة في حالة تسببهم في هدر المال العام، وكذا تفعيل النصوص القانونية القائمة التي لها ارتباط بتلك المسؤولية.

## الرقابة المالية لوزارة المالية على المقاولات العمومية دراسة في القانون رقم 69-00

اتريدي محمد  
باحث جامعي  
كلية الحقوق أكادال الرباط

مقدمة:

تمارس وزارة المالية على المقاولات العمومية أنواعا مختلفة من الرقابة المالية، فهناك الرقابة المالية الإدارية التي تمارسها من خلال مديريةية المؤسسات العمومية والخصوصية، والرقابة المالية التي تمارسها من خلال المفتشية العامة للمالية<sup>1</sup>.

ففيما يتعلق بالنوع الأول من الرقابة المالية الذي تمارسه وزارة المالية على المقاولات العمومية، فإنه يتم من خلال مقتضيات وأحكام القانون رقم 69-00 المتعلق بالمراقبة المالية للدولة على المنشآت العمومية وهيئات أخرى<sup>2</sup>. فوزارة المالية تمارس في إطار هذا القانون أربعة أنواع من الرقابة، وتتمثل فيما يلي<sup>3</sup>:

1. رقابة قبلية: تطبق على المؤسسات العمومية التي تتوفر على نظام معلوماتي للتدبير يعطي ضمانات تمكنها من الوقاية من المخاطر الاقتصادية والمالية، وترتكز هذه المراقبة على التأكد من شرعية النفقات والمداحيل، ويمارسها وزير المالية ومراقب الدولة والخازن المكلف بالأداء؛

---

1 - سيتم الإكتفاء في هذه الدراسة بتناول الرقابة المالية التي تمارسها وزارة المالية من خلال مقتضيات القانون رقم 69-00 المتعلق بالمراقبة المالية للدولة على المنشآت العامة وهيئات أخرى.

2 - الظهير الشريف رقم 1-03-195 الصادر في 11 نونبر 2003 بتنفيذ القانون رقم 69-00، الجريدة الرسمية عدد 5170 بتاريخ 18 دجنبر 2003، ص 4240.

3 - Voir le site de Ministère des finances sur l'internet : [www.finances.org.ma](http://www.finances.org.ma).

2. رقابة مواكبة : تمارس بدون تأشيرة، وتطبق على شركات الدولة ذات المساهمة المباشرة، وعلى المؤسسات العمومية التي تتوفر على نظام تدبيري يضمن التحكم في المخاطر الاقتصادية والمالية، وتخضع لها كذلك المؤسسات التي ترتبط مع الدولة بعقود برامج. وترتكز هذه المراقبة على عملية تقييم الإنجازات الاقتصادية والمالية وتقييم النتائج وجودة التدبير، ويارسها الوزير المكلف بالمالية ومراقب الدولة ؛

3. رقابة اتفافية : وتطبق على شركات الدولة ذات المساهمة غير المباشرة، والشركات التابعة العامة، ويتولى القيام بهذه المراقبة مندوب للحكومة يتم تعيينه من طرف وزير المالية لدى هذه الشركات؛

4. رقابة تعاقدية: تطبق على المقاولات التي لها امتياز تدبير المرافق العمومية، وتحدد هذه المراقبة في عقد الإمتياز، ويتولى القيام بها مندوب للحكومة يعين لدى المقاولات ذات الإمتياز.

وتهدف هذه الرقابة المالية التي تمارسها وزارة المالية على المقاولات العمومية بمقتضى القانون 69-00 إلى ما يلي<sup>4</sup> :

- المتابعة التنظيمية لتسيير المقاولات العمومية؛
- السهر على صحة عملياتها الاقتصادية والمالية بالنظر إلى أحكام النصوص القانونية والتنظيمية والنظامية المطبقة عليها؛
- تقييم جودة تدبيرها وإنجازاتها الاقتصادية والمالية وكذا مطابقة تسييرها للمهام والأهداف المحددة لها؛
- العمل على تحسين منظومتها الإعلامية والتدبيرية؛
- جمع وتحليل المعلومات المتعلقة بمحفظة سندات الدولة وإنجازاتها الاقتصادية والمالية.

4 - المادة 2 من القانون رقم 69-00 السالف الذكر.

وبناء على هذه المعطيات، وأخذا بعين الإعتبار موضوع الدراسة الذي يحصر نطاق المراقبة المالية لوزارة المالية على المقاولات العمومية فقط، وليس على جميع المنشآت العمومية، فإنه تقرر تقسيم هذه الدراسة إلى فقرتين أساسيتين :

الفقرة الأولى، تتناول المراقبة المالية المواكبة على المقاولات العمومية؛

الفقرة الثانية، تتطرق إلى الرقابة الإتفاقية على هذه المقاولات.

الفقرة الأولى: المراقبة المواكبة :

تنص المادة 4 من القانون رقم 69-00 على أن شركات الدولة التي تملك فيها الدولة أو جماعة محلية مساهمة مباشرة، تخضع لمراقبة مواكبة، يقوم بها مراقب الدولة والوزير المكلف بالمالية. وترتكز هذه المراقبة على عملية تقييم الانجازات الاقتصادية والمالية وتقييم النتائج وجودة التدبير.

ومن أجل الإحاطة أكثر بالرقابة المواكبة، سيتم الإجابة في نقطتين عن

السؤالين التاليين :

- من هم الأشخاص المكلفون بممارسة الرقابة المواكبة؟
- وما هي أنواع المقاولات العمومية الخاضعة للرقابة المواكبة؟

أولا : الأشخاص المكلفون بممارسة الرقابة المواكبة :

تخضع شركات الدولة ذات المساهمة المباشرة، لرقابة مواكبة يعهد بممارستها إلى كل من مراقب الدولة، والوزير المكلف بالمالية. فما هي اختصاصاتها؟ وكيف يتم تعيين مراقب الدولة؟ وما هي حدود الرقابة التي يمارسها الوزير المكلف بالمالية؟



## أ- مراقب الدولة :

يشترك مراقب الدولة<sup>5</sup> في الرقابة المواكبة<sup>6</sup> الممارسة على شركات الدولة ذات المساهمة المباشرة، ويتم تعيينه وفق ما تنص عليه المادة 1 من مرسوم 19 دجنبر 2003<sup>7</sup> بقرار لوزير المالية من بين الموظفين العاملين بقطاع المالية، والمنتسبين على الأقل إلى إطار مرتب في سلم الأجور رقم 11، أو إطار معتبر في حكمه. ويزاول مراقب الدولة مهامه لدى هذه الشركات لمدة أقصاها أربع سنوات.

وما يلاحظ من خلال الرجوع إلى مقتضيات المرسوم المذكور أعلاه، وكذا القانون رقم 69-00، أنه لم يتم التنصيص على ضرورة تفرغ مراقب الدولة لممارسة مهامه الرقابية المنوطة به على أكمل وجه، لذلك غالبا ما تجده مكلفا بالإضافة إلى اختصاصه الرقابي هذا، بممارسة مهمة أخرى داخل وزارة المالية<sup>8</sup>، وهذا ما يؤدي إلى التأثير على جودة ونجاعة دوره الرقابي.

هذا إضافة إلى أنه لم يشترط في مراقب الدولة أن يتوفر فيه الجانب المعرفي الضروري لممارسة مهامه الرقابية، لذلك ونظرا لغلبة الطابع التقني على مجال الرقابة، فيجب أن تناط مهمة القيام بها إلى ذوي التكوين المتخصص والملمين

---

5 - كان يطلق عليه المراقب المالي في ظهير 14 أبريل 1960. ويمارس الاختصاصات التالية :

- التأشير على العمليات التالية: صفقات الأشغال والتموينات، الإنشاءات العقارية، الاتفاقيات المبرمة مع الغير، منح الإعانات.

- يمكنه لوجه استشاري حضور جلسات مجالس إدارة المنشأة ولجان تدير شؤونها أو تسييرها.

6 - يمارس مراقب الدولة بالإضافة إلى الرقابة المواكبة على شركات الدولة ذات المساهمة المباشرة والمؤسسات العمومية، رقابة قبلية على المؤسسات العمومية غير المؤهلة، وهي تلك المؤسسات التي لا تتوفر على الشروط المنصوص عليها في المادتين 17 و18 من القانون رقم 69-00.

7 - مرسوم رقم 2-02-121 الصادر في 19 دجنبر 2003 المتعلق بمراقبي الدولة ومندوبي الحكومة والخزنة المكلفين بالأداء لدى المنشآت العامة وهيئات أخرى، الجريدة الرسمية عدد 5174 بتاريخ 1 يناير 2004، ص 112.

8 - فمثلا تم تعيين السيد محمد العثماني مراقبا للدولة لدى الشركة الوطنية للنقل والوسائل اللوجستية لمدة أربع سنوات، الذي هو في نفس الوقت رئيس مصلحة بإحدى المصالح التابعة لوزارة المالية. مرسوم رقم 127.06.2، الجريدة الرسمية عدد 5589 بتاريخ 11 دجنبر 2008.

بكل تعقيدات هذا المجال، كما يحصل في الأجهزة الأخرى المكلفة بالرقابة المالية كالمفتشية العامة للمالية والمحاكم المالية.

ويحضر مراقب الدولة، بحسب ما تنص عليه المادة 9 من القانون رقم 69-00، بصفة استشارية جلسات مجلس الإدارة أو الجهاز التداولي، وكذا اجتماعات مختلف اللجان المحدثة تطبيقاً لأحكام النصوص التشريعية أو التنظيمية أو النظامية أو الاتفاقية المتعلقة بالهيئة الخاضعة للمراقبة. كما يعتبر عضواً رئيسياً ونشطاً داخل اللجنة الدائمة للتدقيق.

ويتمتع كذلك بحق الإطلاع الدائم على جميع المعلومات والوثائق سواء لدى الهيئة أو الشركات التابعة لها ومساهماتها. ويجوز له القيام في كل حين وبعين المكان، بجميع أعمال التحقق والمراقبة التي يراها ملائمة اعتماداً على المستندات. وله أن يطلب الإطلاع على جميع الوثائق التي يعتبرها مفيدة لمزاولة مهمته، كما هي محددة في المادة 2 من القانون 69-00 ولا سيما العقود والدفاتر والوثائق المحاسبية والسجلات والمحاضر.

ويجوز له الحصول تحت إشراف الوزير المكلف بالمالية على جميع المعلومات المفيدة لمزاولة مهمته لدى الأغيار الذين أنجزوا عمليات مع الهيئة<sup>9</sup>.

كما يجوز له كذلك أن يبدي رأيه في كل عملية تتعلق بتسيير الهيئة أثناء مزاولة مهامه وأن يبلغه كتابة إلى الوزير المكلف بالمالية أو رئيس مجلس الإدارة أو الجهاز التداولي أو إدارة الهيئة بحسب الحالة. ويجرر في شأن مهمته تقريراً سنوياً يوجهه إلى الوزير المكلف بالمالية ويعرض على مجلس الإدارة أو الجهاز التداولي<sup>10</sup>.

9 - ويتمتع مراقب الدولة في إطار ممارسته للرقابة القبلية، بالإضافة إلى ما ذكر أعلاه، بسلطة التأشير المسبق على الاقتناءات العقارية وجميع العقود أو الاتفاقيات المتعلقة بالأشغال والتوريدات والخدمات وكذا منح الإعانات المالية والهبات، وكذلك على قرارات تسيير المستخدمين بالمؤسسات التي لا تتوفر على نظام أساسي للمستخدمين مصادق عليه وفق الشروط المنصوص عليها.

10 - المادة 9 من القانون رقم 69-00. لقد توصل المجلس الأعلى للحسابات إلى أن تقارير مراقب الدولة لدى الشركة المغربية للألعاب والرياضة، لا تبلغ إلى المجلس الإداري والمدير العام للشركة، وهو ما اعتبره المجلس خرقاً لمقتضيات المادة 9 السالفة الذكر، لذلك أوصى المجلس بضرورة تبليغ تقارير مراقب الدولة إلى مجلس إدارة الشركة. أنظر التقرير السنوي للمجلس الأعلى للحسابات برسم سنة 2008.

ويتمتع مراقب الدولة كذلك باختصاصات إضافية تتجلى في تقييم مطابقة تسيير الهيئة للمهمة والأهداف المحددة لها وكذا إنجازاتها الاقتصادية والمالية. وإذا عاين مجلس الإدارة أو الجهاز التداولي أو مراقب الدولة أو لجنة التدقيق أو أي جهاز مراقبة مختص قصورا ملحوظا في تسيير الهيئة الخاضعة للمراقبة، جاز للوزير المكلف بالمالية أن يخول لمراقب الدولة بمقرر حق ممارسة تأشير مسبق على بعض القرارات المحددة ولمدة معينة قابلة للتجديد مرة واحدة أو عدة مرات إلى أن يتم تقويم الوضعية. ويرفع مراقب الدولة في هذا الشأن تقريرا معللا لمجلس الإدارة أو الجهاز التداولي قصد اتخاذ التدابير اللازمة لتقويم الوضعية<sup>11</sup>.

وتتناهى مهام مراقب الدولة مع انتدابه كمتصرف يمثل الدولة في مجالس الإدارة أو الأجهزة التداولية للشركات العمومية ذات المساهمة المباشرة. ويهدف هذا المقتضى إلى تفادي الجمع بين دور جهاز المراقبة في الشركات ذات المساهمة المباشرة الذي يرمي إلى الوقاية من المخاطر وتقييم الانجازات، ودور جهاز التدبير المتمثل في مجلس الإدارة الذي يستهدف تحسين جودة التدبير والتسيير. ويعتبر التنصيص على حالات التناهي من بين المستجدات التي جاء بها القانون 00-69 مقارنة مع ظهير 14 أبريل 1960.

ويجب على مراقب الدولة التقييد بقواعد السر المهني<sup>12</sup> فيما يتعلق بجميع المعلومات التي يطلع عليها أثناء مزاولة مهامه، ولا يجوز له الاحتجاج بالسر المهني اتجاهاً للمساعدين القضائيين العاملين في إطار مهامهم<sup>13</sup>. ويرمي هذا المقتضى إلى حماية شركات الدولة ذات المساهمة المباشرة من تسرب معلومات قد تعرقل أو تسيء إلى سيرها العادي.

11 - المادة 12 من القانون رقم 69-00.

12 - لم ينص ظهير 14 أبريل 1960 على قواعد السر المهني.

13 - المادة 21 من القانون رقم 69-00.

## ب- الوزير المكلف بالمالية.

يمارس الوزير المكلف بالمالية في إطار المراقبة المواكبة على شركات الدولة ذات المساهمة المباشرة، الموافقة المسبقة على مقررات مجلس الإدارة أو الجهاز التداولي المتعلقة بالوثائق التالية<sup>14</sup> :

- الميزانيات؛
- البيانات التوقعية لمدة متعددة السنوات؛
- تخصيص النتائج.

وما يلاحظ على هذه الموافقة المسبقة لوزير المالية، أنها انصبت على تلك الوثائق ذات الطابع الاستراتيجي بالنسبة لتدبير شركات الدولة ذات المساهمة المباشرة.

وتعفى هذه الشركات من الموافقة المسبقة لوزير المالية على الوثائق المذكورة أعلاه، وتلك المنصوص عليها في المادة 7، في حالة ارتباطها مع الدولة بعقد برنامج<sup>15</sup>، يبرم بينها كلما دعت أهمية وطبيعة نشاط هذه الهيئات إلى ذلك. وتحدد

---

14 - المادة 11 من القانون رقم 69-00. وفي إطار المراقبة القبلية يمارس وزير المالية الموافقة القبلية على الوثائق التالية :

- الميزانيات السنوية؛
- البيانات التوقعية متعددة السنوات؛
- النظام الأساسي للمستخدمين؛
- المخطط التنظيمي؛
- النظام المتعلق بالصفقات؛
- شروط إصدار الإقتراضات وشروط الالتجاء بالنسبة للقروض البنكية الأخرى (تسيقات أو كشوفات)؛

15 - يبرم هذا العقد البرنامج باسم الدولة كل من الوزير المكلف بالوصاية والوزير المكلف بالمالية من جهة، وعن شركة الدولة رئيس مجلس الإدارة أو الجهاز التداولي أو المدير إذا فوض إليه المجلس ذلك من جهة أخرى.

في هذا العقد الذي يكون متعدد السنوات، التزامات كل من الدولة والشركة المتعاقدة والأهداف التقنية والاقتصادية والمالية المحددة للهيئة ووسائل بلوغ هذه الأهداف، وكذا الإجراءات المتعلقة بمتابعة تنفيذ العقد البرنامج<sup>16</sup>.

بعد تحديد الأشخاص الذين تعهد إليهم مهمة ممارسة الرقابة المواكبة، يتم التساؤل حول أنواع أو طبيعة المقاولات العمومية الخاضعة لهذا النوع من المراقبة؟

### ثانيا: أنواع المقاولات العامة الخاضعة للرقابة المواكبة :

تنص المادة 4 من القانون 69-00 على أن شركات الدولة ذات المساهمة المباشرة تخضع لرقابة مواكبة يمارسها الوزير المكلف بالمالية ومراقب الدولة، وتعرف المادة الأولى هذا النوع من الشركات، باعتبارها تلك الشركات التي تملك فيها الدولة أو جماعة محلية مجموع رأسمالها بصفة مباشرة.

وتنص المادة 13 على أنه يجب على هذه الشركات أن تتوفر على وسائل التسيير<sup>17</sup> المحددة في المادة 17 والتي يصادق عليها بصفة صحيحة من قبل مجلس الإدارة أو الجهاز التداولي والتي تتمثل فيما يلي:

➤ نظام أساسي للمستخدمين تحدد فيه بوجه خاص الشروط المتعلقة بالتوظيف والأجور والمسار المهني لمستخدمي المؤسسة<sup>18</sup>؛

16 - المادة 18 من القانون رقم 69-00.

17 - لم يتم التنصيص على وسائل التسيير في ظهير 14 أبريل 1960. والهدف من وراء التنصيص عليها في القانون 69-00 هو الرفع من جودة النظام الإعلامي للتدبير بالمقاولات العمومية.

18 - توصل المجلس الأعلى للحسابات أثناء مراقبته للشركة المغربية للألعاب والرياضة على أنها ليس لديها نظام أساسي للمستخدمين مصادق عليه وفقا للأنظمة النموذجية المحددة من لدن وزارة المالية طبقا للمادة 17 من القانون 69-00، إضافة إلى غياب المقررات التي تحدد بوضوح مساطر التعيين في مناصب المسؤولية، وهو ما اعتبره المجلس خرقا لمقتضيات القانون السالف الذكر، والمس بمبادئ الشفافية وتكافؤ الفرص في تولي مناصب المسؤولية. أنظر تقرير المجلس الأعلى للحسابات برسم سنة 2008.

➤ مخطط تنظيمي تحدد فيه البنيات التنظيمية للتسيير والتدقيق الداخلي  
بالمؤسسة ومهامها واختصاصاتها<sup>19</sup>؛

➤ مرشد أو دليل يبين المساطر المتعلقة بتسيير البنيات والمراقبة الداخلية  
بالمؤسسة<sup>20</sup>؛

➤ نظام تحدد فيه شروط وأشكال إبرام الصفقات وكذا الإجراءات المتعلقة  
بتدبيرها ومراقبتها؛

➤ محاسبة تمكن من إعداد قوائم تركيبيية صحيحة وصادقة ومشهود  
بصحتها دون أي تحفظ مهم من لدن واحد أو أكثر من المدققين الخارجيين  
المؤهلين لمزاولة مهنة مراقب الحسابات؛

➤ مخطط لمدة متعددة السنوات يشمل فترة لا تقل عن ثلاث سنوات يتم  
تحيينه كل سنة، ويجب أن يتضمن خاصة البرامج العملية والمشاريع الاقتصادية  
والمالية عن كل نشاط وبشكل مجمع؛

➤ تقرير سنوي عن التسيير يعده مدير المؤسسة؛

ويحدد الوزير المكلف بالمالية كفيات وأشكال إعداد الوسائل المذكورة  
أعلاه.

---

19 - توصل المجلس الأعلى للحسابات أيضا على أن الشركة المغربية للألعاب والرياضة ليس لديها هذا المخطط التنظيمي، حيث أن الشركة كما جاء في تقرير المجلس لسنة 2008، لا تتوفر على هيكل تنظيمي مصادق عليه وفقا للإجراءات التي يحددها القانون 69-00، لذلك أوصى المجلس الشركة بضرورة اعتماد هيكل تنظيمي مصادق عليه طبقا للإجراءات التي يحددها وزير المالية عملا بالمقتضيات القانونية المحددة في المادة 17 كما هو مبين أعلاه.

20 - توصل المجلس الأعلى للحسابات إلى أن شركة تهيئة الرياض لا تتوفر على دليل للمساطر والإجراءات، وكذلك على نظام خاص بالرقابة الداخلية. انظر التقرير السنوي للمجلس برسم سنة 2006.

ويجب كذلك على هذه الشركات وفق ما تنص عليه مقتضيات المادة 14 إحداث لجنة دائمة للتدقيق<sup>21</sup>، والتي تتألف بالإضافة إلى مراقب الدولة من عضوين إلى أربعة أعضاء يعينهم مجلس الإدارة أو الجهاز التداولي من بين الأعضاء غير المسيرين أو ممن ينوب عنهم شخصيا لهذا الغرض.

وتؤهل لجنة التدقيق من خلال عمليات التدقيق لتقييم العمليات وجودة التنظيم ودقة وحسن تطبيق منظومة الإعلام وإنجازات الشركة. وتناط بها مهمة الأمر بعمليات التدقيق الداخلي والخارجي وأعمال التقييم التي تراها ضرورية وإنجازها على نفقة الشركة، ويجوز لها بالإضافة إلى ذلك إشراك أي خبير مستقل في أشغالها.

وتوجه لجنة التدقيق، مباشرة إلى مدير الشركة تقريرا يتضمن نتائج تدخلاتها وكذا التوصيات التي تراها مفيدة لتحسين التسيير والتحكم في المخاطر الاقتصادية والمالية للهيئة، ويعرض هذا التقرير على مجلس الإدارة أو الجهاز التداولي.

ويندرج التنصيص على لجنة دائمة للتدقيق، في إطار تفعيل المراقبة البعدية، وإعطاء سند قانوني للتدقيق بالنسبة للمقاولات العمومية.

ويجب على شركات الدولة ذات المساهمة المباشرة، لأجل تنفيذ نفقاتها ولإنجاز مواردها، ما عدا في حالة استثناء مبرر، أن تدعو إلى المنافسة قصد ضمان الشفافية في اختيارات صاحب المشروع والمساواة في الوصول إلى الطلبات العمومية التي تجربها، وكذا فعالية النفقات وتحسين مداخيلها<sup>22</sup>. وهذا يتماشى مع المبادئ الأساسية التي ينص عليها مرسوم 5 فبراير 2007 المنظم للصفقات العمومية، في احترام تام للشفافية والتنافسية.

21 - لم ينص ظهير 14 أبريل 1960 على لجنة التدقيق، فهي من مستجدات القانون 69-00.

22 - المادة 19 من القانون 69-00.

ويجب كذلك على هذه الشركات أن تبلغ إلى الوزير المكلف بالمالية خلال الستة أشهر الموالية لاختتام السنة المحاسبية الوثائق التالية<sup>23</sup> :

- القوائم التركيبية السنوية أو الحسابات السنوية؛
- التقرير السنوي عن التسيير؛
- بيان توزيع رأس مال الشركة؛
- تقرير مراقبي الحسابات أو المدققين الخارجيين بالنسبة للهيئات الخاضعة وجوبا للتدقيق؛
- الحسابات المجمعة وبيان الشركات والمساهمات إن اقتضى الحال.

كما تكون هذه الشركات ملزمة بالاستجابة لكل طلب معلومات ذات طابع تقني أو اقتصادي أو مالي صادر عن الوزير المكلف بالمالية، وذلك خلال الشهر التالي لاستلام الطلب.

ويهدف هذا المقتضى إلى إرساء سند قانوني لتبليغ المعلومات إلى وزير المالية، لأن هذا التبليغ لم يتم التنصيص عليه في ظهير 14 أبريل 1960.

وتحدد وتراجع بصفة دورية بمرسوم قائمة شركات الدولة الخاضعة للمراقبة المواكبة، وترفق بالوثائق الملحقة بمشروع القانون المالي عند عرضه على البرلمان<sup>24</sup>. وبالرجوع إلى التقرير المرفق بقانون المالية لسنة 2011 والمتعلق بالمنشآت والمقاولات العمومية، نجد أن شركات الدولة الخاضعة للمراقبة المواكبة تتمثل فيما يلي :

---

23 - المادة 20 من القانون 69-00.

24 - المادة 3 من القانون 69-00.



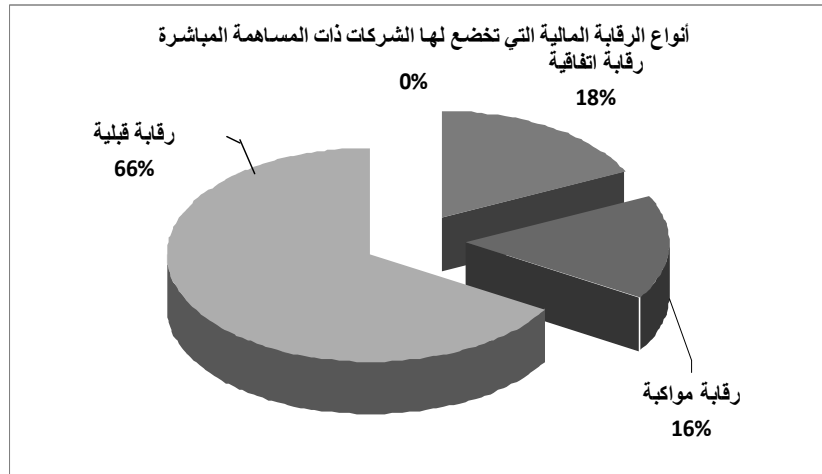
نسبة المساهمة العمومية	رمز الشركة	اسم الشركة
100%	BIOPHARMA	- شركة الإنتاج البيولوجي وأدوية الحيوانات
100%	COMAPRA	- الشركة المغربية لتسويق المنتوجات الفلاحية
100%	HAO	- مجموعة العمران للتهيئة
100%	JZN	- شركة الحديدية الوطنية للحيوانات
100%	MARCHICA MED	- شركة تنمية بحيرة مارشيكا ميد
100%	MJS	- المغربية للألعاب والرياضات
100%	SAR	- شركة تهيء وتجهيز الرياض
100%	SEFERIF	- شركة استغلال معادن الريف
100%	SGLN	- شركة تدبير اليانصيب الوطني
100%	SNRT	- الشركة الوطنية للإذاعة والتلفزة
100%	SNTL	- الشركة الوطنية للنقل والوسائل اللوجستية

100%	SODEA	- شركة التنمية الفلاحية
100%	SODEP	- شركة استغلال الموانئ
100%	SONARGES	- الشركة الوطنية لانجاز وتسيير الملاعب
100%	TELECART	- شركة الرصد البعدي للخرائطية والطبوغرافية

المصدر: تقرير المنشآت العامة المرفق بقانون المالية لسنة 2011 ص 154 بتصرف.

انطلاقاً من الجدول أعلاه، ومن المعلومات الواردة في التقرير المتعلق بالمنشآت العمومية والمرفق بقانون المالية لسنة 2011، تم التوصل إلى المعطيات التالية :

- أن عدد شركات الدولة بلغت 95 شركة؛
- أن 15 شركة خاضعة للرقابة المواكبة وتمثل نسبة 16%؛
- أن 17 شركة خاضعة للرقابة الاتفاقية وتمثل نسبة 18%؛
- أن 63 شركة خاضعة للرقابة القبليّة وتمثل نسبة 66%.



وبناء على المعطيات السابقة يمكن الخروج بالإستنتاجات التالية :

**أولاً:** أنه رغم التنصيص في المادة 4 من القانون رقم 69-00 أن شركات الدولة ذات المساهمة المباشرة، تخضع لرقابة مواكبة يمارسها الوزير المكلف بالمالية ومراقب الدولة، فإن العكس هو الحاصل، حيث أن أغلبية هذه الشركات لازالت خاضعة للرقابة القبليّة. والدليل على ذلك أن 15 شركة عمومية من أصل 95 شركة سنة 2009، هي التي تخضع فقط للرقابة المواكبة.

**ثانياً:** أن الاستمرار في إخضاع المقاولات العمومية ذات المساهمة المباشرة للرقابة القبليّة، يعاكس الفلسفة التي سعى القانون 69-00 إلى تحقيقها، وهي تخفيف المراقبة على المقاولات العمومية، من خلال استبدال المراقبة القبليّة القديمة بالرقابة البعدية التي تركز أكثر على الاقتصاد والنجاعة والفعالية في الأداء<sup>25</sup>.

**ثالثاً:** رغم أنه من بين المستجدات التي جاء بها القانون 69-00، هي ملاءمة شكل المراقبة المالية مع طبيعة المقاولات العمومية، إلا أن ما نلاحظه هو طغيان وغلبة الرقابة القبليّة على المقاولات العمومية ذات المساهمة المباشرة، وهذا يؤكد استمرار المنهجية القديمة المتبعة في الرقابة المالية على هذه المقاولات، والمبنية على رقابة المشروعية، وعدم الانتقال إلى اعتماد مقارنة جديدة عمادها رقابة بعدية مرتكزة على النتائج والنجاعة والفعالية؛

**رابعاً:** يبدو أنه من الصعب التخلي عن المراقبة القبليّة، والانتقال إلى المراقبة المواكبة، لكون هذا الانتقال يتطلب إدخال تغييرات جذرية على مستوى الهياكل والمساطر المالية والإدارية ومنظومة التدبير الإعلامي للمقاولات العمومية؛

---

25 - لقد توصلت دراسة حول "تقييم تدبير أنظمة المالية العمومية" قام بها فريق من وزارة المالية بالمغرب والبنك الدولي سنة 2007 إلى أنه بالرغم من أن إصلاح الرقابة المالية على المقاولات العمومية لسنة 2003 يساير المعايير الدولية، إلا النتائج الأولية التي تم التوصل إليها لم ترقى إلى المستوى المنشود، حيث أن عدد المقاولات العمومية التي تخضع للمراقبة المواكبة أو البعدية لازال محدوداً. أنظر :

Royaume du Maroc : « étude d'évaluation de la gestion des systèmes de finances publiques » Groupe de travail national du ministère des finances et de la privatisation au Maroc et la banque mondiale ; mars 2007.pp :84 et 94.

خامسا: أن الانتقال من رقابة قبلية إلى رقابة مواكبة ينطوي على مخاطر وصعوبات كبيرة، بسبب ضعف وهشاشة الضمانات المتعلقة بمدى التزام مديري المقاولات العمومية بمعايير جودة وفعالية التدبير المبني على النتائج، خاصة أنه رغم المراقبة القبلية المتشددة فإنها لم تضع حدا للإختلالات والانزلاقات وسوء التسيير، وتبعاً لذلك فقد تؤدي المراقبة المواكبة أحيانا إلى تنامي هذه الظواهر.

#### الفقرة الثانية: المراقبة الاتفاقية :

تنص المادة 5 من القانون رقم 69-00 على أن شركات الدولة التي لا تملك فيها الدولة أو جماعة محلية مساهمة مباشرة، وكذا الشركات التابعة العامة، تخضع للمراقبة بمقتضى اتفاقية، يمارسها مندوب للحكومة.

ومن أجل الإحاطة أكثر بالرقابة الاتفاقية، سيتم الإجابة في محورين عن السؤالين التاليين :

● من الأشخاص المكلفون بممارسة الرقابة الاتفاقية؟

● وما هي أنواع المقاولات العمومية الخاضعة للرقابة بمقتضى اتفاقية؟

أولا: الأشخاص المكلفون بممارسة الرقابة الاتفاقية.

يعتبر مندوب الحكومة، الشخص الوحيد المكلف بممارسة الرقابة الاتفاقية على المقاولات العمومية وفقا لمقتضيات الباب الخامس من القانون رقم 69-00، فكيف يتم تعيين مندوب الحكومة؟ وما هي اختصاصاته الرقابية؟

يتم تعيين مندوب الحكومة<sup>26</sup> وفق ما تنص عليه المادة 1 من مرسوم 19 دجنبر 2003<sup>27</sup> بقرار لوزير المالية من بين الموظفين العاملين بقطاع المالية، والمنتمين

26 - لم يتم التنصيب على مندوب الحكومة في ظهير 14 أبريل 1960.

27 - مرسوم رقم 121-02-2 الصادر في 19 دجنبر 2003 المتعلق بمراقبي الدولة ومندوبي الحكومة والخزنة المكلفين بالأداء لدى المنشآت العامة وهيئات أخرى، الجريدة الرسمية عدد 5174 بتاريخ 1 يناير 2004، ص 112.

على الأقل إلى إطار مرتب في سلم الأجور رقم 11، أو إطار معتبر في حكمه<sup>28</sup>. ويزاول مندوب الحكومة مهامه لدى المقاولات العمومية الخاضعة للمراقبة الاتفاقية لمدة أقصاها أربع سنوات. وتضع هذه المقاولات حسب المادة 3 من المرسوم رهن إشارة مندوب الحكومة الوسائل البشرية والمادية التي يعتبرها الوزير المكلف بالمالية ضرورية للقيام بمهامه.

وطبقا للمادة 16 من القانون رقم 69-00، فإن مندوب الحكومة يمارس جميع الاختصاصات المنصوص عليها في الفقرات 1 و2 و3 و6 من المادة 9 من نفس القانون، والتي تتمثل فيما يلي:

➤ يحضر مندوب الحكومة بصفة استشارية جلسات مجلس الإدارة أو الجهاز التداولي، وكذا اجتماعات مختلف اللجان المحدثة تطبيقا لأحكام النصوص التشريعية أو التنظيمية أو النظامية أو الاتفاقية المتعلقة بالهيئة الخاضعة للمراقبة الاتفاقية.

➤ ويتمتع كذلك بحق الإطلاع الدائم على جميع المعلومات والوثائق سواء لدى الهيئة أو الشركات التابعة لها ومساهماتها. ويجوز له القيام في كل حين وبعين المكان، بجميع أعمال التحقق والمراقبة التي يراها ملائمة اعتمادا على المستندات. وله أن يطلب الإطلاع على جميع الوثائق التي يعتبرها مفيدة لمزاولة مهمته، كما هي محددة في المادة 2 من القانون 69-00 ولا سيما العقود والدفاتر والوثائق المحاسبية والسجلات والمحاضر.

➤ ويجوز له الحصول تحت إشراف الوزير المكلف بالمالية على جميع المعلومات المفيدة لمزاولة مهمته لدى الأغيار الذين أنجزوا عمليات مع الهيئة.

---

28 - نفس الملاحظة المسجلة بالنسبة لمراقب الدولة، والمتعلقة بعدم التنصيص على ضرورة تفرغ الشخص المكلف بالرقابة المالية، تصدق على مندوب الحكومة. فمثلا تم تعيين السيد عبد العزيز خاوا مندوبا للحكومة لدى القرض الشعبي للمغرب لمدة أربع سنوات، والذي يشغل في نفس الوقت منصب المفتش الرئيسي بإحدى المصالح التابعة لوزارة المالية. مرسوم رقم 126.07.2، الجريدة الرسمية عدد 5588 بتاريخ 10 دجنبر 2007.

➤ كما يجوز له كذلك أن يبدي رأيه في كل عملية تتعلق بتسيير الهيئة أثناء مزاولة مهامه وأن يبلغه كتابة إلى الوزير المكلف بالمالية أو رئيس مجلس الإدارة أو الجهاز التداولي أو إدارة الهيئة بحسب الحالة. ويجزر في شأن مهمته تقريراً سنوياً يوجهه إلى الوزير المكلف بالمالية ويعرض على مجلس الإدارة أو الجهاز التداولي.

ويعد مندوب الحكومة تقريراً سنوياً عن حالة تنفيذ الاتفاقية المشار إليها في المادة 15 من القانون 69-00، ويوجهه إلى الوزير المكلف بالمالية ويعرض على مجلس الإدارة أو الجهاز التداولي.

وتتلقى مهام مندوب الحكومة مع انتدابه كمتصرف يمثل الدولة في مجالس الإدارة أو الأجهزة التداولية للمقاولات العمومية الخاضعة للرقابة الاتفاقية. ويجب عليه التقيد بقواعد السر المهني فيما يتعلق بجميع المعلومات التي يطلع عليها أثناء مزاولة مهامه، ولا يجوز له الاحتجاج بالسر المهني اتجاه المساعدين القضائيين العاملين في إطار مهامهم<sup>29</sup>.

### ثانياً: أنواع المقاولات العامة الخاضعة للرقابة الاتفاقية :

تنص المادة 15 من القانون 69-00 على أنه يمكن<sup>30</sup> أن تخضع للمراقبة بمقتضى اتفاقية:

- الشركات التابعة العامة<sup>31</sup> التي تملك فيها مباشرة الدولة أو جماعة محلية أغلبية رأس المال من خلال اتفاقية مراقبة مبرمة مع الدولة ومعهود بمتابعتها إلى مندوب للحكومة يعين لدى الشركة التابعة العامة؛

29 - المادة 21 من القانون رقم 69-00.

30 - ما يلاحظ على صياغة المادة 15 بأنها بدأت بكلمة "يمكن"، هل هذا يعني بأن شركات الدولة ذات المساهمة غير المباشرة وكذا الشركات التابعة العامة يمكن أن تخضع لنوع آخر من المراقبة غير الرقابة الاتفاقية بحسب اختيارها.

31 - تعرف المادة الأولى من القانون رقم 69-00 الشركات التابعة العامة باعتبارها "تلك الشركات التي تملك، الدولة أو الجماعات المحلية أو المؤسسات العمومية، أكثر من نصف رأسها".

• الشركات التابعة العامة غير المشار إليها أعلاه، وشركات الدولة<sup>32</sup> التي لا تملك فيها الدولة أو جماعة محلية مساهمة مباشرة من خلال اتفاقية مراقبة مبرمة مع المقاول الأم<sup>33</sup> ومعهود بمتابعتها إلى مندوب الحكومة المعين لدى الشركة التابعة العامة أو شركة الدولة.

وتشترط المادة 15 في الاتفاقية المبرمة بين المقاول الأم وكل من شركات الدولة والشركات التابعة العامة، أن تصادق عليها مجالس إدارتها أو أجهزتها التداولية، وأن تحدد فيها طريقة المراقبة التي يجب على المقاول الأم أن تمارسها على الشركات التابعة العامة وشركات الدولة.

ويجب أن تنص اتفاقية المراقبة على التزامات شركة الدولة أو الشركة التابعة العامة المتعاقدة، خاصة المقررات الواجب الحصول في شأنها على الترخيص المسبق من مجلس إدارتها أو مجلس إدارة المقاول الأم واللجان المتعين إحداثها لدى مجلس إدارتها والمساطر المتعلقة بالمراقبة الداخلية الواجب اعتمادها وكذا المعلومات المطلوب تبليغها إلى المقاول الأم<sup>34</sup>.

ويجب على شركات الدولة والشركات التابعة العامة، أن تبلغ إلى الوزير المكلف بالمالية الوثائق التالية خلال الستة أشهر الموالية لاختتام السنة المحاسبية<sup>35</sup>:

➤ القوائم التركيبية السنوية أو الحسابات السنوية؛

➤ التقرير السنوي عن التسيير؛

32 - يقصد بشركات الدولة ذات المساهمة غير المباشرة: "تلك الشركات التي لا تملك فيها الدولة أو جماعة محلية مجموع الأسهم بصفة مباشرة".

33 - يقصد بالمقاول الأم: "تلك المقاول التي تملك أعلى نسبة مئوية في رأس المال العام في شركة الدولة أو الشركة التابعة العامة".

34 - المادة 15 من القانون رقم 69-00.

35 - المادة 20 من القانون رقم 69-00.

➤ بيان رأس مال الشركة بالنسبة للشركات التابعة العامة وشركات الدولة؛

➤ تقرير مراقبي الحسابات أو المدققين الخارجيين بالنسبة إلى الهيئات الخاضعة وجوبا للتدقيق؛

➤ الحسابات المجمعة وبيان الشركات التابعة والمساهمات إن اقتضى الحال بالنسبة إلى شركات الدولة والشركات التابعة العامة؛

➤ الاستجابة لكل طلب معلومات ذات طابع تقني أو اقتصادي أو مالي صادر عن الوزير المكلف بالمالية وذلك خلال الشهر التالي لاستلام الطلب.

وتحدد وتراجع بصفة دورية بمرسوم قائمة شركات الدولة الخاضعة للمراقبة الاتفاقية، وترفق بالوثائق الملحقة بمشروع القانون المالي عند عرضه على البرلمان<sup>36</sup>. وبالرجوع إلى التقرير المرفق بقانون المالية لسنة 2011 والمتعلق بالمنشآت والمقاولات العمومية، نجد أن شركات الدولة الخاضعة للمراقبة الاتفاقية تتمثل فيما يلي :

---

36 - المادة 3 من القانون 69-00.



❖ شركات الدولة ذات المساهمة غير المباشرة :

نسبة المساهمة العمومية	رمز الشركة	اسم شركة الدولة
100%	ADER	- وكالة التخفيض من الكثافة وإنقاذ المدينة القديمة لفاس
100%	CASA TRANSPORTS	- شركة الدار البيضاء للنقل
100%	STRS	- شركة ترامواي الرباط سلا
100%	SAO AGADIR	- شركة العمران لتهيئة أكادير
100%	SAO ALBOUGHAZ	- شركة العمران لتهيئة البوغاز
100%	SAO ALJANOUB	- شركة العمران لتهيئة الجنوب
100%	SAO BENI MELAL	- شركة العمران لتهيئة بني ملال
100%	SAO CASA	- شركة العمران لتهيئة الدار البيضاء
100%	SAO FES	- شركة العمران لتهيئة فاس

100%	SAO LAKHIYATA	- شركة العمران لتهيئة ساحل لخياطة
100%	SAO MARAKECH	- شركة العمران لتهيئة مراكش
100%	SAO MEKNES	- شركة العمران لتهيئة مكناس
100%	SAO MELLOUSSA	- شركة العمران لتهيئة ملوسة
100%	SAO OUJDA	- شركة العمران لتهيئة وجدة
100%	SAO RABAT	- شركة العمران لتهيئة الرباط
100%	SAO TAMANSOURT	- شركة العمران لتهيئة تامنصورت
100%	SAO TAMESNA	- شركة العمران لتهيئة تامسنا

المصدر: تقرير المنشآت العامة المرفق بقانون المالية لسنة 2011 ص 155 بتصريف

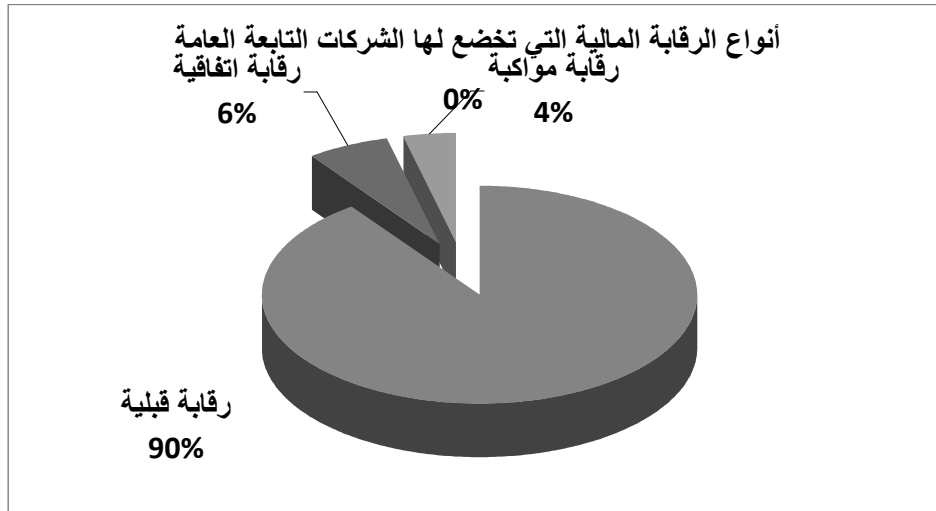
❖ الشركات التابعة العامة :

نسبة المساهمة العمومية	رمز الشركة	اسم الشركة التابعة العامة
98.02%	ADM	- الشركة الوطنية للطرق السيارة
93.35%	CASA AMENAGEMENT	- شركة الدار البيضاء للتهيئة
89.28%	IDMAJ SAKAN	- شركة إدماج سكن
96.87%	OCP .S.A	- المجمع الشريف للفوسفات
96.12%	RAM	- الشركة الوطنية للنقل الجوي - الخطوط الملكية المغربية
71.72%	SOREAD	- شركة الانجازات السمعية البصرية
99.75%	SOREC	- الشركة الملكية لتشجيع الفرس
75.75%	SOSIPO	- شركة المخازن المينائية

المصدر: تقرير المنشآت العامة المرفق بقانون المالية لسنة 2011 ص 155 بتصرف.

انطلاقاً من الجدول الأخير المتعلق بالشركات التابعة العامة، وتقرير المنشآت العامة المرفق بالقانون المالي لسنة 2011، تم التوصل إلى المعطيات والإحصائيات التالية:

- عدد شركات الدولة بلغت 128 شركة؛
- 5 شركات خاضعة للرقابة المواكبة وتمثل نسبة 4%.
- 8 شركات خاضعة للرقابة الاتفاقية وتمثل نسبة 6%.
- 115 شركة خاضعة للرقابة القبليّة وتمثل نسبة 90%.



ختم: من خلال قراءة الجدولين والإحصائيات الواردة في التقرير المذكور أعلاه، يمكن الخروج بالملاحظات التالية:

الملاحظة الأولى: بالنسبة لشركات الدولة ذات المساهمة غير المباشرة، يلاحظ بأن أغليتها خاضعة للرقابة القبليّة، حيث أن 17 شركة فقط من أصل 95 سنة 2009 هي التي تخضع للرقابة الاتفاقية<sup>37</sup>، وهذا يتناقض مع ما تنص عليه مقتضيات المادة 15 من القانون رقم 69-00.

37 - أنظر الفقرة المتعلقة بشركات الدولة ذات المساهمة المباشرة.

**الملاحظة الثانية:** فيما يخص الشركات التابعة العامة، نفس الملاحظة السابقة تنطبق عليها، ذلك أن 8 شركات من أصل 128 سنة 2009 هي التي تخضع فقط للرقابة الاتفاقية، فيما يتوزع الباقي بين الخضوع للرقابة القبلية (115 شركة) والرقابة المواكبة (5 شركات).

**الملاحظة الثالثة:** السؤال الذي يطرح في هذا الإطار هو: هل إخضاع كل من شركات الدولة والشركات التابعة العامة، للرقابة القبلية عوض الرقابة الاتفاقية المنصوص عليها في المادة 15 من القانون 69-00، يرجع إلى الصياغة التي تبدأ بها هذه المادة، حيث وردت على الشكل التالي: "يمكن أن تخضع للمراقبة بمقتضى اتفاقية....."، وهو ما يعطي لوزارة المالية حرية اختيار طبيعة وشكل الرقابة التي يجب أن تخضع لها هذه الشركات. أم أن ذلك راجع إلى صعوبات وإكراهات في الميدان تحول دون تفعيل هذا النوع من المراقبة؟ وقد نتج عن هذه الصياغة التي جاءت بها المادة 5 إبقاء بعض الشركات التابعة العامة بدون مراقبة.

فعلا سبيل المثال، رغم تبني القانون رقم 69-00 منذ سنة 2003، فإن المجلس الأعلى للحسابات توصل في تقريره لسنة 2007، إلى أن وزارة المالية لم تحسم بعد في شكل وطبيعة المراقبة المالية المطبقة على الشركة الوطنية للطرق السيارة، ذلك أنه ليس واضحاً بعد هل الشركة خاضعة للرقابة المواكبة أم للرقابة بمقتضى اتفاقية أو المراقبة التعاقدية. وهناك خلاف بين وزارة المالية والشركة حول هذا الموضوع:

• فالشركة تعتبر بأنها يجب أن تخضع للرقابة التعاقدية باعتبارها مقولة عمومية ذات امتياز مرفق عمومي، تطبيقاً لمقتضيات المادة 6 من القانون رقم 69-00 التي لها طابع إلزامي<sup>38</sup>؛

38 - تقرير المجلس الأعلى للحسابات برسم سنة 2007، ص 28.

• أما وزارة المالية فترى العكس، فهي تعتبر الشركة الوطنية للطرق السيارة بالمغرب شركة تابعة عامة، أي كفرض عمومي وليس كشركة ذات امتياز، وبالتالي فهي يجب أن تخضع للرقابة الإتفاقية تطبيقاً لأحكام المادة 5 من القانون رقم 69-00<sup>39</sup>.

إن هذا الخلاف الذي وقع بين وزارة المالية والشركة الوطنية للطرق السيارة بالمغرب، يرجع إلى:

أولاً اختلاف في تكييف طبيعة الشركة: هل هي شركة ذات امتياز مرفق عمومي؟ أم شركة تابعة عامة؟ وقد نتج عن هذا الإختلاف في التكييف بالتبعية اختلاف في شكل الرقابة الذي يجب أن تخضع لها الشركة.

وثانياً إلى الصيغة التي جاءت بها المادة 5 والتي تركت الباب مفتوحاً أمام قراءات متعددة، وهو الأمر الذي كان يجب تفاديه بإعادة صياغة هذه المادة من خلال حذف عبارة "يمكن" التي تبتدئ بها المادة، والتي تفيد الإختيار وليس الإلزام.

وتجدر الإشارة، إلى أن القانون رقم 69-00 لم يحدد أيضاً شكل وطبيعة الرقابة المالية التي يجب أن تخضع لها الشركات المختلطة، إلا أن المادة 20 التي تحدد التزامات المقاولات العمومية اتجاه الوزير المكلف بالمالية، تنص على أن الشركات المختلطة<sup>40</sup> ملزمة بأن توجه إلى هذا الأخير خلال الستة أشهر الموالية لاختتام السنة المحاسبية الوثائق التالية:

#### ➤ القوائم التركيبية السنوية؛

39 - تقرير المجلس الأعلى للحسابات برسم سنة 2007، ص 33.

40 - تعرف المادة الأولى من القانون رقم 69-00 الشركات المختلطة بأنها تلك "الشركات التي تملك فيها الدولة أو الجماعات المحلية أو المؤسسات العمومية 50% من أسماؤها على الأكثر".

➤ بيان الشركات التابعة والمساهمات؛

➤ بيان توزيع رأس مال الشركة.

ويمارس الوزير المكلف بالمالية جميع الحقوق والسلط الراجعة إلى الدولة  
بصفتها مساهمة في الشركات المختلطة الخاضعة للمراقبة المالية.

## استراتيجيات مواجهة الفساد المالي والإداري

ذ. نور طاهر الأقرع

باحث جامعي

سلك الدكتوراه

كلية الحقوق - جامعة عبد الملك السعدي

### مقدمة :

إن الفساد لا يخص مجتمعا بعينه أو دولة بذاتها، وإنما هو ظاهرة عالمية تشكو منها كل الدول، لما له من خطر على الأمن الاجتماعي والنمو الاقتصادي والأداء المالي والإداري، ومن هنا حازت هذه الظاهرة على اهتمام كافة المجتمعات والدول وتعالق النداءات إلى إدانتها والحد من انتشارها ووضع الصيغ الملائمة لذلك.

وتعني كلمة الفساد "سوء استخدام أو استعمال المنصب أو السلطة للحصول على أو إعطاء ميزة من أجل تحقيق مكسب مادي أو قوة أو نفوذ على حساب الآخرين<sup>1</sup>.

وإن للفساد المالي والإداري مفهوم واسع لا يمكن أن يحويه تعريف مانع وجامع له، ولذلك ينظر إلى الفساد من خلال المفهوم الواسع، وهو "الخلل بشرف الوظيفة ومهنتها وبالقيم والمعتقدات التي يؤمن بها الشخص"<sup>2</sup>.

وقد يتضمن مصطلح الفساد الإداري محاور عديدة :

---

1 - سليمان، محمد مصطفى، حوكمة الشركات ومعالجة الفساد المالي والإداري، دار نشر الثقافة، ط1، الاسكندرية، 2006، ص32.

2 - عبد العزيز، عمار، الفساد الإداري وطرق معالجته، بحث منشور، كلية العلوم السياسية، جامعة النهدين، 2002، ص7.



1. الفساد السياسي ويتمثل بالانحراف عن النهج المحدد لأدبيات التكتل أو الحزب أو المنظمة السياسية نتيجة الشعور بالأزلية أو كونه الأوحد أو الأعظم أو المنظر، أو بيع المبادئ الموضوعية في أدبيات المنظمة للتكتل الدولية أو الإقليمية القومية لسبب أو أكثر كالحيانة والتواطؤ والتغافل والإذعان والجهل والضغط وغيرها.

2. الفساد الإداري ويتعلق بمظاهر الفساد والانحراف الإداري أو الوظيفي من خلال المنظمة والتي تصدر من الموظف العام أثناء تأدية العمل بمخالفة التشريع القانوني وضوابط القيم الفردية، أي استغلال موظفي الدولة لمواقعهم وصلاحياتهم للحصول على مكاسب ومنافع بطرق غير مشروعة.

3. الفساد المالي ومظاهره، الانحرافات المالية ومخالفة الأحكام والقواعد المعتمدة حالياً في تنظيمات الدولة (إدارياً) ومؤسساتها مع مخالفة ضوابط وتعليمات الرقابة المالية .

4. الفساد الأخلاقي ويتمثل بالانحرافات الأخلاقية وسلوك الفرد وتصرفاته غير المنضبطة بدين أو تقاليد أو عرف اجتماعي مقبول.

أما فيما يخص موضوع (الفساد المالي والإداري) فقد وردت تعريفات عدة منها :

فمنظمة الشفافية العالمية عرفته بأنه (إساءة استخدام السلطة العامة لتحقيق كسب خاص)<sup>3</sup>، وعند صندوق النقد الدولي (IMF) فهو (علاقة الأيدي الطويلة المعتمدة التي تهدف إلى إستحصال الفوائد من هذا السلوك لشخص واحد أو مجموعة ذات علاقة بين الأفراد)<sup>4</sup>.

3 - تقرير منظمة الشفافية العالمية، موقع الكتروني <http://www.transparency.org>

4 - صندوق النقد الدولي، موقع الكتروني <http://www.imf.org/external/arabic>

ويقصد بالفساد المالي والإداري أيضاً وجود الخلل في الأداء نتيجة الخطأ والنسيان وإتباع الشهوات والزلل والانحراف عن الطريق المستقيم، ويذكر بحر في مقال ( الفساد الإداري والمالي 1) أن الفساد هو: "سوء استغلال السلطة العامة لتحقيق مكاسب خاصة".

كما ويذكر أن الفساد المالي والإداري يحتوي على قدر من الانحراف المتعمد في تنفيذ العمل المالي والإداري المناط بالشخص، غير أن ثمة انحرافاً مالياً وإدارياً يتجاوز فيه الموظف القانون وسلطاته الممنوحة دون قصد سيء بسبب الإهمال واللامبالاة، وهذا الانحراف لا يرقى إلى مستوى الفساد المالي والإداري لكنه انحراف يعاقب عليه القانون وقد يؤدي في النهاية إذا لم يعالج إلى فساد مالي وإداري<sup>5</sup>.

وحسب التقرير الأول للجنة الشفافية والنزاهة لسنة 2000 تم تعريف الفساد المالي والإداري بأنه إساءة استغلال السلطة المرتبطة بمنصب معين بهدف تحقيق مصالح شخصية على حساب المصالح العامة ومنه "إصدار قرارات لتحقيق مصالح شخصية، التريب"، كما أنه "السلوك البيروقراطي المنحرف الذي يستهدف تحقيق منافع ذاتية بطريقة غير شرعية وبدون وجه حق"<sup>6</sup>.

#### الفقرة الأولى: أنواع الفساد المالي والإداري:

##### أولاً: أنواع الفساد من حيث الموضوع:

##### 1- إساءة استغلال السلطة.

- على المستوى العام: كأن تصدر القرارات لصالح فئة معينة من المجتمع وليست للصالح العام.

- على المستوى الشخصي: لتحقيق منفعة شخصية دون وجه حق.

5- بحر، يوسف، ورقة بحثية حول "الفساد الإداري ومعالجته من منظور إسلامي" 1999، ص 5.

6- التقرير الأول للجنة النزاهة والشفافية - وزارة الدولة للتنمية الإدارية، الاصدار 17، 2007، جمهورية مصر العربية، ص 7.

- 2- عدم الشفافية في الإعلان عن ترسية العقود الحكومية.
- 3- الربح غير المشروع سواء كان:
  - إعطاء الحق لغير صاحبه أو مخالفة القوانين واللوائح وإعطاء شخص ما ليس حقه.
  - استغلال دورات العمل وتعطيل مصالح الأشخاص للضغط عليهم لسداد مبالغ زائدة عن المقرر لإنهاء أعمالهم .
- 4- الإهمال وعدم المبالاة وعدم المحافظة على الملكية العامة وسوء إدارة موارد الدولة<sup>7</sup>.

ويقسم الشميمري الفساد الإداري إلى أربع مجموعات، وهي:

1. الانحرافات التنظيمية، ويقصد بها تلك المخالفات التي تصدر عن الموظف في أثناء تأديته لمهام وظيفته والتي تتعلق بصفة أساسية بالعمل، ومن أهمها:

- عدم احترام العمل، ومن صور ذلك: التأخر في الحضور صباحاً - الخروج في وقت مبكر عن وقت الدوام الرسمي - النظر إلى الزمن المتبقي من العمل بدون النظر إلى مقدار إنتاجيته - قراءة الجرائد واستقبال الزوار - التنقل من مكتب إلى آخر .
- امتناع الموظف عن أداء العمل المطلوب منه، ومن صور ذلك: رفض الموظف أداء العمل المكلف به - عدم القيام بالعمل على الوجه الصحيح - التأخير في أداء العمل.
- التراخي، ومن صور ذلك: الكسل - الرغبة في الحصول على أكبر اجر مقابل أقل جهد - تنفيذ الحد الأدنى من العمل.

---

7 - التقرير الأول للجنة النزاهة والشفافية، مرجع سابق، ص 7.

- عدم الالتزام بأوامر وتعليمات الرؤساء، ومن صور ذلك: العدوانية نحو الرئيس - عدم إطاعة أوامر الرئيس - البحث عن المنافذ والأعذار لعدم تنفيذ أوامر الرئيس .
- السلبية، ومن صور ذلك : اللامبالاة - دم إبداء الرأي - عدم الميل إلى التجديد والتطوير والابتكار - العزوف عن المشاركة في اتخاذ القرارات - الانعزالية - عدم الرغبة في التعاون - عدم تشجيع العمل الجماعي - تجنب الاتصال بالأفراد.
- عدم تحمل المسؤولية، ومن صور ذلك : تحويل الأوراق من مستوى إداري إلى آخر - التهرب من الإمضاءات والتوقعات لعدم تحمل المسؤولية.
- إفشاء أسرار العمل.

2. الانحرافات السلوكية، ويقصد بها تلك المخالفات الإدارية التي يرتكبها الموظف وتتعلق بمسلكه الشخصي وتصرفه، ومن أهمها :

- عدم المحافظة على كرامة الوظيفة، ومن صور ذلك : ارتكاب الموظف لفعال مخل بالحياء في العمل كاستعمال المخدرات أو التورط في جرائم أخلاقية.
- سوء استعمال السلطة، ومن صور ذلك : كتقديم الخدمات الشخصية وتسهيل الأمور وتجاوز اعتبارات العدالة الموضوعية في منح أقارب أو معارف المسؤولين ما يطلب منهم.
- المحسوبية، ويترتب على انتشار ظاهرة المحسوبية شغل الوظائف العامة بأشخاص غير مؤهلين مما يؤثر على انخفاض كفاءة الإدارة في تقديم الخدمات وزيادة الإنتاج.

• الوساطة، فيستعمل بعض الموظفين الوساطة شكلا من أشكال تبادل المصالح .

3. الانحرافات المالية، ويقصد بها المخالفات المالية والإدارية التي تتصل بسير العمل المنوط بالموظف، وتتمثل هذه المخالفات فيما يلي :

- مخالفة القواعد والأحكام المالية المنصوص عليها داخل المنظمة .
- فرض المغارم، وتعني قيام الموظف بتسخير سلطة وظيفته للانتفاع من الأعمال الموكلة إليه في فرض الإتاوة على بعض الأشخاص أو استخدام القوة البشرية الحكومية من العمال والموظفين في الأمور الشخصية في غير الأعمال الرسمية المخصصة لهم .
- الإسراف في استخدام المال العام، ومن صورته : تبديد الأموال العامة في الإنفاق على الأبنية والأثاث - المبالغة في استخدام المقتنيات العامة في الأمور الشخصية - إقامة الحفلات والدعايات ببذخ على الدعاية والإعلان والنشر في الصحف والمجلات في مناسبات التهاني والتعازي والتأييد والتوديع.

4. الانحرافات الجنائية، ومن أكثرها ما يلي :

- الرشوة .
- اختلاس المال العام .
- التزوير<sup>8</sup> .

---

8 - الشميمري، أحمد بن عبد الرحمن، "مظاهر الانحراف الوظيفي"، مجلة التدريب والتقنية، ع 57، 1424هـ، ص 26-28.

## ثانياً : أنواع الفساد من حيث الحجم :

### 1. الفساد الصغير (Minor Corruption)

وهو الفساد الذي يمارس من فرد واحد دون تنسيق مع الآخرين لذا نراه ينتشر بين صغار الموظفين عن طريق استلام رشاوى من الآخرين.

### 2. الفساد الكبير (Gross Corruption)

والذي يقوم به كبار المسؤولين والموظفين لتحقيق مصالح مادية أو اجتماعية كبيرة وهو أهم واشمل واطر لتكليفه الدولة بمبالغ ضخمة<sup>9</sup>.

## ثالثاً : أنواع الفساد من ناحية الانتشار :

1. فساد دولي : وهذا النوع من الفساد يأخذ مدى واسعاً عالمياً يعبر حدود الدول وحتى القارات ضمن ما يطلق عليها (بالعولمة) بفتح الحدود والمعابر بين البلاد وتحت مظلة ونظام الاقتصاد الحر .

ترتبط المؤسسات الاقتصادية للدولة داخل وخارج البلد بالكيان السياسي أو قيادته لتمرير منافع اقتصادية نفعية يصعب الفصل بينهما لهذا يكون هذا الفساد أخطوبطياً يلف كيانات واقتصاديات على مدى واسع ويعتبر الأخطر نوعاً.

2. فساد محلي : وهو الذي ينتشر داخل البلد الواحد في منشأته الاقتصادية وضمن المناصب الصغيرة ومن الذين لا ارتباط لهم خارج الحدود (مع شركات أو كيانات كبرى أو عالمية)<sup>10</sup>.

---

9 - محمد، سعاد عبد الفتاح، الفساد الإداري والمالي، مظهره، سبل معالجته، حالة تطبيقه في لجنة احتساب فترة الفصل السياسي للمشمولين بقرار احتساب الضرر والفصل السياسي، هيئة التعليم التقني، قسم التقنيات المالية والمصرفية، معهد الإدارة، الرصافة-العراق، 2007، ص 45.

10 - محمد، سعاد عبد الفتاح، الفساد الإداري والمالي، مظهره، سبل معالجته، مرجع سابق، ص 46.

## الفقرة الثانية : أسباب الفساد الإداري والمالي :

- 1- سيطرة الحكومة على معظم المشروعات والمعاملات الخاصة واحتكار معظم الخدمات الأساسية.
- 2- بقاء القيادات لمدة طويلة في المؤسسات مما يؤدي إلى نمو شبكة المصالح والتحاييل على دورات العمل.
- 3- ضعف المساءلة العامة.
- 4- طول دورات العمل وكثرة الإجراءات والمستندات المطلوبة وعدم وضوحها للمواطن.
- 5- تدهور مستويات الأجور وغياب مبدئي الأمانة والشرف.
- 6- تلاشي الحدود بين الخطأ والصواب وخاصة في مراحل دورة العمل للحصول على الخدمة بحيث أن الكثير مما يعد إثماً ولا شرعية له أصبح مقنناً ومباحاً (فالرشوة صارت إكرامية أو بدل انتقال، والسمسرة أصبحت استشارة وانتفاع الأبناء من وظائف الآباء ومراكزهم صار حقاً).

7- ضعف الرقابة المجتمعية<sup>11</sup>.

أما عن مظاهر انتشار الفساد المالي والإداري فهي :

- 1- سوء استعمال السلطة.
- 2- انتشار الرشوة والمحسوبية.
- 3- الاختلاس من المال العام.
- 4- التسبب والإهمال الوظيفي واللامبالاة والتفريط في المصالح العامة.
- 5- الاتجار في الوظيفة العامة<sup>12</sup>.

---

11 - التقرير الأول للجنة النزاهة والشفافية - وزارة الدولة للتنمية الإدارية، الاصدار 17، جمهورية مصر العربية، 2007، ص 8.

12 - برنامج إدارة الحكم في الدول العربية، النشرة الإخبارية الفصلية، العدد3، 2005، ص 4.

### الفقرة الثالثة : الآثار المترتبة على الفساد الإداري والمالي :

إن خطورة ما يطرحه الفساد من مشاكل ومخاطر على استقرار المجتمعات وأمنها والذي يقوض مؤسسات الديمقراطية وقيمها والقيم الأخلاقية والعدالة، ويعرض التنمية المستدامة وسيادة القانون للخطر<sup>13</sup>.

وما يترتب على الفساد المالي والإداري من آثار اقتصادية وسياسية واجتماعية سيئة تؤثر بشكل مدمر على المجتمع، وآثار مدمرة تطال كل مقومات الحياة في الدولة، فتضيع الأموال والثروات والوقت والطاقات وتعرقل سير الأداء الحكومي وانجاز الوظائف والخدمات، وتقود إلى تخريب وإفساد ليس على المستوى الاقتصادي والمالي فحسب، بل في المجالات السياسية والاجتماعية والثقافية، ناهيك عن التدهور الخطير في مؤسسات ودوائر الخدمات العامة المتصلة بحياة المواطنين.

ويعد الفساد المالي والإداري المعرقل الرئيسي لخطط وبرامج التنمية إذ تتحول معظم الأموال المخصصة لتلك البرامج لمصلحة أشخاص معينين من خلال استغلال مراكزهم أو الصلاحيات المخولة لهم.

وبذلك تتعرقل عملية التنمية ويتفشى التخلف والفساد وينعكس بدوره على مجالات الحياة كافة وفي ذلك خسارة كبيرة للمال والجهد والوقت وضياع فرص التقدم والنمو والازدهار.

وبالنسبة للآثار الاقتصادية لظاهرة الفساد، يمكن تحديد بعض الآثار المتعلقة بهذه الظاهرة ومنها :

1- يسهم الفساد المالي والإداري في تراجع دور الاستثمار العام وإضعاف مستوى الخدمات في البنية التحتية بسبب الرشاوى والاختلاسات التي تحد من

13 - اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، نيويورك، 2003.



الموارد المخصصة للاستثمار في هذه المجالات وتؤثر في توجيهها بالشكل السليم أو تزيد من كلفتها الحقيقية.

2- للفساد المالي والإداري دور كبير في تحديد حجم وجودة موارد الاستثمار الأجنبي، ففي الوقت الذي تسعى فيه الدول النامية إلى استقطاب موارد الاستثمار الأجنبي بأكبر حجم وأفضل جودة لما يمكن أن تحققه هذه الاستثمارات من توفير الموارد المالية وفرص العمل ونقل المهارات والتكنولوجيا، فقد برهنت الدراسات وأثبتت التجارب أن الفساد المالي والإداري يقلل من حجم هذه الاستثمارات ويضعف من جودتها في بناء وتعزيز الاقتصاد الوطني، بل انه قد يقود إلى جعلها عبئا كبيرا على موارد الدولة، بالإضافة إلى عزوف المستثمر الأجنبي عن الاستثمار بسبب تخوفه من أضرار الفساد باستثماره.

3- يقود الفساد إلى إساءة توزيع الدخل والثروة، من خلال استغلال أصحاب السلطة والنفوذ لواقعهم ومناصبهم المميزة في المجتمع والدولة، مما يسمح لهم بالسيطرة على معظم الموارد الاقتصادية والمنافع الخدمية التي تقدمها الدولة مما يؤدي إلى توسيع الفجوة بين هذه الطبقة وبقية أفراد المجتمع.

4- كما يؤدي إلى التقليل من كفاءة الاقتصاد ويضعف من النمو الاقتصادي بالإضافة إلى أنه يقوم بزيادة مديونية الدولة<sup>14</sup>.

#### الفقرة الرابعة : المظاهر وطرق العلاج :

إن مسألة الفساد ومنها الفساد المالي والإداري ليست بمسألة رياضية أو معادلة يمكن احتسابها بالأرقام ليصل الشخص إلى فك رموزها وإعطاء النتيجة بأسلوب رياضي بحث بل هي مسألة تعود إلى ذات الشخص في مقاومتها (ضمن اطر البيت والحارة والدائرة والمجتمع).

14 - عبد العزيز، عمار، الفساد الإداري وطرق معالجته، مرجع سابق، ص 8.

إن مسألة الالتزام بالتشريعات السماوية في منع مظاهر الفساد ومعاقة المفسدين بالعقاب العاجل في الدنيا والأجل عند الحساب كقوله تعالى (إنما يؤخرهم ليوم تشخص فيه الإبصار)، ويعتبر عاملاً مهماً لدى الكثيرين في عدم اللجوء إلى هذا الدهليز المظلم والذي لن يجني منه المفسد إلا الخسران لذا لا نجد من يارسون مظاهر الفساد قد اندفعوا لها بسبب عاطفي<sup>15</sup>.

إن ظاهرة الفساد المالي والإداري ظاهرة طبيعية في المجتمعات عموماً ولكنها تتباين في درجاتها تبعاً لمدى فاعلية المؤسسات الرقابية وانتشار الوعي الأخلاقي والقانوني والإداري في الدولة.

ولاشك أن المكاسب المادية والمعنوية التي يجنيها المفسد هي التي تدفعه لارتكاب مثل هذه الأفعال والتي قد تأخذ واحد أو أكثر من مظاهره التالية :

1. الرشوة Bribery وتعني حصول الشخص على منفعة تكون مالية في الغالب لتمرير أو تنفيذ أعمال خلاف التشريع أو أصول المهنة.

2. المحسوبية Nepotism أي إمرار ما تريده التنظيمات (الأحزاب أو المناطق والأقاليم أو العوائل المتنفذة) من خلال نفوذهم دون استحقاقهم لها أصلاً.

3. المحاباة Favoritism أي تفضيل جهة على أخرى بغير وجه حق كما في منح المقاولات والعطاءات أو عقود الاستئجار والاستثمار.

4. الوساطة أي تدخل شخص ذا مركز (وظيفي أو تنظيم سياسي) لصالح من لا يستحق التعيين أو إحالة العقد أو إشغال المنصب.

5. الابتزاز والتزوير Black Mailing لغرض الحصول على المال من الأشخاص مستغلاً موقعه الوظيفي بتبريرات قانونية أو إدارية أو إخفاء التعليمات النافذة على الأشخاص المعنيين كما يحدث في دوائر الضريبة أو تزوير الشهادة الدراسية أو تزوير النقود.

---

15 - الوادي، محمود حسين، تنظيم الادارة المالية-من اجل ترشيد الانفاق الحكومي ومكافحة الفساد، دار صفاء للنشر والتوزيع، ط 1، جامعة الزرقاء الخاصة، عمان، 2010، ص 215.

6. نهب المال العام Embezzlement والسوق السوداء والتهرب باستخدام الصلاحيات الممنوحة للشخص أو الاحتيال أو استغلال الموقع الوظيفي للتصرف بأموال الدولة بشكل سري من غير وجه حق أو تمرير السلع عبر منافذ السوق السوداء أو تهريب الثروة النفطية.

7. فساد يتقاطع مع الأنظمة والقوانين المتعلقة بنظام العدالة وحقوق الملكية والتسهيلات المصرفية والائتمانات وكذلك التمويل الخارجي<sup>16</sup>.

8. الفساد في بيئة المجتمع / التلوث ودخان المصانع.

9. التباطؤ في إنجاز المعاملات وخاصة المهمة والمستعجلة كمعاملات التقاعد والجنسية وجواز السفر ووثائق تأييد صحة صدور الشهادات أو الكتب الرسمية.

أما عن طرق معالجة الفساد الإداري فتعد جميع أشكال الفساد السياسي والمالي والإداري المنغص الأول للنزاهة والشفافية اللتين تعدان الضمان الحقيقي لعملية بناء الاقتصاد الوطني ويقع على عاتق الدولة مسؤولية إطلاع المواطنين بصورة مستمرة على سير عمليات الإدارة العامة، لذا ينبغي أن يرافق نشاط المرافق العامة شفافية عالية تمكن المواطنين ومنظمات المجتمع المدني والجهات المختصة من الإطلاع على الحقائق المتعلقة بالمسائل الإدارية والمالية لكي يكون بالإمكان مساءلة ومحاسبة المسؤولين في حال وجود تقصير في العمل أو عمليات فساد تقود إلى الإضرار بالاقتصاد الوطني<sup>17</sup>.

والعلاقة بين الشفافية والفساد المالي والإداري علاقة عكسية فكلما نضجت وسائل الشفافية وأخذت دورها في المجالات كافة ارتفعت إمكانية محاربة

---

16 - العززي، سعد، وجهة نظر تحليلية في الفساد، مقال منشور، مجلة المعهد العالي للدراسات المالية والمحاسبية العدد 6، 2002، ص 3.

17- عبد العزيز، عمار، الفساد الإداري وطرق معالجته، بحث منشور، كلية العلوم السياسية، جامعة النهدين، 2002، ص 12.

ومواجهة الفساد والقضاء عليه والتقليل من آثاره المدمرة، حيث يستمد الفساد قوته من الغموض وعدم الوضوح اللذين يكتنفان إدارة الأموال العامة :

1- تنشيط وإعمال السياسات الضرورية لاجتثاث الفساد الإداري بوصفه ظاهرة مدمرة لعملية التنمية الاقتصادية.

2- تدوير الموظفين والمسؤولين بشك مستمر لضمان عدم السماح لبناء بؤر فساد إداري على هيئة عصابات منظمة يكون من الصعب بعد استفحالها القضاء عليها، فبقاء المسؤول الإداري فترة طويلة في موقعه يتسبب في تفشي الفساد ويقود إلى بناء شبكات فساد إداري تكون بمثابة سرطان في جسد الدولة.

3 - تشجيع العاملين داخل دوائر الدولة على تقديم ما يتوافر لديهم من معلومات متعلقة بعمليات مشبوهة قد تشكل جرائم فساد مالي وإداري.

4- رفع الأجور والرواتب للعاملين في الدولة لضمان توفير الحد الأدنى من الرفاهية التي تمنعهم من الانجرار إلى مزالق الفساد المالي والإداري، وتضمن عدم ترك الكوادر الكفوءة والنزيهة لمؤسسات الدولة لمصلحة القطاع الخاص، فيبقي في الإدارة العامة الموظفين غير الأكفاء فتراجع الإنتاجية ويكسر الروتين ويبدأ الفساد المالي والإداري بالظهور.

5- توعية المواطنين وتعريفهم بحقوقهم وواجباتهم وبخطورة الفساد المالي والإداري لضمان تعاونهم في القضاء عليه.

6- تشديد العقوبات المفروضة على مرتكبي جرائم الفساد المالي والإداري لتشكيل منظومة ردع خاص وعام لكل من تسول له نفسه الانزلاق في هذا المنزلق الخطير.

7- تفعيل دور الأجهزة الرقابية في الإدارات العامة وتوليها صلاحيات واسعة لمحاسبة المقصرين والمهملين، وملاحقة مرتكبي الفساد المالي والإداري.

8- الاستعلام بشكل دوري عن مصادر الثروة لدى المسؤولين لضمان عدم تكدس الأموال المتحصلة من عمليات الفساد المالي والإداري لديهم.

9- ضرورة إشراك منظمات المجتمع المدني في عملية الإصلاح المالي والإداري ومكافحة الفساد.

10- الانضمام إلى الاتفاقيات الدولية الساعية إلى محاربة مظاهر الفساد المالي والإداري حيث يكون بالإمكان الاستفادة من تجارب الدول الأخرى والعمل سوية على عدم السماح لمرتكبي جرائم الفساد من الفرار إلى خارج بلدانهم وضمان استرجاع المبالغ المنهوبة.

11- استخدام أساليب الحكومة الالكترونية لتقليل احتكاك المواطن بالموظف العام وما قد ينجم عنه من إجراءات بتسهيل الإجراءات مقابل مبالغ مالية معينة<sup>18</sup>.

ختم : مما تقدم نرى أن ظاهرة الفساد المالي والإداري ظاهرة عالمية شديدة الانتشار ذات جذور عميقة تأخذ أبعاداً واسعة تتداخل فيها عوامل مختلفة يصعب التمييز بينها، وتختلف درجة شموليتها من مجتمع إلى آخر، كما أن الآثار المدمرة والنتائج السلبية لتفشي هذه الظاهرة المقيتة تطال كل مقومات الحياة لعموم أبناء الشعب، فتهدر الأموال والثروات والوقت والطاقات وتعرقل أداء المسؤولين وإنجاز الوظائف والخدمات، وبالتالي تشكل منظومة تخريب وإفساد تسبب مزيداً من التأخير في عملية البناء والتقدم ليس على المستوى الإداري والمالي فقط، بل في الحقل السياسي والاقتصادي والاجتماعي والثقافي، أي فيما يتعلق بالتنمية الشاملة، ناهيك عن مؤسسات ودوائر الخدمات العامة ذات العلاقة المباشرة واليومية مع حياة الناس، مما يحتم إنشاء نظام رقابي فعال مستقل مهمته الإشراف ومتابعة الممارسات التي تتم من قبل الوزراء والموظفين العاملين في كل وزارة ومؤسسة.

---

18 - سليم، ايناس، تقرير حول مكافحة الفساد في التشريع المصري بين الأزمات والواقع السياسي، مركز ماعت للدراسات الحقوقية والدستورية، 2006، ص 8.

## التحليل المالي وتوفر المعلومات (الشفافية المالية)

ذ. وضاح عبد الله  
باحث جامعي  
بجامعة الحسن الأول  
كلية العلوم القانونية والاقتصادية  
والاجتماعية - سطات

### المقدمة :

يعتبر التحليل المالي أهم مجالات المعرفة التي تنير الطريق أمام كل طائفة من الطوائف المستخدمة له والمهتمة بأساليب التحليل المالي في جميع القطاعات الخاصة والعامة وكل من يعنيه المال الخاص والعام وترشيد إستخدامة حيث أن للتحليل المالي الوسائل والأدوات والطاقت مايمكنه من الإسهام الفعال في ترشيد القرارات والسياسات والخطط بالإضافة إلى تقييم الأعمال تقييماً شاملاً أو جزئياً، وغني عن القول أن اهتمام الدول النامية بالكم أحياناً دون الكيف.

وتقيس أحياناً النجاح بعدد المشروعات أو بكمية الاستثمارات دون النظر الدقيق الكافي إلى نوعية المشروعات أو الكيفية السليمة لتوزيع الاستثمارات، وذلك يؤدي إلى ضرورة تحديد منهجية واضحة وشاملة لتقييم البدائل وتحديد أفضلها في ضوء تحديد سليم ودقيق للأهداف وعلية فأنه عند اتخاذ القرارات لا بد من الدراسة والتحري بكل جديد لكل الأمور ذات العلاقة، ولاشك إن المعلومات الملائمة تلعب دوراً أساسياً في تقليل الكثير من الإخطار الناجمة وبخاصة تلك المتعلقة بعدم التأكد مع الملاحظة أنه ليس البيانات الكمية مهمة فحسب بل إن المعلومات غير الكمية مهمة أيضاً لاتخاذ مثل هذه القرارات وبالنسبة لكل الأطراف المعنية.

ولقد أصبح التحليل المالي أحد الوسائل التي توفر المعلومات عن المنشأة بحيث يمكن الاستفادة من هذه المعلومات عند التعامل مع الغير إضافة إلى إن التحليل المالي يوفر عدد من المؤشرات المناسبة والملائمة لتقييم الأداء وأصبح جزءاً ضرورياً من عملية اتخاذ القرارات وذلك من خلال توفير كل ما هو ملائم لترشيد القرارات وتعتمد القرارات الإدارية على البيانات الرقمية التي تعطي صورة واضحة عن عمليات المنشأة إذا ما تم تحليل هذه البيانات تحليلاً سليماً يؤدي إلى الحصول على المعلومات المفيدة لجميع الأطراف المعنية.

### الفقرة الأولى : مفهوم التحليل المالي :

يعتبر التحليل المالي أهم مجالات المعرفة التي تنير الطريقة أمام كل طائفة من الطوائف المستخدمة للقوائم المالية والمهتمة بالمنشآت - الخاصة والعامة - وكل من يفهم المال الخاص والعام وترشيد استخدامه حيث أن للتحليل المالي من الوسائل والأدوات والطاقت ما يمكنه من الإسهام الفعال في ترشيد القرارات والسياسات والخطط بالإضافة إلى تقييم المنشآت تقييماً شاملاً أو جزئياً. ذلك الفرع من فروع المعرفة ومجال من مجالات العلوم الاجتماعية الذي كان ولا يزال يتوافق التحليل المالي إلى حد كبير مع طبيعة العلوم الاجتماعية إذ هو يعني بدراسة القوائم المالية ودراسة تفصيلية تحليلية انتقادية بعد تبويبها التبويب الملائم من زاوية المحلل المالي نفسه.

بعبارة أخرى إن التحليل المالي يتضمن عملية تفسير القوائم المالية المنشورة وفهمها في ضوء الإدراك التام لكيفية اعدادها والأسس التي تم في ضوءها القياس المحاسبي والتوصيل المحاسبي. كما أن من المعروف في الدراسات المالية أن وظيفتي التخطيط والرقابة المالية تمثلان جوهر النشاط الذي تقوم به الإدارة المالية لغرض تحقيق أهداف منشأة بالأعمال ولكي تؤدي هاتين الوظيفتين بكفاءة لا بد من تنفيذها بشكل دقيق وبفاعلية الأمر الذي يجعل من وظيفتي التخطيط المالي

والرقابة المالية وظيفتين متلازمتين بحيث لا يمكن التكلم عن الأولى بمعزل عن الثانية ولا أهمية لوجود الوظيفة الثانية بدون ممارسة الوظيفة الأولى، ومن المؤكد أن التلازم بين هاتين الوظائفيتين ومسار عملهما الصحيح لا يتحقق إلا من خلال توفر المعلومات الصحيحة والبيانات المعبرة خصوصاً تلك البيانات والمعلومات المتعلقة بطبيعة النشاط والمركز المالي للمنشأة مثل : مركز المنشأة النقدي، والتغيرات في هيكل الموجودات، والتناسق الملائم بين الموجودات والمطلوبات وحقوق الملكية، وكذلك تشكيلة هيكل التمويل ومصادره المختلفة وغيرها من المعلومات والبيانات النقدية والمالية التي تشكل الإطار السليم للقرارات المالية والتمويلية داخل المنشأة.

ومن المؤكد أيضاً أن هذه البيانات والمعلومات لا تتحقق إلا من خلال تحليل القوائم المالية والكشوفات الملحقة بها والذي يسمى (بالتحليل المالي).

أضف إلى ذلك أن المقرضين لآجال قصيرة، والمساهمين والمستثمرين لآجال طويلة أو المستثمرين المتوقعين يهتمون أيضاً وبشكل أساسي بالتحليل المالي ليكونوا على معرفة بواقع المنشأة التي يستثمرون أموالهم فيها، وهذا يعني أيضاً أن التحليل المالي يعتر أداة الإدارة المالية في اتخاذ القرارات عند سعيها لتحقيق أهدافها المختلفة ويمتد أكثر ليخدم المتفاعلين مع منشأة الأعمال من مستثمرين ومصارف وجهات تمويلية أخرى، وبذلك تستطيع الإدارة المالية باستخدام التحليل المالي أن تقيم النشاط وتحدد نقاط الضعف والي مختلف مستويات أنشطة المنشأة، (ويقصد بالتحليل المالي تحويل الكم الهائل من البيانات والمعلومات المالية التاريخية التي تحتويها القوائم المالية إلى كم أقل وأكثر فائدة في عملية اتخاذ القرارات).

وأيضاً التحليل المالي يعني إيجاد النسب المالية للبنود المتناسقة في القوائم المالية الختامية وغيرها لاستخلاص المعلومات التي تعطي صورة واضحة عن



تقدم المشروع ونموه، إذ أن الرقم المالي في أي قائمة لا تظهر أهميته ولا تتضح دلالاته إذا نظرنا إليه بشكله المطلق، ويجب أن ننظر إليه في علاقته مع غيره من الأرقام المرتبطة به ليعطي صورة لها مدلولها الخاص ومفهومها الواضح، بل أن دلالات الأرقام المطلقة مشكوك في صحتها والاعتماد عليها غالباً ما يؤدي إلى نتائج لا يمكن الاعتماد عليها.

ومن المعروف أيضاً أن القوائم المالية والكشوفات الملحقة بها تحوي عدد ضخماً من الأرقام التي تجمع يومياً في الدفاتر والسجلات المحاسبية والتي تمثل نشاط منشأة الأعمال المقاس بوحدات نقدية ويجب في هذه الحالة دراسة وتحليل هذه الأرقام عن طريق إيجاد العلاقة بين بنودها أو فقراتها بحيث تعطي معنى ودلالة معينة لكي تساعد الإدارة بعد تفسيرها في رسم الخطط وتوجيه السياسات واتخاذ القرارات السليمة.

### الفقرة الثانية : أهمية وأهداف وتبويب التحليل المالي :

#### أولاً : أهمية التحليل المالي :

إن أهمية التحليل المالي قد إزدادت في الاقتصاديات المعاصرة بل أن كثير من منشآت الأعمال الكبيرة قد افردت أقسام خاصة فيها ودعمتها بالكفاءات الإدارية والمحاسبية اللازمة لكي تتخصص بالتحليل المالي لتقدم إلى الإدارة بمختلف مستوياتها كل ما تحتاجه من معلومات وبيانات لاستخدامها في اتخاذ القرارات، ونجد أيضاً أهميته تزداد يوماً بعد يوم بحيث يمتد ليشمل المساعدة والعون لكل مدير ولكل مستثمر ولكل مقرض ولكل طائفة من الطوائف المعنية في تخطيط أوجه النشاط المستقبلي، وتخطيط عملية الاستثمار والعمل على تقويم الأداء المخطط، واتخاذ الإجراءات الوقائية التي تؤدي إلى إفضاع ظروف عدم التأكد حتى يمكن الرقابة عليها، والمساعدة في اختيار البديل الأفضل من بين البدائل المتاحة وغير ذلك.

وعموماً فإن أهمية التحليل المالي سوف يساعد الإدارة المالية والطوائف الأخرى المعنية بالتحليل المالي في تحقيق الأغراض التالية :

تقييم نشاط منشآت الأعمال بشكل عام ويتم ذلك عن طريق :

• تقييم نشاط منشآت الأعمال من حيث الربح أو الخسارة خلال فترة أو فترات مالية معينة.

• تقييم المركز المالي منشأة الأعمال في تاريخ معين.

• مقارنة البيانات والمعلومات الفعلية مع البيانات والمعلومات المخططة (المعايير) وتحديد الانحرافات وبالتالي تحليلها ومعرفة أسبابها باستخدام بعض الأساليب الرياضية والإحصائية وبناء النماذج.

• ساعد التحليل المالي لإدارة منشأة الأعمال في رسم أهدافها وبالتالي إعداد الخطط السنوية اللازمة لمزاولة نشاطها الاقتصادي.

• يساعد التحليل المالي إدارة منشأة الأعمال في عملية الرقابة واتخاذ القرارات اللازمة لتصحيح الانحرافات حال حدوثها.

• يساعد التحليل المالي على إعطاء صورة دقيقة عن علاقات منشآت الأعمال مع بعضها البعض وعلاقتها مع المؤسسات والوحدات الحكومية.

• يساعد التحليل المالي على اكتشاف الفرص الاستثمارية الجديدة سواء كان ذلك على مستوى منشأة الأعمال أو على المستوى القومي.

وقد تتعرض كثير من منشآت الأعمال إلى الفشل أو إلى مشاكل تقنية اقتصادية ومالية نتيجة سوء الإدارة المالية ويأتي دور التحليل المالي لدراسة هذه المشاكل وتقديم النصح والاستشارة لمعالجتها، وكذا يوفر التحليل المالي مؤشرات كمية ونوعية تساعد المخطط المالي والمخطط الاقتصادي في رسم الأهداف المالية

والاقتصادية والاجتماعية على مستوى منشأة الأعمال، وعلى المستوى القومي بالتالي إعداد الموازنات التخطيطية والخطط السنوية اللازمة، كما يوفر التحليل البيانات والمعلومات اللازمة لاتخاذ القرارات للعديد من الجهات والذي منهم ما يلي :

أ. المستثمرون : حيث يساعد إلى الوصول إلى القيمة الاستشارية للمنشأة وجدوى الاستثمار فيها ومقدرتها على تحقيق الأرباح وكفاءة الإدارة في توليدها مثل المنشأة التجارية.

ب. المقرضون : حيث يساعد في الحكم على مقدرة المقترضين على سداد القروض والضمانات المقدمة والسيولة لديهم كما في البنوك (تأليف الباحثين).

ج. الدولة : حيث يوفر التحليل المالي البيانات والمعلومات اللازمة للدولة باعتبارها مستثمر كبير في منشآت الأعمال الحكومية واللازمة لاحتساب الضرائب على الأسعار والأرباح وغير ذلك.

### ثانياً : الهدف من التحليل المالي :

إن التحليل المالي كغيره من مجالات المعرفة الاجتماعية مر بمراحل متعددة من حيث الهدف منه، وكان التحليل المالي يستهدف تقويم الأداء أولاً وأخيراً سواء أكان تقييم شامل للمنشأة كلها أم تقييم جانب معين كتحليل السيولة أو تقييم الربحية وهكذا، بينما اليوم أبح العبء الملقى على عاتق التحليل المالي هو - بالإضافة لما سبق - تهيئة المناخ الملائم لترشيد القرارات بتهيئة المعلومات المفيدة والموضوعية والملائمة له.

بعبارة أخرى أن الهدف من التحليل المالي كان فقط تقويم الأداء (الكلي أو الجزئي أو كليهما) وبالتالي فهو بمثابة محاكمه للماضي والحاضر، أي أن وظيفة التحليل المالي كانت عملية مستقلة لا تتأثر بمتطلبات عمليات اتخاذ القرارات

المستقبلية، بينما أضحى اليوم توفير كل ما هو ضروري وملائم لترشيد عملية اتخاذ القرارات هو الشغل الشاغل والأساسي للمحلل المالي.

ويختلف الهدف من التحليل المالي من حالة إلى أخرى ومن طرف إلى آخر: أي أن كل فئة من الفئات المعنية تنظر إلى التحليل المالي بهدف معين قد يختلف عن الهدف بالنسبة للفئات الأخرى، فالمستثمر يطلب إجراء التحليل المالي اللازم بهدف التعرف على ربحية المنشأة وعلى مقدار التوزيعات النقدية وعلى فرض استمرار المنشأة التي يريد استثمار أمواله فيها، بينما المقرض (البنك) يستهدف التعرف على فرص إمكانية سداد المنشأة للقروض أو للأقساط عند موعد الاستحقاق، بالإضافة للتعرض من أن ربحية المنشأة تزيد على مقدار فوائد القرض المستحقة.

أما إدارة المنشأة فقد تستهدف إجراء التحليل المالي بهدف تقييم أداء وإحدى الإدارات أو أحد الأسهم أو تقييم أداء كلي شامل لجميع إدارة المنشأة أو بهدف المساعدة في اتخاذ قرار معين كقرار التوسع في أحد الأنشطة، أو فتح خط إنتاجي جديد أو التقدم بطلب منح قرض، أو فتح فرع جديد وغير ذلك من القرارات الكثيرة والتي يمكن للمحلل المالي أن يساهم في تحقيق قدر غير قليل من الترشيح عند اتخاذها.

### الفقرة الثالثة : أنواع التحليل المالي :

يعد استخدام التحليل المالي عند اتخاذ القرارات من المواضيع الهامة التي لا بد لمتخذي القرارات من التقصي وراء هذا الأسلوب وما يكتنفه من أمور أحدها تبويب التحليل المالي وكيفية النظرة إليه لأنها هي التي تحدد لنا كيفية تبويبه كغيره من المجالات التي تتعدد فيه التبويات حسب الزاوية التي تنظر منها إليه وتكون تبويات التحليل المالي كما يلي :

أولاً: من حيث الجهة التي تتولى القيام به ويبوب إلى :

• التحليل المالي الخارجي :

وهو الذي يتم من خلال أطراف خارجه عن المنشأة ولخدمة أهدافها أو لخدمة الجهات الراغبة بإجراء التحليل المالي وقد يكون هذا التحليل شاملاً لجوانب متعددة أو يتعلق بجزئية معينة تحقيقاً لهدف معين كالتحليل المالي الذي تقوم به البنوك وغرف التجارة والصناعة.

• التحليل المالي الداخلي :

هو الذي تقوم به إدارة المشروع بتكليف موظف أو إدارة داخل المشروع أو بواسطة طرف خارجي متخصص.. وهذا التحليل بدوره قد يكون شاملاً وقد يكون جزئياً لنشاط معين، وقد يمكن اعتباره هو تقييم نشاط منشأة الأعمال أو مركزها المالي أو كليهما معاً خلال فترة زمنية معينة من قبل الأجهزة المختصة داخل منشأة الأعمال وبهدف التحليل المالي الداخلي إلى :

➤ تقويم أداء الوحدات الاقتصادية سواء بالنسبة للخطة الموضوعية أو لمقارنة الوحدات الاقتصادية بعضها ببعض.

➤ متابعة تنفيذ الخطط.

➤ ترشيد متخذ القرار في حالة رغبة الوحدة الاقتصادية في تقديم طلب الاقتراض وذلك بتحديد المراكز الائتماني للوحدة.

➤ تحديد التوقعات المستقبلية بالنسبة للوحدة.. وبالتالي تعمل على ترشيد قرار الاستثمار في نشاط الشركة أو قرارات متعلقة بالإنتاجية.

ثانياً: من حيث نطاقه فيبوب على النحو الآتي:

- التحليل المالي على المستوى القومي :

يقصد بهذا النوع من التحليل المالي هو تقييم نشاط الدولة من الناحية المالية باعتبارها وحدة اقتصادية واحدة خلال فترة زمنية معينة أو تدخل ضمن عملية التقييم عنده الظواهر والعمليات المالية الداخلة في مقاييس الاقتصادي الوطني ككل.

- التحليل المالي على مستوى منشأة الأعمال :

يقصد بهذا التحليل هو تقييم نشاط منشأة الأعمال سواء أكانت تهدف إلى الربح أو إلى تحقيق عائد اجتماعي من ممارسة نشاطها خلال فترة زمنية معينة.

ثالثاً: من حيث شموليته يبوب إلى :

- التحليل المالي الشامل :

ويقصد بهذا النوع من التحليل هو تقييم نشاط منشأة الأعمال ومركزها المالي ككل خلال فترة زمنية معينة.

- التحليل المالي الجزئي :

يقصد بهذا النوع من التحليل هو تقييم جزء معين من نشاط منشأة الأعمال خلال فترة زمنية معينة مثل تحليل رأس المال الثابت أو تحليل مصادر التمويل طويلة الأجل أو تحليل القابلية للإيراد به للمنشأة أو تحليل المخزون السلعي.. أو تحليل أي بند من بنود القوائم المالية أو أي بنود خاصة بحساب معين.

رابعاً: من حيث وقت (زمن) وقوعه يبوب إلى :

- التحليل التاريخي :

وهو تقييم نشاط منشأة الأعمال أو مركزها المالي أو كليهما معاً خلال فترة زمنية ماضية مختارة كأن تكون لفترة خمس سنوات أو ست أو ثلاث سنوات مالية مختارة.

### - التحليل المستقبلي :

وهو تقييم نشاط الأعمال أو مركزها المالي أو كليهما معاً خلال فترة زمنية لاحقة كأن يكون لفترة خمس سنوات قادمة أو ست سنوات قادمة وذلك بالاعتماد على البيانات والمعلومات التاريخية للمنشأة.

خامساً: من حيث شكله ويبوب إلى :

### - التحليل العمودي :

ويقصد بالتحليل العمودي هو تقييم نشاط الوحدة الاقتصادية أو مركزها المالي أو كليهما معاً خلال فترة زمنية معينة من خلال إيجاد العلاقة بين بنود أو فقرات جانب واحد فقط من قائمة النتيجة كأن يكون جانب النفقات أو جانب الإيرادات وقد يكون في قائمة المركز المالي من خلال إيجاد العلاقة بين بنود أو فقرات جانب واحد فقط من قائمة المركز المالي كأن يكون مصادر التمويل أو أوجه الإستخدام.. أي إيجاد الأهمية النسبية لمكونات أو بنود قائمة النتيجة وقائمة المركز المالي.

### - التحليل الأفقي :

وهذا النوع يقصد به تقييم نشاط منشأة الأعمال أو مركزها المالي أو كليهما معاً خلال فترتين من خلال إيجاد العلاقة الأفقية بين بنود (فقرات) قائمة زمنيتين.

## المراجع :

- صادق الحسيني، التحليل المالي والمحاسبي، الطبعة الاولى، دار مجدلاوي، عمان، الأردن.
- أبو الفتوح علي فضاله، التحليل المالي وإدارة الأموال، دار الكتب العلمية، القاهرة، مصر.
- زياد رمضان، أساسيات التحليل المالي، الطبعة الرابعة، دار وائل للنشر، عمان، الأردن.
- الراوي خالد، التحليل المالي للقوائم المالية والإفصاح المحاسبي، دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة، الطبعة الأولى، عمان، الأردن، (2000م).
- الكهالي عبد اللطيف محمد، أهمية المعلومات في سياق اتخاذ القرار الاقتصادي، ورقة عمل مقدمه لمؤتمر الاصلاح المالي والاقتصادي، الجمهورية اليمنية، (2001م).



وجهة نظر



## التسيير الجماعي والمحاكم المالية

ذ. مصطفى كرام

متصرف إداري

أستاذ باحث، كلية الحقوق - فاس

### مقدمة :

شكل التنظيم الإداري من بين أهم اتهامات الدولة منذ الاستقلال، فاعتمدت اللامركزية الإدارية كأساس لهذا التنظيم، وهكذا انطلقت المرحلة الأولى لبناء اللامركزية في المغرب منذ سنة 1960، بصدور ميثاق التنظيم الجماعي، وبعدها قانون تنظيم مجالس العمالات والأقاليم سنة 1963، ثم تلتها بعد ذلك مرحلة ثانية انطلقت سنة 1976 تميزت على الخصوص بصدور قانون جديد يعرف بظهير 30 شتنبر 1976، ويعد هذا الأخير المؤسس للمشروع اللامركزي بمفهومه الحديث على مستوى البلديات والمجالس القروية، لكن كان قبلها تقسيم جهوي سنة 1972 حيث تم تقسيم التراب الوطني الى سبع جهات اقتصادية لكن دون اختصاصات تقريرية، وخلال عقد التسعينات، تم الارتقاء بالجهة إلى مؤسسات دستورية بمقتضى الفصل 94 من دستور 1992 والفصل 100 من دستور 1996.

وابتداء من سنة 1997، سيعرف التنظيم اللامركزي بالمغرب تطورا نوعيا على قدر كبير من الأهمية تمثل في صدور قانون 96/43 الخاص بإحداث وتنظيم الجهات، وبعد ذلك القانون رقم 79.00 المتعلق بالتنظيم العمالات والاقاليم بالمغرب الصادر في 03 أكتوبر 2002، والقانون رقم 78.00 المتعلق بالميثاق الجماعي في صيغته الجديدة، كما تم تعديله سنة 2009 واتي بعدة مقتضيات جديدة وذلك لتعزيز اللامركزية، هذا بالإضافة الى دستور 2011 الذي عزز بدوره وبشكل كبير هذا التنظيم في العديد من فصوله، بل أكثر من ذلك فقد خصص باب تحت عنوان "الجهة والجماعات الترابية الأخرى".

إن أى إصلاح فى مجال اللامركزية الإدارية رهين بتطوير أدوات المراقبة الفعالة لحماية المال العام، ولعل، أنجع المراقبات هى، المراقبة القضائية والتي تدخل المجالس الجهوية للحسابات ضمنها كمحاكم مالية.

### الفقرة الأولى : الجماعات المحلية والإطار القانوني المنظم :

الجماعات المحلية حسب الفصل 100 من الدستور هى : "الجهات، العمالات والأقاليم والجماعات الحضرية والقروية وكل جماعة أخرى تحدث بقانون" وهى وحدات ترابية داخلية فى حكم القانون العام تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالى. تتوفر الجماعة على مجموعة بشرية وتنظيم إدارى وأجهزة منتخبة وأجهزة إدارية وموارد بشرية ومالية مستقلة.

فالجماعة تدير شؤونها من قبل مجلس جماعى منتخب على اعتبار أنها الدائرة الأولى التى يتمكن فيها المواطنون بواسطة من انتخابهم فى المجلس الجماعى من أن يديروا شؤونهم بحرية ويمارسوا حقوقهم المدنية وبأن تكون لديهم إدارة قريبة وفعالة تصغي إلى انتظاراتهم وتطلعاتهم.

وتجربة الجماعات المحلية بالمغرب هى تجسيد لخيار اللامركزية الإدارية الذى اعتمده المغرب منذ الاستقلال وهى تمثل خياراً لا رجعة فيه وورشاً يحظى بالأولوية فى السياسات العامة للمملكة.

فكرة اللامركزية الإدارية أو الإقليمية تقوم على أساس توزيع الوظائف الإدارية بين الحكومة المركزية بالعاصمة وبين هيئات محلية مستقلة. ويشترط فى ذلك توفر ثلاث أركان:

❖ الاعتراف بوجود مصالح محلية مستقلة ومتميزة عن المصالح الوطنية

❖ - أن يعهد بالإشراف على هذه المصالح إلى هيئات منتخبة

❖ أن تستقل هذه المجالس فى ممارسة اختصاصاتها تحت إشراف السلطة المركزية.

لقد شهدت اللامركزية على مستوى الجماعات إصلاحاً جذرياً في العام 1976 من خلال اعتماد إطار قانوني جديد خوّل الجماعات مسؤوليات واسعة فيما يتعلق بتدبير الشؤون المحلية، ونقل سلطة إجراء مداورات المجالس من ممثل الدولة إلى رئيس المجلس الجماعي باعتباره سلطة منتخبة.

كما تم تعزيز مسلسل اللامركزية عام 1992 من خلال إحداث الجهة، باعتبارها جماعة محلية ذات اختصاص، تشكّل إطاراً ملائماً لتطوير آليات ومناهج جديدة كفيلة بتثمين أمثل للموارد البشرية والطبيعية والبيئية للجهة.

فالجهة تمثل إطاراً جغرافياً يضم أبعاداً اقتصادية واجتماعية وثقافية، تقوم على تعزيز أسس الديمقراطية المحلية، والتضامن داخلياً وخارجياً بين الجهات والتنسيق بين مختلف الفاعلين الذين يكوّنون الجهة بغية تحقيق تنمية محلية مندمجة ومتنوعة.

وهكذا حدّد ظهير 2 أبريل 1997 تنظيم الجهة على أساس تعزيز الممارسات الديمقراطية، من خلال تمكين مختلف الفاعلين الاقتصاديين والاجتماعيين والسياسيين وباقي مكونات المجتمع المدني، من استثمار الجهة باعتبارها فضاء جديداً للتفكير والحوار والعمل.

لقد صاحبت قوانين اللامركزية إن على مستوى الجماعة، أو العمالة أو الإقليم أو الجهة، جملة من إجراءات المواكبة تتوخى تمكين الهيئات المنتخبة من أداء مهامها في أمثل الظروف التي تضمن الفعالية ونجاعة الأداء. فالإصلاح الجماعي الذي أتى به ظهير 30 شتنبر 1976 وقع تعديله بمقتضى ظهير 3 أكتوبر 2002 القاضي بتنفيذ القانون رقم 00-78 المتعلق بالتنظيم الجماعي والذي تم من خلاله تعدد مسؤوليات المجلس الجماعي لتشمل كل مجالات التنمية المحلية، هذا الأخير بدوره شهد تعديلاً وذلك من أجل وضع اليد على مكامن الخلل والإشكاليات التي أبانت عنها تجربة اللامركزية والتي يستوجب تجاوزها إصلاح وملائمة

الإطار القانوني الذي ينظم العمل الجماعي... وهكذا وبمقتضى التعديل الذي جاء به ظهير 1-08-153 الصادر بتاريخ 18 فبراير 2009 القاضي بتنفيذ القانون رقم 08-17، أدخلت عدة تعديلات على الميثاق الجماعي تتمحور عموماً في تقوية آليات الحكامة المحلية، ودعم وحدة المدينة، وتحسين آليات تدبير المرافق العمومية بالتجمعات الحضرية الكبرى، والحد من هشاشة مؤسسة الكاتب العام...

إلى جانب تعديل ووضع قوانين جديدة أخرى كالتنظيم المالي للجماعات المحلية من خلال ظهير 01-09-02 الصادر بنفس التاريخ (2009/02/18) والقاضي بتنفيذ القانون رقم 08-45 والقانون رقم 06/47 المتعلق بتنظيم الجبايات المحلية الذي دخل حيز التنفيذ في فاتح يناير 2008.

#### الفقرة الثانية: مهام واختصاصات الجماعات المحلية:

فحسب المادة 35 من الميثاق الجماعي الجديد "يفصل المجلس بمداوماته في قضايا الجماعة. ولهذه الغاية، يتخذ التدابير اللازمة لضمان تنميتها الاقتصادية والاجتماعية والثقافية... يستفيد من مساعدة الدولة والأشخاص المعنوية الأخرى الخاضعة للقانون العام..." كما ان المادة 36 من نفس الميثاق تنص على: "يدرس المجلس الجماعي ويصوت على مشروع مخطط جماعي للتنمية، يعده رئيس المجلس الجماعي... يحدد المخطط الجماعي للتنمية الأعمال التنموية المقرر انجازها بتراب الجماعة لمدة ست سنوات، في أفق تنمية مستدامة وفق منهج تشاركي يأخذ بعين الاعتبار على الخصوص مقارنة النوع..." من خلال هاتين المادتين، يتضح أن المسؤولية التنموية للجماعة تتخذ ثلاثة أوجه:

أ- مسؤولية اقتصادية: وتبرز في البرامج الاقتصادية المحلية التي يعدها المجلس بصفته شريكا في التنمية، إما كمساعد للدولة بتثيته لبنيات استقبال مشاريع وإما كفاعل محلي يسعى إلى أهداف اقتصادية تتماشى مع خصوصياته. فدائماً حسب المادة 36 من الميثاق الجماعي، يضع المجلس كل التدابير التي من

شأنها المساهمة في الرفع من القدرات الاقتصادية للجماعة خاصة في مجالات الفلاحة والصناعة والصناعة التقليدية والسياحة والخدمات. يقوم المجلس كذلك بالأعمال اللازمة لإنعاش وتشجيع الاستثمارات الخاصة، ولا سيما إنجاز البنيات التحتية والتجهيزات وإقامة مناطق للأنشطة الاقتصادية وتحسين ظروف المقاولات...

ب- مسؤولية اجتماعية : بما أن المجلس الجماعي هو المعبر عن إرادة الناخبين على المستوى المحلي، فهو بذلك الأقرب لمعرفة حاجيات المواطنين وترتيب أولوياتها ومدى تأثير الاستجابة لها على نفسية سكان الجماعة. فالمجلس يضع برامج تجهيز الجماعة في حدود وسائلها الخاصة والوسائل الموضوعة رهن إشارتها... وتشمل هذه البرامج مجالات الصحة، التربية الوطنية والشبيبة والرياضة.

ج- مسؤولية ثقافية: تتمثل في النهوض بالشأن الثقافي على المستوى المحلي ودعم الجمعيات الثقافية من اجل الحفاظ على التراث الثقافي المحلي وإنعاشه... كما يساهم في إنجاز وصيانة وتديبر المراكز الاجتماعية للإيواء ودور الشباب والمراكز النسوية ودور العمل الخيري ومأوى العجزة والمتزهات ومراكز الترفيه... يساهم المجلس كذلك في إنجاز وصيانة المركبات الثقافية والمتاحف والمسارح والمعاهد الفنية والموسيقية ويشارك في التنشيط الاجتماعي والثقافي والرياضي بمساعدة الهيئات العمومية المختصة.

إذا ومن خلال ما تقدم، يمكن أن نعتبر الجماعات المحلية مؤسسات للتنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والسياسية إذا توفرت الشروط الدستورية والقانونية والاقتصادية التي تساعد فعلا على قيام تلك الجماعات بدورها التنموي المحلي الرائد، ويتمثل الشرط الأساسي لإفراز مجالس جماعية تعبر عن إرادة الساكنة على المستوى المحلي ويعطي للجماعات المحلية سلطة القيام بالتنمية المتعددة الأوجه كما سبق تفصيله، في توفير الضمانات اللازمة لإجراء انتخابات

حرة ونزيهة لإفراز مسؤولين جماعيين يعبرون قولاً وفعلاً عن إرادة الناخبين الذين اختاروهم للقيام بالعمل الجماعي. أما الشرط الاقتصادي، فيتمثل في ضبط الموارد القائمة، والبحث عن موارد جديدة بعيداً عن إثقال كاهل المواطنين بالضرائب المختلفة، وترشيد صرف تلك الموارد في مشاريع تنمية تساعد على نهوض الجماعة وتحقيق إقلاع اقتصادي متكامل.

الفقرة الثالثة: الجماعات المحلية بالمغرب فاعل أساسي في التنمية:

#### 1- مكانة اللامركزية:

❖ هي خيار لا رجعة فيه كتأكيد للحريات الفردية والجماعية وكرجمة للديمقراطية المحلية وسياسة القرب.

❖ تستمد جذورها من تعاليم الدين الإسلامي الحنيف وتاريخ أسلافنا والاقْتباس من بعض النماذج الأجنبية الاختيارات المعمول بها منذ الاستقلال.

❖ ثلاث مستويات للجماعات المحلية تتمتع بضمانات دستورية:

▪ 16 جهة.

▪ 13 عمالة.

▪ 62 إقليم.

▪ 1503 جماعة (201 من البلديات، و1282 جماعة قروية).

2- الجماعات المحلية فاعل أساسي في مجال التنمية والاستثمار والشراكة:

أ- في مجال التنمية:

❖ أهمية الاختصاصات والصلاحيات التي تم نقلها تدريجياً من طرف الدولة منذ سنة 1960، على مستوى الجماعات المحلية لكونها فاعلاً أساسياً في تنمية القرب، كانت آخر مرحلة هي الميثاق الجماعي لسنة 2009.



❖ وجود حوالي 27.767 مستشار، تم تجديد أكثر من نصفهم خلال الاستحقاقات الانتخابية بتاريخ 12 يونيو 2009.

❖ الدور الاستراتيجي للجماعات المحلية في ميدان التنمية البشرية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية والبيئية والاستثمار....

ب- على مستوى الموارد المالية: تدبير ميزانيات جد مهمة برسم سنة 2010 :

- يصل حجم مداخيل الجماعات إلى 22260 مليون درهم.

- وحجم نفقات التسيير إلى 17793 مليون درهم يخصص 53% منها لنفقات الموظفين.

ج- على مستوى الاستثمارات: تساهم الجماعات المحلية في :

- الاستثمارات العمومية بجانب الدولة وباقي الفاعلين في مجال التنمية.

- أكثر من 20% لتمويل مشاريع التنمية البشرية في إطار المبادرة الوطنية للتنمية البشرية.

د- على مستوى الشراكات :

- الانخراط في العديد من اتفاقيات الشراكة على المستوى الوطني :

☞ مع الدولة والمؤسسات العمومية والشبه العمومية في إطار العديد من البرامج التنموية الوطنية (المبادرة الوطنية للتنمية البشرية، البرنامج الوطني لتزويد العالم القروي بالكهرباء، الطرق القروية، التطهير، الوقاية الصحية، الرياضة، الثقافة، دور الحضانة...)

☞ مع القطاع الخاص (والقطاع الخاص الأجنبي) من أجل تدبير المرافق العمومية (النقل الحضري، تدبير النفايات، التطهير...).

☞ مع جمعيات المجتمع المدني في مشاريع تنمية سياسة القرب.

- الشراكة في إطار التعاون بين الجماعات (131 مجموعة الجماعات تشمل معظم القطاعات التي تتدخل فيها هذه الأخيرة)

- على المستوى الجهوي والدولي: الانخراط في التعاون اللامركزي عبر العالم من خلال التوأمة، إبرام اتفاقيات التعاون والشراكة أو الانخراط في شبكات السلطات المحلية.

3- مكانة الموارد البشرية في دينامية التنمية المحلية :

أ- العدد الإجمالي لموظفي الجماعات المحلية :

- 149.541 موظف، أي ما يعادل % 25,4 من مجموع موظفي الدولة.

- 58,5 % ينتمون إلى البلديات.

- 24,7 % ينتمون إلى الجماعات القروية.

- التقنيون : 17,8 % من المجموع الإجمالي.

- نسبة التأطير : 10,3 % .

- وكذلك معدل 4,8 % من الأطر لكل 1000 نسمة.

## ب- توزيع موظفي الجماعات المحلية حسب الوظيفة ونوعية الجماعة :

المجموع	الجماعات القروية	البلديات	العمالات/ الأقاليم	الجهات	فئات الموظفين
15.443	3.408	7.345	4.513	177	الأطر العليا
29.220	7.209	16.067	5.869	75	الأطر المتوسطة
32.365	11.842	14.559	5.914	50	أعوان التنفيذ
72.294	14.521	49.283	8.437	53	اليد العاملة
219	06	205	08	-	فئات أخرى (*)
149.541	36.986	87.459	24.741	355	المجموع
(*)	مستشارون، محامون، أساتذة الفنون الجميلة، أساتذة الموسيقى. المصدر: وزارة الداخلية - المديرية العامة للجماعات المحلية (الجماعات المحلية بالأرقام- 2009)				

تدبير العمل الجماعي	
<ul style="list-style-type: none"> <li>❖ الميثاق الجماعي</li> <li>❖ المخطط الجماعي للتنمية</li> <li>❖ الشرطة الإدارية</li> <li>❖ شرطة التعمير</li> <li>❖ المالية المحلية</li> <li>❖ الجبايات المحلية</li> <li>❖ الأملاك الجماعية</li> <li>❖ أساليب تدبير مرفق عمومي جماعي</li> <li>❖ التعاون والشراكة</li> <li>❖ الحالة المدنية</li> <li>❖ مخطط التواصل</li> <li>❖ مخاطبة العموم</li> <li>❖ تدبير الاجتماعات</li> <li>❖ استقبال العموم</li> <li>❖ تحفيز فرق العمل</li> <li>❖ تقنيات تنشيط فرق العمل</li> </ul>	<p>اختصاصات الجماعات والتواصل</p>

التنظيم والتدبير الجماعي	
<ul style="list-style-type: none"> <li>❖ اللامركزية وعدم التمرکز</li> <li>❖ الميثاق الجماعي</li> <li>❖ التنظيم الجماعي</li> <li>❖ نظام الوصاية</li> <li>❖ التقسيم الإداري</li> <li>❖ دور المجلس الجماعي</li> <li>❖ دور رئيس المجلس الجماعي</li> <li>❖ النظام الأساسي للمنتخب</li> <li>❖ نظام وحدة المدينة</li> <li>❖ المنازعات الإدارية المتعلقة بالجماعة</li> <li>❖ المراقبة القضائية</li> <li>❖ دور الكاتب العام للجماعة</li> <li>❖ الحكامة المحلية</li> </ul>	<p>الإطار القانوني والمؤسسي</p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>❖ الشرطة الإدارية الجماعية</li> <li>❖ دور رئيس المجلس الجماعي ورجل السلطة في مجال الشرطة الإدارية</li> <li>❖ شرطة التعمير</li> <li>❖ شرطة السير والجولان</li> <li>❖ الشرطة القروية</li> <li>❖ السلامة الصحية للمواد الغذائية</li> <li>❖ تدبير الطب الشرعي</li> <li>❖ الوقاية الصحية بالمؤسسات المصنفة والصناعية</li> <li>❖ محاربة الحشرات</li> <li>❖ محاربة الكلاب الضالة</li> </ul>	<p>الشرطة الإدارية</p>

<ul style="list-style-type: none"> <li>❖ التخطيط الاستراتيجي التشاركي</li> <li>❖ المخطط الجماعي للتنمية</li> <li>❖ مقارنة النوع</li> <li>❖ التسويق الترابي</li> <li>❖ تدبير المشاريع المحلية</li> <li>❖ الإشراف الفني</li> <li>❖ دور الجماعة في إنعاش الاستثمار</li> </ul>	<p>التنمية المحلية</p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>❖ الإطار القانوني المنظم للشراكة</li> <li>❖ التعاون اللامركزي</li> <li>❖ مجموعة التجمعات الحضرية</li> <li>❖ إحداث شركات التنمية المحلية</li> <li>❖ الجماعة والنسيج الجماعي</li> </ul>	<p>الشراكة</p>

المرافق العمومية الجماعية	
<ul style="list-style-type: none"> <li>❖ اختصاصات الجماعة في ميدان المرافق العمومية الجماعية</li> <li>❖ طرق تدبير مرفق عمومي جماعي</li> <li>❖ التدبير المفوض</li> <li>❖ تقنين المرافق العمومية المحلية</li> </ul>	تدبير مرفق عمومي
<ul style="list-style-type: none"> <li>❖ النقل الحضري بالمغرب: الإشكالية والإستراتيجية</li> <li>❖ التخطيط في مجال النقل الحضري</li> <li>❖ التنظيم وتمويل النقل الحضري</li> <li>❖ التدبير العملي للنقل الحضري</li> <li>❖ تدبير وتنظيم الوقوف</li> <li>❖ تدبير حركة المرور في المجال الحضري</li> </ul>	النقل الحضري
<ul style="list-style-type: none"> <li>❖ شبكة الطرق الحضرية</li> <li>❖ تدبير الإنارة العمومية</li> <li>❖ إعداد مشاريع الإنارة العمومية</li> <li>❖ استغلال وصيانة شبكة الإنارة العمومية</li> <li>❖ السلامة العامة في مجال الإنارة العمومية</li> <li>❖ التقييم التقني والاقتصادي وإعداد مخطط العمل</li> <li>❖ جرد وتشخيص شبكة الإنارة العمومية</li> <li>❖ الفعالية الطاقية واقتصاد الطاقة في مجال الإنارة العمومية</li> </ul>	شبكة الطرق والإنارة العمومية

<ul style="list-style-type: none"> <li>❖ تدبير وتنظيم مرفق النظافة وجمع النفايات المنزلية</li> <li>❖ معالجة النفايات الصلبة</li> <li>❖ تهيئة واستغلال المطارح العمومية</li> <li>❖ التصميم المديرى للتطهير السائل</li> <li>❖ تدبير واستغلال شبكة التطهير السائل</li> <li>❖ معالجة المياه العادمة</li> </ul>	<p>التطهير: الصلب والسائل</p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>❖ إدارة مشاريع التزود بالماء الصالح للشرب بالعالم القروي</li> <li>❖ استغلال شبكة توزيع الماء الصالح للشرب</li> <li>❖ صيانة المعدات الهيدرو-ميكانيكية</li> </ul>	<p>الماء الصالح للشرب</p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>❖ تشخيص وترميم الأضرار بالبنائيات</li> </ul>	<p>البنائيات</p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>❖ دراسة وإحداث المساحات الخضراء</li> <li>❖ إحداث وتدبير المشاتل</li> <li>❖ رسم وتصور مشروع المساحات الخضراء بواسطة الحاسوب</li> </ul>	<p>الإعداد الطبيعي والمساحات الخضراء</p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>❖ المكاتب الجماعية للوقاية الصحية : دورها وتنظيمها</li> <li>❖ وقاية المحيط : الإجراءات الوقائية</li> <li>❖ الوقاية الصحية للبنائيات السكنية والمؤسسات الدراسية</li> </ul>	<p>الوقاية الصحية</p>



<ul style="list-style-type: none"> <li>❖ التدبير البيئي على مستوى الجماعة</li> <li>❖ التنمية المستدامة</li> <li>❖ دراسة التأثير على البيئة</li> <li>❖ جودة الهواء واستغلال وصيانة المحطات الثابتة</li> <li>❖ لقياس جودة الهواء</li> </ul>	<p style="text-align: center;">البيئة</p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>❖ تدبير المحطة الطرقية</li> <li>❖ تدبير المجازر</li> <li>❖ تدبير سوق الجملة</li> <li>❖ تدبير المراكز الاجتماعية والثقافية الجماعية</li> <li>❖ تدبير المكتبة الجماعية</li> <li>❖ تدبير التجهيزات الرياضية الجماعية</li> <li>❖ تدبير حظيرة السيارات التابعة للجماعة</li> <li>❖ تنظيم وتدبير الأسواق الاسبوعية</li> <li>❖ الجماعة وتسيير المقابر</li> </ul>	<p style="text-align: center;">التجهيزات الجماعية</p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>❖ الإطار القانوني المنظم للحالة المدنية</li> <li>❖ دور رئيس المجلس الجماعي في ميدان الحالة المدنية</li> <li>❖ السلطات المختصة في ميدان الحالة المدنية</li> <li>❖ تدبير وثائق وأعمال الحالة المدنية</li> <li>❖ المنازعات المتعلقة بالحالة المدنية</li> <li>❖ نظام إحصائيات الحالة المدنية</li> <li>❖ إدخال المعلومات بمكاتب الحالة المدنية</li> </ul>	<p style="text-align: center;">الحالة المدنية</p>

تدبير موارد الجماعة	
<ul style="list-style-type: none"> <li>❖ التسيير الإداري للموظفين</li> <li>❖ النظام الأساسي العام للوظيفة العمومية</li> <li>❖ حقوق وواجبات الموظف</li> <li>❖ وظيفة الموارد البشرية : الرهانات</li> <li>❖ التدبير التوقعي للمهن والكفاءات</li> <li>❖ تحفيز الموظف</li> <li>❖ تقييم الموظف</li> <li>❖ تدبير حركية الموظفين</li> <li>❖ تنمية الكفاءات وهندسة التكوين</li> </ul>	تدبير الموارد البشرية
<ul style="list-style-type: none"> <li>❖ الإطار القانوني للمالية المحلية</li> <li>❖ مسطرة إعداد والمصادقة على الميزانية</li> <li>❖ مسؤولية الأمر بالصرف</li> <li>❖ الموارد المالية للجماعات</li> <li>❖ تنفيذ الميزانية</li> <li>❖ مراقبة ميزانيات الجماعات</li> <li>❖ الإطار القانوني للمحاسبة العمومية للجماعات</li> <li>❖ تقنيات المحاسبة العمومية للجماعات</li> <li>❖ الحساب الإداري</li> <li>❖ التمويل عن طريق الاقتراض</li> </ul>	المالية المحلية

<ul style="list-style-type: none"> <li>❖ القانون رقم 06-47، المتعلق بالجبايات المحلية</li> <li>❖ تنظيم وهيكلية الجبايات المحلية</li> <li>❖ إحداث وتنظيم شساعة المداخيل</li> <li>❖ تدبير الجبايات المحلية</li> <li>❖ الرسوم المحلية المدبرة من طرف الجماعة</li> <li>❖ المنازعات الجبائية</li> <li>❖ الرسوم المحولة من طرف الدولة إلى الجماعة</li> </ul>	الجبايات المحلية
<ul style="list-style-type: none"> <li>❖ أنواع الصفقات العمومية</li> <li>❖ مسطرة إعداد الصفقات العمومية</li> <li>❖ طرق إبرام وتنفيذ الصفقات العمومية</li> <li>❖ مراقبة الصفقات العمومية</li> </ul>	تدبير المشتريات
<ul style="list-style-type: none"> <li>❖ تدبير الملك الخاص للجماعات</li> <li>❖ تدبير الملك العام للجماعات</li> <li>❖ نزع الملكية من أجل المنفعة العامة</li> <li>❖ المحافظة على أملاك الجماعة</li> </ul>	تدبير الممتلكات الجماعية

التدبير	
<ul style="list-style-type: none"> <li>❖ المفهوم، التعريفات والآليات</li> <li>❖ التدبير الاستراتيجي</li> <li>❖ التشخيص التنظيمي</li> <li>❖ قيادة التغيير</li> <li>❖ مقارنة الجودة</li> </ul>	<p>التدبير الاستراتيجي</p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>❖ القيادة Leadership</li> <li>❖ تقنيات التفاوض</li> <li>❖ لوحة القيادة</li> <li>❖ تدبير المشاريع</li> <li>❖ تدبير النزاعات</li> <li>❖ التدبير المتمركز على النتائج</li> <li>❖ تدبير الوقت</li> <li>❖ مراقبة التدبير داخل وحدة إدارية</li> <li>❖ تقنيات تنشيط فرق العمل</li> <li>❖ تدبير الاجتماع</li> <li>❖ مخاطبة العموم</li> <li>❖ التواصل الداخلي</li> <li>❖ التواصل الخارجي</li> <li>❖ التواصل بين الأشخاص</li> <li>❖ التحرير الإداري</li> </ul>	<p>التدبير العملياتي</p>

تقنيات الإعلام والاتصال	
<ul style="list-style-type: none"> <li>❖ مدخل لتعلم الاعلاميات</li> <li>❖ برنامج WORD</li> <li>❖ برنامج EXCEL</li> <li>❖ معالجة وتقديم العروض بواسطة برنامج</li> <li>❖ POWERPOINT</li> <li>❖ إنجاز صفحة WEB (MTML)</li> <li>❖ البحث عن المعلومات عبر الانترنت</li> </ul>	الاستثناس بالإعلاميات
<ul style="list-style-type: none"> <li>❖ نظام المعلومات الجماعي</li> <li>❖ نظام المعلومات الجغرافي SIG</li> <li>❖ نظام MS.PROJECT</li> <li>❖ التدبير الالكتروني للوثائق</li> </ul>	نظام المعلومات

وبذلك أضحت الجماعات المحلية المغربية في الآونة الأخيرة إحدى المحددات الرئيسية للتدخلات العمومية في مختلف مظاهر الحياة العامة للدولة.

ولم تأت هذه الأهمية بمحض الصدفة ولا من فراغ، بل كانت نتيجة طبيعية لتطورات وطنية ودولية أملتها ظروف ومعطيات معينة أفرزت لنا وحدات ترابية مبادرة، نشيطة، فعالة وساهرة على تدبير الشأن العام المحلي ومساهمة في القضايا الكبرى للبلاد.

ومن جملة تلك الظروف المتحكمة في تنامي دور الجماعات المحلية، ما يتعلق بالعوامل الدولية والمتجلية أساسا في انتشار الفكر الديمقراطي والمشاركة السياسية ودعائم دولة الحق والقانون التي تدعو إلى إشراك الساكنة المحلية في

جميع المبادرات التي تهم الشأن العام المحلي حتى تكون أكثر إسهاما في التعاطى مع الرهانات المطروحة عليها.

وإلى جانب ذلك، ساهمت العولمة بكل تجلياتها في تجاوز المفهوم التقليدى للحدود المتعارف عليها إلى مفهوم أكثر امتدادا وشمولا للمعرفة والاقتصاد والسوق بحيث لا تعترف بالجهود الانفرادية للدولة المركزية، بل تضع من الفكر التشاركي إحدى المبادئ الأساسية للتنمية المستدامة.

كما جاءت التوصيات الصادرة عن الهيآت المالية الدولية كالبنك العالمى وصندوق النقد الدولى لتحث الدولة على إشراك فاعلين اقتصاديين آخرين لحل إشكالية التنمية والنمو، وفي هذا الصدد يمكن التذكير مثلا بالتقرير الشهير للبنك الدولى سنة 1995 بخصوص وضعية الإدارة المغربية، والذي من جملة ما دعا إليه هو البحث عن أدوار جديدة للجماعات المحلية وتقوية مساهمتها في تدبير الشأن العام المحلي والوطني.

وإذا كانت العوامل الدولية قد ساهمت بشكل كبير في تنامى الجماعات المحلية للعب دور أكثر ديناميكية، فإن المعطيات الداخلية كرسست أيضا هذه الطفرة نتيجة عدة أسباب من بينها تراجع دور الدولة بسبب أزمة القطاع العام وتزايد النفقات العمومية وسوء التسيير، زيادة على مشكل المديونية وضعف مؤشرات الاقتصاد وانتشار الفقر والامية والإقصاء الاجتماعي.

كما أن القطاع الخاص اتسم ولفترات طويلة بالهشاشة وضعف ومحدودية تدخلاته، علما أن المشاريع التي تبرمجها الدولة تحتاج إلى تكلفة كبيرة وإمكانيات جد هامة عادة ما تتجاوز إمكانيات القطاع الخاص.

وإلى جانب هذا، منحت القوانين المؤطرة للجماعات المحلية ولا سيما الأخيرة منها عدة إمكانيات للتدخل الاقتصادى إما بشكل مباشر أو بالدخول في شراكة مع فرقاء وفعاليات أخرى أو الإنفتاح كليا على القطاع الخاص.

## 4- رهانات الجماعات المحلية :

وبالرغم من هاته العوامل المساعدة والمحفزة لدور الجماعات المحلية في تنشيط الحياة الاقتصادية المحلية ودخول مجال التنافسية والاستثمار والانفتاح على المبادرات الخارجية، فلا زالت هناك عدة رهانات جد مهمة تتطلب التعبئة والتخطيط. فالنمو السكاني بالمغرب انتقل من 15.379.254 نسمة سنة 1971 إلى 29.892.000 نسمة سنة 2004. كما أن معدل التحضر ارتفع في نفس الفترة من 35% إلى 55,1%، ويتوقع أن تبلغ ساكنة المغرب في سنة 2014 رقم 35 مليون نسمة بمعدل للتحضر يصل إلى 65%.

وبالنظر إلى حجم هذا النمو، فإن الأمر يتطلب تجهيز حوالى 3000 هكتار سنويا قصد الاستجابة لحاجيات الأسر بإقامة مساكن وتجهيزات ومناطق للأنشطة الاقتصادية التي تحتم سنويا تعبئة 1,8 مليار درهم.

وإذا أخذنا كذلك على سبيل المثال حاجيات الساكنة من التطهير السائل وتصفية المياه العادمة، فإنه يجب تعبئة أكثر من 20,7 مليار درهم، أي ما يعادل ملياري درهم سنويا إلى غاية 2015.

إن اعتبار الجماعات المحلية كشريك للدولة إلى جانب المؤسسات العمومية والقطاع الخاص والمجتمع المدني، يحتم ولاشك أن تقوم هذه الجماعات بأدوار كبيرة ومتنوعة على جميع المستويات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية.

غير أنه بالرجوع إلى تجربة الجماعات المحلية طيلة الأربع عقود التي خلت، نجد أنها مازالت تعاني من إكراهات كثيرة وصعوبات عميقة نتيجة عوامل متداخلة ومعقدة. فالإطار المؤسسي غلب عليه التسيير التقليدي نتيجة سوء التنظيم وتبذير الإمكانيات وطاقت الجماعة عوض استثمارها في مجالات وقطاعات منتجة تعود بالنفع على الساكنة. كما أن النصوص القانونية المحلية عانت بدورها من العمومية والمصطلحات الفضفاضة وتداخل في الاختصاص والمسؤوليات. وقد زاد من ضعف مردودية الوحدات اللامركزية محدودية كفاءة

الموارد البشرية، وإلى جانب هاته الإكراهات، فقد شهدت الجماعات المحلية امتدادا مجاليا واسعا، لكن بتوزيع مختل وغير منظم بسبب النقص في البنيات التحتية والتجهيزات، وتدهور المرافق العمومية، خاصة في مجال إيصال الماء والكهرباء والتطهير، وكذا مشاكل على صعيد قطاع النقل وضعف وسائل النقل العمومي.

ولم يخرج المجال العمراني عن هذه الاختلالات، إذ شهدت بعض المدن توسعا مضطربا في البناء العشوائي وانتشار مدن الصفيح والسكن غير اللائق وغياب الجمالية المعمارية المحلية والمتوازنة وتدهور المحيط البيئي، وقد ولدت هذه الوضعية ظاهرة خطيرة تجلت بالخصوص في الإقصاء الاجتماعي وتفكك النسيج الحضري والتباين الصارخ بين المدينة والضاحية.

انطلاقا من المعطيات السابقة، يتبين لنا أن الحاجة أصبحت أكثر إلحاحا في تغيير مقاربة الدولة للجماعات المحلية كوحدات ترابية إدارية إلى جماعات اقتصادية تنافسية، تقوم بتنشيط الدورة الاقتصادية المحلية، وكأحد الشركاء الرئيسيين للدولة في المبادرات الكبرى وإنعاش الاستثمارات وحل المشاكل الاجتماعية.

##### 5- الجماعات المحلية والمقاربة التديرية المتجددة :

غير أنه لتحقيق هذه القفزة النوعية، فمن الضروري تغيير طريقة تسيير الشأن العام المحلي، وذلك بالانتقال من النظرة التسييرية الضيقة إلى المقاربة التديرية الحديثة والمتجددة.

وقبل الخوض في ثنايا المقاربة الجديدة للتدير المحلي، يتعين الوقوف عند جوانبها المفاهيمية. وهكذا عرف التدير العمومي بأنه "مجموعة من المفاهيم المساعدة على اتخاذ القرار تتكيف في جزء منها مع المجال العمومي، وكذا مناهج للتسيير مستقاة مباشرة من القطاع الخاص (محاسبة تحليلية، رقابة تسيير... ) مع إدماج الأنظمة المعلوماتية". كما ذهب فريق آخر إلى تعريفه بأنه "المجهود المبذول



لتكييف البنيات الإدارية ومناهج عمل الإدارة مع المحيط السياسى والاقتصادى والاجتماعى والثقافى العالمى " .

إذن فالتدبير العمومى "يقدم آليات تكيف والنظرة الواقعية لتصريف الشأن العام، بمناهج مختلفة وملائمة حسب نوعية المهام المنوطة والمشاكل المطروحة، وربط حوار التواصل مع المحيط العام".

ونستطيع أن نجمل مظاهر التدبير العمومى في المحاور التالية :

- ← رصد الأهداف المحددة والعمل على تحقيقها؛
- ← الاستعمال المعقلن للموارد المتاحة البشرية والمادية؛
- ← التقيد بمضمون الدورة التنظيمية، وتشمل على:

▪ التنظيم؛

▪ التخطيط الاستراتيجى؛

▪ التدبير العلائقى؛

▪ التوجيه والتتبع؛

▪ التقييم والتقويم.

ويتم تجسيد هذه المحاور عبر ثلاثة مستويات أساسية :

أ- المستوى الإستراتيجى : يتم تحديد السياسات العامة والخيارات الأساسية وبرامج العمل والأولويات والبرامج المستعجلة؛

ب- مستوى التدبير الإدارى : يهدف بالأساس إلى عقلنة استعمال الموارد المالية والبشرية للمسؤوليات والأدوار وتوخى النجاعة والمردودية عند تنفيذ السياسات العمومية ؛

ج- المستوى الإجرائي : ترجمة الأهداف المسطرة والمحددة على أرض الواقع مع التحديد الجيد.

واستنادا إلى هذه المعطيات، فإن التدبير "يهدف إلى تعبئة الطاقات والقدرات والتواصل الداخلي ومسايرة التغيير وعقلنة الوسائل عن طريق تبني تقنية اللجن واختيار البنيات التنظيمية، وتحديد الأدوات الإستراتيجية". كما يتوخى الفعالية والتنافسية والجودة والمردودية.

وفي هذا الصدد، هناك اعتقاد على أن المبادئ التي يقوم عليه التدبير العمومي ظهرت في القطاع الخاص وبالأخص في المقاولات العمومية. لكن، هناك من يرى على أن التدبير العمومي سابق على التدبير الخاص، بدليل استعمال مفاهيم مستمدة من المجال العسكري، حيث أن جل تقنيات التدبير التي طورت في القرن العشرين استلهمت من الميدان العسكري كمفهوم الإستراتيجية مثلا. في حين، هناك من يرجع مفاهيم القيادة والتنظيم إلى حضارات جد قديمة كالصين واليونان والرومان.

وبغض النظر عن هذه التعاريف والجذور التاريخية، وفي خضم التحولات الكبرى التي تشهدها بنيات الدولة وتجدد أدوارها، تعالت الدعوة إلى تطوير النظام اللامركزي الذي يستند على الشرعية الإدارية والعقلانية القانونية، وذلك بتبنى منظور جديد ومقاربة مغايرة تجمع بين تعزيز المكتسبات السياسية، وتوخى البعد التدبيري وذلك من خلال ترسيخ مفهوم إدارة القرب، وإعادة اكتساب الثقة في الفعل العمومي من قبل القوى الحية سواء القطاع الخاص أو جمعيات المجتمع المدني، الأمر الذي يدفع إلى إعادة تأسيس قواعد لعبة سياسة تحتم الشفافية والمساءلة والإشراك والإسهام.

وإدراكا لهذا، وقصد تأهيل النسيج الحضري والرفع من مستوى الخدمات التي تقدمها الجماعات المحلية وتطوير أساليب عملها لتحقيق التنمية الاقتصادية

والاجتماعية المنشودة، ولضمان ربح التنافسية، خاصة في زمن العولمة والانفتاح على الأسواق، جاء الإطار العام المنظم للامركزية الترابية ليأسس ثقافة جديدة تبنى على أسس الحكامة الجيدة ومبادئ التدبير العمومي عبر ترسيخ ديمقراطية القرب وتدعيم مجال المسؤوليات المحلية، وذلك بناء على عدة محددات ثابتة وأخرى مواكبة.

ويأتى الجانب القانوني في مقدمة هذه المحددات، إذ هو العنصر الأول والمؤسس لنوعية الأدوار التي سوف تقوم بها اللامركزية الترابية. وفي هذا الصدد عمل واضعوا قانون الجماعات المحلية خاصة من خلال القوانين الأخيرة على إدخال مجموعة من التدابير التنظيمية والمؤسسية القائمة على أسس التدبير العمومي حيث تم توسيع وتوضيح اختصاصات المجالس المحلية ورؤسائها، وذلك بالتنصيص على اختصاصات ذاتية وأخرى محولة من الدولة إلى الجماعات وثالثة استشارية. ونفس الشيء يقال عن اختصاصات الرئيس والتي عرفت توسعا من جهة وتقنيا في علاقتها مع السلطة المحلية من جهة أخرى.

ومن بين المقتضيات الأخرى التي عرفتها القوانين الأخيرة المنظمة للجماعات المحلية ما يتعلق بتحسين تسيير المجالس المحلية وأجهزتها المساعدة وتحسين النظام القانوني للمنتخب الجماعي.

كما كانت القوانين الأخيرة أكثر إيجابية عندما جاءت بتصوير جديد لتدبير نظام المدينة محاولة بذلك تجنب السلبيات التي اعترت نظام المجموعات الحضرية خاصة المتعلقة بتداخل الاختصاصات والتفاوتات المالية والاقتصادية وتشتت الطاقات والجهود، وذلك بأخذ نظام موحد للمدينة يقوم على أساس مجلس جماعي ومجالس مقاطعات قصد وضع تصورات شاملة ومتكاملة للتنمية في قالب يغلب عليه التخطيط الاستراتيجي المتعدد السنوات.

إن نجاح التدبير الاقتصادي للجماعات المحلية يمر حتما عبر توفير شروط التدخلات الاقتصادية سواء المباشرة أو في إطار التعاون والشراكة. وهكذا جاء

النظام القانوني بجملة من الإجراءات المحفزة، حيث استبدل نظام النقابات بمفهوم أكبر تعبيرا وهو مجموعة الجماعات وكذا تحفيز الجماعات المحلية بجميع أصنافها على التعاون فيما بينها كلما كان هناك عمل مشترك أو تدبير مرفق ذي فائدة مشتركة. كما عمل المشرع على ضبط المقتضيات المنظمة لها كالاتفاق على موضوع المجموعة ومقرها وآجالها وتسميتها وطبيعتها ومبلغ المساهمة المالية، وكذا مسطرة الإنسحاب من المجموعة أو حلها.

وفي هذا الصدد، إذا كان التدبير العمومي للأنشطة الاقتصادية المحلية مهم، فإن المقاربة التديرية التشاركية تشكل مستقبل عمل الجماعات المحلية. فمظاهر تعقد المدينة المغربية كثيرة ومتنوعة والحاجيات في تزايد مستمر، الأمر الذي يفرض تعبئة الطاقات وجمع الإمكانيات وفق منهجية محكمة ومتكاملة.

وهكذا فقد تعددت أشكال الشراكة وأفرزت نماذج متعددة، من بينها الشراكة بين الجماعات المحلية والإدارات المركزية والمؤسسات العمومية. وقد وجدنا لهذا الإطار انتشارا مهما سيما في مجال توزيع الماء والكهرباء ومحاربة السكن غير اللائق والمجال الصحي والتعليمي.

كما شكل التعاقد بين الجماعات المحلية والقطاع الخاص أحد الأشكال المتطورة للشراكة، حيث يساهم القطاع الخاص في إنجاز العديد من المشاريع المبرجة إما بشكل مباشر أو بتعاون مع الجماعات. وهذا الأسلوب لا يشمل المنعشين العقاريين فقط، بل يمتد إلى أكبر من ذلك بالتعاقد مع شركات كبرى للنقل الحضري وتوزيع الماء والكهرباء أو النظافة وذلك في إطار عقود الامتياز أو التدبير المفوض.

وللإشارة، فإن مظاهر التعاون والشراكة لا تشمل فقط الحدود الجغرافية للوطن، بل تمتد حتى خارجه، إذ يمكن للجماعات المحلية المغربية إبرام اتفاقيات التوأمة والتعاون اللامركزي والانخراط في أنشطة المنظمات المهتمة بالشؤون

المحلية وكل أشكال التبادل مع الجماعات الترابية الأجنبية بعد موافقة سلطة الوصاية.

إذن، فالإطار القانوني جد محفز وجاء أكثر ايجابية من سابقه. غير أنه يحتاج في تفعيله إلى محددات أخرى وعلى رأسها الوسائل المادية والبشرية.

ومن بين الوسائل المادية التي تؤثر في الحركة الاقتصادية المحلية نجد المالية المحلية، حيث قام المشرع بعدة إصلاحات إذ منح الجماعات المحلية عدة موارد ذات طبيعة جبائية أو غير جبائية كالأملك. كما سمح لها باللجوء إلى الاقتراض من صندوق التجهيز الجماعي، دون أن ننسى استفادتها من أجزاء من الضرائب الوطنية كالضريبة على الدخل والضريبة على القيمة المضافة والضريبة على الشركات حسب القوانين المعمول بها في هذا الشأن.

ثم إن التحدي الذي تعرفه المالية المحلية مرتبط أساسا بعاملين أساسيين: الأول يخص تدعيم نسبة استقلالية ميزانية الجماعات المحلية عن إمدادات الدولة، والثاني يتعلق بتقليص مصاريف التسيير التي تهيمن على الميزانيات المحلية، والتي لا تترك هامشا كبيرا للاستثمار والتدخل الاقتصادي.

ومن جهة أخرى فحسن تدبير الجماعات المحلية لا يرتبط فقط بالجانب المالي. بل يشكل التحكم في التوسع العمراني لوحداتنا الترابية احد المؤشرات المهمة لإنجاح ذلك التدبير. فعدم ضبط الامتداد الترابي للمدينة قد يخلق أشكالا ومظاهر متعددة، حيث أن جل المدن فاقت بكثير التوقعات المجالية والزمنية التي حددتها وثائق التعمير، مما يشكل حجرة عثرة لتنمية الوحدات الترابية.

وانطلاقا من هذا، فإن الأمر يتطلب مقاربة جديدة لتوسع مدننا بتبني منظور شمولي تشاركي يتجاوز تدخلات القطاع الواحد والإدارة الواحدة نحو بناء مشروع حضري متكامل الجوانب ومرتبطة بالتنمية.

وللوصول إلى هذا الهدف، يجب تأطير الجماعات بمخططات إستراتيجية متوسطة وبعيدة المدى وديمقراطية. وذلك بالإعداد التشاوري من قبل جميع

المتدخلين من جماعات ومؤسسات عمومية وإدارات مركزية ومجتمع مدني وذوي الخبرة والدراية بالموضوع، مع تحديد الوظائف وتقنين العلاقة بين الشركاء المتدخلين في إطار وضع الاختيارات التنموية وتحديد الميادين التي تحظى بالأولوية.

وتجدر الإشارة إلى أن توفر الجماعات المحلية على إطار قانوني يسمح بالتدبير الاقتصادي ووسائل مالية وتقنية تبقى غير كافية في غياب عنصر بشري كفاء، يبلور هذه المؤهلات على أرض الواقع ويخرجها إلى حيز الوجود. فمستوى الموارد البشرية يعتبر من بين المؤشرات المعتمدة في تقييم الأمم وقياس رخائها. كما تشكل حجر الزاوية والركن الأساسي للتنمية الشاملة والمستدامة، إذ كثيرة هي الشعوب التي تتوفر على كافة مقومات نجاح الدولة من ثروات طبيعية وموقع جغرافي وإرث تاريخي وحضاري، غير أنها تصنف ضمن الدولة المتخلفة والسبب في ذلك يرجع إلى تخلف مواردها البشرية.

وإدراكا لهذا، وفي إطار الاختصاصات الكبيرة والواسعة الممنوحة للجماعات المحلية، ولضمان النجاح في رفع التحديات التي تتطلبها التنمية، فإن الأمر يبقى رهينا بمستوى المنتخبين المحليين الذين يملكون المبادرة ويحددون السياسة العامة لجماعتهم المحلية ويخططون لبرامجها. لذلك فكلما كان مستوى المنتخب راق كلما كان عطاء الجماعة أكثر مردودية وإنتاجية. وما يساعد على تأهيل المنتخبين هي سياسة التكوين المستمر التي تهتم بعدة وسائل منها عقد دورات تدريبية داخل الوطن أو خارجها وكذا انفتاح الجماعات المحلية على المحيط السوسيوثقافي كإبرام اتفاقيات مع الجماعات المغربية قصد التكوين، زيادة على دور المناظرات الوطنية للجماعات المحلية كملتقى لاستعراض الخبرات وتبادل المعارف والتجارب والرؤى وطرح الإشكاليات التي تعاني منها الإدارة المحلية، ومن ثمة البحث عن الحلول ووضع استراتيجيات وخطط العمل الممكنة.

ولا يقتصر الاهتمام التي توليه الدولة للعنصر البشري المحلى على الهيئات المنتخبة فقط، بل يمتد الأمر إلى الموظفين الجماعيين الذين يسهرون على تنفيذ قرارات المجالس التداولية للجماعات المحلية. وفي هذا الصدد، قامت هذه الجماعات بمجهودات كبيرة في توظيف الأطر الإدارية والتقنية العليا والمتوسطة. كما عملت الوزارة الوصية على إحداث عدة مؤسسات متخصصة في مجال التكوين وكذا عقد ندوات تأطيرية على المستوى الجهوى شملت على سبيل المثال مواضيع الحالة المدنية والشرطة الإدارية وتدير الميزانية وإعداد وتدير مشاريع التنمية.

غير أنه إلى جانب المحددات القانونية والبشرية والمادية، فإن التدير الاقتصادي المحلى يحتاج إلى مقومات نوعية جديدة لترسخ الحكامة الجيدة. ويمكن الإشارة على وجه الخصوص إلى الشفافية والتواصل والإدارة الالكترونية وتبسيط المساطر الإدارية.

كما تعد المالية المحلية من عدة جوانب مؤشرا حقيقيا للتطورات التي تعرفها المجتمعات الحديثة وعنصرا أساسيا للحكم على مسار إصلاح نظام اللامركزية المحلية.

#### الفقرة الرابعة : الرقابة المالية المحلية :

فباعتبارها جزءا لا يتجزأ من المالية العمومية ظلت المالية المحلية موضوع عدة إصلاحات وتغيرات منذ سنوات السبعينات وهذه التغيرات لم تهم فقط تحولات البنيات المحلية بل همت كذلك بنيات الدولة والأسواق الاقتصادية والمالية.

والحقيقة أن المالية المحلية تتجاوز كثيرا الإطار العضوي التقليدي للمالية العمومية والتي تشكل المخرج المشترك للتنمية الاقتصادية والاجتماعية بالنسبة لجميع الدول وذلك بسبب وجودها داخل مجموعة من البنيات والعلاقات المعقدة.

ففضلا عن الجوانب المتعلقة بتمويل الجماعات المحلية والعلاقات التي تربطها بالدولة هناك جانبا يكتسي أهمية قصوى وهو المتعلق بالرقابة على هذا النوع من المالية.

ويمكن القول أن المراقبة "هو نظام معلومات يمكن من خلاله معرفة ما إذا كانت الأهداف قد تحققت (مراقبة الفعالية) أو أن استهلاك الوسائل لم يكن مفرطا بالمقارنة مع النتائج المحصل عليها (مراقبة الكفاءة).

أما مفهوم الرقابة المالية في أبعادها الحديثة فلم يوجد بمحض الصدفة أو العبث وإنما هي في واقع الأمر نتائج لمجموعة من التطورات الاقتصادية والمالية والاجتماعية التي عرفتتها المجتمعات عبر العصور.

وتعد الرقابة المالية نوعا من الرقابة العامة التي تحظى بدور هام وأساسي في تنظيم المجتمعات والمؤسسات حيث عرفها المصريون القدماء والإغريق والرومان.

وبصفة عامة ترجع نشأة الرقابة المالية إلى نشأة الدولة وملكيته للمال العام وإدارته نيابة عن الشعب الذي يعتبر العمود الفقري لنشأة الدولة وقيام الجماعات وهو وليد الصراعات المستمرة ولذلك حرصت مختلف الشرائع على حماية المال العام وإيجاد الوسائل الكفيلة لتنظيمه من حيث الإنفاق والتحصيل.

ولقد شكل موضوع الرقابة المالية في نظر جانب من الفقه مبحثا من أهم مباحث علم المالية العامة فهو العلم الذي تفرع عنه واستمد أسسه من علوم التشريع والسياسة والاقتصاد والمحاسبة والاجتماع والأخلاق.

أما الجانب الآخر من الفقه فيربط الرقابة المالية بوجود جهاز أو عدة أجهزة يعهد إليها بواسطة نص قانوني أو دستوري لممارسة الرقابة على الأموال العمومية.

في حين خلص أحد الفقهاء إلى أن الرقابة المالية وفق المعنى العام تمثل تلك العملية أو الوظيفة التي تسعى للتأكد من سلامة تنفيذ التوجيهات التي تضمن الحفاظ على الأموال وحسن إدارتها.



والتعريف الآخر الذي يتماشى ويتفق مع التعريف الذي قدمته المنظمة الدولية للأجهزة العليا للرقابة على الأموال (الأتوساي) في نظامها الأساسي وبالخصوص في مادته الثانية حيث نصت "أن الرقابة المالية تعني كل جهاز عال تناط به دستوريا أو قانونيا ممارسة الرقابة على المالية العامة والذي يزود كل من الجهاز التشريعي والجهاز التنفيذي بالمعلومات الكافية حول كيفية إدارة واستعمال الأموال العمومية.

وفي نفس السياق اعتمد المؤتمر العربي الأول للرقابة المالية العليا على نفس الاتجاه في تعريف الرقابة المالية والذي يعتبر أكثر شمولية حيث أكد على أن الرقابة المالية هي "منهج علمي شامل يتطلب التكامل والاندماج بين المفاهيم القانونية والاقتصادية والمحاسبية والإدارية ويهدف إلى التأكد من المحافظة على الأموال العامة ورفع كفاءة استخدامها وتحقيق الفعالية في النتائج المحققة".

ثم إن الممارسة المالية المحلية في مجال الرقابتين الإدارية والسياسية تثير من جوانبها العملية والقانونية جملة صعوبات ومشاكل فالرقابة الإدارية تكون من السلطة التنفيذية على نفسها وهي بذلك تكون ضعيفة وغير حازمة كما أن الرقابة السياسية تعرف هي الأخرى عدة نواقص وحدود الأمر الذي دعا في التشريع المقارن إلى تشجيع "إنشاء هيئة مستقلة يراد منها الانصراف إلى هذه الرقابة العامة ويتحاشى فيها موضع الوعد المشهود في غيرها".

وفي هذا الإطار فإن استحضار هذه الصعوبات والمشاكل يدفعنا إلى تناول وجه ثالث من أوجه الرقابة يتعلق الأمر بالرقابة القضائية هذه الأخيرة تحتل المرتبة الأولى من حيث فعاليتها المباشرة في الحفاظ على مبدأ الشرعية عن طريق احترام القانون من قبل الإدارة.

إذا كانت مهمة القضاء العادي تنحصر في تطبيق حرفية النص القانوني والموقف عند نية وقصد المشرع دون التوسع في ذلك، فإن القضاء المالي قضاء

إنشائي يبتدع الحلول المناسبة في إطار بحثه الدائم عن نقطة التوازن بين الحفاظ على الأموال العمومية وبين صيانة الخاضعين لاختصاصاته وذلك في إطار مرونة تامة لا تؤدي على التضحية بالمال العام ولا إلى شل روح المبادرة لدى الأمرين بالصرف.

### 1. مراقبة المحاكم المالية :

يقصد بالقضاء المالي مجموعة من المؤسسات التي تتولى الرقابة العليا في البلاد على المالية العمومية والتي بالنظر إلى طريقة تشكيلها وطريقة سير عملها تكتسي طابعا قضائيا وبهذا المعنى فإن القضاء المالي هو الذي يتولى المراقبة على تنفيذ قوانين المالية من خلال التحقق من عمليات الموارد والنفقات العمومية وفي المغرب تتحدد مؤسسات القضاء المالي في المجلس الأعلى للحسابات وفي المجالس الجهوية للحسابات.

هناك عدة فرضيات وعوامل تستلزم تجويد أساليب ومنهاج الرقابة العليا على تدبير الجماعات المحلية ومالياتها يمكن بإيجاز شديد ذكر منها العناصر التالية :

أ. الاتجاهات الدولية الجديدة القاضية بدعم الحكم الجيد *La bonne*

*gouvernance:*

ب. الأزمة التنظيمية والإستراتيجية التي تعرفها الدولة في مجال تفعيل الرقابة المالية وتجويد آليات تدخلها بصفقتها وظيفية إستراتيجية في مجال تقويم تدبير الشأن العام وتحسين أدائه وتطوير مردوديته والسيطرة على العيوب والاختلالات التي تكتنفه.

وتعتبر المجالس الجهوية للحسابات بالمغرب من الأجهزة التي تتولى مراقبة حسابات الجماعات المحلية وهيئاتها وكيفية قيامها بتدبير شؤونها، استنادا في ذلك إلى الفصل 98 من الدستور. إلى جانب هذا فقد جاءت مدونة المحاكم المالية

لتحديد الوظائف التي تقوم بها المجالس الجهوية للحسابات في مجال الرقابة البعدية على مالية الجماعات المحلية وهيئاتها، حيث أنه وطبقا للمادة 117 من الكتاب الثاني من المدونة تنص على أن "تتولى المجالس الجهوية للحسابات مراقبة الجماعات المحلية وهيئاتها وكيفية قيامها بتدبير شؤونها" وبذلك تقوم المجالس الجهوية للحسابات بمراقبة مالية الجماعات المحلية باعتبارها هيئة أو مؤسسة قضائية دستورية لها وظائف قضائية ووظائف إدارية هذه الأخيرة وإن كانت ذات صبغة إدارية فإنها لا تخلو من البعد القضائي. ويمكن إجمال وظائف المجالس الجهوية في الرقابة المالية باستقراء المادة 118 من المدونة والتي تنص على أنه "يمارس المجلس الجهوي الاختصاصات التالية في حدود دائرة اختصاصه :

1- البث في حسابات الجماعات المحلية وهيئاتها والمؤسسات العمومية الخاضعة لوصاية هذه الجماعات والهيئات ومراقبة تسييرها.

2- مراقبة تسيير المقاولات المخولة الامتياز في مرفق عام محلي أو المعهود إليها بتسييره والشركات والمقاولات التي تملك فيها جماعات أو هيئات أو مؤسسات عمومية خاضعة لوصاية هذه الجماعات المحلية وهيئاتها على انفراد أو بصفة مباشرة أو غير مباشرة أغلبية الأسهم في الرأسمال أو سلطة مرجحة في اتخاذ القرار.

3- مراقبة استخدام الأموال العمومية التي تتلقاها المقاولات غير تلك المذكورة أعلاه أو الجمعيات أو أجهزة أخرى تستفيد من مساهمة في الرأس المال أو مساعدة كيفما كان شكلها تقدمها جماعة محلية أو هيئة أو جهاز آخر يخضع لمراقبة المجلس الجهوي للحسابات.

4- ممارسة مهمة قضائية في ميدان التأديب المتعلق بالميزانية والشؤون المالية بالنسبة لكل مستخدم يعمل في :

الجماعات المحلية وهيئاتها.

المؤسسات العمومية الخاضعة لوصاية هذه الجماعات والهيئات.

كل الشركات أو المقاولات التي تملك فيها الجماعات المحلية أو الهيئات على انفراد أو بصفة مشتركة بشكل مباشر أو غير مباشر أغلبية الأسهم في الرأسمال أو سلطة مرجحة في اتخاذ القرار.

وينحصر كل من الوالى والعامل لقضاء المجلس الجهوى في الحالات التي يعملان فيها باعتبارهما أمرين بالصرف لجماعة محلية....

5- المساهمة في مراقبة الإجراءات المتعلقة بتنفيذ ميزانيات الجماعات المحلية وهيئاتها".

وهكذا ومن خلال جرد هذه المقتضيات يمكن تصنيف وظائف المجالس الجهوية للحسابات في الرقابة على المالية المحلية إلى وظائف قضائية (أولا) ووظائف إدارية (ثانيا).

**أولا : الوظائف القضائية للمجالس الجهوية للحسابات :**

سنقوم من خلالها استقراء الوظائف القضائية للمجالس الجهوية للحسابات والمتمثلة أساسا في الرقابة على مالية الجماعات المحلية وهيئاتها والتدقيق والبت في حساباتها (أ)، ومراقبة التسيير بحكم الواقع (ب)، ثم التأديب المتعلق بالميزانية والشؤون المالية (ج).

**أ- مراقبة مالية الجماعات المحلية وهيئاتها والتدقيق والبت في حساباتها :**

يقوم المجلس الجهوى في حدود دائرة اختصاصه بالتدقيق والبت في حسابات الجماعات المحلية وهيئاتها وكذا حسابات المؤسسات العمومية والمقاولات التي تملك رأسمالها كليا الجماعات المحلية وهيئاتها والمؤسسات العمومية الخاضعة لوصاية الجماعات المحلية وهيئاتها والتي تتوفر على محاسب

عمومي، ومن الملاحظ أن هذا الاختصاص هو نفسه الاختصاص الذي يتولى القيام به المجلس الأعلى للحسابات وإن كان على نطاق جغرافي أشمل، وبالتالي يلزم كل مركز محاسبي بالإدلاء بحساباته إلى المجلس الجهوي للحسابات أي أنه على المحاسبين العموميين المتمين للهيئات والمؤسسات السالفة الذكر منها الجماعات المحلية وهيئاتها والمؤسسات العمومية والمقاولات التي تملك رأسهاها كليا الجماعات المحلية أو هيئاتها... تقديم حساباتهم سنويا إلى المجلس الجهوي للحسابات، كما يلزم محاسبو الأجهزة الأخرى الخاضعة لرقابة المجلس الجهوي بأن يقدموا سنويا إلى المجلس بيانا عن عمليات المداخل والنفقات وكذا عمليات الصندوق التي يتولون تنفيذها وذلك وفق الكيفيات المقررة في النصوص التنظيمية الجاري بها العمل، وتتكون الحسابات من وثائق عامة ومستندات مثبتة، هذه الوثائق والمستندات المثبتة لعمليات المداخل والنفقات التي قام بها المحاسب العمومي تقدم إلى المجلس من طرف هذا الأخير كل ثلاثة أشهر، أما بالنسبة للأجهزة الأخرى فيمكن للمجلس التدقيق والبت في حسابات المحاسبين العموميين والتي ينظر المجلس خلالها في حسابات المحاسبين العموميين دون غيرهم فإن المستشار المقرر هو الذي يختص بالتدقيق والتحقق في الحسابات المقدمة، بينما تتولى الهيئة المتكونة من الرئيس ووكيل الملك و5 قضاة مستشارين البت في الأمر، ذلك أنه وبعد استلام كتابة الضبط لحسابات المحاسبين العموميين تعلم المستشار المقرر المختص والذي تكون اختصاصاته قد حددت خلال البرنامج السنوي، وهنا تبدأ عملية التحقيق والملاحظة، والتي تعد مسطرة كتابية يشارك فيها كل الأطراف حيث أنه يلزم الأمر بالصرف وطلب المستشار المقرر بالإدلاء بكل الوثائق المطلوبة باستثناء السرية منها وحتى هذه الأخيرة وإن كان لا بد من توفرها طلب المستشار المقرر عبر وكيل الملك الوزير المعنى بإزالة طابع السرية عنها، وفي حالة عدم إدلاء الأمر بالصرف بالوثائق المطلوبة يمكن أن تطبق عليه غرامة مالية أو غرامة تهديدية التي يختص وكيل الملك بتطبيقها.

وتتلخص نتائج التحقيق إلى نتيجتين فإما أن تكشف مخالفة من قبل المستشار المقرر المختص بالملف وإما لا تكشف، وفي حالة اكتشاف المخالفة من قبل المستشار والتي يمكن أن تكون ناتجة عن القابض أو المحاسب العمومي فإن المستشار يضع تقريره بخصوص المخالفات لمكتشفة ويقوم مستشار آخر يسمى بالمستشار المراجع بمراجعة الملف ويسجل ملاحظاته ويحال الكل إلى وكيل الملك الذى يضع أيضا استنتاجاته وملاحظاته وما إذا كان متفقا مع التقرير الذى يقدمه المستشار المراجع أم لا، غير أن استنتاجات وكيل الملك لا تكون ملزمة بالنسبة لهيئة الحكم هذه الأخيرة التى تتكون من 5 قضاة يتداولون حول كل مخالفة ومن تم يناقشون التقرير ككل ليتم إصدار حكم تمهيدى فى الموضوع والذى يتم إبلاغه للمحاسب وهذا الأخير له أجل الجواب، هذا يحيلنا على الهامش الذى يعطى للمحاسب من أجل الدفاع عن نفسه، وبعد تلقى الهيئة لجواب المحاسب تقوم بإصدار الحكم النهائى والذى يمكن أن يتأرجح بين إبراء الذمة فى حالة غياب المخالفات، أو وجود فائض وبالتالي يؤذن للمحاسب بأخذ الفائض وهذا الأمر نادرا جدا، أو وجود عجز وفى هذه الحالة يتم الحكم على المحاسب بإرجاع المبالغ الناقصة خصوصا فى حالة غياب تبريرات قانونية لوجود العجز. وإذا كان الحكم النهائى يبلغ إلى المحاسب العمومى فهو يبلغ أيضا إلى سلطة الوصاية ووكيل الملك والخازن بالجهة أو العمالة أو الإقليم وإلى الممثلين القانونيين للأجهزة العمومية وذلك حسب مقتضيات المادة 130 من المدونة التى تنص "يبلغ الحكم التمهيدي إلى المحاسب العمومى، ويبلغ الحكم النهائى بالإضافة إلى المحاسب العمومى إلى سلطة الوصاية ووكيل الملك والخازن بالجهة أو العمالة أو الإقليم وإلى الممثلين القانونيين للأجهزة العمومية المعنية". ويمكن للمعنى بالأمر أن يطلب إعادة مراجعة القرار الصادر ضده حيث أنه يمكن للمحاسب العمومى أو لذوى حقوقه بصفة رسمية أو بواسطة وكيل طلب مراجعة القرارات النهائية الصادرة عن هيئة الحكم خصوصا فى حالة انصرام الأجل المحدد للاستئناف

حيث تنص المادة 135 من مدونة المحاكم المالية على أنه "في حالة اكتشاف عنصر جديد يحق للمحاسب العمومي أو ذوي حقوقه بصفة شخصية أو بواسطة وكيل، بعد انصرام الأجل المحدد للاستئناف طلب مراجعة الأحكام النهائية الصادرة عن المجلس الجهوي أمام هذه المحكمة. ويخول نفس الحق إلى وكيل الملك وإلى وزير الداخلية أو الوالي أو العامل في حدود الاختصاصات المخولة لهم تطبيقا للنصوص التشريعية والتنظيمية الجاري بها العمل والوزير المكلف بالمالية أو الخازن بالجهة أو العمالة أو الإقليم والممثل القانوني للجماعات المحلية أو الهيئات أو المؤسسات العمومية المعنية" كل هؤلاء يمكن أن يقوموا بطلب مراجعة القرار الصادر عن المجلس الجهوي للحسابات في حق المحاسب العمومي، هذا الطلب الذي يودع لدى كتابة الضبط بالمجلس الجهوي يجب أن يتضمن عرضا للوقائع والوسائل التي يحتج بها الطالب وأن يكون مرفقا بنسخة من الحكم موضوع طلب المراجعة وبالبريرات المستند إليها في العريضة ومن جهته ييث المجلس الجهوي في الأمر بمقتضى حكم تنفيذي يبلغ إلى الأطراف المعنية التي يحدد لها أجل لتقديم توضيحاتها وتبريراتها. وبعد فحص الوسائل المقدمة والاطلاع على مستتجات النيابة العامة ييث المجلس الجهوي للحسابات في طلب مراجعة الحكم بينما يحدد أجل تقديم المراجعة في 10 سنوات ابتداء من تاريخ تبليغ حكم المجلس الجهوي، وفي حالة تقديمه لغير صالح المعنى بالأمر يحدد هذا الأجل في 4 سنوات. هذا فيما يخص طلب مراجعة القرارات الصادرة عن المجلس الجهوي للحسابات أما فيما يخص طلب الاستئناف فإن المادة 134 من المدونة خولت إمكانية طلب الاستئناف أمام المجلس إذ يحق للمحاسب العمومي أو لذوي حقوقه بصفة شخصية أو بواسطة وكيل ويخول نفس الأمر إلى وزير الداخلية أو الوالي أو العامل في حدود الاختصاصات المخولة لهم قانونا أو الوزير المكلف بالمالية أو الخازن بالجهة أو العمالة أو الإقليم وكذا وكيل الملك والممثل القانوني للجماعة، كما يجب على طالب الاستئناف إيداع عريضة

الاستئناف لدى كتابة الضبط بالمجلس الجهوي للحسابات خلال الثلاثين يوما الموالية لتاريخ تبليغ الحكم النهائي مما يمكن القول معه أن المشرع حدد مدة استئناف الحكم والطعن فيه أمام المجلس الأعلى للحسابات في مدة شهر.

### ب- التسيير بحكم الواقع :

تعد هذه الوظيفة من الوظائف القضائية التي يباشرها المجلس الجهوي للحسابات وذلك حسب المادة 131 من المدونة والتي جاء فيها "يتولى المجلس الجهوي في حدود دائرة اختصاصه التصريح بالتسيير بحكم الواقع حسب مدلول المادة 41 من هذا القانون" إذ أنه ومن اختصاصات المجلس الجهوي في مجال الرقابة البعدية على مالية الجماعات المحلية والهيئات التابعة لها مراقبة العمليات الحسابية بصفة عامة ومن بينها العمليات المحاسبية التي يقوم بها المحاسب العمومي بحكم الواقع والذي يعرف حسب المادة 41 من مدونة المحاكم المالية بكونه كل شخص يباشر من غير أن يؤهل لذلك من لدن السلطة المختصة لعمليات قبض الموارد ودفع النفقات وحيازة استعمال أموال أو قيم ملك أحد الأجهزة العمومية الخاضعة لرقابة المجلس، أو يقوم دون أن تكون له صفة محاسب عمومي بعمليات تتعلق بأموال أو قيم ليست في ملك الأجهزة المذكورة، ولكن المحاسبين العموميين يكلفون وحدهم بانجازها وفقا للقوانين والأنظمة الجاري بها العمل، وبالتالي يكون محاسباً بحكم الواقع كل شخص قام بقبض مورد أو دفع نفقة أو حيازة أو استعمال أموال عمومية هو لا يتوفر على الصفة والأهلية والحق في ذلك والتي تعد من الشروط الأساسية التي يركز عليها المحاسب العمومي.

كما أن المجلس وعند مراقبته للتسيير بحكم الواقع يضيف على الشخص صفة المحاسب العمومي ويطلبه حينئذ بتقديم حساباته داخل أجل لا يقل عن شهرين، أما بالنسبة لمسطرة التحقيق والبث في تسيير المحاسب بحكم الواقع فإن



المجلس وقبل بداية التدقيق والبت يصدر حكما يعتبر من خلاله الشخص الذي قام بأداء نفقة أو استخلاص مورد أو حيازة أموال عمومية محاسبا بحكم الواقع ليستطع بعد ذلك مطالبته بالحساب والوثائق وكذا التبريرات المحاسبية وبالتالي تطبق عليه نفس المسطرة المطبقة على المحاسب العمومي العادي في حالة التحقيق والبت في حساباته، أما عن الجهة المسؤولة عن إثارة الموضوع فإن المادة 42 من المدونة نصت بصراحة على أنه "يحيل وكييل الملك إلى المجلس العمليات التي قد تشكل تسييرا بحكم الواقع إما من تلقاء نفسه أو بطلب من الوزير المكلف بالمالية أو الوزير المكلف بالمالية أو الوزراء المعنيين بالأمر أو الخازن العام للمملكة أو المحاسبين العموميين، بصرف النظر عن حق المجلس في التصدي للنظر مباشرة، إسنادا إلى الإثباتات المنجزة بمناسبة التدقيق في الحسابات أو البيانات المحاسبية على الخصوص" مما يمكن القول معه بأن وكيل الملك بالمجلس الجهوي للحسابات يعتبر محركا للمراقبة على المحاسب بحكم الواقع، وتجدر الإشارة إلى أن العقوبات التي يمكن أن تفرض على المحاسب بحكم الواقع هي نفسها العقوبات التي تفرض على المحاسب العمومي العادي حيث يمكن أن يعاقب بإرجاع الأموال والمبالغ مع الفوائد عن كل سنة خصوصا إذا اكتشف أن هناك عجز، كما أنه قد يعاقب بغرامات مالية والأكثر من ذلك يمكن أن يدان جنائيا حيث يمكن للمجلس رفع تقرير إلى وزير العدل ليتم معاقبة المحاسب جنائيا إذا ثبت أنه قام بالاختلاسات بصفة متعمدة.

### ج- التأديب المتعلق بالميزانية والشؤون المالية :

تمارس المجالس الجهوية للحسابات وظيفة التأديب المتعلق بالميزانية والشؤون المالية على كل موظف أو عون بأحد الأجهزة الخاضعة لرقابة المجلس سواء موظفي وأعوان الجماعات المحلية وهيئاتها، وموظفي المؤسسات العمومية الخاضعة لوصاية الجماعات المحلية وكذا الشركات التي تملك الجماعات المحلية

كل أسهمها أو أغلبية الأسهم أو السلطة المرجحة في اتخاذ القرار، وكذا الوالى أو العامل في الحالات التي يعملان فيها باعتبارهما أمرين بالصرف لجماعة محلية أو هيئة، وقد نصت المادة 54 على أنه يخضع للعقوبات المنصوص عليها في هذه المادة كل أمر بالصرف وأمر بالصرف مساعد أو مسؤول وكذا كل عون يعمل تحت سلطتهم أو لحسابهم، وذلك في حالة إحدى المخالفات التالية:

1. مخالفة قواعد الالتزام بالنفقات العمومية وتصفيتهما والأمر بصرفها.
2. عدم احترام النصوص التنظيمية المتعلقة بالصفقات العمومية.
3. مخالفة النصوص التشريعية والتنظيمية الخاصة بتدبير شؤون الموظفين والأعوان.
4. مخالفة القواعد المتعلقة بإثبات الديون العمومية وتصفيتهما والأمر بصرفها.
5. مخالفة قواعد تحصيل الديون العمومية الذي قد يعهد به إليهم عملا بالنصوص التشريعية الجارية بها العمل.
6. مخالفة قواعد تدبير ممتلكات الأجهزة الخاضعة لرقابة المجلس.
7. التقيد غير القانوني لنفقة بهدف التمكن من تجاوز الاعتمادات.
8. إخفاء المستندات أو الإدلاء إلى المحاكم بأوراق مزورة أو غير صحيحة.
9. حصول الشخص لنفسه أو لغيره على منفعة غير مبررة نقدية أو عينية.
10. إلحاق الضرر بجهاز عمومي يتحملون داخله مسؤوليات، وذلك بسبب الإخلال الخطير في المراقبة التي هم ملزمون بممارستها أو من خلال الإغفال أو التقصير المتكرر في القيام بمهامها الإشرافية.

كما أنه ومن جهة أخرى نجد بأن المادة 55 تنص على "يخضع للعقوبات كل مراقب للالتزام بالنفقات وكل مراقب مالى وكذا كل موظف أو عون يعمل تحت إمرة مراقب الالتزام بالنفقات أو المراقب المالى أو يعمل لحسابها، إذا لم يقوموا بالمراقبات التي هم ملزمون بالقيام بها طبقا للنصوص التشريعية والتنظيمية"،

وإلى جانب هذا نجد بأن المادة 56 تنص على "يخضع لعقوبات المجلس الجهوي للحسابات كل محاسب عمومي وكذا كل موظف أو عون يوجد تحت امرته أو عمل لحسابه إذا لم يمارسوا أثناء مزاولة مهامهم المراقبات التي هم ملزمون بالقيام بها طبقا للنصوص المطبقة عليهم والتي تهم وتتعلق :

- بصفة الأمر بالصرف.

- توفر الاعتمادات.

- صحة تقييد النفقات في أبواب الميزانية المتعلقة به.

- تقديم الوثائق المثبتة التي يتعين عليهم طلبها قبل أداء النفقات".

وهكذا يمكن أن نستخلص بأن كل من الأمر بالصرف وكذا كل من المحاسب العمومي يعمل في المناصب السالفة الذكر يخضع للتأديب في حالة ما إذا أخل بالتزاماته أو تجاوزها باستثناء الحالة التي وردت في المادة 137 من المدونة وهي الحالة التي فيها المخالف لأمر كتابي صادر عن رئيسه التسلسلي أو عن شخص آخر مؤهل لإصدار هذا الأمر قبل ارتكاب المخالفة وهنا تنتقل المسؤولية أمام المجلس الجهوي إلى صاحب الأمر وهو الرئيس التسلسلي للموظف أو العون. أما عن المسطرة المتعلقة بمجال التأديب المتعلق بالميزانية فيتولاها وكيل الملك الذي يعتبر المدخل الأساسي لهذه القضية حيث يقوم بإحالة القضية على المجلس من تلقاء نفسه أو بناء على طلب من رئيس المجلس الجهوي للحسابات بناء على تقارير أجهزة المراقبة والتفتيش الإدارية المقدمة من طرف وزير الداخلية أو وزير المالية، كما أن الشكايات التي يتوصل بها المجلس تكون سببا في متابعة المحاسب العمومي أو الأمر بالصرف في الهيئات والمؤسسات السالفة الذكر غير أن هذه الشكايات عليها أن تكون مدعمة بوثائق أو وقائع مادية، وفي كل الأحوال يقوم بحملة التحقيق مستشار مقرر بينما يتابع سيرها وكيل الملك حملة التحقيق هذه والأعمال المرتبطة بها تكون سرية للغاية ذلك أن القاضي ملزم

بالسرية أثناء عملية التحقيق التي يمكن أن تصل إلى استدعاء الأطراف المعنية بالأمر أو التنقل إلى عين المكان كما يمكن إجراء خبرة، وجميع الأطراف ملزمة بالإدلاء بالوثائق والتقارير اللازمة من أجل سير عملية التحقيق، ويمكن أثناء عملية التحقيق للأطراف الاستعانة بمحام مقبول لدى المجلس الأعلى على أن يكون هذا المحامي ممارسا للمهنة لمدة لا تقل عن 10 سنوات. بعد عملية التحقيق التي يقوم بها المستشار المقرر والتي يمكن أن تمتد لأشهر يتم وضع التقرير والذي يكون بحضور كاتب الضبط والمحامي هذا التقرير يتم تقديمه للنيابة العامة التي تتكلف بوضع ملتمساتها ل يتم تبليغ الأمر إلى الشخص المتابع الذي بإمكانه تقديم مذكرة تقديمه للنيابة العامة التي تتكلف بوضع ملتمساتها ل يتم تبليغ الأمر إلى الشخص المتابع الذي بإمكانه تقديم مذكرة تقديمية يجيب من خلالها عن التهم المنسوبة إليه، لترفع كل هذه الأمور من تقرير وملتمسات النيابة العامة وكذا المذكرة التقديمية للمتابع إلى الهيئة المكونة من 5 قضاة من أجل المناقشة والتداول الذي يأخذ صبغة سرية بحيث وإذا كان كاتب الضبط ووكيل الملك يحضران المناقشة فإنهما يغيبان عن جلسة التداول التي تقتصر على حضور القضاة المستشارين الخمس فقط والذين يعود إليهم أمر إصدار الحكم النهائي الذي يكون شفويا بالاستناد إلى كل ما تقدم، ويتم تبليغ هذا الحكم وإضافة المعني بالأمر إلى وكيل الملك ووزير المالية ووزير الداخلية وكذا الجهة التي رفعت القضية والممثلين القانونيين للمعني، ويمكن أن تستأنف الأحكام الصادرة عن المجلس الجهوي للحسابات والمتعلقة بالتأديب في مجالي الميزانية والشؤون المالية ويتم الاستئناف أمام الغرفة المختصة بالمجلس الأعلى للحسابات وفي حالة الاستئناف يتوقف التنفيذ ما لم يكن الحكم مشمولاً بالنفاذ المعجل، كما أنه في حالة اكتشاف عنصر جديد في القضية يحق للمعني بالأمر بعد انصرام الآجل المحدد للاستئناف أن يطلب من المجلس الجهوي للحسابات مراجعة الحكم المتعلق به كما يخول نفس الحق إلى وكيل الملك من تلقاء نفسه أو بإيعاز من وزير الداخلية أو الوزير المكلف بالمالية.

## ثانيا : الوظائف الإدارية للمجالس الجهوية للحسابات :

سنحاول من خلال هذا المبحث التطرق إلى الوظائف الإدارية التي يتولى المجلس الجهوي للحسابات القيام بها في مجال مراقبة المالية المحلية والتي تشمل الإجراءات المتعلقة بتنفيذ الميزانية، ومراقبة التسيير، ثم مراقبة استخدام الأموال العمومية.

### أ- مراقبة الإجراءات المتعلقة بتنفيذ الميزانية :

في هذا الصدد نجد بأن المادة 143 من المدونة تنص على أنه إذا لم يصادق على الحساب الإداري لجماعة محلية أو هيئة من طرف المجلس التداولي المختص، وبصرف النظر عن المقتضيات المتعلقة بطلب دراسة جديدة، عرض وزير الداخلية أو الوالي أو العامل الحساب الإداري الغير المصادق عليه على المجلس الجهوي للحسابات بصفة تلقائية أو بناء على طلب من الأمر بالصرف المعنى أو من طرف الرفض للحساب الإداري، وبناء على الحساب الإداري المرفوض والمداومات المتعلقة بهذا الرفض والمستندات المثبتة المقدمة من طرف المحاسب العمومي المعنى بالأمر، يصدر المجلس الجهوي رأيه حول شروط تنفيذ ميزانية الجماعة أو الهيئة المعنية داخل أجل أقصاه شهرين يبتدىء من تاريخ عرض الأمر عليه. وبناء على القرارات التي يدلى بها المجلس الجهوي يقرر وزير الداخلية أو المكلف بالمالية أو الوالي أو العامل الإجراءات التي يجب أن تتبع في تنفيذ الميزانية وفي حالة عدم الأخذ برأي المجلس الجهوي للحسابات من قبل هؤلاء ألزموا بتعليل قرارهم الغير المطابق لقرار المجلس الجهوي، وبخصوص مسطرة المراقبة في هذا المجال فإن الرئيس وبمجرد عرض القضية أمام أنظار المجلس يعين مستشارا مقررًا للتحقيق في الملف داخل أجل شهر ويجوز للمستشار المعين أن يستعين بالقضاة الآخرين لإنجاز التحقيق كما له أن يقوم بكل التحريات والاطلاع على كل الوثائق التي من شأنها أن تساهم في استجلاء الغموض وذلك

حسب المادة 145 من المدونة، وينتج عن متابعة المستشار المقرر للقضية يتداول حولها المجلس ليصدر رأيا نهائيا في الموضوع.

### ب- مراقبة التسيير :

لقد حددت المادة 147 من مدونة المحاكم المالية وظيفة المجلس الجهوي للحسابات في مراقبة التسيير حيث تنص على أنه تشمل مراقبة المجلس الجهوي جميع أوجه التسيير، وقيم المجلس لهذا الغرض مدى تحقيق الأهداف المحددة والنتائج المحققة، وكذا تكاليف وشروط اقتناء واستخدام الوسائل المستعملة.

وتشمل مراقبة المجلس الجهوي كذلك مشروعية وصدق العمليات المنجزة، وكذا حقيقة الخدمات المقدمة والتوريدات المسلمة والأشغال المنجزة.

ويتأكد المجلس الجهوي من أن الأنظمة والإجراءات المطبقة داخل الأجهزة الخاضعة لرقابته تضمن التسيير الأمثل لمواردها واستخداماتها، وحماية ممتلكاتها وتسجيل كافة العمليات المنجزة.

ويمكن للمجلس الجهوي أن يقوم بمهام تقييم مشاريع الأجهزة الخاضعة لمراقبته قصد التأكد من مدى تحقيق الأهداف المحددة لكل مشروع انطلاقا مما تم انجازه وبالنظر إلى الوسائل المستعملة.

وهكذا فإن المجلس الجهوي للحسابات يقوم ووفق برنامجه السنوي بمراقبة تسيير الجماعات المحلية وهيئاتها وكذا المقاولات المخولة الامتياز في مرفق عام محلي أو المعهود إليها بتسييره، والمقاولات والشركات التي تملك فيها الجماعات المحلية أو هيئاتها ومؤسسات عمومية جهوية وجماعية على انفراد أو بصفة مشتركة بشكل مباشر أو غير مباشر أغلبية الأسهم في الرأسمال أو سلطة مرجحة في اتخاذ القرار. وفي جانب آخر تلزم كل هذه الأجهزة والهيئات بتقديم حساباتها ووثائقها المحاسبية سنويا إلى المجلس الجهوي وكذا تقديم محاضر هيئاتها التداولية مرفقة بنسخ من تقارير المحاسبين المعتمدين والمراقبين الداخليين

والخارجيين، ويقوم بهذه المراقبة القضاة المستشارين وهى وإلى جانب التسيير المالى تشمل أيضا التسيير الإدارى والمالى وما يرافقه من ترشيد فى تدبير النفقات حيث يعمل المراقبون على تقييم طرق وظروف استعمال الموارد البشرية والمادية إضافة إلى التأكد من مشروعية العمليات التى ينفذها كل من الأمر بالصرف والمحاسب العمومى، وتبدأ مسطرة المراقبة بعمل تهيئى يقوم به القضاة المستشارون قبل الانتقال إلى عين المكان وذلك عن طريق عمل أولى يتجسد فيحصر المحاور أو الفروع التى سيتم مراقبتها بالاستعانة بالوثائق المطلوبة من الأمر بالصرف والمحاسب العمومى، بعدها يتم إعداد التقارير حول إبراز الملاحظات التى تم التوصل إليها هذه الملاحظات توجه إلى المعنى بالأمر سواء أكان أمرا بالصرف أو محاسبا عموميا وهؤلاء لهم أجل شهرين من أجل الرد على ما نسب إليهم أو على الملاحظات والمداومات بشأن تسييرهم 18، أما عن التقارير المعدة من قبل المستشار المراقب فإنها ترفع أمام أنظار الهيئة من أجل التداول، وأثناء عملية المداولة وفى حالة ملاحظة عدم كفاية التحقيق المجرى من قبل المراقبين أو عدم وضوح نقطة معينة فإن رئيس المجلس الجهوى له حق توجيه رسالة إلى الأجهزة المعنية بالأمر مطالبا إياها بإيضاح النقط المبهمة، والأكثر من ذلك يمكن للهيئة استدعاء المسؤولين، بعد المداولة يتم إعداد تقرير نهائى يسمى بالتقرير الخاص يتداول بشأنه المجلس وهو يتضمن كل الملاحظات التى تم تسجيلها أثناء فترة المراقبة كما يمكن أن يشمل التوصيات التى يبديها المجلس حول المسألة، ويوجه التقرير إلى وزير الداخلية للجهات والعمال والأقاليم وكذا الجماعات الحضرية، وإلى الوالى بالنسبة للجماعات القروية وكذا إلى الوزير المكلف بالمالية أو الخازن بالجهة أو العمالة أو الإقليم وكل هؤلاء لهم حق إبداء الرأى حول التقرير الخاص فى أجل لا يقل عن شهر واحد، وفى جانب آخر يمكن لوزير الداخلية أو الوزير المكلف بالمالية تقديم طلب يتضمن إدراج قضية تتعلق بمراقبة تسيير جهاز من الأجهزة الخاضعة لرقابة المجلس فى البرنامج السنوي للمجلس لتتم مراقبتها 19.

### ج- استخدام الأموال العمومي :

يتكلف المجلس الجهوي للحسابات بمراقبة الأموال العمومية التي تتلقاها الأجهزة للتأكد من استخدامها في الأهداف المتوخاة منها حيث أكدت المادة 154 على أنه "يراقب المجلس الجهوي استخدام الأموال العمومية التي تتلقاها المقاولات باستثناء تلك المذكورة في المادة 148، والجمعيات وكل الأجهزة الأخرى التي تستفيد من المساهمة في الرأسمال أو مساعدة كيفما كان شكلها من طرف جماعة محلية أو هيئة أو من جهاز آخر خاضع لرقابة المجلس الجهوي.

و تهدف هذه الرقابة إلى التأكد من أن استخدام الأموال العمومية التي تم تلقيها يطابق الأهداف المتوخاة من المساهمة أو المساعدة".

و هكذا يمكن القول بأن المجلس الجهوي للحسابات يمارس وظيفة الرقابة على الأموال والمساعدات العمومية ليضمن تحقيقها للأهداف التي صرفت من أجلها وبالتالي فإن هذه الأجهزة ملزمة بتقديم الحسابات المتعلقة باستخدام الأموال والمساعدات العمومية الأخرى التي تلقاها من الأجهزة الخاضعة لرقابة المجلس كالجماعات المحلية مثلاً، حيث يعين رئيس المجلس المستشارين المقررين الذين سيتولون مراقبة استخدام الأموال العمومية التي تتلقاها الأجهزة المدرجة في برنامج أشغال المجلس وللمستشارين المقرر المعين للرقابة حق الاطلاع على كافة الوثائق والمستندات المثبتة والكفيلة بتزويده بالمعلومات الضرورية حول تسيير الجهاز، وبعد المراقبة يعد المستشار المقرر تقريراً وتتبع نفس المسطرة التي تخضع لها مراقبة التسيير.

### خاتمة :

هكذا يتبين لنا مدى أهمية الوظيفة الرقابية للمجالس الجهوية للحسابات التي تمارسها على المالية المحلية، وذلك سعياً لتكريس مبدأ الرقابة البعدية الذي تتجه الدولة نحوه وكذا تحقيقاً لعدة أهداف أهمها ضمان تنفيذ سليم للميزانية



المحلية وحفاظا على المال العام المحلي والوطني، ذلك الرقابة في ميدان المالية المحلية أولا وأخيرا تهدف لضمان احترام مبدأ المشروعية وتحسين مرودية التسيير المالي المحلي وكل ذلك من اجل خدمة الاستقلال المالي المحلي وحسن استعمال الموارد المالية وعدم تبذيرها وكذا من اجل التحقق من مدى تحقيق الأهداف التي سطرتهما الجماعات المحلية وبالتالي ضمان الفعالية المالية المحلية في تحقيق الأهداف التنموية الاقتصادية والاجتماعية.

## سياسة الإعفاءات الجبائية وإصلاح صندوق المقاصة

ذ. بداوي حسن

باحث جامعي

كلية الحقوق - جامعة محمد الأول وجدة

لقد كان الهدف الحقيقي من تبني المغرب لسياسية الإعفاءات الجبائية هو الرفع من حجم الاستثمارات الداخلية والأجنبية في مرحلة اتسمت بالجمود. وبتفحص النتائج المستخلصة، يتضح لنا ضعف مستوى هذه الأخيرة في تحقيق الأهداف الحقيقية التي جاء من أجلها لدى كان لا بد للمشرع المغربي من إعادة النظر في جميع هذه الإعفاءات الممنوحة لمختلف القطاعات وإعادة تنظيمها بطريقة تتماشى مع الظروف الاقتصادية الحالية من أجل استرجاع تلك الأموال الضائعة على خزينة الدولة.

أما بخصوص صندوق المقاصة الذي تم تأسيسه سنة 1941 فقد أصبح في الوقت الحالي بمثابة عبء على مالية الدولة حيث أعلنت الحكومة خلال السنوات الأخيرة ضرورة القيام بإصلاح شامل لهذا الصندوق من أجل تحسين أدائه لفائدة المغاربة الأكثر فقرا، وسيركز الإصلاح على العديد من المظاهر منها المراقبة والتنظيم الواسطي ومراجعة هيكل لرسم وإعادة تنظيم القطاعات المعنية.

أولا- إعادة النظر في سياسة الإعفاءات الجبائية المخصصة للمجالين

العقاري والفلاحي :

لا احد يجادل في الدور الهام الذي تلعبه الإدارة الجبائية في المجالات الاقتصادية والاجتماعية ارتكازا على خصوصيات وضروريات معينة تضي عليها طابع الموضوعية والعقلانية والواقعية، ومن هنا ظهرت فكرة الإعفاءات والتشجيعات الجبائية قصد تحقيق أهداف اقتصادية مختلفة. ويعتبر الاستثمار

العقاري والفلاحي إحدى أهم هذه النشاطات التي تعمل كثيرا من الدول النامية على تشجيعها نظرا لأهميتها على مستوى الإنتاج والتشغيل.

#### أ- الإعفاءات الجبائية في المجال العقاري :

ظلت السياسة الجبائية بالمغرب المرصودة لتشجيع الإسكان رهينة منظور ضيق بحيث أن جميع قوانين الاستثمارات العقارية التي قامت الدولة بتشريعتها لحل أزمة السكن، ارتكزت تارة على توسيع حجم الإعفاءات الضريبية وتارة أخرى على تخفيضها أو تغيير وجهتها دون أن تنعكس هذه المجهودات على الوضعية السكنية بالمغرب، ودون أن تعبر عن مستوى الطموحات التي كانت وراء تطبيق هذه السياسة، ولو أن النظر إلى الواقع قد يعطي تطورا ملموسا للنتائج في هذا الميدان.

ويصف بعض المحللين هذا القانون: "بقانون المستثمر العقاري" وليس بقانون الاستثمار العقاري نظرا لاحتكار المحترفين العقاريين لمعظم الامتيازات الجبائية ولا شيء يبقى لمضمون الاستثمار وإنعاش السكن، مما يبرهن على أن الدولة قد خسرت أموالا كثيرة من جراء الإعفاءات الضريبية الممنوحة للقطاع الخاص منذ أكثر من عشرين سنة وذلك ناتج عن محدودية المبادرة الخاصة في حل أزمة السكن، كما أن الدولة تحملت العبء الكبير في هذا الميدان المتمثل في تدخل الدولة في قطاع الإسكان خلال العقدين الأخيرين في إنجاز تجزئات سكنية لفائدة جل الشرائح الاجتماعية، ومن خلال سياسة سكنية تمحورت حول منح الأسبقية لقطاع السكن الاقتصادي ومحاربة السكن غير اللائق والحد من المشاكل الناجمة عن النمو العمراني غير المتحكم فيه.

وقد كان من المفروض أن تساهم الجبائية في تنظيم السوق العقاري نظرا لتقديم الدولة للقطاع الخاص كثيرا من التسهيلات والتفضيلات الجبائية ولمدة قياسية، لكن النتائج جاءت عكسية فضعف مفعول الآلية الجبائية في هذا الميدان

أدى إلى ارتفاع أسعار الأراضي والعقارات المبنية واستفحلت المضاربة العقارية مما أدى إلى تعميق الأزمة السكنية، وانعكس ذلك على المظاهر العمرانية للمدن من جراء تشويهاها بالبناء العشوائي ومدن الصفيح

إلا أن استعراض حصيلة سياسة تشجيع الاستثمار العقاري تظهر أن تبني الدولة لسياسة الامتيازات الجبائية لم تخدم الأهداف التي انطلقت من أجلها هذه السياسة، أي أنها لم تمكن من إحداث مساهمة استثمارية عقارية تحل مشكل السكن للشرائح الضعيفة من المجتمع، بل دفعت كبار المنعشين العقاريين للتوجه نحو بناء أفخم العمارات - توخيا للربح وذلك في أرقى الأحياء داخل المدن الكبرى، ضاربة بعرض الحائط بالتضحيات المالية الجسيمة التي تحملتها الدولة للدفع بالخواص لبناء مساكن مرصودة للطبقات الفقيرة التي تعيش على هامش المدن في دور الصفيح والبناء العشوائي.

من هنا يتجلى لنا أنه في غياب دراسات مسبقة للمحيط الاجتماعي لا الاقتصادي الملائم الذي يحكم العملية الاستثمارية في ميدان العقار، وبدون اتخاذ تدابير تخص هذا المحيط فقد نتج آثار وانعكاسات لا تسير في الاتجاه الذي يخدم التنمية العقارية بالمغرب وتقلل من فعالية هذه الإعفاءات الضريبية وتؤدي إلى محدوديتها في جلب المستثمرين إلى هذا الميدان.

ب- إعادة النظر في سياسة الإعفاءات الجبائية الممنوحة في المجال الفلاحي :

لقد اتخذ جلالته الملك الراحل " الحسن الثاني " رحمه الله قرارا يقضى بإعفاء القطاع الفلاحي من الضرائب بسبب الجفاف الذي لحق بالمغرب في بداية الثمانينات واستمر هذا الإعفاء بسبب تكرار موجات الجفاف التي عرفها المغرب حيث تم تمديده إلى غاية 2020 قبل أن يتم تحديده في نهاية سنة 2013.

و يشكل الجفاف معضلة بنيوية وليس طارئة وتبعاً لذلك فأثاره جد وخيمة بالنسبة للاقتصاد المغربي ذي الحمولة القروية الكبرى، وبالفعل فان تواتر ظاهرة

الجفاف من وقت لآخر ينعكس سلبا على القيمة المضافة للقطاع الفلاحة. وبالتالي تقلص نسبة النمو في الناتج الداخلي الخام، بالإضافة إلى تحمل الدولة أعباء إضافية من أجل التخفيف من الآثار الاقتصادية والاجتماعية المترتبة عن الجفاف.

وقد تبني المغرب سياسة الإعفاءات الجبائية بطريقة يطغى عليها طابع العفوية لعدم مراعاتها للمبادئ التقنية التي تحكمها، من ذلك غياب اعتبارات النظام الجبائي السلبي حتى توصف بطابع الانسجام والتناسق كما يجب أن تكون واضحة عن طريق المخططات الاقتصادية للدولة التي تحدد الإطار العام الذي تتحرك فيه وفي غياب هذه الاعتبارات فإن هذه الإعفاءات أصبحت تأخذ طابع التوسعية والسخاوة دون مراعاة لما يمكن أن ينتج عن هذه الأخيرة من انعكاسات مالية واجتماعية، قد لا تعبر عن الأهداف التي سطرت من أجلها.

والإعفاءات الجبائية سواء كانت كلية أو جزئية فإنها تعتبر بمثابة نفقات جبائية أي نقص في الانتفاع، أما إذا كانت مرتبطة بالدفع بقطاع معين فتكون بذلك أداة تحفيزية للاستثمار المحلي.

وهي بمثابة أموال محلية كان من المفروض أن تجبى لفائدة صندوق الجماعات المحلية.

واقعا من الصعب تقييم الفعالية الاقتصادية للإعفاءات الجبائية الممنوحة في المغرب كما في الدول النامية، فافتناع الدول بهذه السياسة جعلها تندفع في تبنيها بطريقة يطغى عليها طابع العفوية، لأنها لم تراعي المبادئ التقنية التي تحكم صياغتها، انطلاقا من غياب ومراعاة الخصوصية التي ارتكزت عليها، من ذلك غياب اعتبارات النظام الجبائي السليم الذي يجب أن تنطلق منه سياسة كهذه. حتى توصف بطابع الانسجام والتناسق في إطار سياسة تطبيقية يجب أن تكون واضحة تعبر عنها المخططات الاقتصادية للدولة والتي تحدد الإطار العام الذي

تتحرك فيه وتعمل به هذه السياسة، وإلا فقدت الصياغة التقنية للإعفاءات الجبائية التوجيهية التي توحيدها الشروط التي يجب أن ترفق بطريقة منح الامتياز بشكل يضمن بلوغ الأهداف التي حركتها في مستويات معقولة.

وقد تفاعل الخطاب الملكي لسنة 2008 في انتظارات الفلاحين الكبار حيث طلب من الحكومة ضرورة اتخاذ الإجراءات اللازمة قصد تمديد العمل بالنظام الجبائي الفلاحي الحالي إلى نهاية 2013، مما يعني تمديد الإعفاء الذي كان من المفترض أن ينتهي العمل به في 2010. وقد دعا جلالة الملك محمد السادس نصره الله الحكومة إلى بلورة تصور متناسق لنظام ضريبي ملائم ومتدرج للقطاع الزراعي، حيث يتم اعتماده والعمل به ابتداء من القانون المالي لسنة 1914 مما يعني أن الخطاب يحسم النقاش حول مساهمة القطاع في المجهود الضريبي للدولة.

وبالنظر إلى جميع هذه الإعفاءات فإنها تفتقد إلى تفسير مقنع فمثلا، المادة 92 من قانون 2007 تعفي من الضريبة على القيمة المضافة (الجرارات والحصادات، والدراسات ومعدات الحلب) وغير ذلك من المعدات المخصصة للأغراض الفلاحية، وهي معدات لا يمتلكها غالبا إلا كبار المضاربين في المجال الفلاحي، في حين كان من الأجدر إعطاء تسهيلات أكثر للفلاحين المتوسطين والصغار لضمان الأمن الغذائي والحد من فلاحه المضاربات، والامتياز المذكور لا يقف عند حد إعفاء هذه المعدات، بل يمتد إلى تمتيع المستفيدين من هذا الإعفاء بالحق في الخصم وهو ما لم تستفيد منه حتى المواد ذات الاستهلاك الشعبي.

بالإضافة إلى غياب المنطق في سياسة الإعفاءات، فكيف يسعى المشرع إلى إعفاء عمليات القمار والرهان ولا يسمح بإعفاء الزيوت الغذائية؟

يشار إلى أن مساهمة الفلاحة في الناتج الداخلي الخام لا تتعدى 15 في المائة، والقطاع يشغل 40% في المائة من اليد العاملة النشيطة. ويظل الناتج الفلاحي المغربي، حسب دراسة للاقتصادي المغربي. "لنجيب أقصيبي"، الأضعف في البحر

الأبيض المتوسط، حيث لا يتجاوز 1252 دولار للفرد في السنة، مقابل 33494 دولارا في فرنسا و16530 دولارا في إسبانيا و2448 دولارا في تونس و2071 دولارا في الجزائر، ولا تتعدى مردودية الهكتار الواحد من الحبوب 12 قنطار، حيث بالكاد زاد الإنتاج بأربعة قناطير في الهكتار الواحد خلال 50 سنة. ولا تتعدى مساحة الأراضي القابلة للزراعة 9.3 ملايين هكتار، حيث لا تمثل سوى 13 في المائة من التراب الوطني. وتشير التقديرات إلى أن كل نشيط فلاحى يتوفر على 2.3 هكتار مقابل 15.2 هكتارا في تونس و22.8 هكتارا في فرنسا، ولا يتجاوز متوسط مساحة الاستغلاليات 6.1 هكتارات، و71 في المائة من المليون ونصف وحدة إنتاجية التي يتوفر عليها المغرب

وفي ظل استمرار هذه الإعفاءات فقد قامت وزارة الفلاحة والصيد البحري من إنجاز عملية تخفيف عبء ديون الفلاحين المتعلقة بهاء للسقي في أحسن الظروف وفي وقت وجيز.

### ثانيا- إصلاح صندوق المقاصة :

لقد تم تأسيس صندوق المقاصة سنة 1941 حينما أقدمت السلطات الاستعمارية تحت تأثير الحرب العالمية الثانية والمواجهة مع الجيش النازي إلى اتخاذ هذا الإجراء لمحاولة إضفاء نوع من الاستقرار على المواد الاستهلاكية وذلك من أجل دعم مجموعة من المنتوجات كالسكر والقمح اللين والمحروقات بعدما كانت 11 مادة في بداية الأمر.

وعند نهاية الحرب أصبح دور الصندوق متمثلا في تسهيل ولوج المنتوجات الفرنسية إلى المغرب بأسعار تنافسية عبر ما كان يسمى "الأبواب المفتوحة". وبعد حصول المغرب على الاستقلال، وكل إلى الصندوق مهمة دعم القطاعات الموجودة في وضعية صعبة مثل الصناعة التقليدية والصادرات والإسمنت والأسمدة فيما نتجت المداخل عن الرسوم المقطعة من القطاعات التي تحقق

أرباحاً، وفي خضم صدمة النفط الثانية سنة 1975 بدأت ميزانية الصندوق تختل وتعمقت بعد أن قرر وزير المالية فرض رسم على استهلاك المحروقات هو ما حرم الصندوق من مبلغ سنوي يقارب 12 مليار درهم ومع إجراءات برنامج التقويم الهيكلي سنة 1983 تحول الصندوق إلى مورد لدعم المواد الأساسية واسعة للاستهلاك في المغرب وكانت حينها 13 مادة، منها زيوت الطعام الحليب الكازوال، الدقيق، الزبدة... لكنها سرعان ما بدأت تنقلص، إذا أصبحت محصورة حالياً في أربعة أصناف: الدقيق والسكر والمنتجات النفطية وغاز الاستعمال المنزلي.

وقد خصص صندوق المقاصة حوالي 90 مليار درهم لدعم المواد البترولية منذ سنة 2000 إلى غاية النصف الأول من سنة 2011.

حيث بلغ دعم المحروقات خلال النصف الأول من سنة 2011 أزيد من 19 مليار درهم وبلغت 24 مليار خلال سنة 2010 ونفس المبلغ خلال 2008 ويأتي نوع الفيول في المركز الأول (خاص بالطائرات) متبوعاً بالكازوال المستعمل للصيد البحري ثم البترول الممتاز والغاز وغاز البوتان.

وقد وصل المبلغ الذي تم رصده لتغطية مصاريف هذا الصندوق سنة 2008 إلى حدود 33.5 مليار درهم بعدما كان في حدود 20 مليار درهم مسجلاً زيادة بنسبة 72% مقارنة مع سنة 2007. وترجع هذه الزيادة أساساً إلى ارتفاع أسعار المحروقات في الأسواق العالمية إذ بلغ سعر البرميل 143 دولار صيف 2007 قبل أن يسجل تراجعاً انطلقاً من صيف 2008 بسبب الأزمة العالمية.

وإذا كان صندوق المقاصة هو الذي يتدخل عن طريق الميزانية العامة لتحمل الزيادات المتتالية في أسعار النفط، فإن هذه التحملات أصبحت تشكل أعباء ثقيلة بالنسبة للميزانية العامة كما أن هذه الأعباء مرشحة لكي تزداد حدة لكون بنية الاستهلاك الوطني تتكون من مشتقات نفطية يتزايد عليها الطلب



بكيفية مستمرة. وهكذا فإن الفاتورة النفطية تشكل عنصرا ثابتا ضمن الإكراهات التي تواجه القانون المالي سنويا وتبعاً لذلك فإن تدبيرها يتطلب معالجة بنوية تحاول التوفيق بين التقلبات المفاجئة وثقل تكلفة المحروقات على الميزانية العامة وكذا تكاليف الإنتاج والقدرة الشرائية للمستهلكين.

وقد تجاوزت فاتورة صندوق المقاصة خلال سنة 2011 مبلغ 45 مليار درهم، وتؤكد وزارة الشؤون الاقتصادية والعامة أنها تضع إشكالية المقاصة والدعم ضمن أولوياتها وأن إستراتيجية إصلاح الصندوق اعتمدت بهدف وضع نظام جديد يكون أكثر نجاعة، ويحتوي على آليات في المدى المتوسط تمكن من توجيه الدعم للفئات المعوزة من المواطنين.

وترتكز هذه الإستراتيجية حسب الوزارة على إعادة النظر في هيكلية تعريفية أسعار المواد المدعمة، والأخذ بعين الاعتبار النظام الجبائي ومنظومة الأسعار وتقليص الوسطاء، وإعادة النظر في سلسلة التنظيم والتوزيع والسهر على تفعيل آليات ومؤسسات المنافسة إلى جانب تحسين منظومة المراقبة

وقد اعتمدت حكومة 2012 سياسة جديدة لإصلاح صندوق المقاصة تمثلة

في :

\* إحداث صندوق التضامن، والهدف منه توفير قسط من الدعم الموجه أساسا للفئات الاجتماعية الضعيفة بتكلفة 2 مليار درهم سنويا، كل هذا يفيد أن الحكومة تعطي أولوية للجانب الاجتماعي. أنه ولأول مرة منذ 13 سنة، فإن القانون المالي سيحدث 26 ألف منصب شغل. بينما كان متوسط التشغيل خلال السنوات الثلاث السابقة محمدا في 11 ألف منصب شغل و7000 منصب شغل كمتوسط خلال السنوات الخمس الأخيرة.

\* هناك عدد من الإجراءات الجبائية مضمنة في مشروع ميزانية 2012، في اتجاه إحداث التوازن لكي تستفيد الفئات المهمشة، وبالمقابل على الفئات الميسورة

داخل المجتمع المغربي أن تخفف العبء عن الفئات الفقيرة في إطار من التضامن بين مختلف شرائح المجتمع وطبقاته الاجتماعية، لذلك تم إحداث مجموعة من الآليات التي ستخرج في النص المالي لسنة 2013.

\* زيادة ما بين درهم ودرهمان في سعر الغاز وال المخصص للعربات والسيارات.

والسؤال المطروح هو، لماذا إحداث صندوق التضامن في ظل وجود صندوق خاص يهتم بالدعم ألا وهو صندوق المقاصة؟

يجب أن نكون واضحين، فصندوق المقاصة له دور خاص ومحدد، فهو صندوق وظيفي مهمته حاليا هي دعم المواد الاستهلاكية الرئيسية الأربعة التالية: السكر، والدقيق، وجزء من نوار الشمس وغاز البوتان. بينما صندوق التضامن لا يستهدف توسيع المتوجات المستهلكة، ولكن يستهدف الدعم المباشر للفئات المهمشة والأسر الفقيرة. إذن صندوق المقاصة له دور وظيفي، ويستفيد منه الجميع كالمتكبر الوطني للكهرباء مثلا، إلى جانب أصحاب الدكاكين والمستهلك العادي، ونحن نعتبر صندوق التضامن صندوقا مكملا، لأنه لحد الآن لم نستطيع أن نقوم بتوجيه واضح واستهداف واضح للمستفيدين من خدمات صندوق المقاصة، لكي تتركز خدماته لصالح الفئات الهشة فقط، وبالتالي ينبغي أن نستدرك العجز الذي تعاني منه الفئات الفقيرة.

لكن صندوق المقاصة من حيث الاعتمادات المالية أصبح يستهلك أكثر من 42 مليار درهم، بينما الموارد المخصصة لصندوق التضامن لا تتجاوز 2 مليار درهم. فكيف يمكن تفسير هذا الفرق؟

إن صندوق المقاصة له دور وظيفي، حيث أنه إذا نزل ثمن البترول إلى 60 دولار للبرميل الواحد، فسيصبح صندوق المقاصة موردا للميزانية، لأن السعر المحدد في مشروع قانون المالية 2012 هو 100 دولار للبرميل الواحد، لذلك إذا

نزل السعر إلى 60 دولار فسيحقق الصندوق فائضا بنسبة 40 دولار عن كل برميل تم استيراده، ويتحول من منطقتي المستهلك إلى مورد. وبالتالي فإن آلية اشتغال صندوق المقاصة لا تتحكم فيها حاليا.

وخلال سنة 2013 سوف تضع الحكومة تصور واضح لكيفية عمل صندوق المقاصة إذ يمكن أن يتضمن مشروع قانون المالية لسنة 2013 إصلاحا شاملا لهذا الصندوق، وذلك بإصدار مراسيم وزارية تعمل على هذا الإصلاح.



المركز التشريعي



## مذكرة تقديمية

### لمشروع قانون يتعلق بالشراكة بين القطاعين العام والخاص

انخرط المغرب منذ عدة سنوات، في أورشاح إصلاحية باستراتيجيات قطاعية ومشاريع بناء بهدف تقوية تنافسيته وتنويع مصادر نموه وتسريع وثيرة التنمية الترابية والبشرية للبلاد.

ومع صدور الدستور الجديد الذي يكرس مبادئ الديمقراطية ودولة الحق والقانون وفصل السلط والتعددية وربط المسؤولية بالمحاسبة والمساواة في ولوج المواطنين للخدمات العمومية، عبرت السلطات العمومية عن رغبتها في تسريع تنمية البنيات التحتية وتوفير الخدمات العمومية، حتى تتمكن من الاستجابة بشكل أفضل لحاجيات المرتفقين وتعزيز شروط التنافسية وتحسين مناخ الأعمال وتقوية جذب المستثمرين.

وفي هذا الإطار، ومن أجل الاستفادة من قدرات الإنجاز والابتكار للقطاع الخاص، أصبح من الضروري تطوير اللجوء إلى الشراكة بين القطاعين العام والخاص من أجل توفير الخدمات والبنيات التحتية الاجتماعية والاقتصادية، تحت مسؤولية الدولة، للمساهمة في إحداث رافعة جديدة للرفعي بحركية تنمية البلاد وتحسين الظروف المعيشية للمواطنين.

وتجدر الإشارة إلى أن المغرب يتوفر على تجارب ناجحة سواء فيما يتعلق بعقود الامتياز طبقا لمقتضيات القانون رقم 05-54 التعلق بالتدبير المفوض للمرافق العامة والقوانين القطاعية المنظمة لبعض القطاعات كالموانئ والماء، أو مجال الشراكة بين القطاعين العام والخاص ولا سيما في قطاعات إنتاج الطاقة الكهربائية والري والنقل الحضري.

وفي ذا الصدد، فإن مشروع القانون موضوع هذه المذكرة يهدف إلى تحديد إطار عام موحد ومشجع لتطوير الشراكة بين القطاعين العام والخاص في المغرب لفائدة الدولة والمؤسسات العمومية التابعة للدولة والمنشآت العامة، وذلك في مختلف القطاعات.

ويعرف مشروع القانون الشراكة بين القطاعين العام والخاص كشكل من التعاون تعهد من خلاله الدولة والمؤسسات العمومية التابعة للدولة والمنشآت العامة تسمية "الشخص المعنوي"، لشركائها الخاضعين للقانون، الخاص يسمى "الشريك الخاص" بمسؤولية القيام بمهمة شاملة تتضمن التصميم والتمويل الكي أو الجزئي والإنجاز أو إعادة توظيف وصيانة و/ أو استغلال منشأة أو بنية تحتية ضرورية لتوفير خدمة عمومية، وذلك بواسطة عقد إداري محدد المدة يسمى "عقد الشراكة بين القطاعين العام والخاص".

وتمكن هذه المقاربة التشاركية من الاستفادة من قدرات الابتكار والتمويل المتوفرة لدى القطاع الخاص ومن ضمان تقاسم أفضل للمخاطر من خلال تحميل المسؤولية للطرف الأقدر على ضبطها بنجاعة. كما تسمح بأداء المستحقات عن الخدمات المقدمة فعليا وبحسب مستوى جودتها، ومن تأسيس ثقافة جديدة لتدبير الشأن العام تعتمد على تقييم الحاجيات وتحليل مستوى حسن الأداء والمحاسبة ومراقبة النتائج.

إن اللجوء لعقد الشراكة بين القطاعين العام والخاص يجب أن يستجيب لحاجيات تم تحديدها مسبقا بدقة من قبل الشخص المعنوي الخاضع للقانون العام المعني. وينبغي أن تخضع لتقييم قبلي يتم من خلاله تحليل مدى نجاعة هذا النمط في توفير الخدمات مقارنة بالأنماط الأخرى لتدبير الشأن العام. ويجب أن يأخذ هذا التقييم بعين الاعتبار خصوصا الطبيعة المركبة للمشروع والتكلفة الإجمالية خلال مدة العقد ومستوى حسن الأداء المتوقع وجودة الخدمات المقدمة ومختلف المخاطر المرتبطة بها.



ويجب أن يحترم إسناد عقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص مبادئ حرية الولوج والمساواة والموضوعية والمنافسة والشفافية واحترام قواعد الحكامة الجيدة.

ويتم إسناد عقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص عن طريق الحوار التنافسي أو بواسطة طلب العروض واستثناء عبر المسطرة التفاوضية.

يكون اللجوء إلى الحوار التنافسي من طرف الشخص المعنوي الخاضع للقانون العام في حالة ما لم يستطع لوحده، بشكل موضوعي ومسبق، القيام بتحديد الوسائل التقنية لتلبية حاجياته أو إعداد التركيبة المالية والقانونية للمشروع موضوع الخدمة ومحل عقد الشراكة.

ويعد طلب العروض إجراء يمكن الشخص المعنوي الخاضع للقانون العام، بعد طلب عمومي للمنافسة، من اختيار العرض الأكثر امتيازاً اقتصادياً، على أساس معايير موضوعية منصوص عليها في نظام الاستشارة، وتم إخبار المرشحين بها.

أما فيما يتعلق بالمسطرة التفاوضية فيتم اللجوء إليها بصفة استثنائية في الحالات التالية :

- تعذر إنجاز المرفق أو استغلاله إلا من قبل فاعل خاص وحيد لاعتبارات تقنية أو قانونية؛

- حالة الاستعجال الناجمة عن أحداث لا يمكن التنبؤ بها من طرف الشخص المعنوي الخاضع للقانون العام؛

- دواعي تتعلق بالدفاع الوطني أو الأمن العام.

يسند العقد للمرشح الذي يقدم العرض الأكثر امتيازاً اقتصادياً مع احترام أهداف حسن الأداء. ويحدد ملف طلب العروض المعايير الاقتصادية وتلك

المتعلقة بالجودة وخصوصا القيمة الإجمالية للعرض وأهداف حسن الأداء وإكراهات التنمية المستدامة والطابع التقني الابتكاري للعرض وعند الاقتضاء الإجراءات المتخذة من اجل النهوض بالمقاولات الصغرى والمتوسطة الوطنية.

ويجب أن يتضمن عقد الشراكة بنودا إلزامية تتعلق خصوصا بالمدة وسقف الإنجازات المستهدفة وتقاسم المخاطر والتفويت والتعاقد من الباطن ومراقبة إلتزمات الشريك الخاص والضمانات في حالة الرهن والمستخدمين والإحلال وكذا إنهاء العقد.

فيما يخص مدة عقد الشراكة فقد تم تحديدها ابتداء من 5 سنوات كحد أدنى إلى 30 سنة كحد أقصى وذلك لتميز عقد الشراكة عن طرق إبرام الصفقات العمومية وكذلك لتمكين الشريك الخاص من اهتلاك الاستثمارات المنجزة وتحديد مدة قصوى لضمان استرداد المرافق وأموال القطاع العام المرتبطة بها. هذا، ويمكن ان يرفع السقف الأعلى المذكور إلى 50 سنة حسب متطلبات المشروع.

إن التنصيص في عقد الشراكة بشكل تفصيلي عن سقف الإنجازات المستهدفة لكل مشروع يمكن الشخص المعنوي الخاضع للقانون العام من مراقبة الشريك الخاص بطريقة ناجعة بالاعتماد على مؤشرات واردة في العقد. كما يمكن كذلك من الاستجابة بشكل أفضل لانتظارات المواطنين المتعلقة بجودة وجاهزية الخدمات المقدمة. كما يمكن للسلطات العمومية المعنية اللجوء إلى التدقيق في شروط وطرق الإعداد وإسناد وتنفيذ العقد.

أما تحديد المخاطر وتقسيمها بكيفية مناسبة في إطار عقد الشراكة بين القطاعين العام والخاص فهي تمكن من الحفاظ على توازن العقد، وإسناد مسؤولية المخاطر للشريك الذي له القدرة على تحملها وحسن تدبيرها.

وفيما يتعلق بأداء المستحقات للشريك الخاص على أساس النتائج المستهدفة فإنه يمكن الشخص المعنوي الخاضع للقانون العام من ترشيد وتحسين استخدام

الموارد المالية. إذ أن حصول الشريك الخاص على المقابل المالي لخدماته، من قبل الشريك العمومي أو ثانويا أو جزئيا من الأغيار أو عن طريق المداخل أو الإيرادات المحققة من استغلال المرافق والأموال والتجهيزات المرتبطة بالمشروع، وفقا لمدى احترامه للالتزامات المنصوص عليها في دفتر التحملات وخصوص تلك المتعلقة بمؤشرات حسن الأداء.

إن مراقبة الأهداف المتعلقة بحسن أداء المشروع ونتائجه التي على الشريك الخاص تحقيقها، خصوصا تلك التي تهم الجودة المطلوبة في مجال الخدمات، والمنشآت والمعدات أو الأموال المنقولة، تحول للشخص المعنوي الخاضع للقانون العام إمكانية تتبع نشاط المرفق بكيفية منتظمة والسهر على مدى احترام الشريك الخاص للالتزامات.

يجب أن يتضمن العقد أحكاما بشأن الجزاءات التي تطبق على الشريك الخاص في حال إخلاله بالالتزامات، ولاسيما في حال عدم احترامه للأهداف المرتبطة بحسن الأداء. إلا أن تطبيق هذه العقوبات يكون مسبقا بإجراءات الإشعار.

إن الإمكانية الممنوحة للفاعل الخاص بإسناد التزاماته التعاقدية عن طريق التعاقد من الباطن تمكن من توزيع معقل، للمخاطر بين مختلف الفاعلين المتدخلين في مشروع الشراكة الذين يعدون أكثر قدرة على تقييمها وتديرها بشكل فعال.

كما أن إمكانية تعديل بعض جوانب أو بنود العقد تمكن من التكيف مع تطور احتياجات القطاع العمومي ومع الابتكارات التكنولوجية وكذا مع المتغيرات التي تطرأ على شروط التمويل.

ومن جهة أخرى فإن تفويت العقد من طرف الشريك الخاص إلى فاعل آخر يخضع للموافقة المسبقة من طرف الشخص المعنوي الخاضع للقانون العام وذلك بهدف ضمان استمرارية المرفق العام في ظل نفس الشروط المحددة في العقد.

ويهدف شرط استبدال الشريك الخاص المخل بالتزاماته إلى ضمان استمرارية المرفق العام من جهة، وطمأنة الجهات الممولة فيما يخص استرداد القروض الممنوحة للشريك الخاص في إطار مشروع الشراكة من جهة أخرى. وفي كل الحالات فإن هذا الاستبدال يبقى دائماً بيد الشخص المعنوي الخاضع للقانون العام.

إن نقل التجهيزات والأموال المنجزة أو المكتسبة من قبل الشريك الخاص في إطار العقد ومن أجل تنفيذه، إلى الملكية الكاملة للشخص المعنوي الخاضع للقانون العام بعد انتهاء مدة العقد، يمكن من استرداد مجموع الأموال الضرورية لاستمرارية واستغلال المرفق العمومي. ويعد نقل الملكية هذان عاملاً أساسياً للتمييز بين عقد الشراكة وقعد التفويت في إطار الخصوصية.

وتهدف إمكانية منح ضمانات للمؤسسات المالية على الأصول المكتسبة أو التي تم إنجازها في إطار تنفيذ العقد، إلى تسهيل ولوج الشريك الخاص إلى وسائل التمويل بعد الحصول على المرافقة المسبقة للشخص المعنوي الخاضع للقانون العام.

ويمكن الفسخ المبكر لعقد الشراكة كلا من الشريك العمومي والشريك الخاص من استدراك الخطأ الجسيم أو القوة القاهرة على أن يستفيد المتضرر من تعويض مناسب في هذا الشأن حسب الشروط المحددة في العقد. أما في حال وقوع نزاع بين الطرفين المتعاقدين، فإن اللجوء إلى وسائل بديلة كالصلح لتسوية النزاعات قبل اللجوء إلى التحكيم أو القضاء تمكن من تسوية فعالة وسريعة واقتصادية.

تلك هي الأهداف المتوخاة من مشروع القانون الذي سيدخل حيز التطبيق ابتداءً من تاريخ اعتماد المراسيم التطبيقية بموجبه. غير أن مشاريع الشراكة بين القطاعين العام والخاص التي تم إنجازها أو في طور الإنجاز تبقى خاضعة للمقتضيات السابقة لهذا التاريخ.

## مشروع قانون يتعلق بالشراكة بين القطاعين العام والخاص

### بيان الأسباب :

انخرط المغرب منذ عدة سنوات، في مشاريع إصلاح توجت باعتماد دستور جديد يهدف إلى تعزيز الديمقراطية والمؤسسات، وتسريع وثيرة النمو والحد من الفقر وتعزيز الحكامة الجيدة.

في هذا السياق، وعلى الرغم من الإنجازات المحرزة، ينبغي تكثيف الجهود من أجل تلبية أفضل لتطلعات المواطنين والفاعلين الاقتصاديين في ما يخص البنيات التحتية والخدمات العامة ذات الجودة وبالتالي تحسين الظروف المعيشية للسكان وتطوير القدرة التنافسية للاقتصاد الوطني.

وحتى يتسنى التوفيق بين ضرورة الاستجابة في أقرب الآجال الممكنة للانتظارات المتزايدة في ما يخص الخدمات العمومية وبين محدودية الموارد المالية المتوفرة، يتعين تفعيل الشراكة بين القطاعين العام والخاص.

إن اللجوء إلى الشراكة بين القطاعين العام والخاص من الاستفادة من القدرات الابتكارية للقطاع الخاص ومن ضمان توفير الخدمات بصفة تعاقدية وتقديمها في الآجال وبالجودة المتوخاة وأداء مستحقاتها جزئيا أو آليا من طرف السلطات العمومية وبحسب المعايير المحددة سلفا.

وفي هذا الصدد، فإن تطوير الشراكة بين القطاعين العام والخاص، يمكن تحت مسؤولية الدولة من تعزيز:

- توفير خدمات وبنيات تحتية اقتصادية واجتماعية ذات جودة وبأقل تكلفة؛

- تقاسم المخاطر المرتبطة بالخدمات ما بين القطاعين العام والخاص؛

- تطوير ممارسة مراقبة حسن أداء الخدمات المقدمة داخل الإدارات العمومية؛

- وكذا إلزامية المراقبة والتدقيق في عقود الشراكة خاصة شروط وأحكام الإعداد والإسناد والتنفيذ.

إن تشجيع الشراكة بين القطاعين العام والخاص يتطلب القيام بتقييم قبلي للمشاريع المعنية وذلك للتحقق على مستوى التنفيذ من جدوى اللجوء إلى هذا الشكل من التعاون، من حيث التناسب بين القيمة والربح، واختيار الشريك الخاص استنادا إلى مبادئ الشفافية والمنافسة ومعايير الانتقاء بهدف اختيار العرض الأكثر امتيازا اقتصاديا.

## الباب 1 : أحكام عامة

### المادة الأولى: تعريف

يعد عقد الشراكة بين القطاعين العام والخاص عقدا إداريا، محدد المدة، يعهد الشخص العام بموجبه إلى شريك خاص مسؤولية القيام بهمة شاملة تتضمن التصميم والتمويل الكلي أو الجزئي والإنجاز أو إعادة توظيف وصيانة و/ أو استغلال منشأة أو بنية تحتية ضرورية لتوفير خدمة عمومية.

يقصد بالمصطلحات التالية في هذا القانون :

الشخص العام : الدولة والمؤسسات العمومية التابعة للمنشأة العامة.

الشريك الخاص : الشخص المعنوي الخاضع للقانون الخاص.

### المادة 2 : التقييم القبلي

يجب أن تستجيب المشاريع موضوع عقد شراكة بين القطاعين العام والخاص، لمتطلبات يتم تحديدها مسبقا من قبل الشخص العام.

تخضع هذه المشاريع لتقييم قبلي. ويجب أن يتضمن هذا التقييم تحليلاً مقارنة لباقي أشكال إنجاز المشاريع يبرر اللجوء للشراكة بين القطاعين العام والخاص. يأخذ هذا التقييم بعين الاعتبار، لا سيما، الطبيعة المركبة للمشروع وتكلفته الإجمالية خلال مدة العقد وتقاسم المخاطر المرتبطة به ومستوى أداء الخدمة المقدمة وتلبية حاجيات المرتفقين والتنمية المستدامة. تحديد شروط وأحكام التقييم القبلي لمشاريع الشراكة بين القطاعين العام والخاص والمصادقة عليها بنص تنظيمي.

## الباب 2 : إجراءات الإسناد

### المادة 3 : مبادئ عامة

يجب أن يستجيب إبرام عقد الشراكة بين القطاعين العام والخاص لمبادئ حرية الولوج والمساواة في المعاملة والموضوعية والمنافسة والشفافية واحترام قواعد الحكامة الجيدة.

أن تكون مسطرة إبرام عقد الشراكة بين القطاعين العام والخاص موضوع إشهار مسبق. يجب أن تخضع جميع مساطر إبرام عقد الشراكة بين القطاعين العام والخاص لنظام الدعوة إلى المنافسة.

### المادة 4 : طرق الإبرام

إن طرق إبرام عقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص هي الحوار التنافسي واستثناء المسطرة التفاوضية. وتحدد أيفية وشروط تطبيق طرق الإبرام وكذا تلك المتعلقة بالاختيار المسبق للمرشحين بنص تنظيمي.

### المادة 5 : الحوار التنافسي

يمكن للشخص العام أن يلجأ إلى الحوار التنافسي، في حالة ما لم يستطع لوحده، بشكل موضوعي ومسبق، القيام بتحديد الوسائل التقنية لتلبية حاجيات

المشروع موضوع عقد الشراكة بين القطاعين العام والخاص أو إعداد تركيبته المالية والقانونية.

يعد الحوار التنافسي إجراء يسمح للشخص العام، على أساس برنامج وظيفي وضع من طرفه، وبعد الإشهار، بإجراء حوار مع المرشحين للتعرف على الحل أو الحلول المحتملة لتلبية حاجياته.

يسمح بإجراء الحوار التنافسي مع المرشحين، حول جميع النقاط، ويمكن للشخص العام أن يقلص من عدد المرشحين على مراحل متتالية، بالتنصيص على ذلك في نظام الاستشارة، ومواصلة الحوار على أساس قائمة محدودة.

وبعد المناقشة، يدعو الشخص العام المرشحين إلى تقديم عروضهم النهائية على أساس الحل أو الحلول التي تم تحديدها أثناء الحوار. وينبغي أن يصاغ الحل أو الحلول بوضوح دفتر التحويلات المرفق لنظام الاستشارة.

يمكن للشخص العام أن يطلب توضيحات وتفاصيل وإضافات أو تحسينات تتعلق بالعروض المقدمة من طرف المرشحين، وكذا التأكيد على بعض الالتزامات، لاسيما، المالية منها. ولا يمكن لهذه الطلبات أن تؤدي إلى تغيير العناصر الأساسية للعرض أو الخصائص الأساسية التي بإمكانها أن تفسد بالمنافسة أو أن يكون لها تأثير تمييزي.

يختار الشخص العام العرض الأكثر امتيازاً اقتصادياً على النحو المنصوص عليه في المادة 8 أسفله.

يمكن للشخص العام أن يخصص منحا للمرشحين الذين لم يتم اختيارهم وحظيت عروضهم بالمراتب الأولى.

يجب ألا يفوق عدد المرشحين المستفيدين من المنح ثلاثة مرشحين.

لا يمكن في أية حالة تسريب معلومات سرية أو حلول مقترحة من أحد المرشحين في إطار الحوار إلى باقي المرشحين بدون موافقة مسبقة من المرشح المعني.



### المادة 6 : طلب العروض

يعد طلب العروض إجراء بموجبه الشخص العام باختيار العرض الأكثر امتيازاً اقتصادياً، وذلك بعد دعوة المنافسة، على النحو المنصوص عليه في المادة 8 أسفله.

بعد تقديم العروض النهائية من طرف المرشحين، يمكن للشخص العام أن يطلب توضيحات وتفاصيل وإضافات أو تحسينات على العروض المقدمة من طرف المرشحين وكذا التأكيد على بعض الالتزامات، لاسيما، المالية منها. ولا يمكن لهذه الطلبات أن تؤدي إلى تغيير العناصر الأساسية للعرض أو الخصائص الأساسية للعقد التي بإمكانها أن تمس بالمنافسة أو أن يكون لها تأثير تمييزي.

### المادة 7 : المسطرة التفاوضية

يمكن إبرام عقد شراكة بين القطاعين العام والخاص عن طريق المسطرة التفاوضية في الحالات التالية :

- عدم إمكان إنجاز الخدمة أو استغلالها إلا من قبل فاعل خاص وحيد، وذلك لاعتبارات تقنية أو قانونية؛

- حالة الاستعجال الناجمة عن أحداث لا يمكن التنبؤ بها من طرف الشخص العام؛

- دواعي تتعلق بالدفاع الوطني أو الأمن العام؛

بغض النظر عن أحكام المادة 3، لا تخضع المسطرة لتفاوضية للإشهار المسبق و/ أو نظام الدعوة المنافسة.

### المادة 8 : العرض الأكثر امتيازاً اقتصادياً

- أيا كانت مسطرة عقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص، يسند العقد للمرشح الذي يقدم العرض الأكثر امتيازاً على أساس المعايير المحددة مسبقاً.

- يجب أن يحدد نظام الدعوة للمنافسة المعايير الاقتصادية وتلك المتعلقة بالجودة لتقييم العروض وتحديد العرض الأكثر امتيازاً اقتصادياً. ويجب أن تتسم هذه المعايير بالموضوعية وعدم التمييز ولها علاقة بموضوع عقد الشراكة بين القطاعين العام والخاص. وتهم هذه المعايير، خصوصاً، القدرة على إنجاز أهداف حسن الأداء والقيمة الإجمالية للعرض وإكراهات التنمية المستدامة والطابع التقني الابتكاري للعرض وعند الاقتضاء الإجراءات المتخذة للامتياز لصالح المقولة الوطنية حسب الشروط المحددة عن طريق نصوص تنظيمية.

- عند اختيار الشخص المسند إليه عقد الشراكة بين القطاعين العام والخاص، يجبر الشخص العام باقي المرشحين برفض عروضهم.

### المادة 9: العرض التلقائي

- يمكن للشخص المعنوي الخاضع للقانون العام تلقي أفكار مبتكرة على المستوى التقني والاقتصادي والمالي، من قبل فاعل خاص يسمى "حامل فكرة" من أجل إنجازها في إطار عقد الشراكة بين القطاعين العام والخاص.

- يقرر الشخص العام قبول أو تغيير أو رفض الأفكار المبتكرة، دون تحمل أية مسؤولية تجاه حامل الفكرة المعني. ويتم إخطار هذا الأخير بالقرار النهائي للشخص العام خلال أجل محدد عن طريق نصوص تنظيمية.

- في حال قبول العرض التلقائي من طرف الشخص العام يشرع في إعداد التقييم القبلي المشار إليه في المادة 2 أعلاه وتطبيق الحوار التنافسي أو طلب العروض المنصوص عليهما في المادتين 5 و6 أعلاه.

في هذه الحالة، يتم قبول مشاركة حامل الفكرة في الحوار التنافسي أو طلب العروض إذا توفرت فيه القدرات التقنية والمهنية والمالية المناسبة.

في حال عدم اختيار حامل الفكرة كمسند إليه عقب الحوار التنافسي أو طلب العروض، يمكن للشخص العام أن يمنحه تعويضاً جزافياً. ولا يمكن الجمع بين هذا التعويض والتعويض المنصوص عليه في المادة 5 أعلاه.

يتم تحديدي الشروط منح التعويض الجزافي وكذا الأجل الأقصى للرد على حامل الفكرة، عن طريق نصوص تنظيمية.

### المادة 10 : المصادقة على عقد الشراكة بين القطاعين العام والخاص

يصادق على عقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص المبرمة من طرف الدولة بواسطة مرسوم.

يصادق مجلس الإدارة على عقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص المبرمة من طرف المؤسسات العامة التابعة للدولة ثم تصادق عليها سلطات الوصاية.

يصادق على عقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص المبرمة من طرف المنشآت العامة حسب مقتضات نظامها الأساسي.

يتم إبلاغ عقد الشراكة بين القطاعين العام والخاص المصادق عليه إلى المسند إليه، قبل الشروع في تنفيذ المشروع.

### المادة 11 : الإخبار عن العقد

يقوم الشخص العام بنشر موجز من عقد الشراكة بين القطاعين العام والخاص المبرم من طرف الدولة مرفقا بمرسوم المصادقة عليه. يحدد نموذج من موجز العقد عن طريق نصوص تنظيمية.

### الباب 3 : بنود العقد

### المادة 12 : البنود والعناصر الإلزامية

يحدد عقد الشراكة بين القطاعين العام والخاص حقوق والتزامات الأطراف المتعاقدة وتتضمن لزوما البنود والعناصر التالية :

1. تحديد الأطراف المتعاقدة؛

2. موضوع عقد الشراكة بين القطاعين العام والخاص ؛
3. مدة عقد الشراكة بين القطاعين العام والخاص ؛
4. الأهداف المرتبطة بحسن الأداء الملزمة للشريك الخاص ؛
5. ترتيبات التمويل؛
6. كفاءات تحديد مستحقات الشريك الخاص؛
7. تقاسم المخاطر بين الأطراف ؛
8. المستخدمون ؛
9. توازن عقد الشراكة بين القطاعين العام والخاص في حالة حادث فجائي أو قوة قاهرة ؛
10. إجراءات مراقبة تنفيذ عقد الشراكة بين القطاعين العام والخاص ؛
11. الجزاءات في حالة عدم احترام بنود عقد الشراكة بين القطاعين العام والخاص؛
12. شروط التعاقد من الباطن ؛
13. الاستبدال؛
14. التفويت ؛
15. شروط تعديل عقد الشراكة بين القطاعين العام والخاص ؛
16. النظام القانوني للأموال ؛
17. الضمانات والكفالات ؛
18. عقود التأمين التي يتعين على الشريك الخاص إبرامها ؛
19. طرق تسوية النزاعات؛

## 20. شروط الفسخ؛

21. تاريخ دخول عقد الشراكة بين القطاعين العام والخاص حيز التنفيذ.

## المادة 13 : مدة عقد الشراكة بين القطاعين العام والخاص

تحدد مدة عقد شراكة بين القطاعين العام والخاص، حسب الحالات، مع الأخذ بعين الاعتبار، خصوصا، استخدام استثمارات التي سيتم إنجازها وطرق التمويل المتبعة وطبيعة الخدمة.

وتحدد هذه المدة ما بين خمس سنوات وثلاثين، ويمكن تمديدتها، وبصفة استثنائية، إلى خمسين سنة وذلك حسب الطبيعة المركبة للمشروع وخصوصياته التقنية والاقتصادية والمحاسبية والمالية.

## المادة 14 : أهداف حسن الأداء

يحدد عقد الشراكة بين القطاعين العام والخاص أهداف حسن الأداء الملزمة للشريك الخاص لاسيما تلك المتعلقة بالجودة المشترطة في توفير الخدمات والمرافق والتجهيزات، وعند الاقتضاء، مستوى استعمالها من طرف المرتفقين. يحدد العقد أيضا طريقة قياس أهداف حسن الأداء وكيفية مراقبتها.

ويحدد عقد الشراكة بين القطاعين العام والخاص كذلك الشروط التي يتم بموجبها وضع الخدمات السالفة الذكر رهن تصرف الشخص العام.

## المادة 15 : كفاءات تحديد مستحقات

## الشريك الخاص

يحدد عقد الشراكة بين القطاعين العام والخاص الشروط التي يتم بموجبها مستحقات الشريك الخاص خلال مدة العقد. وتتضمن هاته الشروط لزوما توفير الخدمة المعنية بانتظام واحترام الأهداف المرتبطة بحسن الأداء.

يتم أداء المستحقات أو معظمها من قبل الشخص العام.

يمكن أن ينص عقد الشراكة بين القطاعين العام والخاص على أن يتلقى الشريك الخاص مستحقاته بصفة جزئية من طرف المرتفقين و/أو عن طريق مداخيل أو إيرادات عبر استغلال المرافق والأموال والتجهيزات المرتبطة بالمشروع.

#### المادة 16 : تقاسم المخاطر بين الأطراف

يحدد عقد الشراكة بين القطاعين العام والخاص الشروط التي يتم بموجبها تقاسم المخاطر بين العام والشريك الخاص، بما في ذلك تلك الناجمة عن حادث فجائي أو قوة قاهرة مع احترام التوازن العقد وفقا لما هو منصوص عليه في المادة 17 أسفله.

يجب تحديد وتقسيم المخاطر المرتبطة بمختلف مراحل المشروع. ويتحمل هذه المخاطر الطرف المؤهل لذلك قصد التقليل من تكلفتها مع مراعاة المصلحة العامة وخصائص المشروع.

#### المادة 17 : توازن العقد

يحدد عقد الشراكة بين القطاعين العام والخاص الشروط التي بموجبها يستفيد الشريك الخاص من الحفاظ على توازن العقد عند وقوع أحداث لم تكن متوقعة أو في حالة قوة قاهرة.

#### المادة 18 : مراقبة تنفيذ عقد الشراكة بين القطاعين العام والخاص

يراقب الشخص العام تنفيذ عقد الشراكة بين القطاعين العام والخاص ومدى احترام الشريك الخاص، خصوصا، أهداف حسن الأداء وجودة الخدمة المتفق عليها وكذلك الشروط المتعلقة بلجوء الشريك الخاص لمقاولات أخرى من أجل تنفيذ العقد.

ينص عقد الشراكة بين القطاعين العام والخاص على كيفية تطبيق هذه المراقبة.

يمكن للشخص العام الاستعانة بأي خبير من اختياره.

ولهذا الغرض، يلتزم الشريك الخاص بأن يضع تحت تصرف الشخص العام أي وثيقة أو معلومة ضرورية لمراقبة تنفيذ عقد الشراكة بين القطاعين العام والخاص.

يقدم الشريك الخاص بصفة منتظمة للشخص العام تقارير عن تنفيذ عقد الشراكة بين القطاعين العام والخاص.

#### المادة 19 : جزاءات عدم احترام بنود العقد

يتضمن عقد الشراكة بين القطاعين العام والخاص بنودا بشأن الجزاءات التي تطبق على الشريك الخاص في حالة الإخلال بالتزاماته، وخصوصا في حال عدم احترامه للأهداف المرتبطة بحسن الأداء.

يجب أن يقوم الشخص العام قبل تطبيق هذه العقوبات وفقا للشروط المنصوص عليها في عقد الشراكة بين القطاعين العام والخاص بإجراءات الإشعار للشريك الخاص من أجل التقييد بالتزاماته التعاقدية محل الإخلال.

ينص العقد على طرق احتساب الجزاءات ويحدد شروط الاقتطاعات التي تظل مستحقات الشريك الخاص أو التي يتم تأديتها مباشرة للشريك العام.

#### المادة 20 : التعاقد من الباطن

يجوز للشريك الخاص التعاقد من الباطن على الخدمات التي عهد بها إليه، في ظل الشروط التي وضعها العقد.

إلا أنه، لا يمكن للتعاقد من الباطن أن يشمل كل العقد.

يلتزم الشريك الخاص بتمكين الشخص العام من الاطلاع على جميع عقود التعاقد من الباطن المبرمة طوال تنفيذ عقد الشراكة.

يبقى الشريك الخاص مسؤولاً عن التزاماته التعاقدية أمام الشخص العام سواء تلك التي نفذها بنفسه أو تلك المنجزة عن طريق التعاقد من الباطن.

#### المادة 21 : استبدال الشريك الخاص

يمكن للشخص العام، من أجل الحفاظ على استمرارية المرفق العام، أن يقوم باستبدال الشريك الخاص خصوصاً، في الحالات التالية :

- في حال الإخلال الجسيم والمبرر بالالتزامات وخصوصاً ما يتعلق بأهداف حسن الأداء الملزمة للشريك الخاص؛

- في حال ما إذا طرأت أحداث أخرى تبرر الفسخ المسبق للعقد؛

ينفذ هذا الاستبدال في ظل نفس ظروف تنفيذ العقد الأصلي.

ينص عقد الشراكة بين القطاعين العام والخاص على الكيفيات التي من خلالها يقوم الشخص العام باستبدال الشريك الخاص.

يمكن أيضاً للشخص العام، بناء على طلب من المؤسسات الممولة للمشروع، القيام باستبدال الشريك الخاص في حال الإخلال المبرر بالتزاماته تجاه هذه المؤسسات.

#### المادة 22 : تفويت عقد الشراكة بين القطاعين العام والخاص

لا يمكن تفويت عقد الشراكة بين القطاعين العام والخاص للغير كلياً أو جزئياً بدون موافقة كتابية مسبقة من طرف الشخص العام.

يحدد عقد الشراكة بين القطاعين العام والخاص شروط وكيفيات التفويت.

في حال تفويت عقد الشراكة بين القطاعين العام والخاص، فإن الشريك الخاص المفوت له يتحمل جميع الحقوق والالتزامات التي كانت على عاتق الشريك الخاص المفوت.



### المادة 23 : تعديل عقد الشراكة بين القطاعين العام والخاص

يحدد عقد الشراكة بين القطاعين العام والخاص البنود القابلة للتعديل.

يحدد عقد الشراكة، كذلك، الشروط التي بموجبها يمكن تعديله بطلب من أحد الأطراف. إلا أنه لا يمكن إجراء أي تعديل للعقد إلا بالموافقة المسبقة للشخص العام.

كل تعديل للعقد يتم بموجب عقد ملحق، ولا يمكن لأي تعديل في العقد أن يغير طبيعة المشروع أو يؤدي إلى اختلال توازن العقد.

تتم المصادقة على ملحقات عقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص وفقا للشروط المنصوص عليها في المادة 10 أعلاه.

### المادة 24 : النظام القانوني للأموال

عند انتهاء مدة عقد الشراكة بين القطاعين العام والخاص، مهما كان السبب، فإن الأموال المنجزة أو التي اكتسبها الشريك الخاص في إطار عقد الشراكة بين القطاعين العام والخاص ومن أجل تنفيذه، والضرورية لاستغلال واستمرارية المرفق العام، تنقل بقوة القانون لملكية الشخص العام.

يحدد عقد الشراكة شروط هذا النقل.

خلال تنفيذ العقد يكتسب الشريك الخاص، ما لم ينص العقد على خلاف ذلك، حقوقا عينية على المرافق والتجهيزات التي اكتسبها في إطار الشروط والحدود الهادفة على ضمان وحدة وإلحاق الملك العام.

ويتم تحديد هذه الشروط والحدود في عقد الشراكة بين القطاعين العام والخاص.

### المادة 25 : الضمانات والكفالات

يمكن للشريك الخاص منع ضمانات للمؤسسات التمويل على الأصول المكتسبة أو التي تم إنجازها في إطار تنفيذ العقد، مع رهن حيازي.

للإيرادات والديون المنبثقة من العقد، أو أي ضمانات أخرى مناسبة دون للمقتضيات القانونية التي تحظر الضمانات على الملك العام أو ما يشكل جزءاً من الملك العام.

#### المادة 26 : شروط افسخ عقد الشراكة بين القطاعين العام والخاص

يمكن فسخ عقد الشراكة بين القطاعين العام والخاص مسبقاً وعن طريق الاتفاق في حال القوة القاهرة أو اختلال توازن العقد أو لسبب تقتضيه المصلحة العامة.

يمكن فسخ العقد من قبل الشخص العام في حال الخطأ الجسيم للشريك الخاص.

ويحدد عقد الشراكة بين القطاعين العام والخاص خاصيات الخطأ الجسيم.

#### المادة 27 : طرق تسوية النزاعات

ينص عقد الشراكة بين القطاعين العام والخاص على اللجوء إلى مساطر الصلح والتحكيم والقضاء من أجل حل النزاعات.

يمكن لعقد الشراكة بين القطاعين العام والخاص أن ينص على مسطرة الصلح قبل اللجوء إلى مسطرتي التحكيم أو القضاء.

في حال اللجوء إلى مسطرة التحكيم يتعين تحديد هيئة التحكيم ذات الاختصاص في العقد.

#### المادة 28 : التدقيق

يمكن أن تخضع عقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص للتدقيق.

يتعلق التدقيق بشروط وطرق الإعداد وإسناد وتنفيذ عقد الشراكة بين القطاعين العام والخاص.

## الباب 4 : أحكام متفرقة

### المادة 29 تاريخ دخول القانون حيز التنفيذ

يدخل هذا القانون حيز التنفيذ ابتداء من تاريخ دخول نصوصه التطبيقية حيز التنفيذ.

لا يطبق هذا القانون على الإجراءات التشارورية المتعلقة بعقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص التي تم الشروع فيها قبل دخوله حيز التنفيذ.

## مذكرة تقديمية

## مشروع إصلاح القانون التنظيمي لقانون المالية

## 1. السياق العام :

انخرط المغرب منذ عدة سنوات، تحت القيادة السامية، لصاحب الجلالة الملك محمد السادس نصره الله وأيده، في مسلسل الإصلاحات البنوية الهادف إلى تعزيز دولة الحق والقانون وتحديث الهياكل الاقتصادية للبلاد وتعزيز تنافسيتها، وكذا تنمية التضامن الاجتماعي وإرساء دعائم الحكامة الجيدة.

ويأتي الإصلاح الدستوري العميق تحت القيادة الرشيدة لصاحب الجلالة الملك محمد السادس نصره الله وأيده ليتوج هذا المسلسل الإصلاحي، مشكلا بذلك منعطفًا تاريخيًا في المسار الديمقراطي الذي انخرط فيه المغرب عبر ترسيخه لمبادئ فصل السلط وتوازنها، وإقراره للجهوية الموسعة، وكذا تعزيزه لمبادئ الحكامة الجيدة.

وتفعلًا لمضامين الدستور الجديد، خصوصًا المقتضيات المتعلقة بتدبير المالية العمومية، وبعد مسلسل الإصلاح التدريجي المثمر في مجال تدبير المالية العمومية الذي انخرطت فيه بلادنا منذ سنة 2001، وطبقًا للبرنامج الحكومي، أصبح لزامًا التعجيل بإصلاح القانون التنظيمي لقانون المالية.

وعليه، سيكون هذا الإصلاح الذي يندرج في سياق دولي تميز بإقدام مختلف الدول الرائدة على إصلاح منظومة ماليتها العمومية وتوجيهها نحو منطق النتائج، تنويجًا لمسلسل الإصلاح الميزانياتي الذي انطلق منذ عدة سنوات دون تعديل للقانون التنظيمي لقانون المالية لسنة 1998.

## 2. الأهداف الاستراتيجية لإصلاح القانون التنظيمي لقانون المالية :

تتمثل أبرز الأهداف الاستراتيجية لإصلاح القانون التنظيمي لقانون المالية

في :

أولاً : تحيينه من اجل ملاءمته مع مقتضيات الدستورية الجديدة فيما يخص مجال المالية العمومية ومواكبة الدينامية الجديدة للجهوية الموسعة والمساهمة في تعزيز اللاتمرکز الإداري وتحقيق انسجام تدخلات كافة الفاعلين على المستوى الترابي؛

ثانياً : تعزيز دور قانون المالية المالية كأداة أساسية لتنزيل السياسات العمومية والاستراتيجيات القطاعية من أجل تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية المستدامة والتوزيع العادل لثمار النمو مع الحفاظ على التوازنات المالية للدولة؛

ثالثاً : تقوية فعالية ونجاعة السياسات العمومية وتعزيز تناسقها والتفانيها وانسجامها وتحسين جودة خدمات المرفق العمومي المقدمة للمواطن والتحكم في تكلفتها وتقوية مسؤولية المديرين فيما يخص تحقيق الأهداف المرتبطة بالموارد المالية المرخص بها؛

رابعاً : تعزيز التوازن المالي وتقوية شفافية المالية العمومية وتبسيط مقروئية الميزانية؛

خامساً : تقوية وإناء دول البرلمان في المراقبة المالية وفي تقييم السياسات العمومية والرفع من جودة مناقشة قانون المالية من طرف المؤسسة البرلمانية.

## 3. أهم محاور إصلاح القانون التنظيمي لقانون المالية :

لقد تم إعداد مسودة مشروع القانون التنظيمي لقانون المالية بطريقة براغماتية تأخذ بعين الاعتبار القدرات التدبيرية للإدارات والوزارات مع الأخذ

بأفضل الممارسات الدولية في مجال تحديث تدبير المالية العمومية وملاءمتها مع السياق الوطني على المستوى الدستوري والمؤسسي والإداري.

ويرتكز الإصلاح على ثلاث محاور استراتيجية تتمثل في :

أ- تحسين نجاعة أداء التدبير العمومي؛

ب- تعزيز المبادئ والقواعد المالية وتقوية شفافية المالية العمومية؛

ت- تقوية الرقابة البرلمانية للمالية العمومي.

أ- تحسين نجاعة أداء التدبير العمومي :

من أجل تحسين تدبير المالية العمومية وتقوية الانسجام بين الاستراتيجيات القطاعية مع الحرص على التوازن المالي للدولة، يقترح مشروع إصلاح القانون التنظيمي لقانون المالية إلزامية إعداد قانون المالية استنادا إلى برجة متعددة السنوات تغطي ثلاث سنوات ويتم تحيينها سنويا.

كما يقترح المشروع اعتماد منطق الأهداف والنتائج في تدبير المالية العمومية، حيث يتطلب العمل بهذا المبدأ إعادة هيكلة تبويبات الميزانية من أجل الانتقال من مقارنة مرتكزة على الوسائل على ميزانية مرتكزة على النتائج يتم تقديمها على أساس البرامج وترسيخ البعد الجهوي.

ومن أجل توجيه نظام المالية العمومية نحو نجاعة الأداء، تقترح المشروع تعريف وتحديد المسؤوليات مع شرح الأهداف العملية والنتائج المتوقعة من تدخلات الفاعلين في هذا المجال ومنح المدبرين مزيد من الحرية في التصرف، مقابل التزامهم بإنجاز الأهداف المحددة وتقديم الحساب حول النتائج.

وفي هذا الإطار سيتم منح المدبرين مزيدا من المسؤولية، وسيوسع هامش تصرفهم وستوضع مساطر مبسطة لتمكينهم من إعادة توزيع الاعتمادات الممنوحة لهم.

ومن أجل تفعيل المحاسبة وتقييم المنجزات على ضوء أهداف النجاعة والفعالية، ستخضع كل الوزارات، مرة كل ثلاث سنوات على الأقل، لافتحاص نجاعة أدائها من طرف المفتشية العامة للمالية وستقدم تقارير هذه الافتحاصات للبرلمان.

كما ستكون كل وزارة ملزمة بإعداد المشروع الوزاري لنجاعة الأداء المتعلق بها المرافق لمشروع قانون المالية والذي سيوفر معطيات حول الاستراتيجية والبرامج والأهداف ومؤشرات نجاعة الأداء بالنسبة للسنة الموالية.

وستقوم كل وزارة كذلك بإعداد تقرير وزاري بعدي حول نجاعة الأداء يرافق مشروع قانون التصفية. ويبين هذا التقرير، بالنسبة لكل برنامج، النتائج المحققة مقارنة بالأهداف التي سبق تحديدها. وسيتم تجميع هذه التقارير في تقرير سنوي تركيبي حول نجاعة الأداء تعده الوزارة المكلفة بالمالية، حيث سيرافق هذا التقرير مشروع قانون التصفية.

#### ب. تعزيز المبادئ والقواعد المالية وتقوية شفافية المالية العمومية :

من أجل تعزيز شفافية الميزانية، يقترح المشروع إدراج مبدأ صدق الميزانية بشكل صريح في القانون التنظيمي؛ وذلك من أجل تعزيز صحة الفرضيات التي تتحكم في إعداد مشروع قانون المالية وتأكيد جودة توقعات الموارد والتكاليف مع الأخذ بعين الاعتبار المعطيات المتوفرة أثناء إعدادها وكذا تأكيد الالتزام بتقديم قوانين مالية تعديلية في حالة حصول تغيرات كبيرة في أولويات وفرضيات قانون المالية.

إضافة إلى ذلك، سيتم إغناء المحاسبة الموازناتية بإحداث نظام المحاسبة على أساس الاستحقاق ومحاسبة تحليل التكاليف من أجل تتبع أفضل للتكلفة الإجمالية للخدمات العمومية وللمجهودات المبذولة من أجل التحكم في النفقات المخصصة لها وذلك في احترام تام لمبدأ صدق الحسابات.

كما يقترح المشروع تقليص عدد أصناف الحسابات الخصوصية وعقلنة إحداث وتدبير مرافق الدولة المسيرة بصورة مستقلة والحسابات الخصوصية للخرينة وكذا تعزيز الشفافية في تدبير أملاك الدولة.

كما يؤسس المشروع لقواعد مالية جديدة من اجل تعزيز التوازن المالي، حيث يقترح إضفاء طابع المحدودية على اعتمادات الموظفين واعتماد قواعد جديدة للنفقات من أجل التحكم في توازن الميزانية ومنع إدراج نفقات التسيير أو الموظفين بميزانيات الاستثمار ومنع تجاوز موارد القروض لنفقات الاستثمار بالنسبة للميزانية العامة وذلك بغية توجيه الدين العمومي لتمويل الاستثمار وتحسين شفافية الدين العمومي واستعمالاته والتحكم الأفضل فيه.

كما سيتم منع ترحيل اعتمادات ميزانية الاستثمار من سنة إلى أخرى، وذلك من أجل تعزيز الانضباط الميزانياتي والتدبير الأمثل للاعتمادات المرخص بها حسب الحاجيات المحددة في إطار النفقات على المدى المتوسط وقدرات الإنجاز لدى المدبرين المعنيين.

### ت. تقوية الرقابة البرلمانية للمالية العمومية :

يهدف مشروع إصلاح القانون التنظيمي لقانون المالية إلى تعزيز دور البرلمان في مناقشة قانون المالية وذلك أساسا عبر الرفع من جودة المعلومات المقدمة من طرف الحكومة وتعديل الجدول الزمني لإعداد قوانين المالية ومراجعة طريقة التصويت على نفقات قانون المالية وتوضيح حق التعديل ومفهوم التكاليف العمومي.

وفي هذا الإطار، يقترح المشروع إشراك البرلمان منذ المراحل الأولى لإعداد مشروع قانون المالية وتمكينه من معطيات دقيقة وذات جودة تمكنه من لعب دوره الرقابي على السياسات العمومية وظروف تفعيلها.



كما يقترح المشروع تعديل الجدول الزمني لإعداد قانون المالية وكذا دراسته والمصادقة عليه من طرف البرلمان، وذلك عبر إدماج المراحل الضرورية لإعداد إطار البرمجة المتعدد السنوات الذي يجب أن يندرج في إطاره مشروع قانون المالية، وكذا إشراك البرلمان قبل متم شهر يوليوز في المشاورات حول التوجهات الكبرى والإطار العام التي يتم فيه إعداد مشروع قانون المالية خاصة السياق الدولي وتطور الاقتصاد الوطني ومدى تقدم إنجاز قانون المالية للسنة المعنية والبرمجة الإجمالية للدولة على مدى ثلاث سنوات والتي ستكون موضوع تقرير يمكن مناقشته من طرف البرلمان.

وفيما يتعلق بقانون التصفية، فيقترح تقليص آجال إعداده وتقديمه للبرلمان وفق المقتضيات الدستورية الجديدة.

ويقترح المشروع أيضا إعادة الاعتبار لقانون المالية المعدل وفقا لمبدأ صدق الميزانية عبر تأطير الجدول الزمني لدراسته والمصادقة عليه؛ حيث سيتم التصويت من طرف البرلمان عليه في آجال معقولة (15 يوما) تأخذ بعين الاعتبار طبيعة الاستعجال الذي يميز هذا النوع من قوانين المالية.

كما سيتم إغناء المعطيات المقدمة للبرلمان من أجل تحسين جودة النقاش حول قانون المالية، حيث ستكون الحكومة ملزمة بإرفاق مشروع قانون المالية للسنة بأربعة عشرة تقريرا ومذكرتين، حيث تتعلق الأولى بالنفقات المتعلقة بالتكاليف المشتركة والثانية بالآثار المالية والاقتصادية والاجتماعية للمقتضيات الضريبية والجمركية. كما أن مشروع قانون التصفية سيرافق بالتقارير السنوية لنجاعة أداء الوزارات والتقرير التركيبي للتقارير الوزارية السنوية لنجاعة الأداء المعد من طرف الوزير المكلف بالمالية وتقارير افتتاحات نجاعة الأداء وتقرير حول مالية الجماعات الترابية. كما أن المشاريع السنوية الوزارية لنجاعة الأداء سترافق ميزانيات الوزارات المقدمة للبرلمان.

إضافة إلى كل هذا، سيتم تبسيط ممارسة حق التعديل من طرف البرلمان عبر إعطاء تفسير جيد للتكليف العمومي. كما يقترح المشروع مراجعة طريقة التصويت على النفقات من أجل ملاءمتها مع المقاربة الجديدة المرتكزة على النتائج وذلك ذلك عبر جعله متمحورا حول القطاعات الوزارية واستراتيجياتها بدل مكونات الميزانية.

تلكم أهم مضامين الإصلاح المتضمنة في هذا المشروع والتي يقترح تتريلها تدريجيا على مدى خمس سنوات انطلاقا مناسبة التي تلي نشره بالجريدة الرسمية وذلك للأخذ بعين الاعتبار القدرات التدبيرية للإدارة العمومية وتوفير الشروط المواكبة اللازمة لتتريلها بشكل ناجح. وفي جميع الحالات، ستكون هناك عملية تجريبية لمشروع القانون مع اعتماد النظام السابق.

## مشروع القانون التنظيمي لقانون المالية

### الباب الأول

### التعريف بقوانين المالية ومضمونها

### الفصل الأول

### قوانين المالية والمبادئ المتعلقة بالميزانية

#### المادة 1

تحدد قوانين المالية، بالنسبة لكل سنة مالية، نوع ومبلغ وتخصيص مجموع موارد وتكاليف الدولة وكذا التوازن الموازني والمالي الناتج عنها. وتراعي في ذلك توازن اقتصادي محدد وكذا أهداف ونتائج البرامج التي حددتها هذه القوانين.

#### المادة 2

يكتسي صبغة قوانين المالية بحكم هذا القانون التنظيمي :

- قانون المالية للسنة؛

- قوانين المالية المعدلة له؛

- قانون التصفية.

#### المادة 3

يتوقع قانون المالية للسنة، لكل سنة مالية، مجموع تكاليف وموارد الدولة، وقيمتها وينص عليها ويأذن بها.

تبتدئ السنة المالية في فاتح يناير وتنتهي في 31 دجنبر من نفس السنة.

#### المادة 4

لا يمكن أن تغير خلال السنة أحكام قانون المالية للسنة إلا بقوانين للمالية المعدلة.

## المادة 5

يتم إعداد قانون المالية للسنة استناداً إلى برجة موازناتية على مدى ثلاثة سنوات ويتم تحيينها كل سنة لملاءمتها مع تطور الظرفية المالية والاقتصادية والاجتماعية للبلاد.

ترمي هذه البرجة على الخصوص، وبناء على فرضيات اقتصادية واقعية ومبررة، إلى تحديد تطور مجموع تكاليف وموارد الدولة على مدى ثلاث سنوات. تحدد كيفية إعداد هذه البرجة الموازناتية على مدى ثلاثة سنوات بنص تنظيمي.

## المادة 6

لا يمكن أن تتضمن قوانين المالية إلا أحكاماً تتعلق بالموارد والتكاليف أو تهدف إلى تحسين الشروط المتعلقة بتحصيل المداخيل وكذا مراقبة استعمال الأموال العمومية.

يمكن لقانون المالية للسنة وقوانين المالية المعدلة، وحدها دن سواها، أن تتضمن أحكاماً ضريبية أو جمركية أو التزامات مالية للدولة.

## المادة 7

يمكن أن تلزم التوازن المالي للسنوات المالية اللاحقة الأحكام المتعلقة بالموافقة على الاتفاقيات المالية وبالضمانات التي تمنحها الدولة وبتدبير شؤون الدين العمومي وكذا الدين العمري وبالترخيصات في الالتزام مقدماً، التي يجب فتح الاعتمادات المخصصة لا خلال السنوات المالية الموالية، وكذا باعتمادات الالتزام والبرامج المتعددة السنوات.

## المادة 8

يباشر قبض مبلغ الموارد بكامله دون مقاصة بين المداخيل والنفقات. فمجموع المداخيل يرصد لتنفيذ مجموع النفقات.

تدرج جميع المداخيل وجميع النفقات في الميزانية العامة.

غير أن بعض المداخيل يمكن رصدها لبعض النفقات، ويمكن أن تنجز المرصّدات المذكورة في إطار ميزانيات مرافق الدولة المسيرة بصورة مستقلة أو الحسابات الخصوصية للخرينة أو إجراءات محاسبية خاصة كما هي مبيّنة في المادة 34 أدناه.

## المادة 9

يحدد رصيد الميزانية المتوقع، على الخصوص، بناء على معدل التضخم ومعدل النمو المتوقعان للسنة المعنية بمشروع قانون المالية لسنة.

## الفصل 10

تقدم قوانين المالية بشكل صادق مجموع تكاليف وموارد الدولة. يقيم صدق الموارد والتكاليف آخذا بعين الاعتبار المعطيات المتوفرة أثناء إعدادها والتوقعات التي يمكن منطقيًا أن تنتج عنها.

## الفصل الثاني

### تحديد تكاليف وموارد الدولة

#### القسم الأول

#### تكاليف الدولة

## المادة 11

تشتمل تكاليف الدولة على :

- نفقات الميزانية العامة؛
- نفقات ميزانيات مرافق الدولة المسيرة بصورة مستقلة؛
- نفقات الحسابات الخصوصية للخرينة.

## القسم الثاني موارد الدولة

### المادة 12

تشتمل موارد الدولة على :

- الضرائب والرسوم؛
- حصيلة الغرامات؛
- الأجور عن الخدمات المقدمة والأتاوى؛
- أموال المساعدة والهبات والوصايا؛
- دخول أملاك الدولة؛
- حصيلة بيع المنقولات والعقارات؛
- حصيلة الاستغلالات والمساهمات المالية للدولة وكذا القسط الراجع للدولة من أرباح المؤسسات العمومية؛
- المبالغ المرجعة من القروض والتسيقات والفوائد المترتبة عليها؛
- حصيلة الاقتراضات ؛
- الحصائل المختلفة.

## الفصل الثالث

### الميزانية العامة

### المادة 13

تشتمل الميزانية العامة على جزأين، يتعلق الجزء الأول منهما بالموارد ويتعلق الثاني بالتكاليف.

تشتمل موارد الميزانية العامة على الموارد المشار إليها في المادة 12 أعلاه.  
تشتمل نفقات الميزانية العامة على نفقات التسيير ونفقات الاستثمار  
والنفقات المتعلقة بخدمة الدين العمومي.

#### المادة 14

تشتمل نفقات التسيير على :

- مخصصات السلطات العمومية؛
- نفقات الموظفين والأعوان والمعدات المرتبطة بتسيير المرافق العمومية؛
- النفقات المختلفة المتعلقة بتدخل الدولة ولا سيما في المجالات الإدارية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية؛
- النفقات المتعلقة بتنفيذ القرارات والأحكام الصادرة ضد الدولة؛
- النفقات المتعلقة بالدين العمومي؛
- النفقات المتعلقة بالتكاليف المشتركة، والتي لا يمكن أن تتضمن غلا التكاليف التي لا يمكن إدراجها ضمن ميزانيات الوزارات والمؤسسات؛
- النفقات المتعلقة بالتسديديات والتخفيضات والإرجاعات الضريبية؛
- النفقات الطارئة والمخصصات الاحتياطية.

#### المادة 15

تشتمل نفقات الموظفين على :

- المرتبات والأجور والتعويضات؛
- ومساهمات الدولة في إطار أنظمة الاحتياط الاجتماعي والتقاعد.

#### المادة 16

الاعتمادات المفتوحة برسم نفقات التسيير اعتمادات سنوية.

لا يمكن أن تمنح ترخيصات بالالتزام مقدما، المنصوص عليها في المادة 7 أعلاه، بالنسبة لنفقات التسيير من الميزانية العامة.

#### المادة 17

توجه نفقات الاستثمار بالأساس لإنجاز المخططات التنموية الاستراتيجية والبرامج متعددة السنوات بغية الحفاظ على الثروات الوطنية أو إعادة تكوينها أو تنميتها.

لا يمكن أن تشمل نفقات الاستثمار على نفقات الموظفين أو نفقات المعدات المرتبطة بتسيير المرافق العمومية.

#### المادة 18

تشتمل الاعتمادات المتعلقة بنفقات الاستثمار على اعتمادات الأداء واعتمادات الالتزام التي تشكل الحد الأعلى للنفقات المأذون للأمرين لصرف الالتزام بها لتنفيذ الاستثمارات المقررة.

تشكل اعتمادات الأداء المضافة إليها عند الاقتضاء أموال المساعدة المنصوص عليها في المادة 34 أدناه، الحد الأقصى للنفقات الممكن الأمر بصرفها خلال السنة المالية.

تحدد اعتمادات الالتزام، على الخصوص، بناء على توقعات المخططات والبرامج الاستثمارية للدولة المنصوص عليها في المادة 17 أعلاه.

#### المادة 19

تشتمل النفقات المتعلقة بالدين العمومي على النفقات من فوائد وعمولات والنفقات المتعلقة باستهلاكات الدين المتوسط والطويل الأجل.

#### المادة 20

لا يمكن أن تتجاوز حصيلة الاقتراضات نفقات الاستثمار من الميزانية العامة.



لا يمكن تجاوز هذه القاعدة غلا من أجل مواجهة الإكراهات المرتبطة بتدهور التوازن الاقتصادي والميزانياتي الذي جدده قانون المالية.

## الفصل الرابع

### مرافق الدولة المسيرة بصورة مستقلة

#### المادة 21

تعتبر مرافق للدولة مسيرة بصورة مستقلة مصالح الدولة غير المتمتعة بالشخصية المعنوية والتي تغطي بموارد ذاتية بعض نفقاتها غير المقتطعة من الاعتمادات المقيدة في الميزانية العامة. ويجب أن يهدف نشاط المصالح المذكورة أساسا إلى إنتاج سلع أو تقديم خدمات مقابل دفع أجر.

تحدث مرافق الدولة المسيرة بصورة مستقلة بمقتضى قانون المالية الذي تقدر فيه مداخيلها ويحدد به المبلغ الأقصى للنفقات التي يمكن اقتطاعها من ميزانيتها.

يشترط لإحداث مرافق الدولة المسيرة بصورة مستقلة إثبات وجود موارد ذاتي متأتية من أجور الخدمات المؤدى عنها تمثل على الأقل نصف إجمالي مواردها المأذون بها في قانون المالية.

#### المادة 22

يمنع أن تدرج في مرافق الدولة المسيرة بصورة مستقلة نفقات الموظفين كما هي معرفة في المادة 15 أعلاه.

لا يمكن دفع إمدادات من مرفق للدولة مسير بصورة مستقلة لفائدة الميزانية العامة أو لفائدة حساب خاص للخزينة أو لفائدة مرفق من مرافق الدولة المسيرة بصورة مستقلة، ما عدا في حالة استثناءات منصوص عليها في قانون المالية.

## المادة 23

تقرر عمليات ميزانيات مرافق الدولة المسيرة بصورة مستقلة ويؤذن فيها وتنفذ طبق نفس الشروط المتعلقة بعمليات الميزانية العامة مع مراعاة الأحكام التالية :

تتضمن ميزانية كل مرفق من مرافق الدولة المسيرة بصورة مستقلة على جزء يتعلق بالمداحيل ونفقات الاستغلال وإن اقتضى الحال على جزء ثان يتعلق بنفقات الاستثمار والموارد المرصدة لهذه النفقات.

لا يمكن أن تمنح ترخيصات بالالتزام مقدما بالنسبة لنفقات الاستغلال.

يعوض النقص الملاحظ في مداحيل الاستغلال بدفع بإعانة توازن منصوص عليها في الباب الأول من الميزانية العامة مع مراعاة المادة 21 أعلاه.

ترصد الزيادة المحتملة لمداحيل الاستغلال على النفقات لتمويل نفقات الاستثمار إن اقتضى الحال.

يعوض النقص الملاحظ في المداحيل الذاتية المرصدة لنفقات الاستثمار بإعانة توازن منصوص عليها في الباب الثاني من الميزانية العامة.

يرحل من سنة إلى سنة فائض المداحيل المستوفاة بالنسبة إلى الأداءات المنجزة.

يدرج في باب المداحيل بالميزانية العامة رصيد مرافق الدولة المسيرة بصورة مستقلة والمحذوفة بموجب قانون للمالية.

يمكن ان ترصد لمرافق الدولة المسيرة بصورة مستقلة اعتمادات التزام تطابق برامج استثماراتها المتعددة السنوات.

تسند على وجه الأسبقية الالتزامات التي لم يصدر الأمر بصرفها برسم سنة ما إلى الاعتمادات المفتوحة بميزانية السنة الموالية.

## المادة 24

تقدم مشاريع ميزانيات مرافق الدولة المسيرة بصورة مستقلة للجان البرلمانية المعنية رفقة مشاريع ميزانيات الوزارات أو المؤسسات التابعة لها هذه المرافق.

### الفصل الخامس

#### الحسابات الخصوصية للخزينة

## المادة 25

تهدف الحسابات الخصوصية للخزينة :

- إما إلى بيان العمليات التي لا يمكن إدراجها بطريقة ملائمة في الميزانية العامة نظرا لطابعها الخاص أو لعلاقة سببية متبادلة بين المدخول والنفقة؛
  - وإما إلى بيان عمليات مع الاحتفاظ بنوعها الخاص وضمان استمرارها من سنة مالية إلى أخرى؛
  - وإما إلى الاحتفاظ بأثر عمليات تمتد على ما يزيد على سنة دون تمييز بين السنوات المالية.
- وترتبط هذه العمليات المحاسبية بتطبيق تشريع أو تنظيم أو التزامات تعاقدية للدولة سابقة لإحداث الحساب.

## المادة 26

تحدث الحسابات الخصوصية للخزينة بقانون المالية داخل أحد الأصناف المشار إليها في المادة 27 بعده، وينص القانون المذكور على مداخيل هذه الحسابات ويحدد المبلغ الأقصى للنفقات التي يمكن أن تقتطع منها.

غية أنه يمكن منح ترخيصات بالالتزام مقدما لفائدة الحسابات المرصدة لأمر خصوصية بموجب قانون المالية للسنة في حدود مبلغ أقصى يقدره القانون المذكور.

ويجوز في حالة الاستعجال والضرورة الملحة أن تحدث خلال السنة المالية حسابات خصوصية جديدة للخرينة بموجب مراسيم تطبيقاً لأحكام الفصل 70 من الدستور. ويتم إخبار لجنتي المالية بالبرلمان مسبقاً بذلك. ويجب عرض هذه المراسيم على البرلمان بقصد المصادقة في أقرب قانون للمالية.

### المادة 27

تشتمل الحسابات الخصوصية للخرينة على الأصناف التالية :

- الحسابات المرصدة لأموال خصوصية التي تبين فيها المداخل المرصدة لتمويل صنف معين من النفقات والاستعمال المخصص لهذه المداخل.

يمكن أن تزود هذه الحسابات بحصيلة رسوم أو مخصصات من الميزانية أو مداخل خاصة؛

لا يمكن دفع امدادات من حساب مرصد لأموال خصوصية لفائدة الميزانية العامة أو لفائدة حساب خاص للخرينة أو لفائدة مرفق من مرافق الدولة المسيرة بصورة مستقلة، ما عدا في حالة استثناءات منصوص عليها في قانون المالية.

- يشترط لإحداث حسابات مرصدة لأموال خصوصية أن تتوفر على موارد أخرى غير امدادات الميزانية تمثل على الأقل نصف موارد الإجمالية المأذون بها في قانون المالية.

- حسابات الانخراط في الهيئات الدولية التي تبين فيها المبالغ المدفوعة والمبالغ المرجعة برسم مشاركة المغرب في الهيئات الدولية، ولا يجوز أن تدرج في هذه الحسابات إلا المبالغ المقرر إرجاعها في حالة الانسحاب؛

- حسابات التمويل التي تبين فيها المبالغ المدفوعة على شكل قروض تتجاوز مدتها سنتين أو تسيقات قابلة للإرجاع تقل مدتها عن سنتين أو تساويهما، والتي تدفعها الدولة من موارد الخزينة وتمنح من أجل المصلحة العامة.

وتستحق فوائده على هذه القروض والتسيقات.

- حسابات العمليات النقدية التي تبين حركات الأموال ذات الأصل النقدي.

## المادة 28

تقرر عمليات الحسابات الخصوصية للخزينة ويؤذن فيها وتنفذ طبق نفس الشروط المتعلقة بعمليات الميزانية العامة، مع مراعاة الأحكام التالية :

يرحل رصيد كل حساب خصوصي من سنة إلى سنة.

غير أن الأرباح والخسائر المثبتة برسم سنة مالية معينة في حسابات العمليات النقدية تدرج في المداخيل أو التكاليف بالميزانية العامة على أبعد تقدير خلال السنة الثانية الموالية للسنة التي استخلصت منها.

تدرج في المداخيل بالميزانية العامة برسم حصيلة المساهمات المالية الدخول الناتجة عند الاقتضاء عن المبالغ المقيدة بحسابات الانخراط في الهيئات الدولية.

تعتبر دائنة على الدوام أرصدة الحسابات المرصدة لأموال خصوصية.

الحسابات المرصدة لأموال خصوصية التي لم تترتب عليها نفقات طوال ثلاث سنوات متتالية، تحذف في نهاية السنة الثالثة بموجب قانون المالية الموالي ويُدْرَج رصيدها في المداخيل بالميزانية العامة.

تحذف الحسابات الخصوصية للخزينة التي لم يعد الهدف الذي أحدثت من أجله قائماً. ويُدْرَج رصيدها إذا اقتضى الحال، مداخيلها ونفقاتها المتعلقة بعمليات ما قبل حذفها في المداخيل أو النفقات بالميزانية العامة.

يحدد الرصيد الدائن لحسابات العمليات النقدية بموجب قانون المالية للسنة. وتمسك هذه الحسابات بكيفية تبرز النتائج النهائية إن اقتضى الحال.

لا يمكن أن تدرج مباشرة في حساب خصوصي للخرينة النفقات الناتجة عن صرف المرتبات أو الأجور أو التعويضات إلى مستخدمى الدولة والجماعات الترابية والمؤسسات والمقاولات العمومية ما عدا في حالة استثناءات منصوص عليها في قانون المالية.

### المادة 29

يدرج في النفقات بالميزانية العامة كل مبلغ مرتبط بتسييق أو قرض منحته الدولة ولم يتم تحصيله خلال الخمس سنوات الموالية لحلولى أجله؛ وذلك بفتح اعتمادات بنفس المبلغ ضمن ضانون المالية الموالي، وتدرج المبالغ المحصلة لاحقاً في المداخيل بالميزانية العامة.

### المادة 30

تقدم ميزانيات الحسابات المرصدة لأمر خصوصية للجان البرلمانية المعنية رفقة مشاريع ميزانيات الوزارات أو المؤسسات التابعة لها هذه الحسابات.

## الفصل السادس

### حسابات الدولة

### المادة 31

تقوم الدولة بمسك محاسبة موازناتية للمداخيل والنفقات ومحاسبة عامة بالنسبة لمجموع عملياتها.

بالإضافة إلى ذلك، يمكن للدولة مسك محاسبة لتحليل تكاليف مختلف المشاريع المدرجة في إطار البرامج.

يجب أن تكون حسابات الدولة شرعية وصادقة وتعكس صورة حقيقة لثروتها ولوضعيتها المالية.

يصادق المجلس الأعلى للحسابات على شرعية وصدق حسابات الدولة.

## المادة 32

بالنسبة للمحاسبة الموازناتية :

- تدرج المداخل في الحساب برسم السنة المالية التي استخلصت أثناءها من لدن المحاسب العمومي.

- تدرج النفقات في الحساب برسم السنة المالية التي أشر خلالها المحاسب المكلف بالتسديد على الأوامر بالصرف أو الحولات، ويجب أن تؤدي من الاعتمادات المرصدة للسنة المذكورة كيفما كان تاريخ الدين.

## المادة 33

تقوم المحاسبة العامة للدولة على مبدأ إثبات الحقوق والالتزامات. تدرج العمليات في السنة التي حدثت فيها بغض النظر عن تاريخ القبض أو الأداء.

لا تختلف القواعد المطبقة على المحاسبة العامة للدولة عن تلك المطبقة على المقاولات إلا باعتبار خصوصيات تدخلات الدولة.

يتكلف المحاسبون العموميون باعتماد وإعداد حسابات الدولة والسهر على احترام المبادئ والقواعد المحاسبية من خلال التأكد على الخصوص من احترام صدق التسجيلات المحاسبية واحترام المساطر وجودة الحسابات العمومية.

## الفصل السابع

## إجراءات محاسبية خاصة

## المادة 34

تدرج مباشرة في المداخل بالميزانية العامة أو ميزانيات مرافق الدولة المسيرة بصورة مستقلة أو الحسابات الخصوصية للخزينة حسب حالة أموال المساعدة المدفوعة من قبل أشخاص معنويين غير الدولة أو طبيعيين للمساهمة مع أموال الدولة في نفقات ذات مصلحة عامة وكذا حصيلة الهبات والوصايا. ويمكن أن

يفتح اعتماد بنفس المبلغ إضافة إلى الاعتمادات الممنوحة بموجب قانون المالية. ولا يمكن في أي حال من الأحوال أن يكون مصدر أموال المساعدة من موارد ضريبية.

غير أنه إذا تعذر أن تدفع سلفاً حصيلة الهبة الممنوحة إلى الميزانية العامة أو ميزانيات مرافق الدولة المسيرة بصورة مستقلة أو الحسابات الخصوصية للخزينة لتيسير الالتزام بالنفقة المتعلقة بها، جاز فتح الاعتمادات اللازمة للالتزام بهذه النفقة وأدائها إضافة إلى الاعتمادات الممنوحة بموجب قانون المالية.

يجب أن تكون عمليات إرصاد أموال المساعدة وإجراءات استعمالها مطابقة لما هو متفق عليه مع الطرف الدافع أو الواهب.

تحدد كيفية استعمال المتبقى من أموال المساعدة بنص تنظيمي.

### المادة 35

يمكن أن يتم فتح اعتمادات من جديد بشأن المداخيل المتأتية من استرجاع الدولة لمبالغ مؤداة بوجه غير قانوني أو بصفة مؤقتة من اعتمادات مالية وفق الشروط والكيفية المحددة بنص تنظيمي.

## الباب الثاني تقديم قانون المالية

### المادة 27

يشتمل قانون المالية على جزأين.

تحصر في الجزء الأول المعطيات العامة للتوازن المالي ويتضمن ما يلي :

- الإذن في استخلاص المداخيل العامة وإصدار الاقتراضات؛

- الأحكام المتعلقة بالموارد العمومية التي يمكن أن ينص قانون المالية على إحداثها أو تغييرها أو حذفها؛



- الأحكام المتعلقة بتكاليف الدولة وبمرافق الدولة المسيرة بصورة مستقلة وبالحسابات الخصوصية للخزينة؛
  - الأحكام المتعلقة تحصيل الديون العمومية وبمراقبة استعمال الأموال العمومية؛
  - الأحكام المتعلقة بإخبار البرلمان حول تدبير المالية العمومية وتعزيز رقابته عليها أو بالمسؤولية المالية أو الشخصية لمدبري مرافق الدولة؛
  - التقسيم الإجمالي لمداخل الميزانية العامة وميزانيات مرافق الدولة المسيرة بصورة مستقلة وأصناف الحسابات الخصوصية للخزينة؛
  - الحدود القصوى لتكاليف الميزانية العامة عن كل باب ولجموع ميزانيات مرافق الدولة المسيرة بصورة مستقلة مجمعة حسب نفقات الاستغلال ونفقات الاستثمار وللحسابات الخصوصية للخزينة عن كل صنف.
- يقدم جول التوازن بكيفية تبرز كافة عناصر التوازن الموازاتي وحاجيات التمويل.

تخصر في الجزء الثاني بالنسبة لكل وزارة أو مؤسسة :

- نفقات الميزانية العامة عن كل فصل؛
- نفقات ميزانيات مرافق الدولة المسيرة بصورة مستقلة التابعة للوزارة أو المؤسسة المعنية عن كل فصل؛
- نفقات الحسابات الخصوصية للخزينة التابعة للوزارة أو المؤسسة المعنية عن كل نوع من هذه الحسابات.

### المادة 37

تقدم موارد الميزانية العامة في فصول منقسمة، إن اقتضى الحال، إلى مصالح وطبيعة الموارد.

وتقدم موارد مرافق الدولة المسيرة بصورة مستقلة مجمعة عن كل مرفق بحسب الوزارات أو المؤسسات التابعة لها هذه المرافق.  
وتقدم موارد الحسابات الخصوصية للخرينة بحسب كل خصوصي داخل كل صنف من هذه الحسابات.

### المادة 38

1- تجمع نفقات الميزانية العامة في ثلاثة أبواب :

الباب الأول : نفقات التسيير؛

الباب الثاني : نفقات الاستشار؛

الباب الثالث : النفقات المتعلقة بخدمة الدين العمومي.

2- تقدم نفقات الميزانية العامة، داخل الأبواب، في برامج وجهات ومشاريع أو عمليات.

تقدم نفقات مرافق الدولة المسيرة بصورة مستقلة، داخل فصول، في برامج منقسمة على جهات ومشاريع أو عمليات.

تقدم نفقات الحسابات المرصدة لأموال خصوصية في برامج منقسمة إلى جهات ومشاريع أو عمليات.

3- يقرر فيما يرجع لنفقات التسيير عن كل قطاع وزاري أو مؤسسة فصل للموظفين والأعوان وفصل للمعدات والنفقات المختلفة. ويخصص لنفقات الاستشار فصل عن كل قطاع وزاري أو مؤسسة.

### المادة 39

البرنامج عبارة عن مجموعة متناسقة من المشاريع أو العمليات التابعة لنفس الوزارة أو المؤسسة تقرر به أهداف محددة وفق غايات ذات منفعة عامة، وكذا

مؤشرات مرقمة لقياس النتائج المحصل عليها والتي ستخضع للتقييم قصد التحقق من شروط الفعالية والنجاعة والجدة المرتبطة بالإنجازات.

يعين بكل قطاع وزاري أو مؤسسة مسؤول عن كل برنامج يعهد له بتتبع تنفيذه وتحديد أهداف ومؤشرات القياس المرتبطة به، وكذا لتخصيص الاعتمادات لمختلف الوحدات لتحقيق تلك الأهداف ولتوجيه الاختيارات المرتبطة بالميزانية نحو الأنشطة التي ستساهم في تحقيق النتائج المتوخاة.

تدرج الأهداف والمؤشرات المتعلقة ببرنامج معين ضمن المشروع الوزاري لنجاعة الأداء المنجز من طرف الوزارة أو المؤسسة المعنية. ويودع هذا المشروع لدى اللجنة البرلمانية المعنية رفقة مشروع ميزانية الوزارة أو المؤسسة المذكورة. يؤخذ بعين الاعتبار معيار النوع في تحديد الأهداف والمؤشرات المشار إليها أعلاه.

توزع الاعتمادات المخصصة للبرنامج، حسب الحالة، داخل :

- الفصول المرتبطة بميزانية الوزارة أو المؤسسة المعنية؛
- الفصول المرتبطة بمرافق الدولة المسيرة بصورة مستقلة التابعة للوزارة أو المؤسسة المعنية؛
- الحسابات المرصدة لأموال خصوصية التابعة للوزارة أو المؤسسات المعنية.

#### المادة 40

المشروع أو العملية عبارة عن مجموعة محددة من الأنشطة والعمليات التي يتم إنجازها بهدف الاستجابة لمجموعة من الاحتياجات المحددة.

توزع الاعتمادات المخصصة للمشروع أو العملية، حسب الحالة، داخل :

- الفصول المرتبطة بميزانية الوزارة أو المؤسسة المعنية؛

- الفصول المرتبطة بمرافق الدولة المسيرة بصورة مستقلة التابعة للوزارة أو المؤسسة المعنية؛

- الحسابات المرصدة لأموال خصوصية التابعة للوزارة أو المؤسسة المعنية.

#### المادة 41

يتم تقديم المشروع أو العملية على شكل سطور ميزانية تبرز الطبيعة الاقتصادية للنفقات المرتبطة بالأنشطة والعمليات المنجزة.

تقدم المشاريع أو العمليات على شكل سطور للبرلمان ضمن مشروع قانون التصفية.

#### المادة 42

يفتح بالباب الأول من الميزانية العامة :

- فصل غير مرصد لأي مرفق من المرافق تدرج فيه النفقات الطارئة والمخصصات الاحتياطية.

يمكن أن تباشر اقتطاعات من الفصل المذكور أثناء السنة، عن طريق اعتماد تكميلي، لسد الحاجات المستعجلة أو غير المقررة حين إعداد الميزانية.

- فصل تدرج فيه نفقات التسديدات والتخفيضات والإرجاعات الضريبية.

#### المادة 43

يفتح تباعا بالباب الأول وبالباب الثاني من الميزانية العامة، فصل تدرج فيه التكاليف المشتركة، لتغطية النفقات المتعلقة بها.

#### المادة 44

تقدم النفقات المتعلقة بالدين العمومي في فصلين :

- الأول يشتمل على النفقات من الفوائد والعمولات المتعلقة بالدين العمومي؛
- الثاني يشتمل على النفقات المتعلقة باستهلاكات الدين العمومي المتوسط والطويل الأجل.

#### المادة 45

يمنع منعاً كلياً تحويل الاعتمادات ما بين الفصول.

يمكن القيام بتحويلات للإ اعتمادات داخل نفس البرنامج وما بين البرامج داخل نفس الفصل، وفق الشروط والكيفية المحددة بنص تنظيمي

#### الباب الثالث

#### دراسة قوانين المالية والتصويت عليها

#### الفصل الأول

#### دراسة قوانين المالية

#### المادة 46

يتولى الوزير المكلف بالمالية تحضير مشاريع قوانين المالية تحت سلطة رئيس الحكومة.

#### المادة 47

يعرض الوزير المكلف بالمالية على لجنتي المالية بالبرلمان، في اجتماع مشترك، قبل 31 يوليوز، الإطار العام لإعداد مشروع قانون المالية للسنة الموالية وعلى الخصوص:

أ- تطور الوضعية الاقتصادية الوطنية؛

ب- تقدم تنفيذ قانون المالية للسنة الجارية على حدود 30 يونيو من نفس السنة؛

- ج- التوجهات الكبرى للسياسة الاقتصادية والمالية؛  
 د- البرمجة الإجمالية للدولة لثلاث سنوات.  
 ويمكن أن يكون هذا العرض موضوع مناقشة دون أن يتبعها تصويت.

#### المادة 48

يودع مشروع قانون المالية للسنة بمكتب مجلس النواب قبل نهاية السنة المالية الجارية بسبعين يوماً على أبعد تقدير.

- 1- مذكرة تقديم لقانون المالية؛
- 2- التقرير الاقتصادي والمالي؛
- 3- التقرير حول النفقات الجبائية؛
- 4- التقرير حول الدين العمومي؛
- 5- التقرير حول المؤسسات والمقاولات العمومية؛
- 6- التقرير حول الحسابات المجمعة للقطاع العمومي؛
- 7- التقرير حول مرافق الدولة المسيرة بصورة مستقلة؛
- 8- التقرير حول الحسابات الخصوصية للخزينة؛
- 9- التقرير حول النوع؛
- 10- التقرير حول الإعانات العمومية؛
- 11- التقرير حول الاستثمار؛
- 12- التقرير حول النفقات العقارية؛
- 13- التقرير حول كتلة الأجور؛
- 14- التقرير حول المقاصة؛
- 15- التقرير حول مالية الجماعات الترابية؛

16- مذكرة حول النفقات المتعلقة بالتكاليف المشتركة؛

17- مذكرة حول الآثار المالية والاقتصادية والاجتماعية للمقتضيات الضريبية والجمركية المقترحة.

يحال المشروع في الحين على اللجنة المكلفة بالمالية بمجلس النواب قصد دراسته.

تحال على اللجن البرلمانية المعنية، قصد الإخبار، البرمجة متعددة السنوات لطاعات الوزارية أو للمؤسسات وكذا المؤسسات والمقاولات العمومية الخاضعة لوصايتها والمستفيدة من مواد مخصصة أو إعانات من الدولة. وتتم هذه الإحالة رفقة مشاريع ميزانيات القطاعات أو المؤسسات المذكورة.

#### المادة 49

يبت مجلس النواب في مشروع قانون المالية داخل أجل خمسة وثلاثين (35) يوماً الموالية لإيداعه.

تعرض الحكومة، فور التصويت على المشروع أو عند انصرام الأجل المنصوص عليه في الفقرة السابقة، على المجلس المستشارين النص الذي تم إقراره أو النص الذي قدمته في أول الأمر مدخلة عليه إن اقتضى الحال التعديلات المصوت عليها في مجلس النواب والمقبولة من طرف الحكومة.

يبت مجلس المستشارين في المشروع داخل أجل خمسة وعشرين (25) يوماً الموالية لعرض الأمر عليه.

يقوم مجلس النواب بدراسة التعديلات المصوت عليها من طرف مجلس المستشارين ويعود له البت النهائي في مشروع قانون المالية في أجل لا يتعدى عشرة (10) أيام.

#### المادة 50

إذا لم يتم في 31 دجنبر، وفقاً لأحكام الفصل 75 من الدستور، التصويت على قانون المالية للسنة أو صدور الأمر بتنفيذه بسبب إحالته على المحكمة

الدستورية، فإن الحكومة تفتح بمرسوم الاعتمادات اللازمة لسير المرافق العمومية والقيام بالمهام المنوطة بها على أساس ما هو مقترح بالميزانية المعروضة بقصد الموافقة.

ويسترسل العمل في هذه الحالة باستخلاص المداخيل طبقاً للأحكام التشريعية والتنظيمية الجارية عليها باستثناء المداخيل المقترح إلغاؤها في مشروع قانون المالية، أما المداخيل التي ينص المشروع المذكور على تخفيض مقدارها فتستخلص على أساس المقدار الجديد المقترح.

لتطبيق الفقرة السابقة تدرج في مرسوم الأحكام المتعلقة بالمداخيل المقترح إلغاؤها في مشروع قانون المالية وكذا المداخيل التي ينص المشروع المذكور على تخفيض مقدارها.

ينتهي العمل بالمرسوم المذكور فور دخول قانون المالية حيز التنفيذ.

## الفصل 51

يتم التصويت على مشروع قانون المالية المعدل من طرف البرلمان في أجل لا يتعدى خمسة عشرة يوماً الموالية لإيداعه من طرف الحكومة لدى مكتب مجلس النواب.

يبت مجلس النواب في مشروع قانون المالية المعدل داخل أجل ثمانية (8) أيام الموالية لإيداعه.

بمجرد التصويت على هذا المشروع أو نهاية الأجل المحدد في الفقرة السابقة، تعرض الحكومة على مجلس المستشارين النص الذي تم إقراره أو النص الذي قدمته في أول الأمر مدخلة معليه إن اقتضى الحال التعديلات المصوت عليها من طرف مجلس النواب والمقبولة من طرف الحكومة.

يبت مجلس المستشارين في المشروع داخل أجل أربعة (4) أيام الموالية لعرض الأمر عليه.



يقوم مجلس النواب بدراسة التعديلات المصوت عليها من طرف مجلس المستشارين ويعود له البت النهائي في مشروع قانون المالية المعدل في أجل لا يتعدى ثلاثة (3) أيام.

## الفصل الثاني

### طريقة التصويت على قانون المالية

#### المادة 52

لا يجوز في أحد مجلسي البرلمان عرض الجزء الثاني من مشروع قانون المالية للسنة لمناقشته قبل التصويت على الجزء الأول.

#### المادة 53

يصوت على أحكام قانون المالية مادة فمادة.

#### المادة 54

يجري في شأن تقديرات المداخيل تصويت إجمالي فيما يخص الميزانية العامة وميزانيات مرافق الدولة المسيرة بصورة مستقلة وتصويت عن كل صنف من أصناف الحسابات الخصوصية للخزينة.

#### المادة 55

بالنسبة لكل وزارة أو مؤسسة :

- يجري في شأن نفقات الميزانية العامة تصويت عن كل فصل؛
- يجري في شأن نفقات ميزانيات الدولة المسيرة بصورة مستقلة التابعة لهذه الوزارات أو المؤسسات تصويت إجمالي عن كل فصل؛
- يصوت على نفقات الحسابات الخصوصية للخزينة التابعة لهذه الوزارات أو المؤسسات بحسب كل صنف من أصناف هذه الحسابات.

## المادة 56

تطبيقاً لأحكام الفقرة 2 من الفصل 77 من الدستور، للحكومة أن ترفض بعد تعليل هذا الرفض المواد الإضافية أو التعديلات الرامية إما إلى تخفيض الموارد العمومية وإما إلى إحداث تكليف عمومي أو الزيادة في تكليف موجود.

يعد الفصل تكليفاً عمومياً فيما يتعلق بالمواد الإضافية أو بالتعديلات التي تهم الاعتمادات المالية.

يمكن داخل نفس الفصل، إدخال مواد إضافية أو تعديلات مبررة ومصحوبة بالتقويات الضرورية لأهداف ومؤشرات البرامج المعنية والتي من شأنها الزيادة أو التخفيض في الاعتمادات المتعلقة ببرنامج معين وذلك في حدود الاعتمادات المفتوحة برسم هذا الفصل.

ترفض التعديلات المخالفة لأحكام هذا القانون التنظيمي.

فيما عدا ذلك يجب أن يتم تعليل كل مادة إضافية أو كل تعديل.

## المادة 57

تقدم قوانين المالية المعدلة كلاً أو بعضاً ويتم التصويت عليها وفق نفس الكيفية التي يقدم ويصوت بها على قانون المالية للسنة، مع مراعاة أحكام المادة 51 أعلاه.

## الفصل الثالث

### مدى الترخيص البرلماني

## المادة 58

الاعتمادات المفتوحة محدودة. لا يجوز الالتزام بالنفقات والأمر بصرفها وأدائها إلا في حدود الاعتمادات المفتوحة.

غير أن النفقات المتعلقة بالدين العمومي والدين العمري وبالتسديدات والتخفيضات والإرجاعات الضريبية لها طابع تقديري. يمكن أن تتجاوز هذه النفقات المخصصات المقيدة في البنود المتعلقة بها.

يثبت ويؤدن بالتسوية في قانون التصفية للتحملات الإضافية للاعتمادات المخصصة للنفقات المشار إليها في الفقرة السابقة، مع مراعاة أحكام المادة 65 أدناه.

### المادة 59

تؤخذ بعين الاعتبار فقد الأحكام النظامية الخاصة بالموظفين والأعوان والمطبقة في تاريخ دخول قانون المالية للسنة حيز التنفيذ، والتي تم تقييم الاعتمادات المخصصة لها والإذن بها من طرف قانون المالية المذكور.

### المادة 60

يمكن في حالة ضرورة ملحة وغير متوقعة ذات مصلحة وطنية، أن تفتح اعتمادات إضافية بمرسوم أثناء السنة وذلك تطبيقاً لأحكام الفصل 70 من الدستور. ويتم إخبار لجنتي المالية بالبرلمان مسبقاً بذلك.

### المادة 61

لا يمكن أن ينتج إحداث مناصب مالية أو حذفها أو توزيعها ما بين الوزارات أو المؤسسات إلا عن أحكام واردة في قانون المالية للسنة.

يمكن أن يتم تحويل المناصب المالية أو إعادة انتشارها خلال السنة وفق الإجراءات المحددة بنص تنظيمي.

لا يمكن القيام بإعادة انتشار المناصب المالية إلا داخل الفصل المتعلق بالوزارة أو المؤسسة ما عدا في حالة استثناءات منصوص عليها في قانون المالية.

## المادة 62

لا يمكن التوظيف خلال السنة غلا في حدود المناصب المالية المأذون بها في قانون المالية للسنة المعنية.

تلغى المناصب المالية الشاغرة غير المستعملة في نهاية السنة والتي لم تصدر بشأنها قرارات مؤشر عليها من طرف المصالح المختصة للوزارة المكلفة بالمالية.

## المادة 63

يجوز للحكومة أثناء السنة المالية وقف تنفيذ بعض نفقات الاستثمار إذا استلزمت ذلك الظروف الاقتصادية والمالية. ويتم إخبار لجتي المالية بالبرلمان مسبقا بذلك.

## المادة 64

يمنع ترحيل الاعتمادات المفتوحة في الميزانية العامة برسم سنة مالية إلى السنة الموالية.

### الباب الرابع تصفية الميزانية

## المادة 65

يثبت ويحصر في قانون التصفية لقانون المالية المبلغ النهائي للمداخيل المقبوضة والنفقات المتعلقة بنفس السنة المالية والمؤشر على الأمر بصرفها والحوالات المرتبطة بها ويحصر فيه حساب نتيجة السنة الناتج عنها.

يصادق قانون التصفية لقانون المالية على حساب النتيجة للسنة المعنية، والذي تم تحضيره انطلاقا من المداخيل والنفقات المثبتة طبقا لمقتضيات المادة 32 أعلاه. وتثبت النتيجة المحاسبية للمسنة في حصيلة الحسابات.

وإذا اقتضى الحال، فإن قانون التصفية لقانون المالية :

- يصادق على الاعتمادات الإضافية المفتوحة وفقا لمقتضيات المادة 60 أعلاه؛

- يثبت التحملات الإضافية للاعتمادات المفتوحة ويأذن بتسويتها ويفتح الاعتمادات الضرورية لذلك مع تقديم الإثباتات الضرورية لذلك؛

- يثبت إلغاء الاعتمادات غير المستعملة.

#### المادة 66

تطبقا لمقتضيات الفصل 76 من الدستور، يودع مشروع قانون التصفية سنويا بمكتب مجلس النواب في أجل أقصاه نهاية الربع الأول من السنة الثانية التي تلي سنة تنفيذ قانون المالية المعني.

#### المادة 67

يتم إرفاق قانون التصفية بالوثائق التالية :

1- الحساب العام للدولة مدعم بالحصيلة المحاسبية والبيانات المالية الأخرى وبتقييم للإلتزامات الخارجة عن الحصيلة المحاسبية؛

2- وعند الاقتضاء، ملحق يتعلق بالاعتمادات الإضافية المفتوحة مرفوقا بكل الإثباتات الضرورية،

3- التقرير السنوي حول نجاعة الأداء المعد من طرف الوزارة المكلفة بالمالية. يقوم هذا التقرير السنوي بتلخيص وتجميع التقارير الوزارية حول نجاعة الأداء المعدة من طرف الوزارات والمؤسسات والتي تحال على اللجان البرلمانية المعنية؛

4- تقرير الموارد المخصصة للجماعات الترابية؛

5- تقرير افتتاح نجاعة الأداء.

يجيل المجلس الأعلى للحسابات على البرلمان التقرير حول تنفيذ قانون المالية والتصريح العام للمطابقة بين الحسابات الفردية للمحاسبين والحساب العام للمملكة، مع توجيه نسخة للحكومة.

### الباب الخامس أحكام متفرقة وانتقالية

#### المادة 68

كل مشروع قانون أو نظام قد يكون له انعكاس مالي مباشر أو غير مباشر يجب أن يذيل سلفاً بتأشيرة الوزير المكلف بالمالية.  
لا يمكن لأي من هذه النصوص أن تدخل حيز التنفيذ ما لم يتم توقع هذه التكاليف أو الخسارة في الموارد وتقييمها والإذن بها من طرف قانون المالية.

#### المادة 69

تفرض بمرسوم يتخذ باقتراح من الوزير المكلف بالمالية والوزير المعني بالأمر الرسوم شبه الضريبية المقبوضة لأجل مصلحة اقتصادية أو اجتماعية لفائدة شخص معنوي خاضع للقانون العام أو الخاص غير الدولة والجماعات الترابية.

#### المادة 70

تحدد بمرسوم يتخذ باقتراح من الوزير المكلف بالمالية جميع الأحكام التي من شأنها ضمان حسن تدبير المالية العامة ولاسيما الأنظمة المتعلقة بالمحاسبة العمومية وبإبرام صفقات الدولة وبمراقبة الالتزام ببنفقات الدولة.

### الباب السادس أحكام خاصة

#### المادة 71

الجماعات الترابية وتجمعاتها ملزمة بإيداع كل متوفراتها لدى الخزينة.

المؤسسات والمقاولات العمومية المستفيدة من رسوم ضريبية مخصصة لها أو إعانات الدولة، ملزمة بإيداع مواردها المالية المتأتية من هذه الإعانات أو الرسوم في الخزينة.

#### المادة 72

يتم تفويت الأملاك الخاصة للدولة عبر طلبات عروض للمنافسة قصد ضمان الشفافية اختيار أفضل العروض، والاستعمال الأمثل للموارد المرتبطة بها ما عدا في حالة استثناءات منصوص عليها في قانون المالية.

يجب أن يتم كل اقتناء حسب أفضل ثمن معروض في السوق وفي حدود الاعتمادات المالية المرخص بها.

#### المادة 73

ممتلكات وأموال الدولة غير قابلة للحجز.

غير أنه يجب توقع أو توفير الاعتمادات الضرورية لتنفيذ الأحكام الصادرة ضد القطاعات الوزارية أو المؤسسات.

#### المادة 74

يتم، كل ثلاث سنوات، تقييم منظومة الإصلاح الموازاتي، وعلى الخصوص سير البرامج، قصد التوجه على اعتماد برامج أوسع.

### الباب السادس

### الدخول حيز التنفيذ

#### المادة 75

تدخل الأحكام الواردة في المواد كالفقرة 2 من المادة 18؛ الفقرة 2 من المادة 31؛ 38 (2)؛ 39؛ 40؛ 41؛ 44؛ 64 حيز التنفيذ ابتداء من تاريخ 01 يناير 2017.

ابتداء من تاريخ 01 يناير 2016، تلغى مرافق الدولة المسيرة بصورة مستقلة التي لا تمثل مواردها الذاتية المتأنية من أجور الخدمات المؤداة عنها على الأقل نصف إجمالي مواردها المأذون بها من طرف قانون المالية.

تدخل الأحكام الواردة في المادة 5؛ الفقرة 4 من المادة 31؛ المادة 47-د، حيز التنفيذ ابتداء من تاريخ 01 يناير 2018.

تطبق الأحكام الواردة في المادة 67 (3) ابتداء من قانون التصفية المتعلق بقانون المالية لسنة 2017.

تدخل الأحكام الواردة في المادة 15 حيز التنفيذ ابتداء من تاريخ 01 يناير 2019.

تدخل الأحكام في المادة 48 (4) و(6) و(10) و(11) و(12) و(13) و(14) و(15) و(16) و(17) حيز التنفيذ ابتداء من تاريخ 01 يناير 2015.

#### المادة 76

تطبق الأحكام الواردة في الفقرة الأولى من المادة 58 على نفقات الموظفين ابتداء من تاريخ 01 يناير 2016.

#### المادة 77

يتم تحويل حسابات النفقات من المخصصات إلى حسابات مرصدة لأموال خصوصية بمجرد دخول هذا القانون التنظيمي حيز التنفيذ.

#### المادة 78

يمكن ترحيل ما تبقى من اعتمادات الأداء المفتوحة خلال السنوات قبل 2017. وتضاف هذه الاعتمادات المرحلة إلى اعتمادات الأداء للسنة التي تم ترحيلها إليها.



## الباب السابع أحكام نهائية

### المادة 79

تلغى كل أحكام القانون التنظيمي رقم 98-7 الخاص بقانون المالية المشروع  
بظهير رقم 1-98-138 لـ 7 شعبان 1419 (26 نونبر 1998) ابتداء من تاريخ دخول  
هذا القانون التنظيمي حيز التنفيذ.

هذا وتبقى أحكام المواد 29، الفقرة 2 من المادة 46 والفقرة 4 من المادة 25 من  
القانون التنظيمي 98-7 السالف الذكر، صالحة إلى غاية 31 دجنبر 2016.



# إجتهدات قضائية



المحكمة الإدارية بالرباط  
 قسم القضاء الشامل  
 حكم رقم : 1690  
 بتاريخ : 2012/5/3  
 ملف رقم : 2010/13/29

القاعدة

- ثبوت قيام المدعية بالأشغال الإضافية خارج عقد الصفقة والتي يفوق مبلغها 10 في المائة من قيمة الصفقة الأصلية طبقا للفصلين 10 و52 من دفتر الشروط الإدارية العامة دون إبرام عقد ملحق بشأنها ومصادقة السلطة المختصة عليه ليصير نهائيا وصحيحا لا يفضي إلى اعتبارها وحدها مسؤولة عن عدم إنجازها وفق مسطرة الصفقات العمومية، وإنما تبقى هذه المسؤولية مشتركة بينها وبين صاحبة الأشغال التي بقيامها بتكليف المقاولة بإنجاز ما ذكر من أشغال دون سلوك المساطر القانونية في هذا المجال تكون بدورها قد خالفت القانون الواجب التطبيق ويتعين بدورها تحميلها وزرها ذلك خصوصا أنها استفادت من الأشغال المنجزة .

- عدم منازعة المدعى عليها في الأشغال المنجزة أو مواصفاتها أو قيمتها وبالنظر لتشطير المحكمة المسؤولية عن الخطأ في الصفقة يجعل المدعية محقة فقط في استحقاق قيمة الأشغال على أساس تكلفتها، لأن جهة الإدارة ملزمة فقط برد قيمة ما تسلمته من أشغال، وتحقيقا للتوازن بين المصلحة العامة التي تتوخاها الإدارة والمصلحة الخاصة للشركة المدعية وتقديرا لدور القاضي الإداري في حماية المال العام، وبما للمحكمة من سلطة تقديرية في تقييم الربح المتحقق من الأشغال المنجزة، فقد قررت المصادقة على الخبرة وخصم مبلغ 20 في المائة الذي يمثل نسبة من هامش الربح المتوقع من المبلغ المحدد كأصل الدين .

- طلب التعويض عن التماطل غير مؤسس لمسؤولية المدعية أيضا عنه مما يتعين رفضه .

## باسم جلالة الملك وطبقا للقانون

بتاريخ الخميس 11 جمادى الثانية 1433 الموافق لـ 3 ماي 2012

أصدرت المحكمة الإدارية بالرباط وهي متكونة من السادة :

آمال الياقوتي..... رئيسا

محمد الهيني..... مقرا

عبد الحق أخو الزين..... عضوا

بحضور السيد معاذ العبودي ..... مفوضا ملكيا

بمساعدة السيدة فاطمة الزهراء بوقرطاشي ..... كاتبة الضبط

## الحكم الآتي نصه :

بين : شركة كابيتال إفانتس، شركة ذات مسؤولية محدودة في شخص ممثلها  
القانوني، الكائن مقرها الاجتماعي ب 280 شارع بئر أنزران الدار البيضاء.

نائبها : الأستاذ عادل سعيد المطيري المحامي بهيئة الدار البيضاء.

من جهة

وبين : - وزارة التجارة الخارجية في شخص وزيرها بمكاتبه بالرباط.

- وزارة الاقتصاد و المالية في شخص وزيرها بمكاتبه بالرباط.

- الدولة المغربية في شخص رئيس الحكومة بمكاتبه بالرباط..

- السيد الوكيل القضائي للمملكة الكائن مقره بوزارة المالية بالرباط.

من جهة أخرى

## الوقائع

بناء على المقال الافتتاحي للدعوى لمقدم من طرف المدعية بواسطة نائبها لدى كتابة ضبط هذه المحكمة بتاريخ 2010/3/2 المسجل والمؤداة عنه الرسوم القضائية، تعرض فيه أنها أبرمت صفقة مع وزارة التجارة الخارجية تحت عدد 2008/01 من أجل تنظيم وتسيير ندوة لفائدة وزارة التجارة الخارجية لبلدان دول إفريقيا وأمريكا الجنوبية التي انعقدت بمدينة مراكش في 17 و18 و19 يونيو 2008، وأن العارضة قامت بإنجاز ما هو متفق عليه في إطار احترافية ومهنية عالية حيث حددت التكلفة الإجمالية للندوة في 8.553.386,04 درهم، أي أقل من التوقعات التي شاركت على أساها في المناقصة، وأدت وزارة الخارجية مقابل الفاتورة رقم 08/68 المحدد مبلغها في 6.999.886,8 درهم، فيما لم تتوصل بالدين أساس الفاتورة الثانية رقم 08/64 المحدد مبلغها في 1.553.499,24 درهم ورفضت أداءها رغم جميع المساعي الحبية. لأجله، تلتبس الحكم على المدعى عليها وزارة الخارجية بأدائها لفائدتها أصل الدين المحدد في 1.553.499,24 درهم وكذا مبلغ 100.000.00 درهم كتعويض عن التماطل مع الفوائد القانونية ابتداء من تاريخ الفاتورة وفوائد التأخير والنفاذ المعجل. وأرفق المقال بوثائق.

وبناء على الحكم التمهيدي عدد 26 الصادر بتاريخ 2011-1-7 والقاضي بإجراء خبرة حسابية عهد بها للخبير مصطفى الأكلحل.

وبناء على تقرير الخبرة المودع بكتابة ضبط هذه المحكمة بتاريخ 2012-3-16.

وبناء على المستنتجات عقب الخبرة المودعة بكتابة ضبط هذه المحكمة بتاريخ 2012-4-9 من طرف نائب الشركة المدعية والتي يعرض فيها أن الخبير المنتدب خلص إلى أن الشركة أنجزت فعلا الخدمات موضوع الفاتورة وأن المديونية المحددة في 1.553.499,24 درهم ثابتة ملتصقا بالحكم بالمصادقة على تقرير الخبرة مع شمول أصل الدين بالفوائد التأخيرية ابتداء من تاريخ 2009-5-7.

وبناء على عرض القضية بجلسة 5-4-2012، حضر خلالها نائب الطاعن وأكد الطلب، وتخلفت الجهة المدعى عليها رغم التوصل والإعذار، فاعتبرت المحكمة القضية جاهزة وأعطيت الكلمة للسيد المفوض الملكي الذي أكد مستتجاته الكتابية التي بسطها بالجلسة والرامية إلى تطبيق القانون، فتقرر وضع القضية في المداولة قصد النطق بالحكم الآتي بعده.

### وبعد المداولة طبقاً للقانون

#### من حيث الشكل :

حيث قدم الطلب وفقاً للشروط المتطلبة قانوناً مما يتعين معه قبوله شكلاً.

#### من حيث الموضوع:

حيث يهدف الطلب إلى الحكم على المدعى عليها بأدائها لفائدة الشركة المدعية أصل الدين المحدد في 1.553.499,24 درهم، وكذا مبلغ 100.000.00 درهم كتعويض عن التماطل مع الفوائد القانونية ابتداء من تاريخ الفاتورة وفوائد التأخير والنفاذ المعجل.

وحيث استنكفت المدعى عليها عن الجواب رغم التوصل والإعذار.

وحيث إن الثابت من تقرير الخبرة القضائية أن الخبر خالص إلى أن الشركة المدعية أنجزت فعلاً الخدمات موضوع الفاتورة رقم 64-2008 والمحدد مبلغها في 1.553.499,24 درهم لفائدة المدعى عليها خارج إطار الصفقة عدد 1-2008 وبموافقة شفوية من الوزير حسبما أفاد به ممثل الوزارة، ودون الخضوع لمسطرة استثنائية.

وحيث إن ثبوت قيام المدعية بالأشغال الإضافية خارج عقد الصفقة والتي يفوق مبلغها 10 في المائة من قيمة الصفقة الأصلية طبقاً للفصلين 10 و 52 من دفتر



الشروط الإدارية العامة دون إبرام عقد ملحق بشأنها ومصادقة السلطة المختصة عليه ليصير نهائيا وصحيحا لا يفضي إلى اعتبارها وحدها مسؤولة عن عدم إنجازها وفق مسطرة الصفقات العمومية، وإنما تبقى هذه المسؤولية مشتركة بينها وبين صاحبة الأشغال التي بقيامها بتكليف المقاوله بإنجاز ما ذكر من أشغال دون سلوك المساطر القانونية في هذا المجال تكون بدورها قد خالفت القانون الواجب التطبيق ويتعين بدورها تحميلها وزرها ذلك خصوصا أنها استفادت من الأشغال المنجزة.

وحيث إن عدم منازعة المدعى عليها في الأشغال المنجزة أو مواصفاتها أو قيمتها وبالنظر لتشطير المحكمة المسؤولية عن الخطأ في الصفقة يجعل المدعية محقة فقط في استحقاق قيمة الأشغال على أساس تكلفتها، لأن جهة الإدارة ملزمة فقط برد قيمة ما تسلمته من أشغال، وتحقيقا للتوازن بين المصلحة العامة التي تتوخاها الإدارة والمصلحة الخاصة للشركة المدعية وتقديرا لدور القاضي الإداري في حماية المال العام، وبما للمحكمة من سلطة تقديرية في تقييم الربح المتحقق من الأشغال المنجزة، فقد قررت المصادقة على الخبرة وخصم مبلغ 20 في المائة الذي يمثل نسبة من هامش الربح المتوقع من المبلغ المحدد كأصل الدين 1.553.499,24 درهم - 20 في المائة = 1.242.799.23 درهم، وهو المبلغ الذي يتعين على المدعى عليها أدائه للمدعية برسم الأسباب المبينة أعلاه.

وحيث إن طلب التعويض عن التماطل غير مؤسس لمسؤولية المدعية أيضا عنه مما يتعين رفضه.

وحيث إن طلب الفوائد القانونية مؤسس مما يتعين الاستجابة له ابتداء من تاريخ الحكم.

وحيث يتعين تحميل خاسر الدعوى صائرهما على النسبة.

## المنطوق

وتطبيقاً لمقتضيات القانون رقم 90-41 المحدث للمحاكم الإدارية، والمرسوم رقم 2.98.482 الصادر في 11 رمضان 1419 الموافق (30 ديسمبر 1998) بتحديد شروط وأشكال إبرام صفقات الدولة وكذا بعض القواعد المتعلقة بتدبيرها ومراقبتها، والمرسوم الملكي رقم 209.65 الصادر في 23 جمادى الآخرة 1385 الموافق (19 أكتوبر 1965) بالمصادقة على دفتر الشرط الإدارية العامة المطبقة على صفقات الأشغال المنجزة لحساب وزارة الأشغال العمومية والمواصلات، والمرسوم الملكي رقم 151.66 الصادر في 29 صفر 1386 الموافق (18 يونيو 1966) المطبق بموجبه على الإدارات العمومية للدولة دفتر الشروط الإدارية العامة أعلاه.

## لهذه الأسباب

حكمت المحكمة الإدارية علنياً ابتدائياً وبمثابة الحضورى :  
فى الشكل : بقبول الطلب.

وفى الموضوع : بأداء وزارة التجارة الخارجية لفائدة الشركة المدعية مبلغ (1.242.799.23 درهم)، هكذا مليون ومئتين وإثنان وأربعون ألف وسبعمائة وتسعة وتسعون درهم وثلاثة وعشرون سنتيم، مع الفوائد القانونية ابتداء من تاريخ الحكم والصائر على النسبة، ورفض باقى الطلب.  
بهذا صدر الحكم فى اليوم والشهر والسنة أعلاه.

كاتب الضبط

المقرر

الرئيس

المحكمة الإدارية بالرباط  
قسم القضاء الشامل  
حكم رقم : 4400  
بتاريخ : 2012/11/29  
ملف رقم : 2012/13/44

القاعدة

- إن إبرام الصفقات العمومية يجب أن يتم وفق الشكليات التي يستوجبها القانون إما بسند طلبي أو عقد كتابي بالنظر لارتباط الصفقات العمومية بالمال العام.

- عدم إثبات الشركة المدعية للعلاقة القانونية المدعى بشأنها يستوجب الحكم برفض الطلب.

باسم جلالة الملك وطبقا للقانون

بتاريخ الخميس 14 محرم 1434 الموافق لـ 29 نونبر 2012.

أصدرت المحكمة الإدارية بالرباط وهي متكونة من السادة :

ذة.آمال الياقوتي.....رئيسا

ذ.محمد الهيني.....مقررا

ذ.عبد الحق أخو الزين.....عضوا

بحضور ذ. معاذ العبودي..... مفوضا ملكيا

وبمساعدة السيدة فاطمة الزهراء بوقرطاشي..... كاتب الضبط

## الحكم الآتي نصه :

بين : شركة نيو بيبليسيستي، شركة مساهمة في شخص ممثلها القانوني، مقرها الأساسي ب 58 شارع الجيش الملكي برج الأحباس الطابق الرابع عشر بالدار البيضاء.

نائبها : الأستاذ عادل سعيد المطيري المحامي بهيئة البيضاء.

من جهة

وبين :

المكتب الوطني المغربي للسياحة، مقرها الأساسي بزواوية زنقة وادي المخازن وزنقة الزلاقة صندوق البريد 1.

نائبه : الأستاذ خالد بنجلون الضخامة المحامي بهيئة الرباط.

- الدولة في شخص رئيس الحكومة بمكاتبه بالرباط.

- وزارة السياحة في شخص وزيرها بمكاتبه بالرباط.

- السيد الوكيل القضائي للمملكة بمكاتبه بالرباط.

من جهة أخرى

## الوقائع

بناء على المقال الافتتاحي للدعوى المقدم من طرف نائب الشركة المدعية والمسجل بكتابة ضبط هذه المحكمة بتاريخ 2012/2/24، والمؤداة عنه الرسوم القضائية، والتي تعرض فيه أنها كلفت من طرف المكتب المدعى عليه بإعداد عدة حملات للسياحة باعتبارها وكالة متخصصة في ميدان الإشهار، وبعد الانتهاء من حملات الإشهار وتنفيذها لجميع التزاماتها رفض المكتب أداء قيمة الفواتير المترتبة عن هذه العملية رغم الإنذار لأجله التمسست الحكم على المدعى عليه

بأدائه لفائدتها مستحققاتها المالية المترتبة عن العقد المحددة في 300.000.00 درهم، مع الفوائد القانونية ابتداء من تاريخ إنشاء كل فاتورة، ومبلغ 30.000.00 درهم كتعويض عن التأخير في الأداء مع النفاذ المعجل، وأرفعت الطلب بوثائق التعاقد.

وبناء على المذكرة الجوابية المقدمة من طرف نائب المكتب الوطني المغربي للسياسة والمودعة بكتابة ضبط هذه المحكمة بتاريخ 20-9-2012 والتي يعرض فيها أنه لا تربطه بالشركة المدعية أي رابطة قانونية، وأن ما أدلى به من فواتير وتوصله بذلك عبر مكتب الضبط لا يفيد أن هناك اتفاق بين الأطراف للقيام بالحملات الإشهارية لفائدته والتمس رفض الطلب.

وبناء على المذكرة التعقيبية المقدمة من طرف نائب الشركة المدعية والمودعة بكتابة ضبط هذه المحكمة بتاريخ 21-11-2012 والتي تلتبس فيها رد الدفوعات المثارة لعدم جديتها مع الاستجابة للطلب.

وبناء على عرض القضية بجلسة 22-11-2012، حضر خلالها نائبا الطرفان وأكدوا ما سبق، فاعتبرت المحكمة القضية جاهزة وأعطيت الكلمة للسيد المفوض الملكي الذي أكد في مستنتجاته الكتابية فتقرر وضع القضية في المداولة قصد النطق بالحكم الآتي بعده.

### وبعد المداولة طبقا للقانون

من حيث الشكل :

حيث قدم المقال وفقا للشروط المتطلبة قانونا مما يتعين معه قبوله شكلا.

من حيث الموضوع :

حيث يهدف الطلب إلى الحكم على المكتب المدعى عليه بأدائه لفائدة الشركة المدعية مستحققاتها المالية المترتبة عن العقد المحددة في 300.000.00 درهم، مع الفوائد القانونية ابتداء من تاريخ إنشاء كل فاتورة، ومبلغ 30.000.00 درهم كتعويض عن التأخير في الأداء مع النفاذ المعجل.

وحيث دفعت الإدارة المدعى عليها بعدم ثبوت أي رابطة قانونية مع الشركة المدعية.

لكن حيث إن إبرام الصفقات العمومية يجب أن يتم وفق الشكليات التي يستوجبها القانون إما بسند طلبي أو عقد كتابي بالنظر لارتباط الصفقات العمومية بالمال العام.

وحيث إن عدم إثبات الشركة المدعية للعلاقة القانونية المدعى بشأنها يستوجب الحكم برفض الطلب.

وحيث إن خاسر الدعوى يتحمل صائرها.

### المنطوق

و تطبيقا لمقتضيات للفصلين 117 و 118 من الدستور، ومقتضيات القانون رقم 90-41 المحدثه بموجبه محاكم إدارية ومقتضيات قانون المسطرة المدنية.

### لهذه الأسباب

حكمت المحكمة الإدارية علنيا ابتداءيا وحضوريا :

في الشكل : بقبول الطلب.

وفي الموضوع : برفض الطلب مع إبقاء الصائر على عاتق رافعه.

بهذا صدر الحكم في اليوم والشهر والسنة أعلاه.

كاتب الضبط

المقرر

الرئيس

المحكمة الإدارية بالرباط  
 قسم القضاء الشامل  
 حكم رقم : 1214  
 بتاريخ : 2012/4/5  
 ملف رقم : 2011/13/65

القاعدة

- قيام الشركة المتعاقدة بتنفيذ التزاماتها موضوع الصفقة ثابت من محضر اجتماع جمع ممثل الوزارة المدعى عليها مع الشركة المدعية يدل على وقوع التسليم النهائي للأعمال المتفق عليها في عقد الصفقة وموقع عليه بدون إبداء أي تحفظ بالنسبة للأشغال المنجزة مما ينهض دليلا على تطابق هذه الأخيرة مع المواصفات المطلوبة.

- عقد الصفقة هو عقد من جانبين يقضي بتنفيذ كل من طرفيه لالتزامه مما يجعل الإدارة ملزمة بالوفاء بمستحقات المقاولة التي أنجزت الأشغال المتفق عليها في ذلك العقد وفق المبلغ المحدد في الكشف الحسابي ومحضر الاجتماع النهائي لتسليم الأشغال وتحديد المديونية بعد خصم المبالغ التي أقرت الشركة بتسليمها ليظل المبلغ الواجب الأداء منحصرا في المبلغ المطلوب المستحق طالما أنه لم يكن محل منازعة من طرف المدعى عليها.

- طلب الضريبة على القيمة المضافة عن المبالغ المستحقة من أصل الدين غير مؤسس لأن المبالغ المستحقة تشملها.

- طلب الفوائد التأخيرية مؤسس طبقا لظهير فاتح يونيو 1948 لثبوت التأخير في تأدية المبالغ المستحقة برسم الصفقة بدون مبرر معقول مما يتعين معه الاستجابة له ابتداء من ثلاثة أشهر من تاريخ محضر التسليم النهائي.

- التعويض عن الضرر للتماطل ليس له محل مادامت المحكمة قد استجابت لطلب فوائد التأخير لأنهما يرميان إلى نفس الهدف والغايات.

باسم جلالة الملك وطبقا للقانون

بتاريخ 13 جمادى الأولى 1433 الموافق لـ 5 أبريل 2012.

أصدرت المحكمة الإدارية بالرباط وهي متكونة من السادة :

آمال الياقوتي.....رئيسا

محمد الهيني.....مقررا

عبد الحق أخو الزين.....عضوا

بحضور السيد محمد رفيق .....مفوضا ملكيا

بمساعدة السيد فاطمة الزهراء بوقرطاشي.....كاتبة الضبط

الحكم الآتي نصه :

بين : شركة بلاستي ماربر ش.م.م شخص ممثلها القانوني.

الكائن مقرها الاجتماعي : رقم 1 مكرر تقاطع زنقة مارتى وشارع ابن تاشفين الدار البيضاء.

نائبها : الأستاذ محمد جنكل المحامي بهيئة الدار البيضاء.

من جهة

وبين : - وزير الصحة ممثلا لوزارة الصحة بمكاتبه بالرباط.

- الدولة في شخص رئيس الحكومة.

- الوكيل القضائي للمملكة بمكاتبه بالرباط.

من جهة أخرى



## الوقائع

بناء على المقال الافتتاحي للدعوى المسجل لدى كتابة ضبط هذه المحكمة بتاريخ 6-6-2008 المقدم من طرف المدعية بواسطة نائبها والمؤداة عنها الرسوم القضائية والتي تعرض فيها أنها أبرمت صفقة عمومية مع وزارة الصحة تحت رقم 94-180 بعدما رست المناقصة عليها من أجل تنفيذ أشغال تهيئة وتجديد مستشفى محمد الخامس بآسفي، وأنها بعدما أنجزت المشروع وتم التسليم المؤقت بتاريخ 25-5-1998 والتسليم النهائي بتاريخ 5-5-1999 وحصلت على الموافقة أدخلت الوزارة المعنية بالتزاماتها بحيث لم تؤدي لها مستحقاتها المالية رغم مراسلتها في الموضوع وإنذارها والمحددة في مبلغ 163.813.35 درهم بعدما تم أداء مبلغ 4.582.332.35 درهم من أصل مبلغ 4.764.410.70 درهم الواجبة الأداء، مما ألحق بها عدة أضرار، لأجله تلتزم الحكم على المدعى عليها بأدائها لها مبلغ 163.813.35 درهم الباقي من أصل الدين والنتائج عن كشف الحساب النهائي رقم 2، بالإضافة إلى 20 في المائة من هذا المبلغ نظير الضريبة عن القيمة المضافة، والفوائد التأخيرية عن المبالغ المستحقة لها ابتداء من 25-5-1998 مع الضريبة على القيمة المضافة إلى يوم التنفيذ، ومبلغ 35.000.00 درهم كتعويض عن الضرر والتماطل، مع النفاذ المعجل والصائر، وأرفق الطلب بالوثائق التالية : نسخة من عقد الصفقة، كشف الحساب النهائي، محضري التسليم المؤقت والنهائي، إنذار بالأداء.

وبناء على عرض القضية بجلسة 15-3-2012، حضر خلالها نائب الطاعن وأكد الطلب، وتخلفت الجهة المدعى عليها رغم التوصل والإعذار، فاعتبرت المحكمة القضية جاهزة وأعطيت الكلمة للسيد المفوض الملكي الذي أكد مستتجاته الكتابية التي بسطها بالجلسة والرامية إلى تطبيق القانون، فتقرر وضع القضية في المداولة قصد النطق بالحكم الآتي بعده.

## وبعد المداولة طبقا للقانون

من حيث الشكل :

حيث قدم الطلب وفقا للشروط المتطلبة قانونا مما يتعين معه قبوله شكلا.

من حيث الموضوع :

حيث يهدف الطلب إلى الحكم على المدعى عليها بأدائها لفائدة الشركة المدعية مبلغ 163.813.35 درهم الباقي من أصل الدين، بالإضافة إلى 20 في المائة من هذا المبلغ نظير الضريبة عن القيمة المضافة، والفوائد التأخيرية عن المبالغ المستحقة لها ابتداء من 1998-5-25 مع الضريبة على القيمة المضافة إلى يوم التنفيذ، ومبلغ 35.000.00 درهم كتعويض عن الضرر والتهاطل، مع النفاذ المعجل والصائر.

وحيث استنكفت الجهة المدعى عليها عن الجواب رغم التوصل والإعذار.

وحيث إن قيام الشركة المتعاقدة بتنفيذ التزاماتها موضوع الصفقة ثابت من محضر اجتماع جمع ممثل الوزارة المدعى عليها مع الشركة المدعية يدل على وقوع التسليم النهائي للأعمال المتفق عليها في عقد الصفقة وموقع عليه بدون إبداء أي تحفظ بالنسبة للأشغال المنجزة مما ينهض دليلا على تطابق هذه الأخيرة مع المواصفات المتطلبة.

وحيث إن عقد الصفقة هو عقد من جانبين يقضي بتنفيذ كل من طرفيه لالتزامه مما يجعل الإدارة ملزمة بالوفاء بمستحقات المقاول التي أنجزت الأشغال المتفق عليها في ذلك العقد وفق المبلغ المحدد في الكشف الحسابي ومحضر الاجتماع النهائي لتسليم الأشغال وتحديد المديونية بعد خصم المبالغ التي أقرت الشركة بتسليمها ليظل المبلغ الواجب الأداء منحصرا في المبلغ المطلوب المستحق الذي هو 163.813.35 درهم طالما أنه لم يكن محل منازعة من طرف المدعى عليها.

وحيث إن طلب الضريبة على القيمة المضافة عن المبالغ المستحقة من أصل الدين غير مؤسس لأن المبالغ المستحقة تشملها مما يتعين رفضه.

وحيث إن طلب الفوائد التأخيرية مؤسس طبقاً لظهير فاتح يونيو 1948 لثبوت التأخير في تأدية المبالغ المستحقة برسم الصفقة بدون مبرر معقول مما يتعين معه الاستجابة له ابتداء من ثلاثة أشهر من تاريخ محضر التسليم النهائي.

وحيث إن التعويض عن الضرر للتماطل ليس له محل مادامت المحكمة قد استجابت لطلب فوائد التأخير لأنهما يرميان إلى نفس الهدف والغايات مما يتعين رفضه.

وحيث إن طلب النفاذ المعجل غير مبرر مما يتعين رفضه  
وحيث إن خاسر الدعوى يتحمل صائرها.

### المنطوق

وتطبيقاً لمقتضيات الفصل 117 من الدستور، ومقتضيات القانون رقم 41-90 المحدثه بموجبه محاكم إدارية ومقتضيات قانون المسطرة المدنية.

### لهذه الأسباب

حكمت المحكمة الإدارية علنياً ابتدائياً وبمثابة الحضورى :

في الشكل : بقبول الطلب.

وفي الموضوع : بأداء وزارة الصحة مستحقات الشركة المدعية المتعلقة بالصفقة والبالغة في مجموعها (مبلغ 163.813.35 درهم) الباقي من أصل الدين، هكذا مائة وثلاثة وستون ألفاً وثمانمائة وثلاثة عشر درهماً وخمسة وثلاثون سنتيم مع الفوائد التأخيرية عن المبالغ المستحقة المتبقية من أصل الدين أعلاه ابتداء تاريخ 7-8-1999 إلى تاريخ التنفيذ مع الصائر ورفض باقي الطلب.

بهذا صدر الحكم في اليوم والشهر والسنة أعلاه.

كاتب الضبط

المقرر

الرئيس

المحكمة الإدارية بالرباط  
 قسم القضاء الشامل  
 حكم رقم : 2543  
 بتاريخ : 2012/6/21  
 ملف رقم : 2010/13/121

القاعدة

- ثبوت قيام الشركة المتعاقدة بتنفيذ التزاماتها موضوع الصفقة حسب الثابت من تقرير الخبرة القضائية يجعل الإدارة ملزمة بالوفاء بمستحقات المقاول التي أنجزت الأشغال المتفق عليها وفق المبلغ المحدد في الفاتورة.
- طلب الفوائد التأخيرية مؤسس طبقا لظهير فاتح يونيو 1948 لثبوت التأخير في تأدية المبالغ المستحقة برسم الصفقة بدون مبرر معقول مما يتعين معه الاستجابة له ابتداء من تاريخ الحكم طالما أن المحكمة تبت في حدود طلبات الأطراف عملا بمقتضيات الفصل الثالث من المسطرة المدنية.
- طلب التعويض عن التماطل غير مؤسس لعدم إثبات المدعي للخسارة الحقيقية وفوات الكسب الناتجة عن عقد موضوعه أداء التزام مالي غير تلك المرتبطة بالتأخير عن الوفاء والتي تم القضاء له بشأنها بالفوائد التأخيرية لأنهما يرميان إلى نفس الهدف والغايات، فضلا عن أن هذا الاتجاه يجد أساسه القانوني أيضا في حماية المال العام.

باسم جلالة الملك وطبقا للقانون

بتاريخ الخميس فاتح شعبان 1433 الموافق لـ 21 يونيو 2012.

أصدرت المحكمة الإدارية بالرباط وهي متكونة من السادة :

ذة.آمال الياقوتي.....رئيسا  
ذ.محمد الهيني.....مقررا  
ذ.عبد الحق أخو الزين.....عضوا  
بحضور ذ. معاد العبودي..... مفوضا ملكيا  
وبمساعدة السيدة فاطمة الزهراء بوقرطاشى ..... كاتب الضبط

### الحكم الآتي نصه :

بين: شركة إ ب ي ت، شركة مساهمة في شخص ممثلها القانوني وأعضاء  
مجلس إدارتها.

مقرها الاجتماعي : زنقة طنجة عمارة 18، الشقة رقم 5 حي الوزارات -  
الرباط.

نائبها : الأستاذة مارية أقبلي، المحامية بهيئة الرباط.

من جهة

ويين :

- المكتب الوطني للسكك الحديدية، مؤسسة عمومية في شخص مديره  
العام.

عنوانه : شارع عبد الرحمان الغفريقي، رقم 8 مكرر، الرباط.

نائبه : الأستاذ زهير برحو، المحامي بهيئة الرباط.

- بحضور : السيد الوكيل القضائي للمملكة بمكاتبه بالرباط.

من جهة أخرى

## الوقائع

بناء على المقال الافتتاحي للدعوى المقدم من طرف المدعية بواسطة نائبتها بتاريخ 2010/12/24 لدى كتابة ضبط هذه المحكمة، المؤداة عنه الرسوم القضائية والتي تعرض فيه كونها أبرمت بتاريخ 1998/07/20 صفة عمومية تحت رقم 098051 مع المكتب الوطني للسكك الحديدية من أجل إنجاز أشغال تتعلق بحماية المناطق القابلة للفيضان ما بين النقطتين الكيلومتريتين 223+000 و 268+000 الخط الرابط بين مدينتي فاس ووجدة تبلغ قيمتها 1.232.660,99 درهم حيث بدأت في إنجاز الأشغال المذكورة بتاريخ 1998/09/28، بناء على الأمر بالخدمة رقم GM/V/98/58 إلى أن مبلغ مجموع الأشغال المنجزة في آخر شهر غشت 2000 مبلغ 1.211.470,30 درهم تلاه إنجاز محضر التسليم المؤقت بتاريخ 2001/04/04 الذي تمت المصادقة عليه من قبل المكتب بتاريخ 2002/05/02 ثم إنجاز محضر التسليم النهائي بتاريخ 2002/10/25 والذي تمت المصادقة عليه من قبل المكتب بتاريخ 2003/02/14 بدون تحفظ إلا أن المدعى عليه احتفظ بمبلغ الضمان النهائي المقتطع المحدد في 36.970,00 درهم وكذلك مبلغ الضامن المقتطع المحدد في 84.802,90 درهم ولم يؤد الفاتورة رقم 10/00 عن أشغال يونيو 2006 البالغ قدرها 258.746,60 درهم بالرغم من مصادقته عليها وتوصله بمجموعة من الرسائل تدعوه إلى الأداء كانت آخرها بتاريخ 2006/11/23، ملتزمة لأجله الحكم على المكتب الوطني للسكك الحديدية في شخص مديره العام بأدائه لفوائدها مجموع المبالغ المذكورة مع فوائد التأخير حسب النسبة القانونية من تاريخ الاستحقاق إلى تاريخ التنفيذ وتعويض شامل للأضرار التي لحقتها عن تفويت الفرصة محدد في نسبة 20% من قيمة الصفقة أي ما يعادل مبلغ 246.532,00 درهم أساسا وبإجراء خبرة حسابية لحصر كافة التعويضات التي تستحقها بصفة احتياطية، مدلية بنسخة عقد الصفقة، صورة الأمر بالخدمة عدد GM/98/58، صورة الفاتورة رقم 10/00، نسخة فاتورة اقتطاع مبلغ الضمانة النهائية، صورة الرسائل الموجهة من أجل الأداء.

وبناء على المذكرة الجوابية المدلى بها من طرف المكتب المدعى عليه بواسطة نائبه بتاريخ 2011/06/10 الرامية إلى عدم قبول الطلب أساسا باعتبار أن الوثائق المدلى بها من طرف المدعية لا تثبت استحقاقها للمبالغ المطلوبة وأنها لا تثبت الأضرار التي ادعتها سواء من حيث نوعيتها أو حجمها أو قيمتها فضلا عن تقديم الطلب حيادا على مقتضيات الفصل 71 من دفتر الشروط الإدارية العامة للأشغال المتعلقة بمسطرة التظلم لدى الجهة الإدارية المختصة قبل الطعن القضائي، ومن حيث الموضوع فلقد أوضح المكتب بأن المدعية قد راکمت تأخيرا في إنجاز الأشغال محدد في 345,80 يوما في حين أن المدة الحقيقية لإنجازها محددة في 752,50 يوما وأن الأجل التعاقدى محدد في 140 يوما مما نتج عنه ذعائر للتأخير بقيمة 1972,00 درهم عن كل يوم تطبيقا لمقتضيات الفصل 19 من عقد الصفقة ويقتضى بذلك محقا في الاحتفاظ بالضمانة النهائية كجزاء عن إخلال المدعية بالتزاماتها لمقتضيات الفصل 70 من دفتر الشروط الإدارية العامة في حين تبقى باقي المبالغ المطالب بها المتمثلة في فوائد التأخير والتعويض عن تفويت الفرصة غير مستحقة، ملتصقا برفض الطلب ومدليا بصور الأوامر بالخدمة.

وبناء على المذكرة التعقيبية المدلى بها من طرف المدعية بواسطة نائبها بتاريخ 2011/07/13 الرامية إلى رد الدفع الشكلى المثارة من قبل الإدارة لعدم ارتكازها على أساس سليم وموضحة من جهة ثانية على أن عرقلة الأشغال تمت بسبب الإدارة التي لم تقم بوضع علامات التشوير على السكة الحديدية من أجل حث القطارات على إنقاص السرعة عن المرور في مكان الورش كما أن مجموع التوقفات التي أمر بها المكتب بلغت 330,83 يوما وليس 266,70 يوما وأن المدة الإجمالية للتوقفات حسبما صرح به المكتب هو 517 يوما، فضلا عن أنه لم يقدم دليل على احترام المكتب في مواجعتها لمقتضيات الفصل 70 من دفتر الشروط الإدارية العامة المتعلقة بإنذارها من أجل الامتثال لأوامر الخدمة تحت طائلة استكمال الأشغال بواسطة مقاوله أخرى ملتصقة بالحكم وفق طلبها.

وبناء على المذكرة التعقيبية المدلى بها من طرف المكتب المدعى عليه بواسطة نائبه بتاريخ 2011/09/02 الرامية إلى التأكيد على كون الرسائل المحتج بها من قبل المدعية للقول باحترامها لمقتضيات الفصل 71 من دفتر الشروط الإدارية العامة لا ترقى إلى مستوى مسطرة التظلم المنصوص عليه في المقتضيات المذكورة، كما أن العبرة في احتساب أيام التوقيفات هو الأوامر بالخدمة التي تحدد بدقة تاريخ بداية توقف الأشغال وتاريخ استئنافها وأن المشرع قد خول للإدارة صلاحيات اتخاذ قرارات التوقف كلما دعت المصلحة لذلك ضمانا لحسن تنفيذ الصفقة وأن سند احتساب الجزء من اليوم كتوقف بعرقلة يوجد في تطابق طريقة الاحتساب مع الحقيقة في الورش وكذا في الاستعمال الجزئي من طرف المقاول لإمكانياته المرصودة للمشروع في الجزء المرخص له من الورش وأخيرا بشأن المبالغ المقتطعة المتعلقة بالتأخير ومقابل كراء معدات المقاول ومصاريف اختبارات المختبر العمومي للتجارب والدراسات ومراجعة الأثمنة لشهور مارس - أبريل - ماي 1999 وفبراير 2000 فمنها ما يتم بدون إعلام مسبق كما هو الحال بالنسبة لذعائر التأخير ومصاريف اختبارات المختبر العمومي والآخر تعذر تبليغ الإشعارات المتعلقة به للمدعية فضلا عن أن المطالبة بفوائد التأخير تخضع للمسطرة المنصوص عليه في الظهير الشريف الصادر بتاريخ 1948/06/01 المتعلق بأداء فواتير التأخير عن الأداء والمنشق المؤقت للسيد وزير المالية الصادر بتاريخ 1949/04/16 بخصوص شكليات تطبيق الظهير المذكور وهو ما لم تقم به المدعية، مدليا بصورة الرسائل الموجهة للمقاول من أجل حثها على تجاوز التأخير، رسالتي إنذار مع الإشعار بالاستيلاء، الكشف النهائي، فواتير، صورة الأمر بالخدمة رقم 6175 المؤرخ في 2003/06/03 وصورة وضعية ذعائر التأخير.

وبناء على الحكم التمهيدي عدد 1261 الصادر بتاريخ 2011-11-30 والقاضي بإجراء خبرة عهد بها للخبير السيد عبد العزيز لحميري.



وبناء على تقرير الخبرة المودع بكتابة ضبط المحكمة بتاريخ والذي خلص فيه الخبر إلى تحديد مديونية المكتب المدعى عليه في مبلغ 531483.35 شاملة للفاتورة رقم 9 ولاقتطاع الكفالة النهائية 3 واقتطاع ضمان الأشغال المنجزة 7 والفوائد القانونية عن تأخير أداء الفاتورة والفوائد القانونية عن عدم رفع اليد عن الكفالتين.

وبناء على المستنتجات عقب الخبرة المقدمة من طرف نائب الشركة المدعية والمودعة بكتابة ضبط هذه المحكمة بتاريخ 2012-5-14 والتي تلتبس فيها المصادقة على الخبرة والحكم على أساسها بمبلغ 531483.35 أصل الدين ومبلغ 246532.00 درهم كتعويض عن الأضرار المادية والمعنوية اللاحقة بها وبفوائد التأخير حسب سعر الصرف من تاريخ النطق بالحكم إلى تاريخ التنفيذ مع النفاذ المعجل والصائر.

وبناء على المستنتجات عقب الخبرة المقدمة من طرف نائب المكتب المدعى عليه والمودعة بكتابة ضبط هذه المحكمة بتاريخ 2012-6-7 والذي يعرض فيه أن تقرير الخبرة جاء غير متسم بالموضوعية ويفتقد للمعطيات التقنية لعدم مراعاته الاقتطاعات القانونية التي أجرتها والمخولة لها طبقا للقانون، وللإخلال بالالتزامات التعاقدية أو النظامية الملقاة على عاتقها المفاوضة وأهمها التأخير في الإنجاز وعدم صلاحية بعض الأشغال والتمس أساسا عدم قبول الطلب واحتياطيا رفضه، واحتياطيا جدا إجراء خبرة مضادة .

وبناء على عرض القضية بجلسة 2012-6-7، حضر خلالها نائب الطاعن وأكد الطلب وتخلفت الجهة المدعى عليها رغم التوصل، فاعتبرت المحكمة القضية جاهزة وأعطيت الكلمة للسيد المفوض الملكي الذي أكدت في مستنتجاته الكتابية فتقرر وضع القضية في المداولة قصد النطق بالحكم الآتي بعده.

## وبعد المداولة طبقا للقانون

من حيث الشكل :

حيث قدم الطلب وفقا للشروط المتطلبة قانونا مما يتعين معه قبوله شكلا.

من حيث الموضوع :

حيث يهدف الطلب إلى الحكم على المدعى عليه بأدائها لفائدة المدعية مبلغ 531.483.35 أصل الدين والضمان ومبلغ 246.532.00 درهم كتعويض عن الأضرار المادية والمعنوية اللاحقة بها وبفوائد التأخير حسب سعر الصرف من تاريخ النطق بالحكم إلى تاريخ التنفيذ مع النفاذ المعجل والصائر.

وحيث دفعت المدعى عليها بكون تقرير الخبرة جاء غير متسم بالموضوعية ويفتقد للمعطيات التقنية لعدم مراعاته الاقطاعات القانونية التي أجرتها والمخولة لها طبقا للقانون، وللإخلال بالالتزامات التعاقدية أو النظامية الملقاة على عاتقها المقاول وأهمها التأخير في الإنجاز وعدم صلاحية بعض الأشغال عن الجواب.

وحيث إن تقرير الخبرة القضائية جاء محترما لمقتضيات الحكم التمهيدي ومتوفرا على الشروط الشكلية والموضوعية المنصوص عليها قانونا مما يتعين معه رد الدفع المثارة بشأنه لعدم وجاهتها وجديتها واعتماده وإعماله كأساس للحكم.

أولا: حول طلب المستحقات المالية الناتجة عن الصفقة :

وحيث إن قيام الشركة المتعاقدة بتنفيذ التزاماتها بالنسبة للأشغال موضوع الصفقة ثابت من خلال تقرير الخبرة القضائية الذي أكد مطابقة الأشغال المنجزة والمسلمة لما تم التعاقد بشأنه.

وحيث إن عقد الصفقة هو عقد تبادلي ملزم لجانين يقضي بتنفيذ كل من طرفيه لالتزامه مما يجعل الإدارة ملزمة بالوفاء بمستحقات المقاول التي أنجزت

الأشغال المتفق عليها في ذلك العقد وفق المبلغ المحدد في 531.483.35 درهم شاملة للفاتورة رقم 9 ولاقتطاع الكفالة النهائية 3% واقتطاع ضمان الأشغال المنجزة 7% والفوائد القانونية عن تأخير أداء الفاتورة و عن عدم رفع اليد عن الكفالتين حسب الثابت من تقرير الخبرة.

ثانيا : حول طلب الفوائد التأخيرية :

وحيث إن طلب الفوائد التأخيرية مؤسس طبقا لظهير فاتح يونيو 1948 لثبوت التأخير في تأدية المبالغ المستحقة بدون مبرر معقول مما يتعين معه الاستجابة له ابتداء من تاريخ الحكم إلى تاريخ التنفيذ طالما أن المحكمة تبت في حدود طلبات الأطراف عملا بمقتضيات الفصل الثالث من المسطرة المدنية.

رابعا :حول طلب التعويض عن الضرر :

وحيث إن التعويض عن الضرر غير مؤسس لعدم إثبات المدعي للخسارة الحقيقية وفوات الكسب الناتجة عن عقد موضوعه أداء التزام مالي غير تلك المرتبطة بالتأخير عن الوفاء والتي تم القضاء له بشأنها بالفوائد التأخيرية لأنهما يرميان إلى نفس الهدف والغايات، فضلا عن أن هذا الاتجاه يجد أساسه القانوني أيضا في حماية المال العام مما يتعين معه رفضه.

وحيث إن طلب النفاذ المعجل غير مبرر مما يتعين رفضه.

وحيث إن خاسر الدعوى يتحمل صائرها.

المنطوق

وتطبيقا لمقتضيات القانون رقم 90-41 المحدث للمحاكم الإدارية، والمرسوم رقم 2.98.482 الصادر في 11 رمضان 1419 الموافق (30 ديسمبر 1998) بتحديد شروط وأشكال إبرام صفقات الدولة وكذا بعض القواعد المتعلقة بتدبيرها ومراقبتها والمرسوم الملكي رقم 1087.99.2 الصادر في 29 من محرم 1421

الموافق (4 ماي 2000) بالمصادقة على دفتر الشروط الإدارية العامة المطبقة على صفقات الأشغال المنجزة لحساب الدولة.

### لهذه الأسباب

حكمت المحكمة الإدارية علنيا ابتداءً وحضورياً :

في الشكل : بقبول الطلب.

وفي الموضوع : بأداء المكتب الوطني للسكك الحديدية في شخص ممثله القانوني مستحقات الشركة المدعية المتعلقة بالصفقة والبالغة في مجموعها (531.483.35 درهم) هكذا خمسمائة وإحدى وثلاثون ألفاً وأربعمائة وثلاثة وثمانون درهماً وخمسة وثلاثون سنتيم، والفوائد التأخيرية ابتداءً من تاريخ الحكم وجعل الصائر على النسبة ورفض باقي الطلب.

بهذا صدر الحكم في اليوم والشهر والسنة أعلاه .

كاتب الضبط

المقرر

الرئيس

المحكمة الإدارية بالرباط  
قسم القضاء الشامل  
حكم رقم : 4294  
بتاريخ : 2012/11/22  
ملف رقم : 2012/5/160

القاعدة

إقرار الشركة المدعية بعدم وفائها بالتزاماتها التعاقدية المتعلقة بأداء المستحقات المالية للصفقة رغم إنذارها يجعلها في حالة مطل مبررة لفسخ الصفقة وإعادة السمسرة بشأن المواد التي سبق أن رست عليها، لأن منح مهلة الميسرة للأداء تخضع للسلطة التقديرية للإدارة بصفتها الحارسة على المال العام الذي لا يحتمل الوفاء به أي تأخير.

باسم جلالة الملك وطبقا للقانون

بتاريخ 7 محرم 1433 الموافق لـ 22 نونبر 2012.

أصدرت المحكمة الإدارية بالرباط وهي متكونة من السادة :

آمال الياقوتي.....رئيسا

محمد الهيني.....مقررا

عبد الحق أخو الزين.....عضوا

بحضور السيد ذ. محمد النوري.....مفوضا ملكيا

وبمساعدة السيدة فاطمة الزهراء بوقرطاشي.....كاتب الضبط

الحكم الآتي نصه :

بين : شركة "أترور المغرب" شركة ذات مسؤولية محدودة في شخص ممثلها  
القانوني الكائن مقرها بالمنطقة الصناعية لسيدي يحي الغرب.

النائب عنها الأستاذ الصديق أيت بوفتاس المحامي بهيئة الدار البيضاء  
الجالع محل المخابرة معه بمكتب الأستاذ الحسن البوشي المحامي بهيئة الرباط.

من جهة

وبين : - الدولة في شخص رئيس الحكومة بمكاتبه بالرباط.

المدوب السامي للمياه والغابات بمكاتبه بالرباط.

الوكيل القضائي للمملكة بمكاتبه بالرباط.

من جهة أخرى

### الوقائع

بناء على المقال الافتتاحي الذي تقدم بهما الطاعنة بواسطة محاميها لدى كتابة ضبط هذه المحكمة بتاريخ 2012/05/9 والمعفى من أداء الرسوم القضائية بقوة القانون والذي تعرض فيه أنها شركة رائدة في ميدان تحويل الفلين والصناعات المرتبطة به برأسمال لا يقل عن خمسة ملايين درهم، وتشغل يد عاملة تقدر بالمئات، وأنها تشارك كل عام في السمسرة التي تقيمها المندوبية السامية للغابات، وبرسم سنة 2011 رست عليها السمسرة فيما يتعلق بالمواد المفصلة في اللائحة رفقته وعددها 27 من الحجم الكبير و3 من الحجم الصغير حسب دفتر التحملات، غير أن الظروف الاقتصادية التي مست الأوراق المالية التي هي المورد الرئيسي لها جعلت الشركات الأوروبية المتعاملة معها عرضة للإفلاس وبدأت تتأخر عن الأداء، غير أن المدعى عليها المندوبية رفضت منحها أجلا معقولا للأداء وأعلنت عن سمسرة عمومية على نفس موادها وحددت تاريخ 10 ماي 2012 لإعادة بيعها رغم الأضرار البليغة والخسائر المترتبة عن هذا القرار، لأجله تلتمس الحكم بإلغاء قرار إجراء السمسرة ووقفها المحددة في 10 ماي 2012 موضوع دفتر التحملات، وحفظ الحق في المطالبة بالتعويض.

وبناء على المذكرة الجوابية المقدمة من طرف نائب المندوبية المدعى عليها والمودعة بكتابة ضبط هذه المحكمة بتاريخ 12-9-2012 والتي يلتمس فيها شكلا عدم قبول الدعوى لخرق مقتضيات الفصلين 32 والفصل 515 من ق.م.م.، ولعدم إرفاق المقال بالقرار موضوع الطعن، ولتقديم طلب موضوعي واستعجالي يتعلق بإيقاف المسطرة أمام محكمة الموضوع، فضلا عن عدم توافر المصلحة في الطعن لرفعه ضد قرار السمسرة وليس ضد فسخها، وموضوعا فضلا فإن الطلب لا يركز على أي أساس قانوني أو موضوعي لعدم أداء الشركة المدعية الأداءات المترتبة في ذمتها رغم إمهالها لمدة أزيد من خمسين يوما ومخالفتها للفصل 39 من دفتر الشروط العامة بدليل عدم تنفيذ بنود عقد الاقتناء وأرفقت الطلب بوثائق الصفقة.

وبناء على عرض القضية بجلسة 8-11-2012 تخلف خلالها نائب المدعي رغم الإعلام وحضر نائب الجهة المدعى عليها وأكد سابق دفوعاته، فاعتبرت المحكمة القضية جاهزة وأعطيت الكلمة للسيد المفوض الملكي الذي أكد مستنتاجاته الكتابية التي بسطها بالجلسة، فتقرر وضع القضية في المداولة قصد النطق بالحكم الآتي بعده.

### وبعد المداولة طبقا للقانون

من حيث الشكل :

حيث قدم المقال وفقا للشروط المتطلبة قانونا مما يتعين معه قبوله شكلا.

من حيث الموضوع :

حيث يهدف الطلب إلى الحكم بإلغاء قرار إجراء السمسرة ووقفها المحددة في 10 ماي 2012 موضوع دفتر التحملات، وحفظ الحق في المطالبة بالتعويض.

حيث أسس المدعي الطعن على وسيلة واحدة تتعلق بعدم ملائمة القرار الإداري المطعون فيه للظروف المالية الصعبة للشركة نتيجة رفض إمهالها للأداء.

وحيث دفعت الجهة المدعى عليها بكون الطلب لا يرتكز على أي أساس قانوني أو موضوعي لعدم أداء الشركة المدعية الأديان المترتبة في ذمتها رغم إمهالها لمدة أزيد من خمسين يوما ومخالفتها للفصل 39 من دفتر الشروط العامة بدليل عدم تنفيذ بنود عقد الاقتناء.

وحيث إن إقرار الشركة المدعية بعدم وفائها لالتزاماتها التعاقدية المتعلقة بأداء المستحقات المالية لبنود عقد الاقتناء بالمخالفة لمقتضيات الفصل 39 من دفتر الشروط العامة رغم إنذارها يجعلها في حالة مطل مبررة لفسخ العقد وإعادة السمسرة بشأن المواد التي سبق أن رست عليها، لأن منح مهلة الميسرة للأداء تخضع للسلطة التقديرية للإدارة بصفتها الحارسة على المال العام الذي لا يحتمل الوفاء به أي تأخير.

وحيث تبعا لذلك يكون الطلب غير مؤسس وحليفه الرفض.

### المنطوق

وتطبيقا لمقتضيات الفصلين 117 و 118 من الدستور ومقتضيات القانون رقم 90-41 المحدثه بموجبه محاكم إدارية ومقتضيات قانون المسطرة المدنية.

### لهذه الأسباب

حكمت المحكمة الإدارية علنيا ابتداءيا وحضوريا :

في الشكل : بقبول الطلب.

وفي الموضوع : برفض الطلب.

بهذا صدر الحكم في اليوم والشهر والسنة أعلاه.

كاتب الضبط

المقرر

الرئيس



المحكمة الإدارية بالرباط  
 قسم القضاء الشامل  
 حكم رقم : 1213  
 بتاريخ: 2012/4/5  
 ملف رقم : 2009/13/654

القاعدة

- طلب استرجاع مبلغ اقتطاع الضمان من الدين حسب سند الطلب غير مؤسس لكون مبلغ الدائنية المحدد في تقرير الخبرة جاء شاملا لجميع عناصر المديونية.
- طلب التعويض عن الضرر وفوات الفرصة غير مؤسس لكون الشركة المدعية لم تف بجميع التزاماتها العقدية، بحيث أنها تأخرت أحيانا في إنجاز بعض الأشغال وفي أحيان أخرى أنجز بعضها معيب، مما يكون خطأها جاء مستغرقا لخطأ المكتب المدعى عليه فضلا عن أن هذا الاتجاه يجد أساسه القانوني أيضا في حماية المال العام.
- طلب الفوائد التأخيرية مؤسس طبقا لظهير فاتح يونيو 1948 لثبوت التأخير في تأدية المبالغ المستحقة بدون مبرر معقول مما يتعين معه الاستجابة له ابتداء من تاريخ الحكم لتعذر تحديد تاريخ التسليم النهائي بالنظر للمنازعة الجدية حول التنفيذ الكامل للعقد والتي لم يتم الحسم فيها إلا قضاء.
- التعويض عن الضرر للتماطل ليس له محل مادامت المحكمة قد استجابت لطلب فوائد التأخير لأنهما يرميان إلى نفس الهدف والغايات مما يتعين رفضه.

باسم جلالة الملك وطبقا للقانون

بتاريخ 13 جمادى الأولى 1433 الموافق لـ 5 أبريل 2012.

أصدرت المحكمة الإدارية بالرباط وهي متكونة من السادة :  
 آمال الياقوتي.....رئيسا  
 محمد الهيني.....مقررا  
 عبد الحق أخو الزين.....عضوا  
 بحضور السيد محمد رفيق ..... مفوضا ملكيا  
 وبمساعدة السيد فاطمة الزهراء بوقرطاشي.....كاتبة الضبط

### الحكم الآتي نصه :

بين : شركة إ.ب.ي.ت "E.B.E.T"، في شخص ممثلها القانوني وأعضاء  
 مجلس إدارتها، الكائن مقرها الاجتماعي بزققة طنجة عمارة 18، الشقة رقم 5، حي  
 الوزارات ، الرباط.

نائبها : الأستاذ الحسن بن محند أوراغ ، المحامي بهيئة الرباط.

### من جهة

وبين : - المكتب الوطني للسكك الحديدية في شخص مديره العام، الكائن  
 مقره الاجتماعي بشارع عبد الرحمان الغافقي، رقم 8 مكرر، الرباط.

نائبه : الأستاذ زهير برحو، المحامي بهيئة الرباط.

بحضور : - الوكيل القضائي للمملكة بمكاتبه بالرباط.

### من جهة أخرى

### الوقائع

بناء على المقال الافتتاحي للدعوى الذي تقدمت به المدعية بواسطة نائبها  
 لدى كتابة ضبط هذه المحكمة، المسجل والمؤداة عنه الرسوم القضائية بتاريخ

2009/5/26، تعرض فيه أنها أبرمت بتاريخ 2000/4/7 مع المكتب الوطني للسكك الحديدية صفقة عمومية تحت رقم PM/00/0018/009 بثمن إجمالي قدره 228.615,60 درهم على أن يتم إنجاز الأشغال داخل أجل 70 يوماً، وأن العارضة بدأت في إنجاز الأشغال موضوع الصفقة بتاريخ 2000/5/11 بناء على أمر الخدمة رقم SN9/00/040، وكذا بناء على الطلبية عدد BC093519. وعلى إثر انتهائها، سلمت العارضة للمكتب المدعى عليه بتاريخ 2001/5/30 محضر بالاستلام المؤقت للأشغال وظلت دائنة له بمبلغ 54892,92 درهم تضاف إليه نسبة اقتطاع الضمان بمعدل 7% من عقد الصفقة والذي يساوي 16237,38 درهم رغم مطالبتها له بذلك. لأجله، تلتمس أساساً الحكم لفائدتها بالمبالغ أعلاه، مع فوائد التأخير، بالإضافة إلى تعويض شامل عن الأضرار المادية والمعنوية وكذا تفويت فرصة جراء تماطل المدعى عليه في الأداء رغم إنذاره محدد في نسبة 10% من قيمة الدين المتبقي عن كل سنة تأخيراً واحتياطياً الحكم بإجراء خبرة محاسبية لحصر كافة التعويضات المستحقة لها. وأرفقت المقال بوثائق.

وبناء على المذكرة الجوابية المدلى بها من طرف الأستاذ برحو لدى كتابة الضبط بتاريخ 2009/10/6 أوضح فيها أن مقال المدعية تضمن معطيات مغلوطة ومخالفة للحقيقة ذلك أنه بتاريخ 2000/5/3 أبرم العارض معها سند الطلب عدد 093519 يتعلق بإنجاز أشغال إعادة شحن الردم ما بين النقطتين الكيلومترتين 450+127 و 490+127 وبناء الكتل وتعديل انحدار الخندق ما بين النقطتين الكيلومترتين 410+131 و 530+131. وقد تم الاتفاق على إنجاز الأشغال داخل أجل 70 يوماً وبمبلغ قدره 228.615,50 درهم حيث تم الشروع في إنجاز الأشغال بتاريخ 2000/5/11، كما هو ثابت من خلال الأمر بالخدمة رقم SN9/00/040 وانتهت بتاريخ 2001/2/2، كما هو ثابت من خلال محضر التسليم المؤقت للأشغال. إلا أن المقاوله سجلت تأخيراً كبيراً بلغ ما قدره 128,20 يوماً، مما حدا بالعارض إلى اقتطاع ذعائر التأخير التي حددت في مبلغ 23.446,82 درهم من

المبالغ المستحقة للمقاولة وذلك استنادا إلى الفصل 12 من دفتر التحملات لطلب العروض المحدود رقم 0018100/DM/009 بمثابة شروط سند الطلب عدد 093519 حيث احتسب المبلغ الإجمالي لذعائر التأخير على الشكل التالي :

$$128,20 \times 0,08 \% \times 228.615,60 = 23446,86 \text{ درهم، علما أن الآجال الكلية للتنفيذ بلغت } 220 \text{ يوما تخصم منها الآجال التعاقدية المحددة في } 70 \text{ يوما، فيكون التأخير الكلي المسجل هو } 150 \text{ يوما، مع ملاحظة أنه تحللت إنجاز سند الطلب مجموعة من التوقفات القانونية مثبتة بمقتضى أوامر الخدمة، حيث بلغ مجموع هذه التوقفات ما مجموعه } 218 \text{ يوما. ومن هذا المنطلق، إذا تم خصم } 21,8 \text{ يوما كتأخير مسموح به من التأخير الكلي الذي بلغ } 150 \text{ يوما يكون التأخير النهائي المسجل في سند الطلب هو } 128,20 \text{ يوما، وبالموازاة مع ذلك، فإن عدم احترام المقاولة للالتزامات الملقاة على عاتقها تجسد أيضا في كون الأشغال المنجزة من طرفها لم تتم وفق الشروط التقنية والفنية المتفق عليها، وهي حقيقة ثابتة بمقتضى محضر التسليم المؤقت للأشغال الذي جاء مشفوعا بعدة تحفظات أقرت المدعية بها بمجرد توقيعها عليه، إلا أنها لم تقم بإنجاز الأشغال المتبقية خلال فترة الضمان المحددة في شهر واحد حسب مقتضيات الفصل 14 من دفتر التحملات، مما يكون معه العارض محقا في اقتطاع المبلغ الناتج عن تلك التحفظات والمحدد في } 10853,37 \text{ درهم. اعتبارا لذلك تكون مطالب المدعية غير مؤسسة بعدما استخلصت كل المبالغ المستحقة لها بعد احتساب المبلغ الموازي لذعائر التأخير وكذا المبلغ الموازي للعيوب موضوع التحفظات وبالنظر إلى القيمة الحقيقية للأشغال المنجزة فعليا وبعد خصم مبلغ } 5240,12 \text{ موضوع فاتورة حسم رقم } 093/02/02. أما عن الأضرار المادية والمعنوية التي تتمسك بها المدعية، فإنها غير ثابتة، خاصة وأنها هي من أخلت بالتزاماتها. لأجله، يلتمس العارض أساسا عدم قبول الطلب واحتياطيا رفضه. وأرفق المذكورة بوثائق.$$

وبناء على مذكرة المرفقات المدلى بها من طرف نائب المدعى عليه لدى كتابة

الضبط بتاريخ 2009/10/7.

وبناء على المذكرة التعقيبية مع مقال إصلاحي مدلى بها من طرف نائب المدعية لدى كتابة الضبط بتاريخ 2009/11/12 التمس فيه إصلاح ملتمس المقال وذلك بالإشهاد له بأنه يرمي إلى الحكم لفائدة موكلته بمبلغ 54892,93 درهم الذي يمثل أصل الدين ومبلغ 16237,38 درهم الذي يشكل اقتطاع الضمان مع فوائد التأخير وتعويض عن الأضرار المادية والمعنوية وكذا تفويت فرصة محدد في مبلغ 60.000 درهم. وفي الموضوع دفع بأن الوثائق المدلى بها رفقة المذكرة الجوابية مجرد نسخ غير مشهود على مطابقتها للأصل فضلا عن كون جملها من صنع المدعى عليه ولا تحمل أي دليل بتوصل العارضة بها. أما عن قيمة الأشغال المنجزة من قبل العارضة فهي محددة في 231.926,57 درهم، ذلك أن المدعى عليه أدى مبلغ 160832,84 درهم بتاريخ 2000/12/12 عن فاتورة مبلغها 172.938,00 درهم بعد خصم مبلغ الضمان 7% أي 12705,66 درهم. كما توصل بتاريخ 2000/11/10 بفاتورة الأشغال المنجزة موضوع هذه الدعوى بمبلغ 59.024,64 درهم بعد انتهاء الأشغال، وعاودت مطالبة المدعى عليه لأجل أداء مقابلها بمقتضى مجموعة من الرسائل تم تجاهلها ولم يبد أي تعرض بخصوصها، الأمر الذي يدل على أن المدعى عليه قبل بالفاتورة المذكورة، مما يكون معه المبلغ الإجمالي للصفقة هو 231.962,64 درهم بدلا من 209.878,91 درهم المحدد من طرف المدعى عليه دون أي سند قانوني، مما تبقى معه العارضة مدينة للمدعى عليها بمبلغ 31.589,95 درهم بعد استنزال المبلغ النهائي للأشغال المنجزة ودعائر التأخير ومقابل التحويلات المالية الناتجة عن التحفظات التي تم تسجيلها بمحضر التسليم المؤقت ومبلغ فاتورة حسم رقم 093/02/02. أما بخصوص إنجاز المدعية للأشغال موضوع الصفقة في الوقت المحدد، فإن محضر التسليم المؤقت والنهائي لا يشير إلى التأخر المزعوم، وأن الرسائل المعتمدة من طرف المكتب لإثبات ذلك مجرد صور شمسية. أما فيما يخص الأشغال موضوع تحفظات، فإن المدعى عليه قام بالتسليم النهائي، كما أنه لم يسند تنفيذ الأشغال موضوع التحفظ إلى أي

مقابلة أخرى، الشيء الذي يدل على أن العارضة أنجزت الأشغال المذكورة خلال فترة الضمان. لأجله، تلتبس قبول الطلب شكلا والإشهاد لها بإصلاح ملتبسها أساسا واحتياطيا بالحكم بإجراء خبرة حسابية.

وبناء على الحكم التمهيدي الصادر بتاريخ 3-6-2010 والقاضي بإجراء خبرة حسابية في النازلة عهد بها للخبيرة السيدة علوي رجاء إسماعيلي.

وبناء على تقرير الخبرة المنجز من طرف الخبيرة والمؤشر عليه من طرف كتابة ضبط هذه المحكمة بتاريخ 28-1-2011 والذي خلصت فيه إلى تحديد دائنية الشركة المدعية للمكتب في مبلغ 45092.49 درهم.

وبناء على مذكرة المستتجات عقب الخبرة المدلى بها من طرف نائب المدعية بتاريخ 21-3-2011 والتي التمس فيها المصادقة على الخبرة والحكم لها بمبلغ 45092.49 درهم الذي يمثل أصل الدين ومبلغ 16237.38 درهم الذي يشكل اقتطاع الضمان بنسبة 7 في المائة مع فوائد التأخير وتعويض عن الأضرار المادية والمعنوية وكذا تفويت فرصة محدد في مبلغ 60.000 درهم وإرجاع مبلغ الضمان النهائي.

وبناء على مذكرة المستتجات عقب الخبرة المدلى بها من طرف نائب المدعى عليها بتاريخ 25-4-2011 والتي التمس فيها استبعاد الخبرة أو إجراء خبرة مضادة كون التقرير لم يأخذ بعين الاعتبار البيانات الحسابية والوثائق المقدمة مما أثر على النتائج المتوصل إليها.

وبناء على الحكم التمهيدي الصادر بتاريخ 17-11-2011 والقاضي بإجراء خبرة بحث في النازلة.

وبناء على محضر جلسة البحث المنعقدة بتاريخ 7-2-2012.

وبناء على مذكرة المستتجات عقب البحث المدلى بها من طرف نائب المدعى عليه بتاريخ 23-2-2012 والتي يعرض فيها أنه بالرجوع للوثيقة الصادرة عن

مديرية الأرصاد الجوية يتبين أن عدد الأيام الممطرة لا يتعدى سبعة أيام بخلاف ما ورد في تقرير الخبرة أنه لا يقل عن ستين يوماً، وأن المكتب كان ينجز محاضر الورش بالأشغال المنجزة وحالة الطقس والموارد البشرية المستعملة لذلك لا يمكن أن نسب إليه أي تأخير والتمس عدم قبول الطلب واحتياطياً رفضه واحتياطياً إجراء خبرة مضادة.

وبناء على مذكرة المستتجات عقب البحث المدلى بها من طرف نائب المدعية بتاريخ 2011-3-23 والتي تعرض فيها بالرجوع للوثائق الصادرة عن مديرية الأرصاد الجوية الوطنية بخصوص سنتي 2000 و2001 نجد أنه بالنسبة السنة الأولى بلغت عدد الأيام الممطرة 17 يوماً أما بخصوص السنة الثانية نجد أن عدد الأيام الممطرة خلال شهر يناير من نفس السنة هي 9 أيام أي ما مجموعه 26 يوماً يضاف إليها عدد الأيام الموالية لها والتي يستحيل فيها مباشرة إنجاز العمل والمحددة في 15 يوماً لتصبح عدد أيام التوقف بسبب الأمطار و الأعياد هي 46 يوماً، كما أنه بمقارنة الأمر بالتوقف الذي كان في 2000-7-26 والأمر باستئناف الأشغال بتاريخ 2000-9-12 أي لمدة 49 يوماً يتبين أن مراقب الأشغال لم يكن موجوداً خلال هذه الفترة، فضلاً عن أن محاضر الورش اليومية ليست موقعة من طرف الشركة و أنها من صنع المكتب، لذلك تكون التوقفات التي عرفها الورش غير مبررة وكان بإمكان الإدارة تجنبها مما تسبب لها في عدة أضرار مادية والتمست الحكم وفق الطلب ورد مدفوعات المدعى عليه.

وبناء على عرض القضية بجلسة 2012-3-22، حضر خلالها نائب الطاعن وأكد الطلب، وتحلفت الجهة المدعى عليها رغم التوصل، فاعتبرت المحكمة القضية جاهزة وأعطيت الكلمة للسيد المفوض الملكي الذي أكد مستتجاته الكتابية التي بسطها بالجلسة والرامية إلى تطبيق القانون، فتقرر وضع القضية في المداولة قصد النطق بالحكم الآتي بعده.

## وبعد المداولة طبقاً للقانون

من حيث الشكل :

حيث قدم الطلب وفقاً للشروط المتطلبة قانوناً مما يتعين معه قبوله شكلاً.

من حيث الموضوع :

حيث يهدف الطلب إلى الحكم على المدعى عليها بأدائها لفائدة الشركة المدعية المستحقات المالية عن سند الطلب المحددة في مبلغ 49.45092 درهم أصل الدين ومبلغ 16237,38 درهم الذي يشكل اقتطاع الضمان مع فوائد التأخير وتعويض عن الأضرار المادية والمعنوية وكذا عن تفويت الفرصة محدد في مبلغ 60.000 درهم.

وحيث إن الخبرة القضائية جاءت مستوفية للشروط الشكلية والموضوعية للحكم التمهيدي الأمر بها.

وحيث إن الثابت من محضر البحث أن ممثل المكتب المدعى عليه صرح بجلسة البحث بأن تقرير الخبرة قد راعى جميع المستحقات المتوصل بها فعلياً من طرف المقاول المدعية وكذا الاقتطاعات المترتبة عن الأشغال المعيبة.

وحيث إن جوهر الخلاف ظل منحصرًا فقط حول الاقتطاعات الناتجة عن التأخير في إنجاز الأشغال التي حددها تقرير الخبرة في مبلغ 6587 درهم بدلاً من 23.400 درهم بالنظر لطريقة احتساب مدة تساقط الأمطار المحددة في 60 يوماً بدل يوم واحد ومدة التوقفات الناتجة عن غياب التقني المراقب للمكتب، ولكون تقرير الخبرة وتصريح الخبرة بمحضر البحث سجل عدم إنجاز محاضر للورش سواء يومياً أو أسبوعياً بشكل مستمر، وكذا غياب التقني لظروف خاصة.

وحيث إن المحكمة وبعد وقوفها على شهادتي مديرية الأرصاد الجوية الوطنية لسنتي 2000 و2001 تبين لها أن عدد الأيام الممطرة خلال مدة إنجاز



الأشغال موضوع سند الطلب عن الفترة الممتدة من 11-5-2000 إلى 2-3-2001 بلغت في مجموعها أربعون يوماً يضاف إليها متوسط الأيام التي يستحيل فيها العمل نتيجة كثرة التساقطات في فترات معينة، وأيام العطل ومدد تغيب التقني المراقب للمكتب خارج مدة التوقف نتيجة الأمر بالتوقف كما أكده ممثل المكتب بجلسة البحث، وكذا أيام التأخير الناتجة عن تعطيل أسلاك أشغال الاتصال ليصل معدل التوقف المحدد في ستون يوماً حسب تقرير الخبرة معقولاً ومنسجماً مع الواقع متى تم الأخذ بعين الاعتبار كل المعطيات ليس فقط تلك المتصلة بالأمطار وإنما أيضاً ما يلحق بها وما استتبعها على التفصيل أعلاه خاصة وأن المكتب المدعى عليه لوحظ عليه في تقرير الخبرة عدم إنجاز محاضر للورش سواء يومياً أو أسبوعياً بشكل مستمر، وكذا غياب التقني لظروف خاصة.

وحيث إنه تبعاً لذلك تكون الخبرة القضائية جاءت مستوفية للشروط الشكلية والموضوعية للحكم التمهيدي الأمر بها مما يتعين معه المصادقة عليها.

وحيث إن تقرير الخبرة خلص إلى تحديد دائنية الشركة المدعية للمكتب المدعى عليه بعد خصم كافة المستحقات المتوصل بها من قبل المدعية والاقتطاعات المترتبة عن الأشغال المعيبة وكذا عن التأخير في إنجاز الأشغال في مبلغ 45.092.49 درهم.

وحيث إن طلب استرجاع مبلغ اقتطاع الضمان من الدين المحدد في 7 في المائة حسب سند الطلب غير مؤسس لكون مبلغ الدائنية المحدد في تقرير الخبرة جاء شاملاً لجميع عناصر المديونية مما يتعين معه رفض الطلب.

وحيث إن طلب التعويض عن الضرر وفوات الفرصة غير مؤسس لكون الشركة المدعية لم تف بجميع التزاماتها العقدية، بحيث أنها تأخرت أحياناً في إنجاز بعض الأشغال وفي أحيان أخرى أنجز بعضها معيب، مما يكون خطأها جاء مستغرقاً لخطأ المكتب المدعى عليه، فضلاً عن أن هذا الاتجاه يجد أساسه القانوني أيضاً في حماية المال العام مما يتعين معه رفض الطلب.

وحيث إن طلب الفوائد التأخيرية مؤسس طبقاً لظهير فاتح يونيو 1948 لثبوت التأخير في تأدية المبالغ المستحقة بدون مبرر معقول مما يتعين معه الاستجابة له ابتداء من تاريخ الحكم لتعذر تحديد تاريخ التسليم النهائي بالنظر للمنازعة الجدية حول التنفيذ الكامل للعقد والتي لم يتم الحسم فيها إلا قضاء.

وحيث إن التعويض عن الضرر للتنازل ليس له محل مادامت المحكمة قد استجابت لطلب فوائد التأخير لأنها يرميان إلى نفس الهدف والغايات مما يتعين رفضه.

وحيث إن طلب النفاذ المعجل غير مبرر مما يتعين رفضه.

وحيث إن خاسر الدعوى يتحمل صائرها.

### المنطوق

وتطبيقاً لمقتضيات الفصل 117 من الدستور، ومقتضيات القانون رقم 41-90 المحدثه بموجبه محاكم إدارية ومقتضيات قانون المسطرة المدنية.

### لهذه الأسباب

حكمت المحكمة الإدارية علينا ابتدائياً وحضورياً :

في الشكل : بقبول الطلب.

وفي الموضوع : بأداء المكتب الوطني للسكك الحديدية في شخص ممثله القانوني المستحقات المالية للشركة المدعية المتعلقة بسند الطلب والبالغة في مجموعها (45.092.49 درهم) هكذا خمسة و أربعون ألف وإثنان وتسعون درهم وتسعة وأربعون سنتيم الباقي من أصل الدين مع الفوائد التأخيرية من تاريخ الحكم وتحميله الصائر ورفض باقي الطلب.

بهذا صدر الحكم في اليوم والشهر والسنة أعلاه .

كاتب الضبط

المقرر

الرئيس

المحكمة الإدارية بالرباط  
 قسم القضاء الشامل  
 حكم رقم : 874  
 بتاريخ : 2013/3/7  
 ملف رقم : 2012/7/671

القاعدة

إن الالتزام الضريبي واجب دستوري و وطني، فهو تعبير عن المواطنة لتمويل نفقات الشأن العام طبقا للفصلين 37 و39 من الدستور ولا يعقل أن يبطله فساد مسطرة تأسيس الضريبة حماية للمال العام.

إن قضاء المحكمة بحكم نهائي ببطلان مسطرة الفرض الضريبي شكلا، وليس إلغاءها كليا على الأرباح العقارية يحول للإدارة الضريبية تصحيح الإجراءات المقررة قانونا ولا يسقط حقها في فرض الضريبة ما دام أن أجل التقادم الرباعي لم يمض بعد.

باسم جلالة الملك وطبقا للقانون

بتاريخ 2013/3/7.

أصدرت المحكمة الإدارية بالرباط وهي متكونة من السادة :

محمد الهيني ..... رئيسا

أمينة ناوني ..... مقرا

معاذ العبودي ..... عضوا

بحضور السيد سعيد المرتضي ..... مفوضا ملكيا

وبمساعدة السيدة فاطمة الزهراء بوقرطاشي ..... كاتبة الضبط

## الحكم الآتي نصه :

بين المدعي : السيد محمد بركاوي .

عنوانه : تجزئة الوحدة بئر الرامي رقم 62 القنيطرة.

نائبه : الأستاذ مصطفى الوزاني المحامي بهيئة القنيطرة.

من جهة

وبين المدعى عليهم : - الدولة في شخص السيد رئيس الحكومة بمكاتبه

بالرباط.

- السيد وزير المالية بمكاتبه بالرباط.

- السيد الخازن العام بمكاتبه بالرباط.

- السيد المدير العام للضرائب بمكاتبه بالرباط.

- السيد المدير الجهوي للضرائب بالقنيطرة.

- السيد الوكيل القضائي للمملكة بمكاتبه بالرباط.

من جهة أخرى

## الوقائع

بناء على المقال الافتتاحي للدعوى المسجل بكتابة ضبط هذه المحكمة بتاريخ 2012/11/08، المؤداة عنه الرسوم القضائية، يعرض فيه المدعي بواسطة نائبه أنه بتاريخ 1996/11/14 اشترى الفيلا الكائنة ب 20 زنقة سبو القنيطرة ذات الرسم العقاري عدد 18972/R وبقي يقطن بها كسكن رئيسي وأضاف أنه بتاريخ 2007/10/24 فوت العقار المذكور للغير ووضع التصريح داخل أجل ستين (60 يوما) من تاريخ التفويت والتمس إعفائه من أداء الضريبة على الأرباح العقارية طبقا II ب من المادتين 63 و 83 من المدونة العامة للضرائب وأنه خلال شهر أبريل

سنة 2008 توصل بإعلام بالضريبة يلزمه بأداء مبلغ 2.207.363,10 درهم لقابض القنيطرة المركز برسم الضريبة العامة على الدخل "الأرباح العقارية" وذلك بواسطة رسالة عادية ودون احترام الأجل والشكليات المنصوص عليها في الفصلين 219 و 224 من المدونة العامة للضرائب، وأضاف أنه تقدم بطلب أمام هذه المحكمة يطعن من خلاله في مشروعية الضريبة المفروضة عليه وعلى إثره صدر حكم بتاريخ 2009/5/20 قضى بقبول الطلب شكلا وموضوعا بإلغاء مسطرة فرض الضريبة العامة على الدخل صنف الأرباح العقارية المفروضة عليه برسم سنة 2007 مع ترتيب الآثار القانونية وتحميل مديرية الضرائب المصاريف وأضاف أنه بادر إلى تبليغ الحكم إلى جميع الأطراف بما في ذلك المديرية الجهوية للضرائب بالقنيطرة، فلم يتم استئنافه كما تقدم بطلب تنفيذ الحكم المذكور الذي أصبح نهائيا موضحا أن إدارة الضرائب بدلا من العمل على تنفيذ مقتضيات الحكم المذكور، قامت المديرية الجهوية للضرائب بالقنيطرة بسلوك مسطرة الإشعار للغير الحائز في إطار المادتين 100 و 104 من القانون رقم 97/15 المتعلق بمدونة استخلاص الديون العمومية وحجزت على حسابه البنكي وأضاف أنه تقدم بمقال يهدف إلى رفع الحجز فتح له الملف عدد 2011/1/75 وصدر أمر عن السيد رئيس المحكمة الإدارية بالرباط بتاريخ 2010/3/17 قضى برفع الحجز وأنه بتاريخ 2010/2/7 توصل بتذكير من المديرية الجهوية للضرائب تخبره من خلال بعدم وضع التصريح عن الأرباح العقارية عن بيعه للفيلا ذات الرسم العقاري عدد 18972/R وأضاف أنه أجاب المدير الجهوي للضرائب بالقنيطرة عن طريق مقال مختلف، موضحا لها أنه سبق له أن وضع تصريحه داخل الأجل القانوني طبقا لمقتضيات المادة 63 من المدونة العامة للضرائب كما أن القضاء الإداري سبق له أن ألغى الضريبة المطلوب أدائها بمقتضى حكم اكتسب قوة الشيء المقضي به وأضاف أنه خلال شهر أبريل من سنة 2012 فوجئ مرة أخرى بسلوك مديرية الضرائب لمسطرة الإشعار للغير الحائز وذلك بتوجيه إشعار إلى القرض الفلاحي قصد الحجز على حسابه البنكي بدعوى أنه مدين بمبلغ قدره 24.201.107,80

درهم موضحا أنه أصبح ملاحقا من طرف مديرية الضرائب بدون وجه حق ، مما يجعله مضطرا إلى اللجوء إلى القضاء مرة ثانية للطعن في مشروعية الضريبة المفروضة عليه في إطار الفقرة الأولى من المادة 243 من نفس المدونة معتمدا على الأسباب المتمثلة في عدم استحقاق الضريبة المطالب بها لسقوطها بالتقادم طبقا للفصل 123 من مدونة تحصيل الديون العمومية، ولسببية البت في الموضوع وفق ما تم بسطه أعلاه، موضحا أن ما قامت به المديرية الجهوية للضرائب حينما عمدت إلى المطالبة مرة ثانية بما سبقت المطالبة به يشكل سلوكا خارقا وسافرا لمقتضيات الفصل 451 من ق ل ع إلى جانب استحالة إعادة فرض الضريبة مرة ثانية بعد صدور حكم اكتسب قوة الشيء المقضي به وخرق مقتضيات المادتين 219 و224 من المدونة العامة للضرائب، فضلا على أنه معفى من الضريبة المفروضة عليه طبقا لمقتضيات المادة 63 من المدونة العامة للضرائب، لأجل ذلك يلتبس أساسا التصريح بسقوط الضريبة المفروضة عليه بالتقادم واحتياطيا التصريح بسببية البت في موضوع الضريبة بحكم اكتسب قوة الشيء المقضي به واحتياطيا جدا التصريح بعدم إعادة فرض الضريبة مرة ثانية لسبق الحكم ببطلان مسطرة فرضها واحتياطيا جدا جدا التصريح ببطلان مسطرة الفرض التلقائي والحكم بإلغاء الضريبة المفروضة على المدعي والتي على أساسها تم حجز حسابه البنكي والحكم بعدم استحقاق الخزينة العامة لمبلغ الضريبة المحدد في الإشعار للغير الحائز وتحميل المدعى عليهم الصائر.

وبناء على المذكرة الجوابية المدلى بها من طرف إدارة الضرائب بتاريخ 2012/12/24 الرامية إلى رد دفوعات المدعي لعدم جديتها والتمست من حيث الشكل عدم قبول الدعوى ومن حيث الموضوع الحكم برفض الطلب لمشروعية الضريبة موضوع النزاع وتحميل المدعي المصاريف.

وبناء على مذكرة الإدلاء بوثيقة المدلى بها من طرف إدارة الضرائب بتاريخ 2013/01/31 .

وبناء على مذكرة الإدلاء بوثيقة مع توضيح المقدمة من طرف المدعي بواسطة نائبه بتاريخ 2013/2/6 التمس فيها الإشهاد بما ورد في الوثيقة الصادرة عن المديرية الجهوية للضرائب بالقنيطرة، لكونها ألغت الضريبة المفروضة عليه نتيجة بيعه للفيلا التي كان يقطن بها سنة 2007.

وبناء على المذكرة التعقيبية المقدمة من طرف المدعي بواسطة نائبه بتاريخ 2013/2/21 الرامية إلى ما جاء في ردود المدعى عليها والحكم وفق ما جاء في مقاله الافتتاحي.

وبناء على باقي الأوراق المدرجة بملف المحكمة.

وبناء على الإعلام بإدراج الملف بالجلسة العلنية المنعقدة بتاريخ 2013/02/21 تقرر خلالها اعتبار القضية جاهزة وأعطيت الكلمة للسيد المفوض الملكي الذي أكد تقريره، فقررت المحكمة وضع القضية في المداولة لجلسة يومه ، قصد النطق بالحكم الآتي بعده.

### وبعد المداولة طبقا للقانون

في الشكل : حيث قدم الطلب وفق الشروط الشكلية المتطلبة قانونا ، لذلك فهو مقبول.

في الموضوع : حيث يهدف الطلب إلى الحكم أساسا بسقوط الضريبة المفروضة على المدعي للتقادم واحتياطيا بسبقية البت في موضوعها بحكم اكتسب قوة الشيء المقضي به واحتياطيا جدا التصريح بعدم فرضها مرة ثانية لسبقية البت في بطلان مسطرة فرضها واحتياطيا جدا التصريح ببطلان مسطرة الفرض التلقائي والحكم بإلغاء الضريبة التي على أساسها تم حجز حسابه البنكي للمرة الثانية والحكم بعدم استحقاق الخزينة العامة لمبلغ الضريبة المحدد في الإشعار للغير الحائز.

وحيث أسس المدعي طلبه على مجموعة من الوسائل المستمدة من واقعة الإعفاء من الضريبة وفق ما ينص عليه الفصل 63 من المدونة العامة للضرائب وبخرق إدارة الضرائب لمقتضيات الفصلين 214 و 224 من نفس المدونة، وسبقية البت في الضرائب موضوع النزاع بحكم قضائي اكتسب قوة الشيء المقضي به.

وحيث دفعت إدارة بعدم جدية الوسائل المثارة من طرف المدعي والتمست الحكم برفض الطلب.

وحيث إن الالتزام الضريبي واجب دستوري ووطني، فهو تعبير عن المواطنة لتمويل نفقات الشأن العام طبقاً للفصلين 37 و39 من الدستور ولا يعقل أن يبطله فساد مسطرة تأسيس الضريبة حماية للمال العام.

وحيث إن قضاء المحكمة بحكم نهائي ببطلان مسطرة الفرض الضريبي شكلاً، وليس إلغاءها كلياً على الأرباح العقارية يخول للإدارة الضريبية تصحيح الإجراءات المقررة قانوناً ولا يسقط حقها في فرض الضريبة ما دام أن أجل التقادم الرباعي لم يمض بعد.

وحيث بالرجوع إلى وثائق الملف، تبين للمحكمة أن الحكم المتمسك به من طرف المدعي إنما يتعلق بإلغاء مسطرة الفرض الضريبي على الأرباح العقارية، دون إلغاء الضريبة المتنازع بشأنها، مما يبقى معه الطلب غير مرتكز على أساس قانوني سليم ويتعين تبعاً لذلك الحكم برفض الطلب.

وحيث إن خاسر الدعوى يتحمل مصاريفها.

### المنطوق

وتطبيقاً لمقتضيات القانون المحدث للمحاكم الإدارية.

### لهذه الأسباب

حكمت المحكمة الإدارية علنياً، ابتداءً وحضورياً :



في الشكل : بقبول الطلب.

في الموضوع : برفض الطلب مع إبقاء المصاريف على عاتق رافعه.

بهذا صدر الحكم في اليوم والشهر والسنة أعلاه.

كاتب الضبط

المقرر

الرئيس

المحكمة الإدارية بالرباط  
 قسم القضاء الشامل  
 حكم رقم : 1700  
 بتاريخ : 2012/5/9  
 ملف رقم : 2009/13/806

القاعدة

- صفقة غير قانونية - تشطير المسؤولية - قواعد العدل و الإنصاف -  
 حماية المال العام - نعم.

- إن ثبوت قيام المدعية بالأشغال بدون انتظار إبرام عقد الصفقة طبقا  
 للفصول 1 و 9 و 10 من المرسوم رقم 2.98.482 الصادر في 11 رمضان 1419 الموافق  
 (30 ديسمبر 1998) بتحديد شروط وأشكال إبرام صفقات الدولة، وكذا بعض  
 القواعد المتعلقة بتدبيرها ومراقبتها، لا يفضي إلى اعتبارها وحدها مسؤولة عن  
 عدم إنجازها وفق مسطرة الصفقات العمومية، وإنما تبقى هذه المسؤولية مشتركة  
 طبقا لقواعد العدل والإنصاف بينها وبين صاحبة المشروع التي بقيامها بتكليف  
 المقاوله بإنجاز ما ذكر من أشغال دون سلوك المساطر القانونية في هذا المجال  
 تكون بدورها قد خالفت القانون الواجب التطبيق، ومست بمبدأي الشفافية  
 والمنافسة الحرة المكرسين دستوريا، ويتعين بدورها تحميلها وزرها، لإرغامها على  
 احترام القانون، ذلك خصوصا أنها استفادت من الأشغال المنجزة.

- تشطير المحكمة المسؤولية عن الخطأ في الصفقة لعدم إبرام عقد الصفقة  
 وفقا للقانون يجعل المقاوله محقة فقط في استحقاق قيمة الأشغال على أساس  
 تكلفتها لأن جهة الإدارة ملزمة فقط برد قيمة ما تسلمته من أشغال تحقيقا للتوازن  
 بين المصلحة العامة التي تتوخاها الإدارة والمصلحة الخاصة للشركة المدعية مراعاة  
 لدور القاضي الإداري في حماية المال العام.

## باسم جلالة الملك وطبقا للقانون

بتاريخ الخميس 28 جمادى الثانية 1434 الموافق لـ 9 ماي 2013.

أصدرت المحكمة الإدارية بالرباط وهي متكونة من السادة :

محمد الهيني.....رئيسا ومقررا

أمينة ناووني.....عضوا

معاذ العبودي.....عضوا

بحضور السيد سعيد المرتضي ..... مفوضا ملكيا

بمساعدة السيدة فاطمة الزهرراء بوقرطاشي ..... كاتبة الضبط

## الحكم الآتي نصه :

بين : شركة الأوراش الكبرى للطرق GCR ش م في شخص ممثلها القانوني مقرها الاجتماعي بماتقى شارع الحسن الثاني وطريق الشاطئ - الصخيرات.

نائبها : الأستاذان النقيب عبد الواحد الأنصاري ومحمد الأنصاري، المحاميان بهيئة الرباط.

## من جهة

وبين : - الدولة في شخص السيد رئيس الحكومة بمكاتبه بالرباط.

- السيد وزير الداخلية بمكاتبه بالرباط.

- ولاية الرباط سلا زمور زعير في شخص السيد والي وعامل عمالة الرباط

سلا زمور زعير.

- الوكيل القضائي للمملكة

## من جهة أخرى

## الوقائع

بناء على المقال المسجل لدى كتابة ضبط هذه المحكمة والمؤدى عنه الرسم القضائي بتاريخ 15 يوليوز 2009، تعرض فيه المدعية أنه بناء على طلب موجه لها من طرف والي جهة الرباط سلا زمور زعير بتاريخ 26 أبريل 2006 تحت عدد 6780، فإنها قامت بإنجاز أشغال تزفيت شارع النصر بمناسبة الذكرى الخمسين لإنشاء القوات المسلحة الملكية، وأنها أنجزت الأشغال المطلوبة خلال الفترة من 27 أبريل 2006 إلى 12 ماي 2006 وبلغت قيمتها 4.843.612,29 درهم حسب وضعية الأشغال المنجزة من طرف المهندس رئيس مصلحة الطرق العمومية، وأنها راسلت الولاية للحصول على مستحقاتها كما راسلت وزير الداخلية دون جدوى، لذلك فهي تلتزم بالحكم لفائدتها بالمبلغ المذكور، مع تعويض عن التماطل قدره [60.000,00 درهم] والفوائد من تاريخ الحكم مع النفاذ المعجل.

وبناء على الحكم التمهيدي الصادر بتاريخ 2010/02/18 تحت رقم 290 والرامي إلى إجراء خبرة عهد للقيام بها الخبير عبد العزيز لخميري، الذي أودع تقريره بكتابة ضبط هذه المحكمة بتاريخ 25 يونيو 2010 خلص فيه أن الأشغال أنجزت في غياب عقد صفقة عمومية و أنها تمت في ظروف خاصة و بقرار من السلطة بإقامة استعراض عسكري بشارع النصر بمدينة الرباط و أن هذا الشارع كان في حاجة إلى تجديد وتكسية قارعة الطريق وأن الجهة المدعى عليها لجأت إلى مسطرة طلب العروض لإنجاز الأشغال بأقصى سرعة وأن عرض المدعية حظي بالموافقة وقامت الولاية بمراسلتها بقبول العرض ودعوها للشروع في إنجاز الأشغال. وان الجهة المستفيدة حسب تصريح المهندس رئيس مصلحة الطرق العمومية بولاية الرباط هي الجماعة الحضرية للرباط، و أن قيمة الأشغال بلغت 4.843.612,29 درهم.

وبناء على مذكرة مستنتجات بعد الخبرة بعد الخبرة المدلى بها بتاريخ 2010/09/08 مع مقال إصلاحي وإدخال الغير المؤدى عنه الرسم القضائي تعرض

من خلالها المدعية بواسطة نائبها أن الخبرة جاءت مستوفية للشروط الشكلية والموضوعية و التمسست المصادقة عليها.

وبناء على المذكرة الجوابية المدلى بها بتاريخ 2011/01/07 من طرف الجماعة الحضرية للرباط بواسطة نائبتها تصرح من خلالها أن المدعية خرقت المادة 48 من القانون 78.00 المتعلق بالميثاق الجماعي والتمس من جهة عدم قبول الدعوى ومن جهة أخرى إخراجها من الدعوى لكون الصفقة أبرمت مع عمالة مدينة الرباط في إطار المادة 133 من الميثاق الجماعي.

وبناء على تعقيب الجماعة الحضرية للرباط بواسطة نائبتها بتاريخ 2011/09/28 أوردت فيه أن المدعية لم تناقش المادة 48 والمادة 133 من الميثاق الجماعي فضلا على أن طلب الصفقة ورد عليها من طرف والي جهة الرباط سلا زمور زعير وليس من طرفها مما يتعين معه رد جميع دفعاتها.

وبناء على المذكرة الجوابية مع المستتجات عقب الخبرة المقدمة من طرف الوكيل القضائي بتاريخ 23 نوفمبر 2011 والتي يعرض فيها أن النزاع يهم الجماعة الحضرية للرباط التي يدخل العقار في دائرة نفوذها الترابي والتي تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال الإداري والمالي . والتمس إخراجها من الدعوى وأضاف أن المدعية خرقت المادة 48 من قانون 78.00 كما أنها لم تحترم المادة 41 من القانون 97.00 المتعلق بتنظيم العمالات والأقاليم . والتمس الحكم بعدم قبول الدعوى شكلا. مضيفا أن طلب المدعية يبقى عديم الأساس لغياب عقد الصفقة أو ما يثبت وجود إتفاق على إنجاز الأشغال و أيضا غياب ما يفيد وفاء المقاوله بالتزاماتها، أما بخصوص الخبرة فلاحظ عدم سلامتها من الناحية الشكلية إذ تم خرق الفصل 62 من ق.م.م وكذا الفصل 63 منها فضلا عن مناقشة الخبير لنقاط قانونية، أما من الناحية الموضوعية أكد أن الخبرة تضمنت تقديرات غير صحيحة بشأن قيمة الأشغال وحجمها والتمس التصريح بانتفاء علاقة المنوب عنهم بالنزاع الحالي وترتيب الآثار القانونية عن ذلك، واحتياطيا بعد ملاحظة أن

الدعوى غير مقبولة شكلا لمخالفتها لأحكام المادة 48 من الميثاق الجماعي والمادة 41 من القانون رقم 97-00 المتعلق بتنظيم العمالات والأقاليم، الحكم بعدم قبول هذه الدعوى شكلا في الموضوع الحكم برفضها لعدم موضوعية الخبرة.

وبناء على المذكرة الجوابية المدلى بها من طرف المدعية بتاريخ 16 يناير 2012 والتي تلتبس فيها رد جميع دفعات المدعى عليهم والحكم وفق مقالها ومذكراتها السابقة.

وبناء على الحكم التمهيدي عدد 290 الصادر بتاريخ 2010/2/18 القاضي بإجراء خبرة بواسطة الخبير عبد العزيز لخميري.

وبناء على تقرير الخبرة المسجل بتاريخ 2012/6/25.

وبناء على مذكرة المستنتجات بعد الخبرة مع مقال إصلاحي وإدخال الغير في الدعوى المقدمة من طرف نائب المدعية بتاريخ 2010/9/8 والتي يلتبس فيها إصلاح المقال الأصلي، وذلك بإصلاح الخلل الذي شاب إسم الطرف الثالث في الدعوى، وذلك بجعله ولاية الرباط سلا زمور زعير في شخص السيد والي الجهة بمكاتبه بالرباط مع المصادقة على تقرير الخبرة.

وبناء على المذكرة الجوابية مع المستنتجات عقب الخبرة المقدمة بتاريخ 2011/11/23 المقدم من طرف الوكيل القضائي للمملكة والتي يلتبس فيها أساسا ملاحظة أن النزاع يهم الجماعة الحضرية لمدينة الرباط وإخراجه من الدعوى واحتياطيا عدم قبول الطلب لمخالفته لمقتضيات المادة 48 من الميثاق الجماعي والمادة 41 من القانون 00-97 المتعلق بتنظيم العمالات، ولعدم إثبات أي اتفاق تعاقدي على إنجاز الأشغال، وغياب ما يثبت وفاء المقاوله بالتزاماتها، فضلا عن كون الخبرة معيبة شكلا ومختلة موضوعا وغير موضوعية.

وبناء على الحكم التمهيدي الثاني عدد 748 الصادر عن هذه المحكمة بتاريخ 2012-6-18 والقاضي بإجراء خبرة عهد بها للخبير السيد محمد خليلد.

وبناء على تقرير الخبرة المودع بكتابة ضبط هذه المحكمة بتاريخ 2013-2-26.  
وبناء على المستنتجات عقب الخبرة المقدمة من طرف نائب الشركة المدعية  
والمودعة بكتابة ضبط هذه المحكمة بتاريخ 2013-3-28 والتي تلتبس فيها  
المصادقة على تقرير الخبرة والحكم لفائدتها على الإدارة المدعى عليها بالإضافة إلى  
الطلب الأصلي الذي يمثل مبلغ 4.843.612.29 درهم الأشغال المنجزة في إطار  
الصفقة، ومبلغ 254.926.96 درهم يمثل تطبيق نسبة القيمة المضافة التي أصبحت  
20 % مند يناير 2008 بدلا من 14 %.

وبناء على المستنتجات عقب الخبرة المقدمة من طرف نائبة الجماعة الحضرية  
بالرباط والمودعة بكتابة ضبط هذه المحكمة بتاريخ 2013-4-29 - أثناء المداولة -  
والتي تلتبس فيها إخراجها من الدعوى لانتفاء صلتها بها لكونها تخص ولاية  
الرباط سلازمور زعير.

وبناء على عرض القضية بجلسة 2013-4-25، حضر خلالها نائب المدعية  
فأكد الطلب وتخلفت المدعى عليها رغم التوصل، فاعتبرت المحكمة القضية  
جاهزة وأعطيت الكلمة للسيد المفوض الملكي الذي أكد في مستنتجاته الكتابية  
فتقرر وضع القضية في المداولة قصد النطق بالحكم الآتي بعده.

### وبعد المداولة طبقا للقانون

من حيث الشكل :

حيث قدما الطلب وفقا للشروط المتطلبة قانونا مما يتعين معه قبوله شكلا.

من حيث الموضوع :

حيث يهدف الطلب إلى الحكم على المدعى عليها ولاية الرباط سلازمور  
زعير بأدائها لفائدة الشركة المدعية مبلغ 5.098.539.25 درهم يمثل قيمة الأشغال  
المنجزة في إطار الصفقة، وتعويض عن التماطل قدره 60.000.00 درهم، مع  
الفوائد القانونية والنفاذ المعجل والصائر.

وحيث دفعت المدعى عليها بكون الصفقة شابتها عدة عيوب في التنفيذ.

وحيث إن تقرير الخبرة القضائية المضادة المنجزة من طرف الخبير محمد خليلد جاء محترماً لمقتضيات الحكم التمهيدي ومتوفراً على الشروط الشكلية والموضوعية المنصوص عليها قانوناً مما يتعين معه اعتماده وإعماله كأساس للحكم.

### 1- حول طلب المستحقات المالية الناتجة عن الصفقة :

وحيث إن الثابت من تقرير الخبرة القضائية أن الخبير محمد خليلد خلص إلى أن الشركة المدعية أنجزت فعلاً الأشغال وفقاً للمواصفات التقنية بناءً على طلب ولاية جهة الرباط سلا زمور زعير والمتمثلة في تزفيت شارع النصر بالرباط بمناسبة الذكرى الخمسين لإنشاء القوات المسلحة الملكية، وذلك بدون إبرام عقد الصفقة وفقاً للقانون بالنظر للطابع الاستعجالي لها والمحدد مبلغها في 5.098.539.25 درهم.

وحيث إن ثبوت قيام المدعية بالأشغال بدون انتظار إبرام عقد الصفقة طبقاً للفصول 1 و9 و10 من المرسوم رقم 2.98.482 الصادر في 11 رمضان 1419 الموافق (30 ديسمبر 1998) بتحديد شروط وأشكال إبرام صفقات الدولة وكذا بعض القواعد المتعلقة بتدبيرها ومراقبتها، لا يفضي إلى اعتبارها وحدها مسؤولة عن عدم إنجازها وفق مسطرة الصفقات العمومية، وإنما تبقى هذه المسؤولية مشتركة طبقاً لقواعد العدل والإنصاف بينها وبين صاحبة المشروع التي بقيامها بتكليف المقاوله بإنجاز ما ذكر من أشغال دون سلوك المساطر القانونية في هذا المجال تكون بدورها قد خالفت القانون الواجب التطبيق، ومست بمبدأي الشفافية والمنافسة الحرة المكرسين دستورياً، ويتعين بدورها تحميلها وزرها، لإرغامها على احترام القانون، ذلك خصوصاً أنها استفادت من الأشغال المنجزة.

وحيث إن عدم منازعة المدعى عليها بصفة جدية في الأشغال المنجزة وبالنظر لتشطير المحكمة المسؤولية عن الخطأ في الصفقة تكون المدعية محقة فقط



في استحقاق قيمة الأشغال على أساس تكلفتها، لأن جهة الإدارة ملزمة فقط برد قيمة ما تسلمته من أشغال، وتحقيقا للتوازن بين المصلحة العامة التي تتوخاها الإدارة والمصلحة الخاصة للشركة المدعية وتقديرا لدور القاضي الإداري في حماية المال العام، وبما للمحكمة من سلطة تقديرية في تقييم الربح المتحقق من الأشغال المنجزة، فقد قررت المصادقة على الخبرة وخصم مبلغ 20 في المائة طبقا لما استقر عليه قضاء المحكمة في مثل هذه النوازل، والذي يمثل نسبة من هامش الربح المتوقع من المبلغ المحدد كأصل الدين 5.098.539.25 درهم - 20 في المائة = 4.078831.4 درهم، وهو المبلغ الذي يتعين على المدعى عليها أداءه للمدعية برسم الأسباب المبينة أعلاه.

## 2- حول طلب التعويض عن التماطل :

وحيث إن التعويض عن التماطل القائم على أساس القانون العادي مؤسس لثبوت تماطل المدعى عليها عن تنفيذ التزامها رغم توصلها بالإنذار بالأداء وفقا لمقتضيات الفصلين 254 و 255 من قانون الالتزامات والعقود مما يتعين معه الاستجابة للطلب في حدود القدر الوارد بمنطوق الحكم.

## 3- حول طلب الفوائد القانونية :

وحيث إن طلب الفوائد القانونية باعتباره تعويض عن ضرر التأخير في الأداء مؤسس مما يتعين معه الاستجابة له ابتداء من تاريخ النطق بالحكم.

وحيث إن طلب النفاذ المعجل غير مبرر مما يتعين رفضه.

وحيث إن خاسر الدعوى يتحمل صائرها.

## المنطوق

وتطبيقا لمقتضيات القانون رقم 90-41 المحدث للمحاكم الإدارية، والمرسوم رقم 2.98.482 الصادر في 11 رمضان 1419 الموافق (30 ديسمبر 1998) بتحديد شروط وأشكال إبرام صفقات الدولة وكذا بعض القواعد المتعلقة

بتدبيرها ومراقبتها والمرسوم الملكي رقم 1087.99.2 الصادر في 29 من محرم 1421 الموافق (4 ماي 2000) بالمصادقة على دفتر الشروط الإدارية العامة المطبقة على صفقات الأشغال المنجزة لحساب الدولة، ومقتضيات قانون المسطرة المدنية.

### لهذه الأسباب

حكمت المحكمة الإدارية علينا ابتدائيا وحضوريا :

في الشكل : بقبول الطلب.

وفي الموضوع : بأداء ولاية جهة الرباط سلا زمور زعير في شخص ممثلها القانوني لفائدة الشركة المدعية المستحقات المالية المترتبة عن الصفقة والمحددة في مبلغ (4.078831.4 درهم) هكذا أربعة ملايين وثمانية وسبعون ألف وثمانمائة وإحدى وثلاثون درهماً وأربع سنتيمات مع تعويض عن التماطل قدره 40.000.00 درهم والفوائد القانونية ابتداء من تاريخ الحكم والصائر ورفض باقي الطلب.

بهذا صدر الحكم في اليوم والشهر والسنة أعلاه.

كاتب الضبط

المقرر

الرئيس

المحكمة الإدارية بالرباط  
 قسم القضاء الشامل  
 حكم رقم :  
 بتاريخ : 2012/9/27  
 ملف رقم : 2006/828

القاعدة

- التنازل عن الحق يجب أن يكون له مفهوم ضيق، ولا يكون له إلا المدى الذي يظهر بوضوح من الألفاظ المستعملة ممن أجراه، ولا يسوغ التوسع فيه عن طريق التأويل طبقاً للفصل 467 من ق.ل.ع.

- الظروف الطارئة التي وقعت أثناء تنفيذ الصفقة، كما استقر على تعريفها القضاء الإداري المغربي أو المقارن هي تلك الظروف الخارجية التي لا يمكن توقعها من جانب منجز الصفقة (المقاولة) وتؤدي إلى حدوث تغييرات غير عادية في الصفقة لا يمكن تداركها ودفعتها ينتج عنها اختلال فادح وجدي في التوازن المالي والاقتصادي لعقد الصفقة يحتل معها اختلالاً جسيماً.

- الظروف الطارئة التي تعترض المقاولة لا تقدر بذاتها وإنما بعلاقتها بالظروف الأخرى المعاصرة للعقد كزيادة الأعباء المتمثلة في النفقات الإضافية والاستثنائية والضرورية للتمكن من إنهاء المشروع، وتقدير مدى الجسامة يتولاه القاضي الإداري نفسه، لأن أي انقلاب في اقتصاديات العقد أمر لا يمكن التحقق من وجوده إلا بعد إنجاز جميع الأعمال المتعلقة به.

- قرار المقاولة بالاستمرار في التنفيذ كشرط لتطبيق نظرية الظروف الطارئة لمواجهة حجم الأشغال والأعباء يعتبر صحيحاً ومنتجاً لكافة آثاره إزاء صاحب المشروع ويجعل المقاولة المعنية بالأمر محقة في الحصول على المبالغ المالية

والتعويضات التي اقتضاها إنجاز الأشغال استنادا إلى ضرورات سير المرافق العامة بانتظام وإلى قواعد العدالة.

- مبدأ الاستقرار العقدي المعمول به في العقود الخاضعة لقواعد القانون الخاص لا يمكن تطبيقه على عقود الصفقات العمومية التي تبرمها الإدارة في إطار قواعد القانون العام باعتبار أن هذه العقود قابلة وطيلة مدة التنفيذ للتعديل في زيادة الأشغال وذلك حسب ما تمليه المصلحة العامة، والتي تعطي لصاحب المشروع أثناء تنفيذ الصفقة الحق في إدخال تغييرات على الصفقة، وحق المناولة في المطالبة بتعديل شروط الصفقة لمواجهة الظروف الطارئة.

- إن التعويض الذي تستحقه المناولة في إطار تطبيق نظرية الظروف الطارئة كما استقر على ذلك القضاء المقارن لا يكون تعويضا كاملا، إذ تتحمل دوما جزءا من المسؤولية تمثل قيمة مساهمتها في تحمل الظرف الاستثنائي الخارجي الغير المتوقع والذي لا يمكن دفعه والذي يمثل العبء العام الذي يفرض تشطير وتوزيع مسؤوليته بين صاحبة المشروع والمناولة في إطار قواعد ومبادئ العدالة التي تفرض مبدأ التعاون العقدي وتنفيذ الالتزامات بحسن نية لضمان التوازن العقدي مع مراعاة اعتبارات المصلحة العامة وحماية المال العام.

- لا مجال للحكم بالفوائد التأخيرية في مجال تطبيق نظرية الظروف الطارئة لأن تاريخ تسليم الصفقة لم يتحدد إلا بتاريخ هذا الحكم البات في دفعات الطرفين بشأنها.

باسم جلالة الملك وطبقا للقانون

بتاريخ الخميس 11 ذو القعدة 1433 الموافق لـ 27 شتنبر 2012.

أصدرت المحكمة الإدارية بالرباط وهي متكونة من السادة :

ذة.آمال الياقوتي..... رئيسا  
ذ.محمد الهيني..... مقرر  
ذ.جميلة مكريم..... عضوا  
بحضور ذ. معاد العبودي..... مفوضا ملكيا  
وبمساعدة السيدة معروفى ..... كاتب الضبط

### الحكم الآتي نصه :

بين : مجموعة المقاولات المكونة من :

- سيسنيمي أنجينيريا SISTEMI INGEGNERIA

التي أصبحت فيوروني انجينيريا FIORONI INGEGNERIA S.P.A.

- فيوروني سيستيما الني أصبحت فيوروني أنجينيريا FIORONI

.INGEGNERIA S.P.A

عنوانها : فيا فينور شيانو 151، 00189 روما.

- اينينيزا كونستر وزيوني جينيرال ITINERACONSTRUZIONI

GENERALE التي أصبحت أمبريضا كراسيطو IMPRESA GRASSETTO SPA

يقع مركزها ب صطاراضا بريفاطا أنصارضى 8 15057 طورطونا (أل)

.STRADA PRIVATA ANSALDI 8 15057 TORTONA AL

- بافيمانطال PAVIMENTAL S P A يقع مركزها ب بيازا ف دولا ليسيا

.ROMA PIAZZA F DE LUCIA 15 00139 روما

- أمبريضا جينيرال ابالتي IMPRESA GENERALE APPALTI SPA يقع

مركزها ب فيا صلازيا 394/أ 00199 روما VIA SALARIA 394/A 00199 ROMA

نائبها : الأستاذ الأندلسي حميد ، المحامي بهيئة الدار البيضاء.

من جهة

ويين : 1- الشركة الوطنية للطرق السيارة بالرباط.

ينوب عنها: الأستاذ محمد تاج الدين الحسيني ، المحامي بهيئة الرباط.

2- السيد رئيس الحكومة بمكاتبه بالرباط.

3- السيد وزير التجهيز بمكاتبه بالرباط.

4- السيد الوكيل القضائي للمملكة بمكاتبه بالرباط.

من جهة أخرى

### الوقائع

بناء على المقال الافتتاحي للدعوى المقدم من طرف نائب المدعية والمسجل بكتابة ضبط هذه المحكمة بتاريخ 2006/12/31، والمؤداة عنه الرسوم القضائية، والتي تعرض فيه أنها أبرمت مع الشركة المدعى عليها صفقة رقم 95/19 بشأن إنجاز أشغال بناء الجزء رقم 3 ب الفاصل بين شرق مدينة مكناس ومدينة فاس في نطاق الطريق السيار الرابط بين الرباط وفاس، وأنها تكبدت مجموعة من الأضرار اللاحقة الناشئة عن الصفقة نتيجة الظروف التي صاحبت تنفيذها بالنظر للدراسات الأصلية للمشروع التي عرفت بعض التغييرات أثناء التنفيذ والمؤثرة على السير العادي للأشغال ومدة الإنجاز، لاسيما على مستوى إنجاز محول فاس والمنشآت المائية والمغارات الصلصلية التي اعترضت تنفيذ الأشغال والمتسببة في تكاليف إضافية لم يتم مراعاتها أثناء إبرام الصفقة مما يستلزم أئمنة جديدة، والتمست المجموعة المدعية الحكم على الشركة الوطنية للطرق السيارة بأدائها لها ما مجموعه 180.943.635,41 درهم يمثل قيمة الأضرار اللاحقة بها نتيجة الظروف المتغيرة التي صاحبت تنفيذ الصفقة.

وبناء على المذكرة الجوابية المدلى بها من طرف الشركة المدعى عليها بواسطة نائبها بتاريخ 2006/10/09، الرامية إلى الحكم بعدم قبول الطلب لعدم إثبات

التغيير القانوني الذي طرأ على الشركة المدعية التي توجد في وضعية التصفية وكذا مخالفة الآجال القانونية لرفع الدعوى طبقاً لمقتضيات المادة 50 من دفتر الشروط الإدارية العامة، واحتياطياً في الجوهر التمسست الحكم برفض الطلب استناداً إلى التنازل عن جميع المطالب الذي أبدته المدعية في الملحق الإضافي المبرم بين الطرفين بتاريخ 1997/09/05.

وبناء على المقال الإصلاحي المقدم من طرف المجموعة المدعية بواسطة نائبيها بتاريخ 2007/03/13، أشارت فيه إلى وضعيتها في طور التصفية مع التأكيد على جميع مطالبها الواردة في المقال الافتتاحي.

وبناء على محضر جلسة البحث المنعقدة بمكتب السيد المقرر بتاريخ 2007/12/21 و2008/02/14.

وبناء على باقي أجوبة وردود الطرفين باقي الأوراق الأخرى المدرجة بملف المحكمة.

وبناء على الحكم التمهيدي عدد 1917 مكرر الصادر بتاريخ 2010-12-8 والقاضي بإجراء خبرة عهد بها للخبراء عبد المجيد الشقيلي وعبد الهادي يقوتي وفرحي عبد الخالق (الدار البيضاء).

وبناء على تقرير الخبرة المودع بكتابة ضبط المحكمة بتاريخ والذي خلص فيه الخبراء إلى تحديد المستحقات المالية للمجموعة المدعى عليها في مبلغ 174.723.355.39 درهم يمثل قيمة الأضرار اللاحقة بها نتيجة الظروف المتغيرة التي صاحبت تنفيذ الصفقة والمتمثلة في : - معالجة المغارات الصلصالية، الكميات المستخرجة من الحفريات، النقل المتجاوز لمسافة 5 كيلو مترات، الأثمنة المتعلقة بمحول فاس، المنشآت المائية الإضافية، قنوات الصرف، المضاعفات المناخية، تسريع وثيرة الأشغال، الاضطراب العام للأشغال، إرجاع الغرامات، إرجاع الفوائد على أقساط التسبيق، إرجاع الفوائد على الأداء المبكر، وفوائد التأخير في الأداء.

وبناء على المستنتجات المفصلة عقب الخبرة المقدمة من طرف نائب المجموعة المدعية والمودعة بكتابة ضبط هذه المحكمة بتاريخ 2012-08-09 والتي تلتبس فيها المصادقة على الخبرة والحكم على أساسها بمبلغ 174.723.355.39 درهم مقابل إنجازها لأشغال بناء الطريق السيار الرابطة بين مكناس وفاس ومحول فاس مع الفائدة القانونية ابتداء من تاريخ الحكم مع النفاذ المعجل والصائر.

وبناء على المستنتجات المفصلة عقب الخبرة المقدمة من طرف نائب الطرف المدعى عليه والمودعة بكتابة ضبط هذه المحكمة أثناء المداولة بتاريخ 2012-9-24 والذي تعرض فيه أن تقرير الخبرة جاء غير متسم بالموضوعية ويفتقد للمعطيات التقنية والعلمية ولم يلتزم بمقتضيات الحكم التمهيدي والتمس أساسا عدم بطلان الخبرة والحكم وفق مذكراتها وبالخصوص ما تعلق منها بالتصريح بكون جميع طلبات المدعية غير مقبولة وبسقوط الدعوى. واحتياطيا رفضها.

وبناء على عرض القضية بجلسة 2012-9-13، حضر خلالها نائبا الطرفان، فاعتبرت المحكمة القضية جاهزة وأعطيت الكلمة للسيد المفوض الملكي الذي أكد في مستنتجاته الكتابية فتقرر وضع القضية في المداولة قصد النطق بالحكم الآتي بعده.

### وبعد المداولة طبقا للقانون

من حيث الشكل :

حيث قدم الطلب وفقا للشروط المتطلبة قانونا مما يتعين معه قبوله شكلا.

من حيث الموضوع :

حيث يهدف الطلب إلى الحكم على المدعى عليها بأدائها لفائدة المجموعة المدعية بأدائها لها ما مجموعه 174.723.355.39 درهم يمثل قيمة الأضرار اللاحقة بها نتيجة الظروف المتغيرة التي صاحبت تنفيذ الصفقة وإنجاز أشغال بناء الطريق



السيار الرابطة بين مكناس وفاس ومحول فاس مع الفائدة القانونية ابتداء من تاريخ الحكم مع النفاذ المعجل والصائر.

وحيث دفعت المدعى عليها بعدم قبول الطلب لعدم إثبات التغيير القانوني الذي طرأ على الشركة المدعية التي توجد في وضعية التصفية وكذا مخالفة الآجال القانونية لرفع الدعوى طبقا لمقتضيات المادة 50 من دفتر الشروط الإدارية العامة، واحتياطيا في الجوهر التمسست الحكم برفض الطلب استنادا إلى التنازل عن جميع المطالب الذي أبدته المدعية في الملحق الإضافي المبرم بين الطرفين، وكون تقرير الخبرة جاء غير متسم بالموضوعية ويفتقد للمعطيات التقنية لعدم مراعاته الاقتطاعات القانونية التي أجرتها والمخولة لها طبقا للقانون، وللإخلال بالالتزامات التعاقدية أو النظامية الملقاة على عاتقها المفاوضة وأهمها التأخير في الإنجاز وعدم صلاحية بعض الأشغال عن الجواب.

### أولاً: حول الدفوع المثارة من طرف صاحبة المشروع :

#### 1- حول عدم احترام مقتضيات المادة 50 من دفتر الشروط الإدارية العامة :

حيث ينص الفصل 50 من دفتر الشروط الإدارية العامة على أنه "إذا لم يرفع المفاوض مطالبه أمام المحكمة المختصة داخل أجل ستة أشهر من تاريخ تبليغ قرار الوزير حول المطالب التي نتجت عن الكشف التفصيلي العام والنهائي، اعتبر كما لو قبل مضمون القرار المذكور وتسقط بالتالي جميع مطالبه".

وحيث إن المجموعة المدعية لم تتوصل بأي قرار للوزير المعني حول المطالب التي نتجت عن الكشف التفصيلي العام والنهائي للصفحة لتطبيق الفصل المذكور، مما يكون معه الدفع غير مؤسس، ويتعين رده.

#### 2- حول التنازل عن المطالب من طرف المدعية :

وحيث إن شرط التخلي المضمن في الملحق التعديلي رقم 1 والملحق رقم 2 لا يتعلق إلا بالأشغال المنجزة السابقة على تاريخ 5-9-1997 أي قبل توقيع بوتوكول الاتفاق، لا بعدها.

وحيث إن التنازل عن الحق يجب أن يكون له مفهوم ضيق، ولا يكون له إلا المدى الذي يظهر بوضوح من الألفاظ المستعملة ممن أجراه، ولا يسوغ التوسع فيه عن طريق التأويل طبقاً للفصل 467 من قانون الالتزامات والعقود مما يكون معه الدفع غير مؤسس، ويتعين رده.

ثانياً : حول الطلبات المقدمة من طرف المقاول المدعية :

### 1- حول الظروف الطارئة المصاحبة لتنفيذ الصفقة :

وحيث إن الظروف الطارئة التي وقعت أثناء تنفيذ الصفقة، كما استقر على تعريفها القضاء الإداري المغربي أو المقارن هي تلك الظروف الخارجية التي لا يمكن توقعها من جانب منجز الصفقة (المقاول) وتؤدي إلى حدوث تغييرات غير عادية في الصفقة لا يمكن تداركها ودفعها ينتج عنها اختلال فادح وجدي في التوازن المالي والاقتصادي لعقد الصفقة يخل معها اختلالاً جسيماً.

وحيث إن الظروف الطارئة التي تعترض المقاول لا تقدر بذاتها وإنما بعلاقتها بالظروف الأخرى المعاصرة للعقد كزيادة الأعباء المتمثلة في النفقات الإضافية والاستثنائية والضرورية للتمكن من إنهاء المشروع، وتقدير مدى الجسامة يتولاه القاضي الإداري نفسه، لأن أي انقلاب في اقتصاديات العقد أمر لا يمكن التحقق من وجوده إلا بعد إنجاز جميع الأعمال المتعلقة به.

وحيث إن قرار المقاول بالاستمرار في التنفيذ كشرط لتطبيق نظرية الظروف الطارئة لمواجهة حجم الأشغال والأعباء يعتبر صحيحاً ومنتجاً لكافة آثاره إزاء صاحب المشروع ويجعل المقاول المعنية بالأمر محقة في الحصول على المبالغ المالية والتعويضات التي اقتضاها إنجاز الأشغال استناداً إلى ضرورات سير المرافق العامة بانتظام وإلى قواعد العدالة.

وحيث إن مبدأ الاستقرار العقدي المعمول به في العقود الخاضعة لقواعد القانون الخاص لا يمكن تطبيقه على عقود الصفقات العمومية التي تبرمها

الإدارة في إطار قواعد القانون العام باعتبار أن هذه العقود قابلة وطيلة مدة التنفيذ للتعديل في زيادة الأشغال وذلك حسب ما تمليه المصلحة العامة، والتي تعطي لصاحب المشروع أثناء تنفيذ الصفقة الحق في إدخال تغييرات على الصفقة، وحق المناقولة في المطالبة بتعديل شروط الصفقة لمواجهة الظروف الطارئة.

وحيث إن تقرير الخبرة القضائية جاء محترماً لمقتضيات الحكم التمهيدي ومتوفراً على الشروط الشكلية والموضوعية المنصوص عليها قانوناً مما يتعين معه رد الدفع المثارة بشأنه لعدم وجاهتها وجدديتها واعتماده وإعماله كأساس للحكم.

وحيث إن تقرير الخبرة خلص إلى أن الدراسات الأصلية للصفقة عرفت تغييرات أثناء التنفيذ بعضها مطابق لمحتوى العقد، والبعض منها غير مطابق، وأن حجمها يظل متوسطاً بالنسبة للمشروع، وتتعلق مبرراتها بتحسين وظائف بعض التجهيزات (محول فاس، محطة الأداء) أو ملائمة بعضها الآخر للإكراهات الطبيعية (المنشآت المائية 1 و 5) أو نتيجة معرفة أحسن للمعطيات الجيولوجية في نقط محددة (التجاويف التحت الأرضية) وتأثيرها وارد على السير العادي للأشغال.

وحيث إن الثابت من تقرير الخبرة القضائية أن المغارات الصلصالية والمنشآت المائية الإضافية وتأثيراتها والتي لا يمكن التنبؤ بمواقعها ولا بحجمها في غياب استطلاعات مدققة متعددة التخصص يجعل شروط تطبيق نظرية الظروف الطارئة متوافرة لكون الالتزامات الجديدة المترتبة عنها أصبحت أكثر إرهاقاً للمقاول المدينة وتنتج عنها تكاليف إضافية استثنائية قلبت موازين العقد، ولا تستوعب الأثمنة المتفق عليها، ساهمت في ارتفاعها أيضاً المضاعفات المناخية، وما ترتب عن ذلك كله من اضطراب عام للأشغال ضاعف من أثره شرط التحكم في تسريع وثيرة الأشغال.

## 2- حول طلب المستحقات والتعويضات المالية الناتجة عن الصفقة :

وحيث إن قيام الشركة المتعاقدة بتنفيذ التزاماتها بالنسبة للأشغال الطارئة موضوع الصفقة ثابت من خلال تقرير الخبرة القضائية المؤكد لتسلم المدعى عليها للأشغال المنجزة.

وحيث إن عقد الصفقة هو عقد تبادلي ملزم لجانين يقضي بتنفيذ كل من طرفيه لالتزامه مما يجعل الإدارة ملزمة بالوفاء بمستحقات المقاول المنجزة لأشغال الصفقة.

وحيث إن تقرير الخبرة بشأن تحديد المستحقات عن المضاعفات المناخية وتسريع وثيرة الأشغال اتسم بنوع من المبالغة في تقدير قيمتها مما ارتأت معه المحكمة تحديد ها تبعا لسلطتها التقديرية وتبعا للعناصر الواردة في التقرير في مبلغ 1000.000.00 درهم عن المضاعفات المناخية وعن وتسريع وثيرة الأشغال مبلغ 800.000.00 درهم.

وحيث إن التعويض الناتج عن الاضطراب العام للأشغال جاءت عناصره غير محددة وغامضة وتفتقر للدقة ويشملها ويغطيها التعويض عن المضاعفات المناخية وتسريع وثيرة الأشغال مما يتعين رفضه.

وحيث إن التعويض الذي تستحقه المقاول في إطار تطبيق نظرية الظروف الطارئة كما استقر على ذلك القضاء المقارن (قرارات مجلس الدولة الفرنسي صادرة بتاريخ 8 نونبر 1935 و 11 يونيو 1943 و 1 يوليو 1949، قراري المحكمة الإدارية العليا المصرية بتاريخ 11 ماي 1968 و 16 ماي 1987) لا يكون تعويضا كاملا، إذ تتحمل دوما جزءا من المسؤولية تمثل قيمة مساهمتها في تحمل الظرف الاستثنائي الخارجي الغير المتوقع والذي لا يمكن دفعه والذي يمثل العبء العام الذي يفرض تشطير وتوزيع مسؤوليته بين صاحبة المشروع والمقاول في إطار قواعد ومبادئ العدالة التي تفرض مبدأ التعاون العقدي وتنفيذ الالتزامات بحسن نية لضمان التوازن العقدي مع مراعاة اعتبارات المصلحة العامة وحماية المال العام.

وحيث إن المحكمة وتبعا لسلطتها التقديرية في تشطير المسؤولية وتحديد نسبة مساهمة المقاول في تغطية الخسائر الناتجة عن الظروف الطارئة، ومراعاة

لاستمرارية المقابلة في تنفيذ عقد الصفقة وتسليمها وفق الشروط والآجال المحددة، ترى تحديدها في مبلغ 25% من مبلغ المستحقات الواردة في تقرير الخبرة بعد مراعاة خصم أو طرح التعويضات السابقة، ليكون المبلغ المستحق للمقابلة هو (93.844.128.96 درهم) شامل سواء للمستحقات المباشرة أو المستحقات المالية.

وحيث إنه لا مجال للحكم بالفوائد التأخيرية في مجال تطبيق نظرية الظروف الطارئة لأن تاريخ تسليم الصفقة لم يتحدد إلا بتاريخ هذا الحكم البات في دفعات الطرفين بشأنها.

### 3- حول طلب الفوائد القانونية :

وحيث إن طلب الفوائد القانونية مؤسس مما يتعين معه الاستجابة له ابتداء من تاريخ الحكم إلى تاريخ التنفيذ.

وحيث إن طلب النفاذ المعجل غير مبرر مما يتعين رفضه.

وحيث إن صائر الدعوى يتحملة طرفيها حسب النسبة.

### المنطوق

وتطبيقا لمقتضيات القانون رقم 90-41 المحدث للمحاكم الإدارية، والمرسوم رقم 2.76.479 الصادر في 19 شوال 1396 الموافق (14 أكتوبر 1976) بتحديد شروط وأشكال إبرام صفقات الأشغال أو الأدوات أو الخدمات المبرمة لحساب الدولة، والمرسوم الملكي رقم 151.66 الصادر في 29 صفر 1386 الموافق (18 يونيو 1966) المطبق بموجبه على الإدارات العمومية للدولة دفتر الشروط الإدارية العامة.

### لهذه الأسباب

حكمت المحكمة الإدارية علينا ابتدائيا وحضوريا :

في الشكل : بقبول الطلب.

وفي الموضوع : بأداء الشركة الوطنية للطرق السيارة بالمغرب في شخص ممثله القانوني مستحقات المجموعة المدعية المتعلقة بالصفقة والبالغة في مجموعها (93.844.128.96 درهم) هكذا ثلاثة وتسعون مليون وثمانمائة وأربعة وأربعون ألف ومائة وثمانية وعشرون درهما وستة وتسعون سنتيم، والفوائد القانونية ابتداء من تاريخ الحكم مع جعل الصائر بين الطرفين بحسب النسبة ورفض باقي الطلب.

بهذا صدر الحكم في اليوم والشهر والسنة أعلاه.

كاتب الضبط

المقرر

الرئيس

# فهرس

5..... افتتاحية

## دراسات وأبحاث

المنازعات الجبائية في مرحلة الوعاء بين القضاء الشامل وقضاء الإلغاء

9..... د. ميلود بوطريكي

الوظيفة العقابية للمجالس الجهوية للحسابات ورهان الحكامة المالية  
الترابية "اختصاص التأديب المالي نموذجا"

23..... ذ. هشام الحسكة

دور القضاء الإداري في حماية المال العام - المحكمة الإدارية بالرباط  
نموذجا -

47..... ذ. عبد الحق أخو الزين

الرقابة المالية لوزارة المالية على المقاولات العمومية دراسة في القانون  
رقم 69-00

150..... اتريدي محمد

استراتيجيات مواجهة الفساد المالي والإداري

176..... نور طاهر الأقرع

التحليل المالي وتوفر المعلومات (الشفافية المالية)

190..... وضاح عبد الله

## وجهة نظر

التسيير الجماعي والمحاكم المالية

203..... مصطفى كرام

- سياسة الإعفاءات الجبائية وإصلاح صندوق المقاصة

250..... بداوي حسن

## المرصد التشريعي

263..... مذكرة تقديمية لمشروع قانون يتعلق بالشراكة بين القطاعين العام والخاص

284..... مذكرة تقديمية لمشروع إصلاح القانون التنظيمي لقانون المالية

## اجتهادات قضائية

### ذات صلة بحماية المال العام

1690 : المحكمة الإدارية بالرباط قسم القضاء الشامل حكم رقم :  
325..... بتاريخ : 2012/5/3 ملف رقم : 2010/13/29

4400 : المحكمة الإدارية بالرباط قسم القضاء الشامل حكم رقم :  
331..... بتاريخ : 2012/11/29 ملف رقم : 2012/13/44

1214 : المحكمة الإدارية بالرباط قسم القضاء الشامل حكم رقم :  
334..... بتاريخ : 2012/4/5 ملف رقم : 2011/13/65

2543 : المحكمة الإدارية بالرباط قسم القضاء الشامل حكم رقم :  
340..... بتاريخ : 2012/6/21 ملف رقم : 2010/13/121

4294 : المحكمة الإدارية بالرباط قسم القضاء الشامل حكم رقم :  
349..... بتاريخ : 2012/11/22 ملف رقم : 2012/5/160

1213 : المحكمة الإدارية بالرباط قسم القضاء الشامل حكم رقم :  
353..... بتاريخ : 2012/4/5 ملف رقم : 2009/13/654

874 : المحكمة الإدارية بالرباط قسم القضاء الشامل حكم رقم :  
362..... بتاريخ : 2013/3/7 ملف رقم : 2012/7/671

1700 : المحكمة الإدارية بالرباط قسم القضاء الشامل حكم رقم :  
370..... بتاريخ : 2012/5/9 ملف رقم : 2009/13/806

المحكمة الإدارية بالرباط قسم القضاء الشامل حكم رقم : بتاريخ :  
379..... 2012/9/27 ملف رقم : 2006/828