



المرتكزات الدستورية والقانونية للرقابة العليا

على المال العام بالمغرب

الحسن غنام، طالب بسلوك الدكتوراه

مختبر القانون العام والعلوم السياسية

كلية العلوم القانونية والاجتماعية والاقتصادية

جامعة محمد الخامس أكادال بالرباط

المملكة المغربية

مقدمة:

يعتبر المال العام الأداة التي تسمح بترجمة الخطط والأهداف والبرامج إلى وقائع ملموسة من طرف الإدارة، وانطلاقا من كون المال العام وعلى مر العصور كان معرضا للنهب والاختلاس وإن اختلف الشكل والأسلوب، ظهرت إشكالية الرقابة على المال العام بهدف الحفاظ عليه، حيث تشكل الرقابة العليا على الأموال العمومية في كل المجتمعات الديمقراطية أحد الركائز الأساسية التي يقام عليها صرح الحكامة الجيدة¹ للشأن العام، في كل تجلياتها الإدارية والاقتصادية والمالية والقضائية والثقافية والمؤسسية. أما المقصود بالمال العام الذي يتناوله هذا البحث، هو جميع الأموال الخاضعة للرقابة من قبل المجلس الأعلى للحسابات بشقيها الرقابة القضائية والرقابة الإدارية.

وتشكل الحكامة الجيدة الإيديولوجية السائدة اليوم في مجالي التدبير، العام والخاص، بحيث يمكن اعتبارها عاملا جوهريا في إصلاح الدولة والمجتمع، وأداة مهمة لترشيد تدبير الموارد المالية والبشرية، بل مدخلا أساسيا لتحقيق التنمية. وبغض النظر عن تعدد تعريفات الحكامة وتنوع معاييرها واختلاف مقترحات دراستها، فقد ركزت جل الدراسات على ستة معايير للحكامة أو الحكم الصالح؛ وتتمثل هذه المعايير في المحاسبة والمساءلة، والاستقرار السياسي، وفعالية الحكومة، ونوعية تنظيم الاقتصاد، وحكم القانون، والتحكم في الفساد². ويظهر من خلال عرض هذه العناصر أن الرقابة تشكل عنصرا أساسيا في مفهوم الحكامة خاصة فيما يتعلق بالمساءلة والمحاسبة، وكذا تقييم فعالية أداء الإدارة العمومية. من هنا، يبدو موضوع الرقابة التي يمارسها المجلس الأعلى للحسابات ودورها في حماية المال العام مهما وحاسما، في ظل التحولات العميقة التي يعرفها المجتمع المغربي، إذ أضحت إشكالية المراقبة على اختلاف مستوياتها الإشكالية المحورية والأكثر تداولاً في مختلف النقاشات والخطابات السياسية والاجتماعية والاقتصادية.

ويجبل مصطلح الرقابة في اللغة العربية على المحافظة والحراسة والانتظار، إذ الرقيب يعني الحافظ والمتنظر والحارس، أما الرقابة في العلوم الشرعية فتجد أساسها في العديد من الآيات القرآنية الكريمة، قال الله تعالى في محكم كتابه: "وكان الله على كل شيء رقيبا"³، وقوله تعالى:

¹ - Awatif Laghrissi : La notion de « gouvernance » et celle de « Bonne gouvernance » vont apparaitre dans les années 1990 en réponse à la crise de l'action publique pour signifier le remodelage ou la « réinvention de la gestion publique » et afin de faire face aux défis de la globalisation. Cette crise serait liée aux difficultés croissantes qui éprouve l'Etat à remplir « remplir ses missions de cohésion sociale, économique et de sécurité » et à proposer des projets mobilisateurs et créateurs de sens ». gouvernance au Maroc, Imprimerie ELwataniya, Marrakech 2010, p 12.

² محمد سكلي: "التدبير المالي العمومي ومتطلبات الحكامة المالية"، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة محمد الخامس، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، أكادال- الرباط، 2012، ص 444.

³ - المصحف الشريف، سورة الأحزاب، الآية 52.



"إن الله كان عليكم رقيبا"⁴، أما بالنسبة للتعريف العلمي للرقابة في الفقه المالي المعاصر، فيتميز بالتعدد والاختلاف. وفي هذا الإطار، يمكن التمييز بين ثلاث اتجاهات رئيسية: يركز الاتجاه الأول على الجانب الوظيفي من خلال التركيز على الأهداف التي تسعى الرقابة إلى تحقيقها. في حين اهتم الاتجاه الثاني بالرقابة من حيث كونها إجراءات مسطرية، إذ يتم التركيز على الجانب الإجرائي وعلى الخطوات التي يجب سلكها للقيام بعملية الرقابة. أما الاتجاه الثالث فيهتم بالأجهزة التي تضطلع بالرقابة وتتولى المراجعة والفحص والمتابعة، وكذا جمع المعلومات وتحليل النتائج.

وعلى هذا المستوى، فالرقابة حسب الاتجاه الفقهي الثالث تتمثل في الإشراف والفحص والمتابعة من جانب سلطة أعلى، خول لها القانون هذا الحق للتعرف على كيفية سير العمل داخل المنظمة وللتأكد من حسن استخدام الأموال العمومية في الأغراض المخصصة لها، ومن أن الموارد تحصل طبقا للقوانين واللوائح والتعليمات المعمول بها. كما تسعى هذه المراقبة إلى التأكد من مدى تحقيق المشروع لأهدافه بكفاءة، وذلك بغرض المحافظة على الأموال العامة والتأكد من سلامة تحديد نتائج الأعمال والمراكز المالية وتحسين الأداء والكشف عن المخالفات والانحرافات، وبحث الأسباب التي أدت إلى حدوثها واقتراح وسائل علاجها، لتفادي تكرارها مستقبلا سواء تعلق الأمر بوحدة الخدمات أم الأعمال.

وعلى الرغم من اختلاف وتعدد التعريفات الفقهية والعلمية للمراقبة على الأموال العمومية، فهذا لم يمنع من حصول شبه إجماع على مستوى الهدف من المراقبة المتمثل في المحافظة على الأموال العمومية. ويتفرع هذا الهدف العام هو الآخر إلى هدفين اثنين رئيسيين هما: التحقق من أن الموارد العمومية قد تم تحصيلها وفقا للقوانين واللوائح والقواعد المعمول بها، والكشف عن أي مخالفة أو تقصير بهذا المجال. أضف إلى ذلك التحقق من أن الإنفاق تم وفقا لما هو مقرر له، والتأكد من حسن استخدام الأموال العمومية في الأغراض المخصصة لها دون إسراف أو انحراف، والكشف عما يقع في هذا الصدد من مخالفات.

وبالانتقال إلى مصطلح الرقابة على المال العام، كما هو الشأن بالنسبة للمفاهيم اللغوية والعلمية للمراقبة فإن هذا المفهوم لا ينطوي هو الآخر على دلالة موحدة، على كل من المستوى الفقهي ومستوى التعريفات التي قدمتها بشأنه المنظمات الرقابية المتخصصة. وبهذا الصدد، فقد عرف المؤتمر العربي الأول للأجهزة العليا للرقابة المالية هذه الأخيرة باعتبار أنها "منهج علمي 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". فيمكن القول بأن المراقبة القضائية على المال العام هي تلك المراقبة اللاحقة التي تمارس من طرف أجهزة قضائية مستقلة، متخصصة في المادة المالية والمحاسبية الخاصة بالأجهزة العمومية. ويشكل المجلس الأعلى للحسابات الجهاز المركزي للرقابة القضائية على الأموال العمومية بالمغرب.

عرفت الرقابة على المال العام في المغرب تطورا تدريجيا سواء بالنسبة للأجهزة المكلفة بها، أم بالنسبة لطبيعة الصلاحيات المسندة لهذه الأجهزة على مستوى مختلف مجالات تدخلها. من هنا، فقد توفر المغرب منذ القديم على أجهزة مختلفة لمراقبة الأموال العمومية، ذلك بأن نظام المراقبة المالية - بصفة عامة - في المغرب قد عرف تطورا ملحوظا، فبالإضافة إلى وجود ولاية الحسبة وولاية المظالم اللتين ظلتا تستمدان أحكامهما من الشريعة الإسلامية، فقد تحكم الأمناء إلى حد كبير في مراقبة الأموال العمومية. غير أن هذه الفترة السابقة على بداية القرن التاسع عشر تميزت بتوجه تقليدي في التدبير المالي على المستويين العمومي والمحلي، فهذا التوجه ببساطته التقليدية وحدوده الذاتية والموضوعية، لم يساعد على ضبط وتحديث النظام المالي.

استمرت "مؤسسة الأمناء" بالمغرب فترة طويلة، نظرا لأهمية دورها وتأثيره في المجال الرقابي التقليدي، إذ شكلت تنظيمًا إداريًا ومالياً مميزًا وظيفته الأساس جمع الأموال اللازمة لسير مرافق الدولة وصرفها تحت إشراف أمين الأمناء الذي كان معروفًا "بالأمين الكبير".

⁴ - المصحف الشريف، سورة النساء، الآية 1.



غير أنه رغم أهمية جهاز الأمناء كتنظيم مالي داخل نظام مخزني تقليدي مهمته جمع الأموال والعمل على حسن صرفها ومراقبتها، فإننا نلمس غياب رقابة قضائية بالمعنى العصري، أي جهاز قضائي مستقل عن الإدارة، الشيء الذي سيختفي في مرحلة الحماية ومرحلة الاستقلال حيث ستظهر الإرهاسات الأولى للرقابة القضائية.

وفي إطار التغييرات التي أحدثتها سلطات الحماية للنظام الإداري المغربي، تم إلغاء مؤسسة الأمناء وتعويضها بتقنيات المراقبة العصرية بشكلها المعروف آنذاك في فرنسا، وذلك من خلال تبني فكرة الميزانية العامة وإحداث خزينة عمومية، حيث تم ابتداء من سنة 1912 إحداث المديرية العامة للمالية، كما تم إحداث مراقبة الالتزام بنفقات الدولة⁵ كمراقبة سابقة لمواجهة بعض الخروقات المالية التي بدأت في الظهور، وعمدت السلطات الفرنسية إلى ربط هذه الآليات بمركز القرار في فرنسا عندما أخضعت جميع المعاملات والحسابات المالية المغربية لرقابة محكمة الحسابات الفرنسية، والتي كان مجال اختصاصها محددًا في السقف المالي الذي يتجاوز 250 000 فرنك فرنسي، أما الحسابات التي لا تتجاوز هذا المبلغ فكانت تخضع لاختصاص اللجنة المحلية المغربية للحسابات⁶، باعتبارها أول لجنة أحدثت لممارسة الرقابة المالية، وقد كانت اختصاصاتها جد محدودة ومحلية في آن واحد، غير أنها لم تكن فعالة لضعف عدد الحسابات الخاضعة لرقابتها، وانعدام صفة القضاة لدى موظفيها، مما جعل رقابتها تكتسي طابعًا إداريًا وليس قضائيًا نظرًا لتبعية الموظفين إداريين. وهكذا ستشكل فترة الحماية حدثًا تاريخيًا له أهمية جد خاصة بالنسبة للجانب المالي لاعتبارين:

أولهما، أن هذا الحدث شكل مناسبة لتحديث وعصرنة النظام المالي المغربي على المستويين العمومي والمحلي، ووضع اللبنة الأولى للرقابة على المال العام.

وثانيهما، أن إرث الحماية في هذا الجانب سيكون له في مرحلة لاحقة تأثير عميق في تأسيس تنظيمات مالية، أبرزها اللجنة الوطنية للحسابات وفيما بعد جهاز المجلس الأعلى للحسابات على عهد الاستقلال.

ومباشرة بعد حصول المغرب على استقلاله تم حل محكمة الحسابات الفرنسية، ليعرف هذا المجال بعد ذلك فراغًا قانونيًا وتنظيميًا لاستحالة استمرار خضوع مالية البلاد لرقابة الهيئات العليا الفرنسية لما في ذلك من مس بالسيادة الوطنية. وسعيًا من المغرب إلى تكريس استقلاله الاقتصادي والمالي، بادر إلى تأسيس وزارة الاقتصاد الوطني والمالية بمقتضى ظهير يناير 1956 على غرار المديرية العامة للمالية المؤسسة على عهد الحماية، كما تم في مرحلة ثانية إنشاء جهاز مركزي للرقابة تجسد في "اللجنة الوطنية للحسابات"⁷ المحدث بظهير 14 أبريل 1960، والتي أناط بها المشرع مهمة إجراء الرقابة على حسابات المحاسبين العموميين فيما يتعلق بالنفقات العمومية. وقد كانت هذه اللجنة بمثابة جهاز عالي للمراقبة والمحاسبة، وقد عهد إليها تصفية حسابات المحاسبين العموميين التابعة للدولة والجماعات المحلية والمؤسسات العمومية. كما أن اللجنة لم تكن ذات طابع قضائي خالص وإنما كانت تابعة لوزارة المالية، حيث كانت تتشكل من مفتشين للمالية معينين من قبل وزير المالية وكتاب دائم معين من قبل هذا الأخير ومختص بالشؤون الإدارية، والرئيس وحده هو الذي كان يتمتع بالاستقلالية حيث كان يتم تعيينه بظهير وباقتراح من وزير العدل.

وقد فشلت اللجنة المذكورة في تحقيق الأهداف التي أسست من أجلها بفعل عدة عوامل تشريعية وتنظيمية وبشرية، وكنيجة لضغوط البنك الدولي والمنظمات والهيئات المتخصصة الدولية منها والإقليمية، في منتصف السبعينات حيث كانت تؤكد على ضرورة ترشيد التسيير

⁵ - Dahir 20 décembre 1921, instituant le contrôle des engagements de dépenses CED

⁶ - Dahir 20 juillet 1932, instituant la commission locale marocaine des comptes, BO n°1040 du 30 septembre 1932.

⁷ - Dahir n°1-59-270 du 14 avril 1960 portant création de la commission nationale des comptes, BO N°3490.



الإداري والمالي بالمغرب، من جهة والتزام الدولة المغربية بمسلسل ديمقراطية المؤسسات الوطنية من جهة ثانية، تم إحداث المجلس الأعلى للحسابات بموجب قانون رقم 12.79⁸ كهيئة قضائية مستقلة تتجاوز نواقص اللجنة الوطنية للحسابات سنة 1979.

لقد كانت الاستقلالية هي الهاجس الأساسي عند تأسيس المجلس الأعلى للحسابات، فكانت هذه الهيئة مكلفة بالرقابة العليا على تنفيذ قوانين المالية وكذا المعاقبة على المخالفات التي تمس تنفيذ عمليات صرف وقبض الأموال العامة، وكذا مراقبة أداء الأجهزة الخاضعة لرقابتها مراقبة غير قضائية (إدارية)، وقد منح القانون رقم 12.79 المؤسس للمجلس الأعلى للحسابات لأعضاء المجلس صفة قضاة معينين بظهير ملكي ويخضعون لسلطة الملك، وبخصوص البناء التنظيمي للمجلس فقد اتسم بالبنية الجماعية، وبوجود نيابة عامة يشرف عليها الوكيل العام للملك.

لقد واجه المجلس الأعلى للحسابات ومنذ السنوات الأولى لبداية اشتغاله عدة عقبات؛ حيث لم تبدأ دواليب القضاء المالي تتحرك وتشغل وتصدر أولى قراراتها القضائية إلا ابتداء من سنة 1988، بالإضافة إلى معوقات أخرى تتعلق بمدى استقلالية المجلس عن السلطات العامة والمؤسسات الإدارية، ومعوقات على مستوى علاقته مع المحيط الخارجي...

كما اعترضت هذه الصعوبات أيضا، رقابة المجلس على الجماعات الترابية نظرا للإكراهات سالفة الذكر، وخاصة ثقل المهام المنوطة به، حيث يمارس المجلس اختصاصات قضائية وأخرى إدارية، تشمل أيضا الجماعات الترابية الخاضعة لرقابته باعتباره جهازا عاما، وما يؤكد ذلك عدم صدور أي أحكام اتجاه المخالفات التي تزخر بها الجماعات الترابية إلى حدود سنة 1996. أضف إلى ذلك عدم رقابة المجلس الأعلى للحسابات على تسيير هذه المؤسسات والمجموعات التابعة لها، مما حال دون تفعيل هذه الأجهزة للامركزية الجهوية.

كما تجدر الإشارة كذلك إلى غياب التنصيب الدستوري على هذه المؤسسة طيلة الفترة الممتدة منذ إنشاء المجلس إلى غاية سنة 1996، حيث أن الدساتير المغربية لسنوات 1962 _ 1970 _ 1972 _ 1992 لم تنص أبدا على إنشاء هيئة عليا للرقابة المالية. كل هذا ساهم في تهميش دور مؤسسة المجلس الأعلى للحسابات، الأمر الذي دعا إلى ضرورة إعادة النظر في هذه المؤسسة وتحسين أوضاعها لتجاوز الوضع السابق الناتج بالأساس عن غياب الضمانة الدستورية، وقد تم طرح هذه الإشكالات رسميا خلال اجتماع عربي، خصص لموضوع مشكلات الرقابة في الدول المنضمة لمنظمة العربوساي وذلك من خلال الدعوة إلى إعطاء المجلس الأعلى للحسابات الصبغة الدستورية بتحديد مهامه في إطار القانون الأسمى للمملكة.

مباشرة بعد المراجعة الدستورية لسنة 1996، بدأ المغرب في إنجاز مسلسل إصلاحي فعلي ومتدرج الخطوات لمنظومته الرقابية الشاملة وعلى رأسها المجلس الأعلى للحسابات، وذلك بالنص رسميا على دستريته. وقد شملت هذه المرحلة أهم التعديلات والمستجدات التي جاء بها دستور 1996، بدءا بالارتقاء بالمجلس إلى مصاف الهيئات الدستورية والتنصيب على إحداث مجالس جهوية للحسابات تمارس مهامها على المستوى المحلي، في إطار تدعيم سياسة لامركزية تدبير الشأن العام وفق حكمة جيدة ورشيدة. وعلى مدى السنوات الموالية لدستور 1996 تعاقبت الجهود والإجراءات العملية قانونيا وتنظيميا وإداريا حتى خرجت إلى الوجود مدونة شاملة وجديدة للمحاكم المالية (99-62)⁹، دخلت حيز التنفيذ ابتداء من سنة 2003 باستثناء الكتاب الثاني المتعلق بالمجالس الجهوية للحسابات، الذي دخل حيز التنفيذ ابتداء من سنة 2004، وذلك بعد أن صدر مرسوم تحديد مقر المجالس الجهوية في بداية سنة 2003¹⁰.

لقد أخذت الرقابة العليا على المال العام حيزا كبيرا في تشريعات الكثير من الدول وقوانينها وخاصة التشريع الأسمى، حيث نصت الهيئات الدولية والإقليمية للرقابة العليا على ضرورة النص دستوريا على هيئات الرقابة العليا على المال العام. كما أكد على ذلك مثلا إعلان "ليما سنة

⁸ - ظهير شريف رقم 1-79-175 في تاريخ 22 شوال 1399 (14 شتنبر 1979) يتضمن الأمر بتنفيذ القانون رقم 12-79 المتعلق بالمجلس الأعلى للحسابات.

⁹ - ظهير شريف رقم 1-02-124 صادر في فاتح ربيع الآخر 1423 (13 يونيو 2002) بتنفيذ القانون رقم 62-99 المتعلق بمدونة المحاكم المالية.

¹⁰ - Décret n° 2-02-701 du 26 Kaâda 1423 (29 janvier 2003) fixant le nombre des cours régionales des comptes, leur désignation, leur siège et leur ressort territorial.



1997، ومنظمة "الأرابوساي" التي خرجت بمجموعة من التوصيات في كل مؤتمراتها تدعو إلى ضرورة التنصيب الدستوري على مؤسسات الرقابة العليا.

أما فيما يخص الرقابة العليا بالمغرب، فإنه منذ دستور سنة 1996، حيث حرص المغرب - على غرار البلدان المتقدمة- على أن يضفي على المجلس الأعلى للحسابات صبغة مؤسسة دستورية، تقوم بدور المساهمة في ترشيد تدبير الأموال العامة وممارسة مهامها على أكمل وجه كجهاز أعلى للرقابة والمحاسبة مستقل عن كل من السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية. غير أن النص الدستوري على أجهزة الرقابة العليا على الأموال العمومية، وإن كان مكسبا مهما إلا أنه يبقى غير كاف إذا لم يدعم بإصلاحات بنوية وهيكلية لأجهزة الرقابة العليا بالمغرب. واستنادا إلى اعتبار الحكامة الرشيدة ومبدأ ربط المسؤولية بالمحاسبة من المقومات الأساسية لدستور 2011، ولاسيما في بابه العاشر، والتعديلات التي أجريت على قانون رقم 99-62 بموجب قانون رقم 16-55 بمثابة مدونة المحاكم المالية وما حمله من مقتضيات تواكب تلك المنصوص عليها في هذا الدستور الذي أحدث بالفعل ما يشبه الثورة القانونية المؤسساتية الهادئة في منظومة الرقابة والمحاسبة عموما وموقع المجلس الأعلى للحسابات خصوصا، التي تزواج بين طابعها الفني وطابعها السياسي المؤسساتي.

خصص دستور 2011 بابه العاشر للحديث عن المجلس الأعلى للحسابات باعتباره الهيئة العليا لمراقبة المالية العمومية بالمملكة¹¹، وأناط به مهمة تعزيز آليات الحكامة الجيدة، وتخليق الحياة العامة، ومحاربة الفساد، بإحداث منظومة مؤسسية وطنية منسجمة ومتناسقة في هذا الشأن، وذلك من خلال تعزيز دور المجلس الأعلى للحسابات في الرقابة على المال العام، وفي ترسيخ مبادئ الشفافية والمسؤولية والمحاسبة، وعدم الإفلات من العقاب¹².

وعلاوة على ذلك، يتجلى الرهان على المجلس الأعلى للحسابات في كون رقابته على الأموال العمومية تهدف إلى عقلنة تدبير المالية العمومية، وترشيد إنفاقها، وتأهيل طرق ومناهج التدبير العمومي، من خلال تعزيز شفافية الفعل العمومي وكذا تعزيز الرقابة الديمقراطية عليه وتحسين جودة العمل العمومي، ومردوديته ونتائجه، وبالتالي تحقيق حكامه التدبير العمومي.

وبناء على ذلك، يتجلى دور المجلس الأعلى للحسابات في دعم التدبير الجيد من خلال مساعدة الإدارات العمومية على تحسين أدائها، فضلا عن إمكانية مساهمته في تحقيق الشفافية المالية، ومقاومة الفساد المالي¹³، وتعزيز شرعية مؤسسات الدولة، والمساعدة على الاستخدام الفعال للموارد العمومية¹⁴.

تتمحور الإشكالية الأساسية في مناقشة هذا الموضوع حول مدى تنزيل المجلس الأعلى للحسابات لمقتضيات دستور 2011 وتعزيز مركزه كجهاز أعلى للرقابة يهدف لحماية المال العام وتكريس مبادئ الحكامة والشفافية وربط المسؤولية بالمحاسبة في تدبير وإنفاق المال العام بالمغرب.

إذا ما قمنا بتفكيك وتحليل الإشكالية محور البحث فسنجدها شاملة وجامعة لمجموعة من التساؤلات والإشكالات الفرعية المرتبطة بينها سواء من حيث البنية أو من حيث المضمون ونوردها كالتالي:

✓ ما هو الإطار القانوني الذي ينظم تشكيل واختصاصات المجلس الأعلى للحسابات؟ وما هي الضمانات التي يوفرها القضاء المالي بالمغرب؟

11 - الدستور المغربي لسنة 2011 الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 91-11-1 بتاريخ 29 يوليوز 2001.

12 - الخطاب السامي لصاحب الجلالة محمد السادس ملك المغرب الذي وجهه إلى الأمة بشأن دستور 2011 في 9 مارس من نفس السنة.

13 - تعرف منظمة الشفافية الدولية الفساد بأنه : إساءة استعمال الوظيفة العامة للكسب الخاص ، فالفساد يحدث عادة عندما يقوم موظف بقبول أو طلب أو ابتزاز رشوة لتسهيل عقد أو إجراء طرح لمنافسة عامة ، كما يتم عندما يعرض وكلاء أو وسطاء لشركات أو أعمال خاصة بتقديم رشوى للاستفادة من سياسات أو إجراءات عامة للتغلب على المنافسين وتحقيق أرباح خارج إطار القوانين الجاري بها العمل، كما يمكن للفساد أن يحصل عن طريق استغلال الوظيفة العامة دون اللجوء إلى الرشوة وذلك بتعيين الأقارب أو سرقة أموال الدولة مباشرة.

14 - أحمد حاسون، المجلس الأعلى للحسابات، الرهانات والحدود والممكنات، مقال منشور بمجلة وجهة نظر، العدد 58، خريف 2013، ص 50.



- ✓ إلى أي حد نجح المجلس الأعلى للحسابات في تحقيق مهامه وأهدافه؟ وما هي مساهماته في الرقابة الفعلية لحماية المال العام؟
- ✓ ما هي المشاكل والعراقيل التي تعترض المجلس الأعلى للحسابات أثناء ممارسته لمهامه؟ وهل استطاعت المقاربة الزجرية في موضوع المال العام تأدية دورها؟
- ✓ كيف نفسر استمرار وتنامي ظاهرة الاعتداء على المال العام في ظل المقاربات القانونية والمؤسسية للمجلس الأعلى للحسابات بعد دستور 2011؟ وهل يمكن الحديث عن استقلالية حقيقية لهذه المؤسسة؟
- وستتم الإجابة عن هذه التساؤلات حول المرتکزات الدستورية والقانونية لدور المجلس الأعلى للحسابات في حماية المال العام بالمغرب وخاصة وفق مقتضيات دستور 2011، من خلال المطالبين الآتين:
- المطلب الأول: النص الدستوري لـ 2011 ومدونة المحاكم المالية أية علاقة؟**
- المطلب الثاني: الأسس القانونية لاشتغال المجلس والنظام الأساسي لقضاته**



المطلب الأول: النص الدستوري لـ 2011 ومدونة المحاكم المالية أية علاقة؟

إن سيرورة العلاقة بين الوثيقة الدستورية ومدونة المحاكم المالية بالمغرب ليست وليدة اليوم بل ترجع إلى سنة 1996، عندما تم الارتقاء بالمجلس الأعلى للحسابات إلى مصاف المؤسسات الدستورية¹⁵ إثر المراجعة الدستورية التي عرفتها نفس السنة، وتبعاً لذلك فقد فرضت دسترة المجلس إصلاح الإطار القانوني المنظم لكيفية اشتغاله من خلال صدور القانون رقم 99-62 المتعلق بمدونة المحاكم المالية بمقتضى ظهير 13 يونيو 2002. أما بعد صدور دستور 2011 فأصبحنا أمام إشكالية مسايرة مقتضيات مدونة المحاكم المالية للمستجدات الدستورية الواردة في الباب العاشر من الدستور، فكيف سيتعاطى المشرع المالي مع ضرورة تحيين مواد المدونة ومدى تحقيق التعديلات الواردة على هذه النصوص للتكامل المنشود بين النص الدستوري ومدونة المحاكم المالية؟

الفقرة الأولى: تحليل لأهم مستجدات الباب العاشر من دستور 2011

من خلال قراءتنا لاختصاصات المجلس الأعلى للحسابات الواردة في الوثيقة الدستورية لسنة 2011، نجد أن هذه الأخيرة قد عززت من مكانة المجلس ومنحه الاستقلالية، واختصاصات جديدة لم يكن منصوص عليها في الدستور السابق حسب مقتضيات الفصول من 147 إلى 150 من الدستور وهي على النحو التالي¹⁶:

✓ تدعيم وحماية مبادئ وقيم الحكامة الرشيدة والشفافية والمساءلة، حيث إن الشفافية والمساءلة هي أدوات تضمن القطع مع ثقافة التسلسل والاحتكار والارتجال والعشوائية والإفلات من العقاب¹⁷.

✓ مراقبة وتبعية التصريح بالملكيات وتدقيق حسابات الأحزاب السياسية، وفحص النفقات المتعلقة بالعمليات الانتخابية، وهذا اختصاص حصري للمجلس الأعلى للحسابات فيما يخص مراقبة وتبعية التصريح بالملكيات، وتدقيق حسابات الأحزاب السياسية، وفحص نفقات العمليات الانتخابية الممولة بأموال الدعم العمومية.

فلئن كان هذا الاختصاص منصوصاً عليه في قوانين أخرى خاصة غير مدونة المحاكم المالية، فإن الدستور الجديد لم يكن تحصيل حاصل بتكريسه الطابع الحصري والعالم لاختصاص المجلس الأعلى للحسابات، وهكذا فإن التصريح بالملكيات أمام المجلس أصبح يشمل أيضاً ثروات القضاة بما فيهم قضاة المحاكم المالية، أمام غرفة التصريح بالملكيات بالمجلس الأعلى للحسابات وإلى نظيراتها بالمجالس الجهوية للحسابات.

✓ مساعدة البرلمان في المجالات المتعلقة بمراقبة المالية العامة، ويوجب عن الأسئلة والاستشارات المرتبطة بوظائف البرلمان في التشريع والمراقبة والتقييم المتعلقة بالمالية العامة، وهذا النص له دلالات جوهرية من شأنها أن تشكل نقلة نوعية حقيقية لنظام الرقابة والمحاسبة على المال العام فهو يؤسس لمد جسور العلاقة التفاعلية التي يجب أن تسود وتترسخ بين المؤسساتين الأهم في مجال الرقابة والمحاسبة: البرلمان والمجلس الأعلى للحسابات، وينقل إيقاع العلاقة وعمقها من مستوى محدود إلى آخر متفاعل¹⁸.

كما أن الدستور أقام جسراً متواصلاً ومنهجياً طوال السنة مع البرلمان، وهذا هو الجديد المهم، إذ سيكون بإمكان البرلمان كما هو الشأن في التجارب المتقدمة الاستناد إلى تنويرات ومعلومات وتقارير المجلس من أجل الرفع من جودة عمله التشريعي من جهة وعمله الرقابي والتقييمي من جهة أخرى¹⁹.

15 - دستور 1996 الصادر بمقتضى الظهير الشريف رقم 157-96-1 في 7 أكتوبر 1996.

16 - الباب العاشر من دستور 2011.

17 - محمد سكلي: "التدبير المالي العمومي ومتطلبات الحكامة المالية"، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة محمد الخامس، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، أكادال- الرباط، 2012، ص 444.

18 - محمد سكلي، "التدبير المالي العمومي ومتطلبات الحكامة المالية"، مرجع سابق، ص 446.

19 - محمد براو، الوسيط في شرح مدونة المحاكم المالية، الكتب الثلاث، مرجع سابق، ص 45.



✓ مساعدة الهيئات القضائية²⁰، إذ تهدف هذه المساعدة إلى ربط البعد القضائي بالبعد السياسي (البرلمان)، والبعد المالي والتأديبي (المجلس الأعلى للحسابات)، وذلك بهدف تحريك المتابعة القضائية وتفعيل العلاقة التواصلية بين الرقابة والقضاء، مما يعني أن تعديل مدونة المحاكم المالية يجب أن ينصب على طبيعة وآليات وحدود المساعدة التي ينبغي للمجلس أن يقدمها للقضاء، هذه المساعدة التي ينبغي أن تكون متبادلة.

✓ نشر التقارير الخاصة والمقررات القضائية، حيث نصت الفقرة الرابعة من الفصل 148 من الدستور، على أن جميع الأعمال بما فيها التقارير الخاصة أي التقارير التي كانت تنجز بصدد مرفق من المرافق، الآن أصبح المجلس ملزماً بنشرها بمجرد انتهاء المسطرة. إضافة إلى التقارير الأخرى الخاصة بالأحزاب السياسية والانتخابات التشريعية والجماعية والتصريح بالامتلاكات مما عزز مبدأ الشفافية في تدبير الشأن العام، بالرغم من كون مدونة المحاكم المالية كانت تجيز صراحة نشر الأحكام وتنص على اختصاص هيئة الغرف المجتمعة في المصادقة على الأحكام المقرر نشرها.

✓ يرفع تقريراً سنوياً، للمؤسسة الملكية يتضمن بياناً عن جميع أعماله، ويوجهه أيضاً إلى رئيس الحكومة، وإلى رئيسي مجلسي البرلمان وينشر بالجريدة الرسمية²¹. والجدير بالذكر هنا أن إبلاغ رئيس الحكومة صاحب السلطة على الإدارة العمومية بموجب الدستور الجديد ليستخلص العواقب إزاء فريقه الحكومي بصدد الملاحظات والتوصيات التي تهم كل واحد منهم بما في ذلك المذكرات الاستعجالية الموجهة إلى رئيس الحكومة ووزير المالية، ثم إلى رئيسي غرفتي البرلمان وهذا أمر جديد ومتناسق مع الهندسة المؤسساتية الجديدة لنظام الرقابة والمحاسبة التي قربت المسافة بين المجلس والبرلمان.

✓ يقدم الرئيس الأول للمجلس عرضاً عن أعمال المجلس الأعلى للحسابات أمام البرلمان، ويكون متبوعاً بمناقشته²². طبقاً لمنطوق الفقرة الأخيرة من الفصل 148، ويعد هذا النص من أهم المستجدات التي جاء بها الدستور الجديد²³ في مجال الرقابة المالية، فالرئيس الأول للمجلس الأعلى للحسابات يقدم شخصياً عرضاً حول مجموع أعمال المجلس (يبين من خلاله طريقة اشتغاله وكيفية الوصول إلى نتائج) إلى نواب الأمة بحيث يكون متبوعاً بمناقشة تكريساً لمبدأ شفافية المجلس وخضوعه للمتابعة والمراقبة والمساءلة من قبل ممثلي الأمة.

✓ المعاقبة عند الاقتضاء، عن كل إخلال بالقواعد السارية على العمليات المذكورة كما ورد النص عليها في الفصل 147، وهكذا يكون الدستور قد كرس دستورية الوظيفة العقابية للمجلس الأعلى للحسابات بعدما كان الدستور السابق لا ينص على هذه الوظيفة بينما نص عليها قانون المحاكم المالية، وتضمن تفاصيل الوظيفة العقابية لهذا المجلس.

الفقرة الثانية: مدونة المحاكم المالية ومطلب التحيين؟

تبقى ملائمة قانون المحاكم المالية²⁴ والقوانين الأخرى المتعلقة بها مع مقتضيات الدستور الجديد أمراً ضرورياً لتنزيل المقتضيات الدستورية على أرض الواقع وإرساء حكامه مالية جيدة، من خلال التقارير التي تنشرها هذه المحاكم المعاقبة عند الاقتضاء عن التجاوزات المالية.

إن الغاية من تأسيس المحاكم المالية كما ورد النص عليها، هو ممارسة الرقابة العليا على تدبير موارد الدولة ونفقاتها المالية وحسن إدارتها. ولما كان الاستخدام الفعال للأموال العامة أحد الأولويات الرئيسية لتحقيق التنمية، كان وجود مثل هذه الهيئات شيئاً ضرورياً بالنظر للدور الذي تضطلع به في مجال تخليق الحياة العامة وعقلنة التدبير العمومي وترسيخ مبادئ الترشيد المالي.

²⁰ - الفصل 148 من دستور المملكة المغربية 2011.

²¹ - محمد سكلي، "التدبير المالي العمومي ومتطلبات الحكامة المالية، مرجع سابق، ص 448.

²² - أنظر عرض الرئيس الأول للمجلس الأعلى للحسابات حول أعمال المحاكم المالية أمام البرلمان، منشور على البوابة الإلكترونية للمجلس الأعلى للحسابات بتاريخ 4 ماي 2016.

²³ - المقصود هنا دستور 2011.

²⁴ - قانون رقم 99-62 المتعلق بمدونة المحاكم المالية سنة 2002.



وعلى هذا الأساس تعتبر المحاكم المالية هيئات عليا للرقابة على المال العام، تناط بها مهام مراقبة تنفيذ الميزانية العامة وميزانيات الجماعات الترابية بمراحلها المختلفة وأجهزتها المتعددة، وتمثل بالنظر للمقتضيات الواردة في القانون المنظم لها "محاكم مالية"، تناط بها ممارسة اختصاصات رقابية قضائية وإدارية حسب مجالات تدخلها²⁵.

وحاليا مع توسيع مجال عمل ودور ومهام المجلس الأعلى للحسابات من قبل النص الدستوري نفسه، فإن الحاجة أصبحت ملحة لمراجعة شاملة للإطار القانوني للمحاكم المالية حتى تتمكن من مراقبة تدبير السياسات العمومية والاستراتيجيات القطاعية ومحاربة الجرائم المالية ووقف نزيف المالية العمومية.

فحصر المراقبة على تنفيذ الميزانية، كما كان في الدستور السابق، يجعل الرقابة العليا شكلية وغير ذات تأثير حقيقي على الرغم من الأهمية السياسية والمعنوية للتقارير التي تصدر كل سنة، فالقانون الحالي لا يسمح للمحاكم المالية بمراقبة طرق تدبير مالية الاستراتيجيات القطاعية.

أما أحكام الدستور الحالي فقد وسعت بشكل كبير من مجالات تدخل المجلس الأعلى للحسابات، خاصة في مجال المساعدة المقدمة للبرلمان في هذا الخصوص. فالفصل 148 ينص صراحة على أن المجلس الأعلى للحسابات يقدم مساعدته للبرلمان في المجالات المتعلقة بمراقبة المالية العامة، كما يجيب على الأسئلة والاستشارات المرتبطة بوظائف البرلمان في التشريع والمراقبة والتقييم المتعلقة بالمالية العامة²⁶.

استنادا لما سبق تبدو الحاجة ملحة الآن للقيام بمراجعة شاملة للقانون المنظم للمجلس الأعلى للحسابات من أجل تمكينه من الوسائل القانونية والعملية الكفيلة بتطوير أدائه الرقابي، خاصة وأنه يعتبر هيئة مستقلة ذات فعالية واضحة وذات مصداقية كبيرة لدى الرأي العام، مما يجعل التقارير الصادرة عنه تحظى في العادة بالاهتمام السياسي والإعلامي الكبير، سواء تعلق الأمر بالتقارير السنوية أو بالتقارير الموضوعاتية.

وتحذر الإشارة إلى أنه على الرغم من المستجدات التي جاءت بها الوثيقة الدستورية لسنة 2011 فيما يخص الرقابة المالية العليا، يلاحظ وجود فجوة بين ارتفاع منسوب الطلب المجتمعي على فكريتي المراقبة والمحاسبة ومحدودية العرض الدستوري في مجال التدعيم القانوني والمؤسسي للمحاكم المالية، خاصة في إطار علاقاتها بالمنظومة الرقابية الإدارية، إذ لم تتم الإشارة إلى علاقة المجلس الأعلى للحسابات بالأجهزة الرقابية الإدارية، خاصة على مستوى الإحالة وطبيعة العلاقة مع الأجهزة الرقابية الإدارية، وكيفية تبادل التقارير²⁷.

إذا كان دستور 2011 وكما اشرنا إلى ذلك سالفا جاء بمستجدات من شأنها تعزيز شفافية الفعل العمومي والرقابة عليه، فإن مدونة المحاكم المالية (62.99) لسنة 2002 خاصة بمقتضيات الكتاب الأول الذي يهدف حسب المادة 1 من نفس القانون إلى تحديد الاختصاصات والتنظيم وطريقة التسيير بالمجلس الأعلى للحسابات تلزمها المراجعة وإخضاعها للتحسين حتى تستوعب تلك المستجدات التي تضمنتها الوثيقة الدستورية، واستجابة لهذا المطلب الملح تمت مراجعة بعض المواد من مدونة المحاكم المالية بمقتضى القانون رقم 16-55 الصادر في 25 غشت 2016 والقاضي بتغيير وتنظيم القانون رقم 99-62 السالف الذكر، حيث نصت المادة الأولى من القانون الجديد على أن: "تنسخ وتعوض على النحو التالي المواد 2 و 3 و 92 و 113 و 117 و 158 من القانون رقم 99-62 المتعلق بمدونة المحاكم المالية الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.02.124 بتاريخ فاتح ربيع الآخر 1423 الموافق لـ 13 يونيو 2002 كما تم تغييره وتنظيمه".

حسب منطوق المادة 92 فطبقا للفقرة الأولى من الفصل 148 من الدستور يقدم المجلس مساعدته للبرلمان في المجالات المتعلقة بمراقبة المالية العامة ويجيب عن الأسئلة والاستشارات المرتبطة بوظائف البرلمان في التشريع والمراقبة والتقييم المتعلقة بالمالية العامة، كما يحيل المجلس على البرلمان التقرير المتعلق بتنفيذ قانون المالية والتصريح العام للمطابقة بين الحسابات الفردية للمحاسبين والحساب العام للمملكة مع توجيه نسخة منهما إلى رئيس الحكومة طبقا لأحكام المادة 66 من القانون التنظيمي رقم 130.13 لقانون المالية²⁸. أما المادة 2 من القانون الجديد،

²⁵ - محمد سكلي، "التدبير المالي العمومي ومتطلبات الحكامة المالية، مرجع سابق، ص 429.

²⁶ - عبد الطيف بروجو، آليات مراقبة المال العام بالمغرب، مقال منشور على الموقع الإلكتروني لمنتدى كلية الحقوق ابن زهر بأكاير بتاريخ 2016/04/06.

²⁷ - أحمد حاسون، المجلس الأعلى للحسابات، الرهانات والحدود والممكنات، مقال منشور بمجلة وجهة نظر، العدد 58، خريف 2013، ص 51.

²⁸ - القانون التنظيمي لقانون المالية رقم 13-13 الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 62-15-1 بتاريخ 2 يونيو 2015



فنصت على ما يلي: "يغير ويتم على النحو التالي عنوان الفصل الرابع وأحكام المواد 93 و95 و96 و100 و101 و111 (الفقرتان الثالثة والرابعة) 114 و116 و118 و165 (الفقرة الثانية) من القانون سالف الذكر رقم 62.99 المتعلق بمدونة المحاكم المالية²⁹.

ومن أبرز التعديلات التي نصت عليها هذه المواد هي إسناد مهمة التنسيق بين المحاكم المالية (المجلس الأعلى للحسابات) والمحاكم العدلية إلى الوكيل العام للملك لدى محكمة النقض عوض وزير العدل في القانون المعدل، وحسب تقديرنا فهذه تعتبر خطوة إيجابية في اتجاه إرساء دعائم دولة الحق والقانون والفصل بين السلط لما تحمله من إشارات تُراكم لنشر ثقافة ربط المسؤولية بالمحاسبة ثم بالعقاب عند الاقتضاء.

أما المادة 3 فنصت على ما يلي: "يتم على النحو التالي القانون السالف الذكر رقم 62.99 المتعلق بمدونة المحاكم المالية بالمادة 95 المكررة" التي قننت تقديم المجلس مساعداته للهيئات القضائية ولاسيما فيما يخص التحقيقات في القضايا ذات العلاقة بالمالية العامة وتنسيق مع الوكيل العام لدى محكمة النقض ويشرف الوكيل العام للملك لدى المجلس على تبادل الأحكام والوثائق المتعلقة بملفات رائحة أمام محاكم المملكة.

كما همت التعديلات التي عرفتها مدونة المحاكم المالية تعويض عبارة الوزير الأول بعبارة رئيس الحكومة في المواد 11 و57 و85 و89 و110 من القانون السالف الذكر، وتحل عبارة الجماعات الترابية ومجموعاتها محل عبارة الجماعات المحلية وهيئاتها في المواد 126 و132 و134 و135 و142 و143 و146 و148 من القانون المذكور.

أما الكتاب الثالث من نفس المدونة والذي خصص حسب المادة 1 من قانون رقم 62.99 لتحديد النظام الأساسي الخاص بقضاة هذه المحاكم المالية فتلزمه بدوره المراجعة لإعطاء القاضي المالي من الضمانات ما يلزم لاستقلالته وإخلاصه في عمله وهذا ما سيتم تناوله بشيء من التفصيل في المطلب الموالي.

المطلب الثاني: الأسس القانونية لاشتغال المجلس والنظام الأساسي لقضاة

يمارس المجلس الأعلى للحسابات مهامه من جهة بمقتضى القانون رقم 99-62 المعدل والمتمم بقانون رقم 16-55 المتعلق بمدونة المحاكم المالية، ومن جهة أخرى وفقا لمقتضيات بعض القوانين المتعلقة سواء بالنظام القانوني لمختلف الأشخاص المتدخلين في عملية المراقبة³⁰ أو الخاضعين³¹ لها من طرف المجلس أو الأنظمة القانونية المؤطرة للعمليات الخاضعة للمراقبة المالية من طرف المجلس الأعلى للحسابات³²، ثم الأنظمة الداخلية أو القوانين المؤطرة لعمل الأجهزة الخاضعة للرقابة القضائية أو الإدارية من طرف نفس المجلس³³.

وعليه سيتم تقديم مجموعة من النصوص القانونية التي لها علاقة بمهام واختصاصات المجلس الأعلى للحسابات أثناء ممارسته لمهام الرقابة سواء الإدارية أو القضائية على المؤسسات الخاضعة لهذه الرقابة في مجال تدبير الأموال العمومية أو الاستفادة منها.

الفقرة الأولى: المقتضيات القانونية البارزة في مجال اشتغال المجلس

ستقتصر الدراسة في هذا الفقرة على صنفين من القوانين لهما علاقة وثيقة بمهام واختصاصات المجلس الأعلى للحسابات وبشؤون إشكالات مختلفة وعلى مستويات متعددة من تدخلات المجلس، وهكذا سيتم التطرق بداية للقانون رقم 99-61 المتعلق بتحديد مسؤولية الأمرين بالصرف والمراقبين والمحاسبين العموميين، ثم القانون رقم 11-58 المتعلق بمحكمة النقض. حيث يهدف القانون 61.99 إلى تحديد مسؤولية

²⁹ - القانون رقم 16-55 المتعلق بمدونة المحاكم المالية لسنة 2016.

³⁰ - المقصود هنا هم قضاة المجلس الأعلى للحسابات

³¹ - المقصود هنا هو المحاسب العمومي والأمر بالصرف.

³² - مرسوم رقم 269-16-2 ل 10 ماي 2013 وتنظيم المرسوم الملكي رقم 66-330 بسن نظام عام للمحاسبة الوطنية.

³³ - الأنظمة الداخلية للمؤسسات الخاضعة لرقابة المجلس.



كل من الأمرين بالصرف والمراقبين والمحاسبين العموميين للدولة والجماعات المحلية وهيئاتها، وكذا المؤسسات والمقاولات العمومية الخاضعة للمراقبة المالية للدولة بالنسبة للقرارات التي يتخذونها أو يؤشرون عليها أو ينفذونها خلال ممارسة مهامهم.

كما يتعرض الأمر بالصرف والمراقبين والمحاسبون العموميون للمسؤولية التأديبية أو المدنية أو الجنائية بصرف النظر عن العقوبات التي يمكن أن يصدرها المجلس الأعلى أو المجالس الجهوية للحسابات في حقهم. ماعدا في حالة وجود قوة قاهرة أو استثناءات منصوص عليها في القانون.

ويراد حسب المادة 2 من هذا القانون:

● **بالأمر بالصرف:** لإحدى الهيئات المشار إليها في المادة الأولى الأمر بالصرف بحكم القانون والأمر بالصرف المعين والأمر بالصرف المنتدب والأمر المساعد بالصرف ونوابهم؛ "كما يعتبر أمرا عموميا بالصرف للمداخل والنفقات كل شخص مؤهل باسم منظمة عمومية لرصد أو إثبات أو تصفية أوامر باستخلاص دين أو أدائه"³⁴.

● **بالمراقب:** كل موظف أو عون مكلف بمقتضى النصوص التشريعية والتنظيمية المعمول بها:

– إما بمراقبة الالتزام بنفقات الدولة أو جماعة محلية أو هيئة من هيئاتها؛

– وإما بالمراقبة المالية للدولة الممارسة على المؤسسات والمقاولات العمومية.

● **بالمحاسب العمومي:** كل موظف أو عون مؤهل لأن ينفذ باسم إحدى الهيئات السالفة الذكر عمليات المداخل أو النفقات أو التصرف في السندات إما بواسطة أموال وقيم يتولى حراستها وإما بتحويلات داخلية للحسابات وإما بواسطة محاسبين عموميين آخرين أو حسابات خارجية للأموال المتوفرة التي يراقب حركاتها أو يأمر بها.

ويعتبر المحاسبون العموميون مسؤولون شخصيا وماليا على المحافظة على الأموال والقيم المعهود إليهم بحراستها³⁵.

ويعتبرون فضلا عن ذلك، مسؤولين فيما يتعلق بميدان التأديب المتعلق بالميزانية والشؤون المالية بأعمال المراقبة، غير تلك المرتبطة بصحة النفقة التي عليهم القيام بها بمقتضى القوانين والأنظمة الجاري بها العمل.

كما تثار مسؤولية الأمر بالصرف في حالة تأخير الأمر بالصرف، كما يمكن أن تثار مسؤولية المحاسب في حالة أداء فوائد عن التأخير إذا ما ثبتت مسؤوليته في تأخير الأداء.

إن المحاسبين العموميين ملزمون طبقا للمادة 9 من هذا القانون بالإدلاء بشهادة التأمين الخاصة بهم للمحكمة المالية التابعين لنفوذها. أما المادة 11 من نفس القانون فتلزم المحاسب العمومي والأمر بالصرف والمراقبين بتقديم نسخة من مقرر الإعفاء إلى مجلس الحسابات المختص

³⁴ – منير العسري: " ترشيد النفقات العمومية "، رسالة لنيل شهادة الماستر في القانون العام، جامعة سيدي محمد بن عبد الله، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، ظهر المهرز، فاس، 2011، ص 21.

³⁵ Mouloud – Chahrazad dans « Gouvernance des dépenses publiques au Maroc » à annoncé que : «... en plus des comptables publics – comptables du trésor – Les autres comptables peuvent être classé comme suit : 1. Les comptables de deniers ; 2. Les comptables d'ordre qui tiennent des comptes centralisent les opérations financières, sans maniment de fonds ; 3. Les comptables matières qui gèrent des denrées, des tickets et des «valeurs ». Mémoire de fin d'étude pour l'obtention du Master en droit public, Faculté des sciences juridiques économiques et sociales, Rabat- Agdal 2015, p 34.



داخل أجل 30 يوما³⁶. وتجدر الإشارة إلى أن المحاسبين بحكم الواقع أيضا يعتبرون مسؤولين عن الأموال التي سهرروا على تدبيرها أثناء اكتسابهم لهذه الصفة سواء أمام المجلس الأعلى للحسابات إداريا أو أمام محكمة النقض جنائيا، فكيف يتم التنسيق بين المؤسستين؟

بما أن ما يصبو إليه كل من القضاء الزجري والمحاكم المالية في مجال المال العام هو حمايته، فإنه يكون من المشروع التساؤل حول العلاقات والجسور القانونية التي تربط بين هذين النوعين من القضاء³⁷. وسنحاول التعرف على هذه العلاقة من خلال تحليل مقتضيات المادة 111 من مدونة المحاكم المالية. التي نصت على ما يلي: "لا تحول المتابعات أمام المجلس دون ممارسة الدعوى التأديبية والدعوى الجنائية.....".

بقراءة متأنية لمقتضيات هذه المادة، يبرز لنا جليا أهمية هذه الأخيرة، ودورها في تحقيق التواصل الذي ينبغي أن يسود بين المحاكم المالية والقضاء الزجري في مجال حماية الأموال العامة. وأول نقطة تؤكد عليها هذه المادة، هي أن المتابعات التي تحرك أمام المحاكم المالية في نطاق اختصاصاتها القضائية المذكورة سابقا، لا يمكن أن تحول دون تحريك المتابعة الجنائية³⁸، وهو ما يؤكد استقلال المحاكم المالية عن الأجهزة القضائية الأخرى المعنية بحماية المال العام.

لكن ما ينبغي التنويه به في هذه المادة، هو ما جاء في الفقرة الثالثة منها، والتي تنص على أنه في الحالة التي يظهر فيها للمجلس الأعلى للحسابات أو للمجالس الجهوية، بمناسبة بثها في ملف أو قضية معينة، أن هناك أفعالا مرتكبة يمكن تكييفها جنائيا، وبالتالي قد تستوجب عقوبة جنائية، يرفع الوكيل العام للملك³⁹ من تلقاء نفسه أو بإيعاز من الرئيس الأول، الأمر إلى الوكيل العام للملك لدى محكمة النقض، قصد اتخاذ ما يراه ملائما، ويخبر بذلك السلطة التي ينتمي إليها المعني بالأمر.

وإذا كان تدخل القضاء الزجري يأتي غالبا بعد ارتكاب الفعل الجرمي، وليس بصفة تلقائية، فإن القضاء المالي بفعل الرقابة التي يمارسها على مختلف الأجهزة التي تعتبر أموالها أموالا عامة، وبفعل إلزامية تقديم الحساب أمامه من طرف الأشخاص الخاضعين لرقابته، فإنه من الطبيعي أن يكون الأقرب إلى اكتشاف الخروقات والمخالفات والأفعال الجرمية الماسة بالمال العام.

وبما أن هذه المحاكم غير مؤهلة قانونيا للبت في هذه الأفعال الجرمية فإن المشرع ألزمها عبر هذه المادة، برفع الأمر إلى الجهة المختصة، وهي القضاء الزجري للبت فيها واتخاذ ما يراه ملائما.

كما ألزم القانون الجديد 16-55 الوكيل العام للملك لدى محكمة النقض بإخبار المجلس بالتدابير التي اتخذها، ومن شأن هذا الإخبار أن يمكن المجلس الأعلى للحسابات من اتخاذ القرارات الملائمة كالعُدول عن اتخاذ عقوبات تأديبية إذا كانت الأفعال تقبل تكييفين: جنائي وتأديبي خاص بالمحاكم المالية في نطاق المخالفات التي تعاقب عليها بغرامات مالية تفاديا للإفراط في العقاب⁴⁰.

³⁶ - قانون رقم 99-61 الصادر بالجريدة الرسمية بتاريخ 29 أبريل 2002، بتحديد مسؤولية الأميين بالصرف والمراقبين والمحاسبين العموميين.

³⁷ - العربي البوبكري: "دور السياسة الجنائية في حماية المال العام"، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون الخاص، جامعة محمد الأول، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، وجدة، 2013، ص 90.

³⁸ Mohamed HAKKAT, le droit de contrôle supérieur des finances publiques au Maroc, tome 1, édition Babel, Rabat 1992 P :258.

³⁹ - تعتبر النيابة العامة بالمحاكم المالية بمثابة القناة الأساسية للتواصل بين هذه المحاكم والقضاء الزجري. لذلك فهي في الغالب الجهة التي تتولى مهمة إحالة القضايا على القضاء الزجري عند اكتشاف أفعال يمكن تكييفها جنائيا.

⁴⁰ - لا بد من الإشارة إلى أنه لا شيء يمنع المجلس الأعلى للحسابات والمجالس الجهوية من تطبيق العقوبات الخاصة به إذا كانت الأفعال تقبل تكييفًا جنائيا، استنادا إلى استقلالية هذه المحاكم عن القضاء الزجري والقضاء الإداري



ويمكن أن نسترشد في هذا المجال، بحالة تجسد بحق أهمية الدور الذي تلعبه المادة 111 من مدونة المحاكم المالية في ربط جسور التواصل بين هذه المحاكم والقضاء الجزري بهدف زجر الأفعال الماسة بالمال العام، وهي حالة التسيير بحكم الواقع التي تثير بعض الإشكاليات القانونية في نطاق هذه العلاقة⁴¹.

فالتسيير بحكم الواقع، يمكن أن تقبل أفعاله تكييفاً جنائياً كجناية انتحال صفة، وجريمة الاختلاس وغيرها من جرائم الأموال العامة المنصوص عليها وعلى عقوباتها في القانون الجنائي. والسؤال الذي يمكن طرحه في هذا الصدد هو: ما هي العلاقة بين دعوى التسيير بحكم الواقع التي ترفع أمام المحاكم المالية، وبين الدعوى الجنائية؟

إن دعوى التسيير بحكم الواقع، يمكن أن تكون موضوع دعوى جنائية سابقة على تصريح المحكمة المالية بالتسيير بحكم الواقع، كما يمكن أن تكون هذه الدعوى سابقة على الدعوى الجنائية. ففي الحالة التي تكون فيها دعوى التسيير بحكم الواقع سابقة على الدعوى الجنائية، فإنه يتعين على المحكمة المالية أن تستمر في النظر في هذه الدعوى عبر أمر المعني بالأمر بتقديم الحساب والبث فيه من طرفها دون النظر إلى الدعوى الجنائية، لكن ما ينبغي الإشارة إليه في هذا المجال هو أنه لا يمكن لقاضي المحاكم المالية أن ينطق بالغرامة في حق المسير بحكم الواقع، إلا بعد التأكد من أن المعني بالأمر غير معني بمتابعة جنائية. وهذا ما يعكس الطابع الاحتياطي لاختصاص المحاكم المالية في هذا المجال.

أما إذا سبق تحريك الدعوى الجنائية قبل التصريح بالتسيير بحكم الواقع، كما في حالة المتابعة بتهمة انتحال صفة المحاسب العمومي أو القيام بعمل من أعمالها أو جريمة أخرى من جرائم المال العام، فيرى الأستاذ محمد براو أنه: "يتحتم على المحاكم المالية أن تستخلص العواقب، وتصرح تلقائياً وبحكم القانون بكون المعني بالأمر محاسباً بحكم الواقع"⁴²، بمعنى أن هذه القضية تنطبق عليها قاعدة "الجنائي يقيد المدني" وإن كان الأمر يتعلق بمحكمة مالية، غير أن هذا الرأي حسب الأستاذ العربي بوبكري يبقى محل نظر إذا نظرنا إليه انطلاقاً من قاعدة أن المتهم بريء حتى تثبت إدانته، لذلك يبدو لنا أن الأستاذ محمد براو يقصد الإدانة لا المتابعة الجنائية، لأن مجرد تحريك المتابعة الجنائية لا يعني أن الشخص مدان، وبالتالي فإنه عند تحريك المتابعة الجنائية لا شيء يلزم المحكمة المالية من التصريح بالتسيير بحكم الواقع، وهناك رأي فقهي يقول بحق القضاء المالي في إدانة التسيير بحكم الواقع قبل أن يتولى القاضي الجزري معاقبة الأفعال الجرمية⁴³.

ويبدو من خلال مثال التسيير بحكم الواقع دقة العلاقة التي تربط المحاكم المالية بالقضاء الجزري انطلاقاً من جهاز النيابة العامة بهذه المحاكم التي تشكل قناة للتواصل بين هذه المحاكم والقضاء الجزري، كما يبرز أيضاً الطابع الاحتياطي للعقوبات التي يصدرها القضاء المالي في الحالة التي تقبل الأفعال والمخالفات تكييفاً جنائياً.

إن إصلاح القانون التنظيمي لقانون المالية باعتباره دستوراً للمالية العمومية يرمي إلى الاستجابة للانتظارات المتعلقة أساساً بتقوية الحكامة الرشيدة عبر ملائمة مقتضياته لمقتضيات الدستور، وذلك باعتماد حكمة مالية جيدة تهدف إلى تعزيز حسن أداء التدبير العمومي وتدعيم التشارك والشفافية وتحسين فعالية ونجاعة النفقات العمومية⁴⁴.

وتكريساً لهذا التوجه فقوانين المالية حسب المادة 6 من القانون التنظيمي رقم 13-130 تتضمن وجوباً أحكاماً تتعلق بمراقبة استعمال الأموال العمومية، وقد جاء في الفصل السادس من هذا القانون والمخصص لحسابات الدولة ما يلي: "يقوم المجلس الأعلى للحسابات بالتصديق على حسابات المحاسبين العموميين والتصريح العام بمطابقتها للحساب العام للمملكة حيث يتكلف المحاسبون العموميون بمسك وإعداد حسابات الدولة والسهر على احترام المبادئ والقواعد المحاسبية من خلال التأكد على الخصوص من احترام صدقية التسجيلات المحاسبية

41 - العربي البوبكري: "دور السياسة الجنائية في حماية المال العام"، مرجع سابق، ص 90

42 - محمد براو، الوسيط في شرح مدونة المحاكم المالية، مرجع سابق، ص: 182.

43 - العربي البوبكري، درر السياسة الجنائية في حماية المال العام، مرجع سابق، ص 92

44 - نصير بن علو: "تدبير النفقات العمومية على ضوء مستجدات القانون التنظيمي لقانون المالية 13-130 رسالة لنيل شهادة الماستر في القانون العام، جامعة محمد الخامس كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، أكادال، الرباط، 2016، ص 116.



واحترام المساطر وجودة الحسابات العمومية. أما المادة 66 فقد نصت في الفقرة الأخيرة منها على ضرورة إحالة المجلس الأعلى للحسابات على البرلمان التقرير حول تنفيذ قانون المالية والتصريح العام للمطابقة بين الحسابات الفردية للمحاسبين والحساب العام للمملكة، مع توجيه نسخة منهما للحكومة.

الفقرة الثانية: خصوصية النظام الأساسي للقاضي المالي

إذا كانت من توصيات المنظمات الدولية والإقليمية للرقابة العليا على المال العام ضرورة توفر أعضاء الأجهزة المكلفة بهذا النوع من الرقابة على الكفاءة والتخصص والاستقلالية، فإن المشرع المغربي من خلال مدونة المحاكم المالية أكد ذلك، ونص على شروط قانونية تضمن للقاضي المالي ممارسة مهامه في ظل الاستقلالية التامة وبعيدا عن أي تأثيرات خارجية أو داخلية⁴⁵.

وبالرجوع إلى مدونة المحاكم المالية، نجد المشرع المغربي وضع نظاما أساسيا خاصا وموحدا يسري على جميع قضاة المحاكم المالية سواء أكانوا يعملون بالمجلس الأعلى للحسابات أو بالمجالس الجهوية للحسابات، وذلك على خلاف المشرع الفرنسي الذي ميز بين قضاة محكمة الحسابات وقضاة الغرف الجهوية للحسابات من حيث وجود نظام أساسي لكل فئة.

وبهذا يكون المشرع المغربي قد أحسن صنعا بتبنيه نظاما موحدا يسري على جميع القضاة الماليين، سواء من حيث الشروط المطلوبة للانتحاق بالمحكمة المالية، أو فيما يخص الطرق التي وضعتها المدونة لتعيين القاضي المالي.

لقد حددت مدونة المحاكم المالية في المادة 171 شروط تعيين الملحق القضائي بهذه المحاكم، حيث تدرج مجموعة من الشروط والقيود لتقلد منصب القاضي بالمجلس الأعلى للحسابات، وحسب ذات المادة، فلا يمكن أن يعين أي كان ملحقا قضائيا أو قاضيا. وهي شروط عامة حددها المشرع في جميع النصوص المنظمة لولوج مختلف أسلاك الوظيفة العمومية⁴⁶.

وتنضاف إلى هذه الشروط، قيد عدم ممارسة أنشطة سياسية أو نقابية، هذا القيد الذي تم انتقاده لكونه يشكل مساسا بحرية القاضي في اختيار طريق الدفاع عن حقوقه وتوضيح طلباته.

لقد جاءت مدونة المحاكم المالية بمقتضيات تهم طرق تعيين القضاة الماليين، فباستثناء الرئيس الأول للمجلس الأعلى للحسابات والوكيل العام للملك لديه اللذان يعينان مباشرة من طرف جلالة الملك، يتم توظيف باقي القضاة إما عن طريق مباراة يخضعون بعد النجاح فيها وقبل ترسيمهم لفترة تدريب، وإذا كانت هذه الطريقة في التعيين تهم كافة القضاة والموظفين، إلا أن خصوصيتها تتجلى بالنسبة للقاضي المالي في كيفية إجراء المباراة وفي نوعية التدريب الذي تفرضه، بطبيعة الحال طبيعة المحاكم المالية، أو عن طريق التحاق الموظفين العموميين مباشرة بهذه المحاكم وذلك وفق شروط محددة قانونا، إضافة إلى التعيين في إطار المقتضيات المؤقتة باعتبارها مرحلة انتقالية.

إذا كان المطلوب من القاضي عامة والقاضي المالي بصفة خاصة أداء مهامه بنزاهة وفعالية، فإن من أهم الشروط اللازمة للممارسة الفعالة والنزيهة هي الاستقلالية.

وقد عملت المدونة على تمتيع أعضاء المحاكم المالية باستقلال شامل يصون حيادهم عن الجهاز التنفيذي، وحتى عن إدارة هذه المحاكم نفسها وذلك ليتمكنوا من القيام بالمهام المنوطة بهم بكل موضوعية وحياد.

⁴⁵ - عادلة الورد: " رقابة المجلس الأعلى للحسابات على المال العام بالمغرب"، مجلة الحقوق المغربية، مطبعة المعارف الجديدة، الرباط، الطبعة الأولى، 2012، ص 56.

⁴⁶ - خديجة بلكبير: "مساهمة المحاكم المالية في الرقابة العليا، دراسة تطبيقية ونظرية مقارنة"، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة محمد الخامس، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، أكادال، الرباط، 2008، ص 168.



إن عدم قابلية القاضي المالي للعزل والنقل إلا في الحالات المحددة في القانون وفي إطار احترام مسطرة خاصة، يعتبر أحد أهم مظهرات هذه الاستقلالية والوسيلة القانونية التي تضمن نزاهة القضاة الماليين واستقلاليتهم وتشكل الرادع الأساسي أمام كل التأثيرات والضغوطات الخارجية التي قد تستهدفهم⁴⁷.

وإذا كان هذا الحق يميز قضاة المحاكم المالية على باقي القضاة، فإن وجه التمييز يظهر أيضا على مستوى مسطرة التعيين، فالقاضي المالي يعين من طرف الملك طبقا للفصل 150 من الدستور أي وفق مسطرة التعيين في الوظائف المدنية والعسكرية، وذلك على خلاف قضاة المحاكم الأخرى الذين يجري تعيينهم على أساس الفصل 57 من الدستور⁴⁸.

كما أقر المشرع العمل بنظام أساسي خاص بهذه الفئة من القضاة⁴⁹ يجري تطبيقه تحت إشراف "مجلس قضاة المحاكم المالية"، وبذلك فهم لا ينتمون إلى المجلس الأعلى للقضاء كباقي القضاة.

وحسب مدونة المحاكم المالية، يتمتع قضاة هذه المحاكم بعدد من الحقوق ويلتزمون بالعديد من الواجبات، ويسهر "مجلس قضاة المحاكم المالية" على مراقبة مدى احترامهم لهذه الواجبات والالتزامات ومدى تمتعهم بحقوقهم، إذ يعتبر هذا المجلس هو الضابط للوضعية الإدارية للقاضي المالي. من أجل ضمان استقامته وتأمين حياده حين أداء مهامه، كما ألزم المشرع المالي قاضي المحاكم المالية بالتزامات عديدة.

فالقاضي المالي ملزم وبمجرد تنصيبه في مركزه الأول، بأداء القسم على أن يخلص في أدائه لمهامه، وبأن يحافظ على صفة الوقار، والنزاهة والكرامة التي تقتضيها طبيعة مهامه، وهو ما تنص عليه المادة 180.

ومن الضمانات التي جاءت بها المدونة والتي تؤكد وترسخ مبدأ استقلالية القاضي المالي، بتنصيبه على كون هؤلاء القضاة يؤلفون هيئة موحدة ويتمتعون بعدم القابلية للعزل والنقل إلا بمقتضى القانون، وعلى أن تطبيق نظامهم الأساسي يتم تحت سلطة "مجلس قضاة المحاكم المالية" ويبعدا عن تدخل المجلس الأعلى للقضاء⁵⁰.

كما أن للقضاة الماليين حقوق ذات طبيعة مالية في نطاق الحوافز والمرتبات، ولهم نظامهم الخاص في الترقية والمؤطر قانونا داخل مدونة المحاكم المالية، وذلك في الفصل الثاني من الباب الثالث من الكتاب الثالث (المواد من 191 إلى 194)، وهو شبيه بنظام ترقية قضاة المحاكم العادية والذي يشمل الترقى في الدرجة وفي الرتبة بواسطة التنقيط.

وبهذا، "فمجلس قضاة المحاكم المالية" يلعب دورا هاما في تدبير المسار المهني للقضاة، حيث أنه بالإضافة إلى موافقته على لائحة الأهلية للترقي التي يتولى حصرها الرئيس الأول وكذا موافقته على طلبات الإحاق التي يتقدم بها القضاة الماليين، فإن دوره يمتد إلى مراقبة مدى التزام القضاة بواجباتهم باعتباره مجلس تأديبي، حيث يفرض على كل قاض أحل بواجباته والتزاماته المهنية عقوبات تأديبية حدتها المادة 226 من مدونة المحاكم المالية.

الخاتمة

إن الخلاصات التي يمكن استنتاجها من خلال معالجة موضوع الرقابة العليا على الأموال العمومية الممارسة من قبل المجلس الأعلى للحسابات بالمغرب، تتمثل في الأهمية البالغة، والدور الريادي الذي يمكن أن تقوم به هذه المؤسسة في الرقابة على الأموال العمومية وفي حسن تدبير الشأن العام وتحقيق التنمية المستدامة وإحقاق دولة الحق والقانون وترسيخ مبادئ وقيم المساءلة لدى المواطنين وكل فعاليات المجتمع.

47 - عادلة الوردی: "رقابة المجلس الأعلى للحسابات على المال العام بالمغرب"، مرجع سابق، ص 67.

48 - دستور 2011، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 91-11-1 بتاريخ 29 يوليوز 2011.

49 - عبد اللطيف بروحو: "مالية الجماعات الترابية بين واقع الرقابة ومتطلبات التنمية"، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، مطبعة المعارف الجديدة، الرباط، العدد 97، 2016، ص 214.

50 - عادلة الوردی: "رقابة المجلس الأعلى للحسابات على المال العام بالمغرب"، مرجع سابق، ص 69.



والواقع أنه في الدول المتقدمة، تحظى أجهزة الرقابة العليا بمكانة متميزة، نظرا لاعتبارها آلية ناجعة من آليات الديمقراطية، حيث شهدت أنظمة الرقابة العليا بهذه الدول مخاضا عسيرا قبل أن تصبح مؤسسات دستورية من الوزن الثقيل، وقبل أن تكون أداة فعالة للإقلاع الاقتصادي والاجتماعي والسياسي بهذه الدول.

غير أنه في الدول النامية، ومنها المغرب على وجه الخصوص، لا زال القضاء المالي يراوح مكانه نتيجة ارتباطه الوثيق بالنسق السياسي والاقتصادي والاجتماعي والثقافي الذي يوجد في كنفه، إذ تميزت التجربة المغربية للرقابة القضائية على الأموال العمومية منذ عهد اللجنة الوطنية للحسابات، بضعف كبير وحصيلة هزيلة في الإنتاج القضائي لهذه المؤسسة طيلة عقدين من عملها، وذلك راجع إلى وجود إكراهات داخلية شملت المستويات القانونية والمؤسسية والتنظيمية والمادية والبشرية، وكذا إكراهات خارجية متعلقة بالمحيط الاجتماعي والإداري والسياسي والثقافي للمحاكم المالية، مما جعل مسألة إصلاح نظام الرقابة العليا على الأموال العمومية بالمغرب، ضرورة مستعجلة من أجل تفعيل دور المحاكم المالية التي بإمكانها المساهمة في إلحاقه بقاطرة التنمية التي تجعله قادرا على مواجهة التحديات الاقتصادية والسياسية والاجتماعية والثقافية التي يعرفها العالم.

وفي هذا السياق جاءت مبادرة المشرع المغربي من خلال مصادقته على قانون المحاكم المالية رقم 16-55 لإصلاح نظام الرقابة العليا بالمغرب، إذ تضمنت هذه المدونة مضامين إصلحية على المستوى المؤسسي والقانوني والتنظيمي والمادي والبشري، وكذا على مستوى علاقة هذه المحاكم مع السلطات العامة. وفي ذات السياق نورد المقترحات التالية:

- ✓ ضرورة الإسراع في تفعيل المناهج الرقابية الحديثة للرفع من مردودية المجلس.
- ✓ ضرورة تفاعل المؤسسات المعنية بالرقابة على المال العام بالمغرب ومسارقتها لوثيرة اشتغال المجلس، وخاصة منها تلك المعنية بإحالة القضايا المتعلقة بتبذير وسوء استعمال المال العام لإحالتها على النيابة العامة لدى المجلس، وبالخصوص مؤسسة رئيس الحكومة ورئيس مجلس النواب ورئيس مجلس المستشارين.
- ✓ فتح قنوات للتواصل مع الرأي العام المحلي والوطني في إطار انفتاح المجلس على محيطه لتنوير المواطنين خاصة إثر صدور تقارير موازية تضع عمل المجلس على المحك "تقرير المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي، تقرير البنك الدولي، تقرير مؤسسة وسيط المملكة".
- ✓ ضرورة إعادة النظر في التركيز على المقاربة الزجرية التي لا تسفر عن نتائج يكون لها الأثر الواضح على تدبير المال العام، فهذه المقاربة تعالج الأعراض ولا تعالج أصل الداء.

أما في مجال تقييم السياسات العمومية حسب وجهة نظرنا فمن الضروري تحقيق التواصل الفعال بين واضعي السياسات العمومية (أي عملية التخطيط الاستراتيجي) والقائمين على تنفيذ تلك السياسات وتنزيلها على أرض الواقع حتى لا تخرج عن الغاية من وضعها، وبالتالي تضيع النجاعة والفعالية في غياب حلقة الوصل هذه. وفي نفس الإطار، فالملاحظ من خلال التقارير التي تناولت السياسات العمومية في شتى المجالات أنها لا تأخذ بعين الاعتبار القطاعات الأخرى المتدخلة في تحقيق التنمية الاجتماعية والمستدامة من جهة وأنها تأتي كرد فعل على مطلب معين وليس بناء على استراتيجية تدرس الأسباب الحقيقية وراء الإشكال المطروح والتطورات المستقبلية لنفس الإشكال على المدى المتوسط.