مسؤولية المدبرين العموميين أمام القاضي المالي
Responsability of Public Administrators before the Financial Judge

الطاهري سارة *

جامعة محمد الخامس، الرباط-المغرب-

saratahiri9993@gmail.com

تاريخ النشر: 2021/06/30

تاريخ القبول: 2021/03/07

تاريخ الإستلام: 2021/02/14

ملخص:

يسعى هذا المقال إلى التركيز على الاختصاصات القضائية للمحاكم المالية في تحديد مسؤولية المحاسبين العموميين والأميرين بالصرف، إضافة إلى المخالفات التي تحدد هذه المسؤولية والعقوبات التي تصدر في حق المخالفين للقوانين والقواعد في ميدان التأديب المالي، لضمان أداء جيد للقضاء المالي بالمغرب.
الكلمات المفتاحية: محاكم مالية، قضاء مالي، المحاسبين العموميين، التأديب المالي.
تصنيف JEL: O16. H 73. P 35.

Abstract:

The purpose of this article is to focus on the jurisdiction of the financial courts in determining the responsibility of public and expense accountants. in addition to the irregularities which pinpoint this responsibility. and the sanctions imposed on the violators of laws and rules in the field of financial discipline. these for ensuring a good performance of financial judiciary in Morocco.

Keywords: financial jurisdiction; financial jurisprudence; public accountants ; Budgetary and financial discipline.

Jel Classification Codes: O16. H 73. P 35.

* المؤلف المراسل.

تعتبر الرقابة أداة ووسيلة مهمة لترشيد وعقلنة تدبير الموارد وحمايتها من التلاعبات والاختلالات، عن طريق التركيز على المحاسبة والمساءلة، وكذا تقييم وتقدير أداء الإدارات العمومية (هشام، 2015، صفحة 79)، وذلك للأهمية البالغة في السيطرة على المال العام وحوكمتها (OUEDRAOGO، 2013، صفحة 22)، الأمر الذي استدعى الانخراط النشط والمتصاعد للمجتمعات المدنية عربيا ودوليا في مراقبة شؤون إدارته ومتابعة تفاصيله ذات التأثير الكبير على الحياة اليومية للأسر وعلى مستقبل أطفالها فيما سيعقب من سنوات وأجيال (محمد، 2020، صفحة 14)

فالمغرب اليوم، أصبح فعلا يملك أول حصيلة محاسبية تم إعدادها وفقا لمرجعية المعايير الدولية المحاسبية الخاصة بالقطاع العام وهي كما يمكن تأكيده تشكل وسيلة لتحقيق شفافية المالية العمومية، وتقديم الحسابات - تكتسي الحسابات أهمية قصوى في مجال الرقابة المالية فالإدلاء بها يعتبر المرحلة الأولى والأساسية في ممارسة أي عمل رقابي سواء تعلق الأمر بمجال التدقيق والبت في الحسابات أو في إطار مراقبة التسيير واستخدام الأموال العمومية، لأنه منطلق الرقابة الشاملة إذ يمكن من الاطلاع على الوضعيات المالية والبيانات المحاسبية المتعلقة بالجهاز العمومي المعني، وتدقيق الوثائق المثبتة للعمليات المالية المنجزة من طرف هذا الجهاز في إطار الحساب المعني والتحقيق في شروط إنجاز هذه العمليات على أرض الواقع - (به، ماي 2017، صفحة 49)

تعكس بذلك الوضع الحقيقي لمحاسبة الدولة والقيم الحقيقية لممتلكاتها (سعدية، 2018، صفحة 25) ويتجلى ذلك من خلال الدور الهام الذي أصبح يلعبه المجلس الأعلى للحسابات في التصدي لمظاهر الفساد واختلاس المال العام، عن طريق إصداره لمجموعة من التقارير، والتي تكون موضوع مساءلة للعديد من المدبرين العموميين، وهذا ما يندرج ضمن احترام المبادئ والقواعد التي جاء بها الدستور وأهمها مبدأ ربط المسؤولية بالمحاسبة والحكام في أبرز تجلياتها حيث يعمل القضاء المالي، بكل الإمكانيات القانونية المتاحة له على مواجهة هذا الإشكال، وجعل قواعد المساءلة والمحاسبة قيما عادية، ولو باستعمال وسائل زجرية وردعية (سنا، 2017/2016، صفحة 98)

وبتأمل المقتضيات الواردة في مدونة المحاكم المالية، يتضح بجلاء مدى اتساع مجال الرقابة التي يمارسها المجلس الأعلى للحسابات خاصة والمحاكم المالية على وجه العموم في ميدان التأديب المتعلق بالميزانية والشؤون المالية (به، ماي 2017، صفحة 112)

هذا ما يبرز الرغبة الملحة للمشرع في الإحاطة بكل الاختلالات والمخالفات التي يمكن أن تمس ميدان تدبير وتسيير المال العام، من خلال تحديد مجال المراقبة المطبقة من لدن المجلس الأعلى للحسابات بشكل يتوافق ورغبة المشرع هاته. ومن صور المخالفات المرتكبة في هذا الإطار قد تكون اختلاسات مالية ذكية، يرتكبها أحد الوزراء باعتبارهم أمراء بالصرف أساسيين، ويفلتون من المساءلة، هذا بالإضافة إلى وجود فئة من المدبرين العموميين ينجزون عمليات مالية (SILLERO, 2003, p. 07) تحت إمرة الأمر بالصرف تارة، وتارة أخرى بإمرة المحاسب العمومي، ويمكن تعريف هذه الفئة بالمدبر العمومي برئسين الشيء الذي يثير الكثير من الإشكالات بخصوص مساءلة المدبرين العموميين وخاصة الأمرين بالصرف، إذ يجب أن لا يستثنى هؤلاء كلما ثبتت مسؤوليتهم التقصيرية وهذا النوع من المسؤوليات نص عليه الفصل 98- من قانون الالتزامات والعقود على أن "الضرر في الجرائم وأشباه الجرائم، هو الخسارة التي لحقت المدعي فعلا والمصروفات الضرورية التي اضطر أو سيضطر إلى إنفاقها لإصلاح نتائج الفعل الذي ارتكب إضرارا به، وكذلك ما حرم منه من نفع في دائرة الحدود العادية لنتائج الفعل.

ويجب على المحكمة أن تقدر الأضرار بكيفية مختلفة حسبما تكون ناتجة عن خطأ المدين أو عن تدليس، من قانون الالتزامات والعقود وحدد آثاره (سعدية، 2018، صفحة 21)

ومن أجل تبيان مسؤولية المدبرين العموميين أمام القاضي المالي يستوجب الأمر في البدء تحديد الأشخاص الخاضعين لهذه المسؤولية أمام القاضي المالي (المبحث الأول) وكذا المخالفات المستوجبة للمسؤولية المالية وعقوباتها (المبحث الثاني) وأخيرا الاستثناءات الواردة عن ميدان التأديب المالي بالنسبة للمسؤولين الكبار (المبحث الثالث).

2. المبحث الأول: الأشخاص الخاضعين للمسؤولية أمام القاضي المالي:

يكتسي تحديد الأشخاص الخاضعين لاختصاص المجلس، في مجال التأديب المالي، أهمية حاسمة في رسم النطاق الحقيقي الذي يمارس فيه هذا الاختصاص ودائما، ارتباطا ببلد النشأة، تحكمت مرجعية اختصاص البث في الحسابات في إحداث نظام قضائي آخريمتد إلى مختلف المدبرين العموميين، وذلك من أجل تحقيق المساواة والتوازن في المسؤولية أمام القاضي المالي، حيث يجد هذا الارتباط تبريره القانوني في تحقيق العدالة والمساواة بين جميع المتدخلين في التدبير العمومي (به، ماي 2017، صفحة 104).

ويقوم المجلس بممارسة مهمة قضائية في ميدان التأديب المتعلق بالميزانية والشؤون المالية لكل مسؤول أو موظف أو عون، يعمل بأحد الأجهزة الخاضعة لرقابة المجلس، كل في حدود اختصاصاته، والذي يرتكب إحدى المخالفات المنصوص عليها في المواد 54 - 55 - 56 من مدونة المحاكم المالية (المالية)، كما أضاف القانون المتعلق بالمحاكم المالية أشخاصا أخرى إذا تبثت مسؤوليتها، وأخضعها لرقابة التأديب المتعلق بالميزانية والشؤون المالية

تطبيق العقوبات المنصوص عليها في المواد من 66 إلى 69 من المدونة، باستثناء المسؤولية المترتبة بموجب الفقرة 3 من المادة 66 من المدونة إذن، فإدخال هذه الفئات من الأشخاص ضمن لائحة المسؤولين في ميدان التأديب المالي، يعتبر من مستجدات مدونة المحاكم المالية، الشيء الذي يشكل خطوة هامة في اتجاه السيطرة على كل مراحل العمليات المالية وإخضاعها للمراقبة.

كما يعتبر هذا المقتضى الحد الحاسم لكل نقاش فقهي أو قضائي أثير حول مدى خضوع المراقبين للمسؤولية في ميدان التأديب المالي، وبالتالي جاءت المادة 55 من مدونة المحاكم المالية، للتأكيد صراحة بخضوع مراقب الالتزام بالنفقات أو المراقب المالي وكذا كل من يعمل تحت إمرتهم للمسؤولية أمام المجلس الأعلى للحسابات.

1.2. الفقرة الأولى: إثارة مسؤولية الأمر بالصرف:

إن تولي الأمر بالصرف مهمة التنفيذ الإداري للميزانية العامة للدولة، يستتبع بالضرورة مسؤولية محددة، باعتباره مسؤولا عن التجاوزات والخروقات للقاعدة القانونية والمالية، عند مباشرة عمليات تنفيذ بنود وفصول الميزانية (أحمد حاسون، 2013، صفحة 130)

حيث يعتبر أمرا عموميا بالصرف للمداخيل والنفقات، كل شخص مؤهل باسم منظمة عمومية لرصد أو إثبات أو تصفية أو أمر باستخلاص دين أو أدائه (العمومية)، فيمكن أن يكون أمرا بالصرف بحكم القانون، أو أمرا بالصرف معينا أو أمرا بالصرف منتدبا، أو أمرا مساعدا بالصرف وكذا نوابه (العموميين).

في حين تولى الفقه المالي تعريف الأمر بالصرف من زوايا مختلفة، تارة بالنظر إلى المهام الموكولة إليه، وأحيانا أخرى من زاوية المسؤوليات التي يخضع لها، فهو "رجل سلطة، إداري منتخب أو معين، الذي وضع على رأس وزارة أو جماعة أو مؤسسة أو مصلحة، لكي يمارس بالإضافة إلى وظائفه الإدارية الرئيسية، اختصاصات مالية في مجالي النفقات والموارد، ولأن

صفته كمتخذ للقرار أو رئيس مصلحة تكسبه صفة الأمر بالصرف، فإن هذه الصفة لم تكن دائما سوى وظيفة ثانوية لوظيفة إدارية يمارسها بشكل رئيسي" (به، ماي 2017، صفحة 105).

ومن جهة أخرى، إذا كان المركز القانوني للأمر بالصرف يجد مصدره في نصوص قانونية، فإنه يتجاوز الإداري البسيط باعتباره رمزا لسلطة القرار في المادة المالية الممنوحة للسلطة التنفيذية، وبالتبعية للسلطة السياسية، مادام أن القرار بتفعيل عملية مالية يخضع لتقدير السلطة التنفيذية، حسب الهامش الذي يمنحه الترخيص البرلماني "فهو يقرر، بداية إذا كانت النفقة ستنشأ أم لا" (به، ماي 2017، صفحة 107)، كما أن المسؤولية يتحملها كذلك كل مسؤول أو عون أو موظف يعمل تحت سلطتهم أو لحسابهم.

ويمارس المجلس الأعلى للحسابات، الرقابة في ميدان التأديب المتعلق بالميزانية والشؤون المالية بتطبيق العقوبات المنصوص عليها في الفرع الخامس (المواد 66 إلى 69 من القانون المتعلق بمدونة المحاكم المالية) على كل أمر بالصرف أو أمر مساعد بالصرف أو مسؤول وكذا كل موظف أو عون يعمل تحت سلطتهم أو لحسابهم إذا ارتكبوا إحدى المخالفات والتي تم تحديدها وضبطها بشكل دقيق تسهيلا على القاضي حتى لا يتيه في البحث والتصنيف، طبقا لأحكام المادة 54 من القانون المنظم للمحاكم المالية (المالية أ).

وفي ظل التعديلات التي عرفها نظام المسؤولية المالية، يلاحظ أن هذه التعديلات همت فقط المراقبين والمحاسبين العموميين، في حين لم يطرأ أي تغيير على نظام مسؤولية الأمرين بالصرف. من هنا، لم تشمل التعديلات التي أدخلها قانون المالية لسنة 2008 المادة 54 من مدونة المحاكم المالية والمتعلقة بتحديد المخالفات التي يمكن أن تثير مسؤولية الأمر بالصرف في مادة التأديب المالي، علما بأن التقليل في نطاق مسؤولية المحاسبين العموميين يترتب عليه منطوقا توسيع دائرة مساءلة الأمرين بالصرف، الأمر الذي قد يخل عمليا، بمبدأ المساواة والتوازن في تحديد مسؤوليات مختلف المتدخلين في مسلسل تنفيذ العمليات المالية والمحاسبية العمومية (أحمد، المجلس الأعلى للحسابات بالمغرب - دراسة سوسيو قانونية - سلسلة "أطروحات وأبحاث" 1/2013، 2013).

2.2. الفقرة الثانية: محدودية مساءلة المراقب والمحاسب العمومي:

عرف الفصل 3 من المرسوم الملكي المتعلق بالمحاسبة العمومية مفهوم المحاسب العمومي على أنه: "كل موظف أو عون مؤهل للقيام باسم منظمة عمومية بعمليات المداخيل أو النفقات أو تناول السندات إما بواسطة أموال أو قيم معهود إليها إما بتحويل داخلي لحسابات وإما بواسطة محاسبين عموميين آخرين أو حسابات خارجية للمتوفرات التي يأمر بترويجها أو مراقبتها

كما سبقت الإشارة، اعتمد المشرع المغربي في مدونة المحاكم المالية، عند تحديده للأشخاص الخاضعين لاختصاص القاضي المالي، في مجال التأديب المالي، على معيار دور المتدخلين في مساطر النفقات والموارد العمومية، حيث خصص لكل فئة من هؤلاء مخالفات محددة، وبشكل هذا الأمر مستجدا مقارنة بالقانون رقم 12.79 المنسوخ

والذي اعتمد فيه المشرع الصياغة العامة في تحديد الأشخاص الخاضعين، التي كان مصدر التساؤل حول مدى خضوع الأشخاص ذوي السلطات الرقابية في تنفيذ النفقات والمداخيل العمومية لاختصاص المجلس في مادة التأديب المالي نظرا لكونهم ليسوا سلطات تدبيرية بل رقابية، ولا يندرجون تبعا لذلك، ضمن الفئة المستهدفة في الأصل بهذا الاختصاص.

وفي هذا الإطار، اعتبر المجلس الأعلى (محكمة النقض حاليا) في قرار صادر عنه في الموضوع أن "مراقب الالتزام بنفقات الدولة مقصود بالتأديب بناء على الفصل 56 من القانون المنظم للمجلس الأعلى للحسابات شأنه في ذلك شأن جميع

الموظفين مادام هذا الفصل نص صراحة على أنه يمارس المجلس الأعلى للحسابات مهمة قضائية في ميدان التأديب المتعلق بالميزانية والشؤون المالية بالنسبة لكل موظف أو مسؤول بجهاز عام أو أي جهاز آخر تجري عليه مراقبة المجلس (به، ماي 2017، صفحة 114)

إلا أنه ويصدر مدونة المحاكم المالية، لم تعد لهذه الاجتهادات أهمية في القضاء المالي المغربي، على اعتبار أن المشرع خصص لكل من المراقب والمحاسب العمومي مادة في مدونة المحاكم المالية تؤكد خضوعهما لهذا الاختصاص، وتحدد كذلك، المخالفات التي يمكن أن تثير مسؤوليتهم في هذا المجال.

وتجدر الإشارة إلى أن المادتين 55 و56 من مدونة المحاكم المالية خضعت للتغيير سنة 2008، تبعا للتعديلات التي خضع لها مفهوم صحة النفقة في إطار المسؤولية المالية والشخصية للمحاسب العمومي (الخمليشي، 2018/2019، صفحة 26)- يعتبر المحاسب العمومي الفاعل الأساسي الذي يتم تنفيذ الميزانية العامة

إذ يشرف على إخراج المبالغ النقدية من خزينة الدولة بعد إجراء لأعمال المراقبة التي يختص بممارستها، لذلك فهذه العملية التي يقوم بها والتي يبرئ من خلالها ذمة الدولة من الدين المترتب عليها تعكس أهمية بالغة، على اعتبار أن أي خطأ أثناء مهامه التنفيذية أو تجاوز أو إغفال للقواعد القانونية يمكن أن يعرضه للمسؤولية، حيث تتميز مسؤوليته بخصوصية هامة، فبالإضافة إلى كونه مسؤولا من الناحية التأديبية والمدنية والجنائية فإنه يعد كذلك مسؤولا شخصيا وماليا، حسب ما جاء في القانون المتعلق بتحديد مسؤولية الأمرين والمراقبين والمحاسبين العموميين، مما يجعله في موقع صعب نتيجة تحمله القسط الأوفر من هذه المسؤولية

وقد شكل ذلك عبئا ثقيلا أثر على العديد من المحاسبين العموميين في أداء مهامهم ومسار عملهم، بل وأحيانا حياتهم الخاصة، ويرجع السبب في ذلك إلى اعتبارهم المتدخلين المباينين في تنفيذ عمليات تحصيل المداخل وأداء النفقات-، حيث تم استبدال صفة "مراقب الالتزامات بالنفقات ومراقب مالي" بصفة "مراقب أو محاسب عمومي"، ويعد هذا التغيير نتيجة منطقية لتطبيق الإصلاحات الجديدة التي خضعت لها المراقبة العامة للالتزام بالنفقات والمحاسب العمومي، حيث أسندت مهام الأول للثاني.

نتيجة لذلك أصبح المحاسب العمومي ذا وظيفة مزدوجة ترتب عنها ثنائية المسؤولية: فحين يتدخل كمراقب للالتزام بالنفقات يتحمل المسؤوليات الواردة في المادة 55 من المدونة، وحين يتصرف كمحاسب عمومي تلقى على كاهله المسؤوليات المنصوص عليها في المادة 56 من ذات المدونة، وفي كلتا الحالتين، يتخذ المحاسب العمومي صفة مدير عمومي لكونه يشرف على المركز المحاسبي، كما يتدخل في مسطرة تنفيذ المداخل والنفقات العمومية من خلال ممارسة مجموعة من المهام وبالتالي، فإن مخالفته للقواعد السارية على هذه العمليات، قد تشكل مخالفة مستوجبة لمسؤوليته في مجال التأديب المالي (به، ماي 2017، صفحة 116).

وأخيرا، تقضي المادة 53 من مدونة المحاكم المالية، بإلقاء المسؤولية أمام المجلس الأعلى للحسابات في ميدان التأديب على الرؤساء التسلسليين، إذا سبق لهم أن وجهوا أوامر كتابية - أن يكون الأمر كتابيا غير شفوي - إلى مسؤوليهم (محمدبراو، 2017، صفحة 54) - أن يكون صادرا عن رئيسه التسلسلي أو عن أي شخص مؤهل: يقتضي واجب الطاعة المنصوص عليه صراحة في النظام الأساسي العام للوظيفة العمومية ضرورة طاعة الموظف أو العون أوامر رؤسائه الصادرة إليه في نطاق عمله، إذ بغیر طاعة الرؤوسين للرؤساء لا يمكن للعمل في المرفق العمومي أن يسير بسلاسة وإتقان. لكن طاعة الرؤوس الأقل درجة لا تكون إلا للرؤساء التابعين لنفس المصلحة التي يعمل فيها لا لمصلحة أخرى، وينسحب واجب الطاعة على

الرئيس الأعلى درجة من الرئيس المباشر. كما يجب على الرؤساء والمرؤوسين معا احترام التسلسل الرئاسي بحيث لا يصدر الرئيس أوامره إلا لمرؤوسيه المباشرين، ولا يتخطى المرؤوس رئيسه المباشر إلا في حالة التظلم. ومثال الأوامر التي تصدر من بعض الأشخاص غير المنتمين للتسلسل الرئاسي وغير المؤهلين بالتالي لإصدار هذه الأوامر قد نصادف: رئيس الديوان في الإدارة المركزية، والعامل أو الوالي في الجماعات المحلية.

ويجوز، بل يجب، الامتثال للأمر الكتابي الصادر عن مسؤول أو شخص لا ينتمي للتسلسل الرئاسي للموظف أو العون شريطة أن يكون مؤهلا لذلك بمقتضى القوانين والأنظمة الجاري بها العمل- الذين قاموا بتنفيذ العمليات الخاضعة للمراقبة، والمشوبة بمخالفات تستلزم التأديب، وذلك مع مراعاة مقتضيات المادة 52 والتي تم بموجبها استثناء أعضاء الحكومة والبرلمان لاختصاص المجلس في هذه المراقبة (عبدالقادر، 2011، صفحة 90).

3. المبحث الثاني: المخالفات المستوجبة للمسؤولية أمام القاضي المالي والعقوبات المقررة لها

لتحليل الخصائص المنظمة للمتابعة والعقاب التي يباشرها المجلس الأعلى للحسابات في مجال التأديب المالي، ينبغي تحديد المخالفات المستوجبة للمسؤولية أمام القاضي المالي (الفقرة الأولى) وكذا العقوبات المقررة لهذه المخالفات (الفقرة الثانية).

1.3. الفقرة الأولى: تحديد المخالفات:

إضافة إلى العنصر العضوي (الأجهزة الخاضعة لرقابة المحاكم المالية في ميدان التأديب المالي) والعنصر الشخصي (الأشخاص الخاضعون للتأديب المالي) ينبغي توافر العنصر المادي أو الموضوعي لاستكمال العناصر القانونية الجوهرية لاختصاص المحاكم المالية في ميدان التأديب المتعلق بالميزانية والشؤون المالية، ويتعلق الأمر بالأفعال المنسوبة للمعنيين بالأمر والتي يعتبرها القانون مخالفات موجبة للمتابعة.

ودون الدخول في أي نقاش فقهي جانبي حول تحديد الذاتية القانونية للمخالفة المتعلقة بالميزانية والشؤون المالية لجهة وضعيتها بين القانون التأديبي الإداري والقانون الجنائي، يمكن تحديد المخالفات وتصنيفها بناء على ما جاء في القانون الجديد، الذي يربطها بفئات الأشخاص ووظائفهم وهذه الفئات هي: الأمرون بالصرف الرئيسيون والمساعدون ومن يعمل تحت سلطتهم أو لحسابهم، المراقبون ومن يعمل تحت سلطتهم أو لحسابهم، المحاسبون ومن يعمل تحت سلطتهم أو لحسابهم (براو محمد، 2004)

يحدد القانون رقم 62.99 المتعلق بمدونة المحاكم المالية هذه المخالفات بارتباط مع الأشخاص المرتكبين لها في المواد (من 54 إلى 56) ويحدد شروط وأجال تقادم هذه المخالفات خارج التسيير بحكم الواقع 107، حيث تحدد المادة 54 المخالفات المستوجبة للعقوبات والمركبة من طرف "كل أمر بالصرف أو أمر بالصرف مساعد أو مسؤول، وكذا كل موظف يعمل تحت سلطتهم أو لحسابهم" وذلك "أثناء مزاولتهم لمهامهم" والتي تضم أحد عشرة فقرة تتمثل في:

• مخالفة قواعد الالتزام بالنفقات العمومية:

على صعيد الممارسة القضائية ظل عدم احترام هذا المبدأ المخالفة المهيمنة في مجال التأديب المالي (به، ماي 2017، صفحة 195) وتصفيتها والأمر بصرفها، وذلك بناء على مقتضيات الفصل 31 من المرسوم الملكي رقم 330.66 بسن نظام عام للمحاسبة العمومية فإن النفقات العمومية يجب أن تكون مدرجة في الميزانية وأن تكون مطابقة للقوانين والأنظمة، ولا يمكن للنفقات أن يلتزم بها وتصفى ويؤمر بأدائها إلا بواسطة الأمر بالصرف؛

• عدم احترام النصوص التنظيمية المتعلقة بالصفقات العمومية:

حيث لا يكفي أن تكون مشاريع الصفقات العمومية مطابقة للنصوص التنظيمية بل يتعين أن يحسب احترام تلك النصوص على جميع مراحل إبرام وتنفيذ ومراقبة الصفقات العمومية ولاسيما احترام قواعد المنافسة - ومن المحاور الأساسية التي ينبغي أن تحترم فيها النصوص التنظيمية ما يلي: احترام قواعد المنافسة في اختيار المتعدين، إخبار المتنافسين وضمان شفافية تسيير الصفقات العمومية، ضمان حقوق المتنافسين، أثمان الصفقات وقواعد مراجعتها، تتبع ومراقبة تسيير الصفقات، أفضلية المقابلة الوطنية - (براو محمد، 2004، صفحة 203):

• مخالفة النصوص التشريعية والتنظيمية الخاصة بتدبير شؤون الموظفين والأعوان:

بـحيث تخضع الحياة الإدارية للموظفين والأعوان لمجموعة من النصوص القانونية تختلف باختلاف أصنافهم والأجهزة العامة التي يعملون بها - ومن النصوص الأساسية التي ينبغي مراعاتها نجد: الظهير المتعلق بالوظيفة العمومية، المرسوم المتعلق بأعوان المؤسسات العمومية، المنشور المتعلق بالأعوان المؤقتين، المرسوم المتعلق بالنظام الأساسي لموظفي الجماعات المحلية - (براو محمد، 2004، صفحة 204):

• مخالفة القواعد المتعلقة بإثبات الديون العمومية وتصفيها والأمر بصرفها:

فـيتم تنفيذ عمليات الموارد من خلال مرحلتين مرحلة إدارية يتولاها الأمر بالقبض أو بالاستخلاص) ومرحلة محاسبية يتولاها المحاسب، كقاعدة عامة، وتتعلق هذه المخالفة أساسا بالمرحلة الإدارية المتعلقة بالتصفية والأمر بالدفع ولكن ليس قبل الإثبات (براو محمد، 2004، صفحة 205):

• مخالفة قواعد تحصيل الديون العمومية:

الذي قد يعهد إليهم عملا بالنصوص التشريعية الجاري بها العمل، وفي هذه الحالة صدر قرار للمجلس الأعلى للحسابات تضمن قاعدة أن مسؤولية الأمر بالصرف بالنسبة للمداخيل تنحصر في إصدار الأوامر بالتحصيل، وبذلك فإن الأمر بالصرف (رئيس جماعة حضرية) بعدم إصداره أوامر تحصيل الديون العمومية الجماعية يكون قد خالف مقتضيات الفصل 56 من القانون رقم 12.79، مما يترتب عنه الحكم على الأمر بالصرف بغرامة مالية:

وقد طالب المعني بالأمر بنقض هذا القرار، على اعتبار أن القابض البلدي هو المسؤول عن تحصيل المداخيل الجماعية، إلا أن المجلس الأعلى، لم يستجب لطلبه لكونه يبقى مسؤولا عن قيامه - بصفته أمرا بالصرف - بإصدار الأوامر التأسيسية لتحصيل تلك المداخيل، وبهذا في المجلس برفض الطلب (عادلة، 2011، صفحة 150):

• مخالفة قواعد تدبير ممتلكات الأجهزة الخاضعة لرقابة المحاكم المالية:

وقد اعتبر المجلس الأعلى للحسابات عدم قيام الأمر بالصرف بالإجراءات اللازمة لتتبع المعدات التي تمت إعارتها والعمل على استرجاعها بمثابة إهمال وتقصير في المحافظة على ممتلكات الجهاز ويشكل مخالفة لقواعد تدبير الممتلكات (الخمليشي، 2019/2018، صفحة 79):

• إخفاء المستندات أو الإدلاء إلى المحاكم المالية بأوراق مزورة أو غير صحيحة:

• عدم الوفاء تجاهلا أو خرقا لمقتضيات النصوص الضريبية الجاري بها العمل بالواجبات المترتبة عليها قصد تقديم امتياز بصفة غير قانونية لبعض الملمزين بالضريبة:

• التقييد غير القانوني لنفقة بهدف التمكن من تجاوز للاعتمادات:

- حصول الشخص لنفسه أو لغيره على منفعة غير مبررة نقدية أو عينية: وهذه المخالفة قد تكون مرتبطة بالمخالفة السابقة كما هو واضح، كما قد تكون هذه المخالفة حصولاً للشخص لنفسه فط على منفعة، وهذه المنفعة قد تكون نقدية كما قد تكون عينية. لكن من الواضح البين أن المنفعة المقصودة لا تنسحب على الوعود، أو على محاولة الحصول عليها (المنفعة)، بل يشترط التحقق المادي لها (محمد، 2020، صفحة 208)؛
- 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: تشير هذه المخالفة إلى نية المشرع في معاقبة التقصير في عمليات المراقبة والإشراف المؤدية إلى الإضرار بالجهاز العمومي، وتأتي أهمية هذه المخالفة في إدراجها لواجب المراقبة الداخلية للأمر بالصرف أو أي مسؤول أو موظف ضمن الواجبات التي قد تؤدي في حالة الإخلال بها إلى المحاسبة أمام المحاكم المالية.

وقد نجد القواعد الناظمة لعملية المراقبة ضمن قواعد تنظيم واختصاصات وسير عمل الأجهزة العامة، كما قد نجدها في نصوص عامة. والمراقبة المقصودة يشترط فيها الإخلال الخطير، أما الإشراف المقصود فيشترط فيه التكرار والاستمرار لكي تتحقق عناصر المخالفة الخاضعة للعقوبة أمام المحاكم المالية (براو محمد، 2004، صفحة 208)، ولا تقتصر المسألة في إطار التأديب المالي على الأمرين بالصرف والمراقبين، بل تشمل أيضاً المحاسبين العموميين، وذلك في حالة امتناعهم على القيام بالمهام التي حددها المادة 56، وكذا كل موظف أو عون يوجد تحت إمرتهم أو يعمل لحسابهم. غير أنه ما تجدر الإشارة إليه هو أنه لا يمكن متابعة المحاسب إذا حكم عليه بالعجز وفقاً لمقتضيات المواد من 37 إلى 40 من المدونة ولا تسري عليه أيضاً مقتضيات الفقرة الثالثة من المادة 66 في حالة تقاعسه عن القيام بالمهام المنصوص عليها في المادة 56. وبهذا أصبح المحاسب العمومي يخضع لرقابة مزدوجة، إذ من ناحية يخضع لرقابة قضائية مباشرة وهي الرقابة القضائية على الحساب الذي يقدمه، ومن ناحية ثانية تمارس عليه رقابة رقابة غير مباشرة ويتعلق الأمر بالرقابة القضائية في ميدان التأديب المتعلق بالميزانية والشؤون المالية. وهذا إن دل على شيء، فإنما يؤكد ثقل المسؤوليات الملقاة على عاتق المحاسب العمومي (عادلة، 2011، صفحة 151).

2.3. الفقرة الثانية: العقوبات المالية:

لا يختلف أحد حول كون الطابع العقابي نتيجة الإخلال بالضوابط القانونية للعمليات المالية هو إصلاح المخالفات والأخطاء المرتكبة، لذلك فطبيعة العقوبات تنصب بشكل أساسي على الغرامات المالية التي تتناسب مع رواتب الموظفي حيث أن المجلس لا يصدر عقوبات جنائية كما هو حال المحاكم العادية، بل يصدر غرامات وفقاً للمقتضيات القانونية الخاصة بها عند ارتكاب المخالفات المنصوص عليها في المواد 54 و55 و56 من قانون 62.99 المتعلق بمدونة المحاكم المالية.

يحكم المجلس على الأشخاص الذين ارتكبوا مخالفة واحدة أو أكثر من المخالفات المشار إليها في المواد 54 و55 و56 بغرامة يحدد مبلغها حسب خطورة وتكرار المخالفة على ألا يقل هذا المبلغ عن ألف (1000) درهم عن كل مخالفة ومن غير أن يتجاوز مجموع مبلغ الغرامة عن كل مخالفة أجرته السنوية الصافية التي كان يتقاضاها المعني بالأمر عند تاريخ ارتكاب المخالفة، غير أن مجموع مبالغ الغرامات المذكورة لا يمكن أن يتجاوز أربع (4) مرات مبلغ الأجرة السنوية السالفة الذكر.

- وإذا ثبت للمجلس أن المخالفات المرتكبة تسببت في خسارة لأحد الأجهزة الخاضعة لرقابته، قضى على المعني بالأمر بإرجاع المبالغ المطابقة لفائدة هذا الجهاز من رأسمال وفوائد، وتحسب الفوائد على أساس السعر القانوني ابتداء من تاريخ ارتكاب المخالفة.

- وإذا اكتشف المجلس أفعالا تستوجب إجراء تأديبيا أو جنائيا (المالية). يتم تطبيق مقتضيات المادة 111 والتي تنص على ما يلي: لا تحول المتابعات أمام المجلس دون ممارسة الدعوى التأديبية والدعوى الجنائية.
 - وإذا اكتشف المجلس أفعالا من شأنها أن تستوجب عقوبة تأديبية، أخبر الوكيل العام للملك بهذه الأفعال السلطة التي لها حق التأديب بالنسبة للمعني بالأمر، والتي تخبر المجلس خلال أجل ستة (6) أشهر في بيان معلل بالتدابير التي اتخذتها.
 - وإذا كان الأمر يتعلق بأفعال يظهر أنها قد تستوجب عقوبة جنائية، رفع الوكيل العام للملك الأمر من تلقاء نفسه أو بإيعاز من الرئيس الأول إلى الوكيل العام للملك لدى محكمة النقض قصد اتخاذ ما يراه ملائما، وأخبر بذلك السلطة التي ينتهي إليه المعني بالأمر، ويخبر الوكيل العام للملك لدى محكمة النقض المجلس بالتدابير التي اتخذها (المالية. ا).
- نستنتج مما سبق، أن الحاجة لا زالت ملحة لإبراز نظام مسؤولية المدبرين العموميين أمام القاضي المالي، وهذا ما يلزم تفعيله وإشهاره للرأي العام، ولاسيما أن الحق في الحصول على المعلومة يعتبر حقا من الحقوق والحريات الأساسية التي نص عليها الدستور الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.11.91 بتاريخ 29 يوليوز 2011.
- وبالأخص الفصل 27 منه الذي من شأنه تعزيز اللبنة القانونية بما فيها ضمان المصداقية والنزاهة في تدبير الشأن العام.

ولعل هذه المسؤولية تجد بدايتها مع دخول القانون التنظيمي المنظم لإجراءات الدفع بعدم دستورية القوانين حيز التطبيق، وتصدي المحكمة الدستورية بالإلغاء لكل نص قانوني يستثني أي فئة تحمل المسؤولية من المساءلة التأديبية والجنائية ضمانا لحماية المال العام (عادلة، 2011، صفحة 21).

4. المبحث الثالث: استثناء كبار المسؤولين من نطاق المساءلة أمام القاضي المالي

حيث تستأثر الوضعية القانونية للأمر بالصراف بأهمية كبيرة في إطار نظام مسؤولية المدبرين العموميين أمام القاضي المالي، وذلك نظرا لأهمية الاختصاصات الموكولة إليه في تنفيذ ميزانيات الأجهزة العمومية التي يسري عليها مبدأ فصل المهام بين الأمر بالصراف والمحاسب العمومي (به، ماي 2017، صفحة 117).

بالرغم من أهمية الاختصاصات الموكولة للمدبرين العموميين في تنفيذ ميزانيات الأجهزة العمومية الخاضعة لمبدأ فصل المهام الإدارية عن المهام الحسابية (سعدية، 2018، صفحة 30)، فإنه لا يخضع للاختصاص القضائي للمجلس في ميدان التأديب المتعلقة بالميزانية والشؤون المالية، أعضاء الحكومة وأعضاء مجلس النواب ومجلس المستشارين عندما يمارسون مهامهم بهذه الصفة (المالية ا). وهذا الإعفاء يشكل انتقادا واسعا لدى الرأي العام الذي يدعوا لرفعه.

1.4 الفقرة الأولى: عضو بالحكومة:

رغم أن الأمر بالصراف يعتبر الخاضع الرئيسي لاختصاص التأديب، فإن الوزراء، الذي يعتبرون أمرين بالصراف بحكم القانون، يشكلون استثناء عن هذه القاعدة. ومن هذه الزاوية، يتميز اختصاص التسيير بحكم الواقع عن التأديب المالي، في امتداد ولاية القاضي المالي في الاختصاص الأول إلى الوزراء في حالة التصريح بهم محاسبين بحكم الواقع (به، ماي 2017، صفحة 117).

ويدخل في هذا المعنى الوزير الأول، الوزراء والوزراء المنتدبون وكتاب الدولة ونواب كتاب الدولة، وفي خلاصة كل من يحضر مجلس الحكومة، وتفسير ذلك أن مسؤولية الوزراء في ميدان التسيير الإداري والمالي، هي في العمق مسؤولية سياسية، فتكون بالتالي أمام الملك والبرلمان، أما إذا أتوا على ارتكاب مخالفات يعاقب عليها القانون الجنائي، فإن المتابعة يتم تحريكها

أمام المحكمة العليا وفق المقتضيات الدستورية والتنظيمية التي تخضع لها هذه الأخيرة. مع ذلك فإن بعض التشريعات الدولية لا تعفي الوزراء من المتابعة أمام المحاكم المالية (براو محمد، 2004، صفحة 192)

وتعتبر الحصانة المخولة لأعضاء الحكومة منحصرة فيهم، ولا تنصرف إلى نوابهم في إطار التوقيع، وهذا ما أكدته المجلس الأعلى للحسابات في قراره اعتبر فيه "أن تعيين الوزير لأمر بالصرف منتدب (تفويض التوقيع للكاتب العام) لا يعفي هذا الأخير من المسؤولية أمام المجلس في مادة التأديب المالي طبقا للمادة 54 من مدونة المحاكم المالية. وفي حالة ارتكابه للمخالفات المستوجبة للمسؤولية، وبالتالي لا تسري عليه مقتضيات المادة 52 التي تقضي بعدم خضوع الوزراء لاختصاص المجلس في مادة التأديب المالي.

غير أن الحصانة المخولة للأشخاص المذكورة ترتبط بمدة الانتداب فقط، ولا يجوز الاحتجاج بها للتوصل من المسؤولية خارج هذا النطاق، وهذا ما أكدته المجلس الأعلى للحسابات في قرار جاء فيه "أن المخالفة التأديبية ارتكبت قبل اكتساب الطالب للحصانة البرلمانية وأن الاحتجاج بها يبقى بدون أساس (الخمليشي، 2019/2018، صفحة 93)

2.4. الفقرة الثانية: عضو بمجلس النواب أو مجلس المستشارين:

تستمد حصانة النواب أو المستشارين أمام المجلس الأعلى للحسابات، من الحصانة السياسية المستمدة من مبدأ "سيادة الأمة"، نظرا للطابع الوطني غير القابل للتجزئ لوظيفتهم التمثيلية. ومغزى هذه "الحصانة" - الحصانة البرلمانية تلازم عضو البرلمان خلال فترة نيابته حيث تنطلق بانطلاقها وتنتهي بنهايتها- أن النائب أو المستشار مسؤول أمام "الأمة" التي انتخبته لهذا الموقع وليس له من حساب يؤديه إلا لها.

والمقصود هنا بالحصانة: الحصانة الموضوعية عندما يتصرف البرلماني ماليا وإداريا بصفته تلك، غير أن القانون المغربي يتميز عن القانون الفرنسي في عدم إدراجه للأمين بالصرف بالجماعات المحلية في حالات عدم الاختصاص، فالبرلماني (على غرار الوالي أو العامل أو أي شخص آخر) قد يتابع أمام المجالس الجهوية للحسابات في ميدان التأديب المتعلق بالميزانية والشؤون المالية، إذا كان أمرا بالصرف لجماعة محلية أو هيئة.

والمتابعة تكون بهذه الصفة الأخيرة. ولا تنفعه شعبيته الانتخابية أو وزنه السياسي، وغني عن البيان الاستنتاج أن عضو مجلس النواب أو مجلس المستشارين هو منازع ضمن طائفة المتابعين المحتملين أمام المحاكم المالية سواء نزعته منه الحصانة البرلمانية أو لم تنزع - شريطة أن يتعلق الأمر بتسييره لجماعة محلية - لأن التأديب المالي شيء والمتابعة الجنائية شيء آخر (براو محمد، 2004، الصفحات 192-193).

ومع ذلك، فإن متابعة أعضاء الحكومة والبرلمان أمام المحاكم المالية عامة تبقى غير ممكنة في ميدان التأديب المالي لاعتبارهم مسؤولين سياسيين يحاسبون أمام البرلمان والملك، كما أنهم إذا أتوا مخالفات معاقب عليها في القانون الجنائي فإن متابعتهم تكون أمام المحكمة العليا، وفق المقتضيات الدستورية والتنظيمية لهاته الأخيرة، وأمام القضاء الجزري بعد رفع الحصانة فيما يتعلق بأعضاء مجلسي البرلمان.

وإذا كانت المادة 52 وضعت شرطا للحيلولة دون مسائلة هؤلاء الأعضاء مسائلة تأديبية، وهو ضرورة أن تكون المخالفات قد ارتكبت وهم يمارسون مهامهم بصفته الحكومية أو البرلمانية، فإنه وبمفهوم المخالفة يتضح أنه عندما يكون الوزير أو عضو البرلمان قد اقترف إحدى المخالفات التي تستوجب المسائلة في ميدان التأديب المالي، وهو لا يمارس هذه الاختصاصات بصفته السياسية، فإنه والحالة هاته يمكن متابعته أمام القاضي المالي (عادلة، 2011، صفحة 152).

ونجد أن فرنسا وبخلاف المغرب، تعرف توجها قضائيا لمحكمة الحسابات يسعى إلى التخلي عن التصريح بالعجز في محاسبة المحاسب العمومي، بمجرد الوقوف على أخطاء محاسبية بحيث لا يحاسبه القاضي إلا بعميار جديد وهو ضرورة حصول ضرر مادي للمنظمة التي يمسك المحاسب محاسبتها ويدير ميزانيتها (سعدية، 2018، صفحة 31).

5. خاتمة:

إلى حدود الساعة، يلاحظ المتتبعون والمهتمون بالشأن العام وحماية المال العمومي باللموس غياب إرادة سياسية واضحة لتفعيل دور المجلس الأعلى للحسابات البيداغوجي، حتى بعد صدور مدونة المحاكم المالية ودستورته، خصوصا في ميدان المتابعة والمساءلة في ظل انتشار أشكال الفساد المالي والإداري في بعض الأجهزة الخاضعة لرقابة الدولة وتفشي ظاهرة الربح الاقتصادي الخفي والرشوة والاختلاس وتبذير الأموال العمومية (يوسف، 2016، الصفحات 91-92).

لاسيما وأن الضرر الذي يمكن أن تتعرض له المالية العمومية نتيجة أخطاء التدبير هاته أكثر خطورة من الضرر الناجم عن الأخطاء أو الجنح المرتكبة في إطار حيازة الأموال العمومية (به، ماي 2017، صفحة 537).

فبناء دولة القانون يمر لزوما عبر ترسيخ أسس قضاء مالي مستقل، ومنحه صلاحية مساءلة ومحاسبة كل المسؤولين دون استثناء (أحمدحاسون، 2013، صفحة 471)

6. قائمة المراجع:

1. ابراهيم بن به. (ماي 2017). "نظام مسؤولية المدبرين العموميين أمام القاضي المالية - دراسة قانونية وقضائية مقارنة". الرباط: الطبعة الأولى، منشورات المجلة المغربية للسياسات العمومية/ مطبعة طوب بريس.
2. أحمدحاسون. (2013). المجلس الأعلى للحسابات بالمغرب - دراسة سوسيو قانونية - سلسلة "أطروحات وأبحاث". الرباط: منشورات "حوارات" مجلة الدراسات السياسية والاجتماعية، مطبعة المعارف الجديدة.
3. الحسكة هشام. (2015). القضاء المالي الجهوي وحكامه الجماعات الترابية - دراسة في اختصاص افتحاص/مراقبة تسيير الجماعات الترابية. المجلة المغربية للسياسات العمومية REMAPP. الرباط: العدد 14، فيلا 101- حي ياسمينة- المحمدية، حي بوهلال ، بلوك(م) رقم 86، ح.ي، م. .
4. الزوجال يوسف. (2016). القانون التنظيمي للمالية العمومية بالمغرب ودستور 2011- دراسة تحليلية وفق آخر المستجدات القانونية-. الرباط : دار السلام للطباعة والنشر والتوزيع- الرباط- الطبعة الأولى.
5. الفقرة 2 من الفصل الثالث من المرسوم الملكي رقم 66-330 المتعلق بسن نظام عام للمحاسبة العمومية.
6. الفقرة الأولى من المادة 51 من القانون رقم 62.99 المتعلق بمدونة المحاكم المالية.
7. المادة 111 من القانون رقم 62.99 المتعلق بمدونة المحاكم المالية.
8. المادة 52 من القانون رقم 62.99 المتعلق بمدونة المحاكم المالية.
9. المادة 54 من القانون رقم 62.99 المتعلق بمدونة المحاكم المالية.
10. المادة 66 من القانون رقم 62.99 المتعلق بمدونة المحاكم المالية.
11. الوردي عادل. (2011). رقابة المجلس الأعلى للحسابات على المال العام بالمغرب- وفق آخر المستجدات- منشورات مجلة الحقوق المغربية، سلسلة "دراسات قضائية". الرباط: دار نشر المعرفة، مطبعة المعارف الجديدة (CTP)- ط: 01.
12. أنظر المادة 2 من القانون رقم 61.99 المتعلق بتحديد مسؤولية الأمرين بالصرف والمراقبين والمحاسبين العموميين.
13. باينة عبد القادر. (2011). "الرقابة المالية على النشاط الإداري" الجزء الثاني، الرقابة المالية العليا (دور المحاكم المالية).. مطبعة دار القلم، الرباط، ط: 01.
14. براو محمد. (2020). الأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة ودورها في التنمية وبناء الدولة - من منظور علمي مقارنة وعالمي. الرباط: دار السلام للطباعة والنشر والتوزيع، الطبعة الأولى.
15. براو محمد. (2004). الوجيز في شرح قانون المحاكم المالية" مساهمة في التأصيل الفقهي للرقابة القضائية على المال العام. الرباط: طوب بريس، الطبعة الأولى.
16. بورايت سعدية. (2018). المخالفات المستوجبة لمسؤولية المدبرين العموميين أمام القضاء المالي، "المنظرة". الدار البيضاء: مجلة نصف سنوية تعنى بالقضايا القانونية والحقوقية تصدر عن هيئة المحامين بوجدة، عدد 21 مطبعة النجاح الجديدة.

17. حاسون أحمد. (2013). المجلس الأعلى للحسابات بالمغرب - دراسة سوسيوقانونية - سلسلة "أطروحات وأبحاث" 1/2013. الرباط: منشورات "حوارات" مجلة الدراسات السياسية والاجتماعية، مطبعة المعارف الجديدة.
18. حمر الراس سناء. (2017/2016). التدبير المالي التراخي بين إكراهات الواقع ومتطلبات الحكامة. جامعة محمد الخامس، سلا: أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام والعلوم السياسية كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية.
19. محمد الخمليشي. (2019/2018). "فاعلية المحاكم المالية في تكريس مبادئ الحكامة المالية". أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام: جامعة مولاي اسماعيل، كلية الحقوق مكناس.
20. محمد براو. (2017). القواعد القانونية والقضائية للتأديب المتعلق بالميزانية والشؤون المالية للمسؤولين والموظفين والأعوان العموميين، على ضوء مدونة المحاكم المالية وقضاء المجلس الأعلى للحسابات وقضاء محكمة النقض - دليل عملي لفائدة المهنيين والباحثين - . الرباط: دار السلام للطباعة والنشر والتوزيع، الطبعة 01.
21. Alberto SILLERO. (2003). Audit et révision légale (guide pratique) (édition ESKA .Paris.
22. M.Djibara OUEDRAOGO ' .(2013) .L'automatisation des juridictions financières dans l'espace UEMOA ' Etudes sur l'évolution des cours des comptes, thèse pour le doctorat en droit présentée et soutenue publiquement 29 .novembre Université Montesquieu-Bordeaux.