

” إنني رأيت أنه لا يكتب إنسان كتاب في يومه إلا قال  
في غده: لو غير هذا لكان أفضل، ولو ترك هذا لكان  
أجمل، وهذا من أعظم العبر، وهو دليل على استيلاء  
النقص على جملة البشر.”

كـ العمد الأصفهاني



## شكر وامتنان:

في مثل هذه اللحظات يتوقف القلم ليفكر قبل أن يخط الحروف ليجمعها في كلمات... لتتبعثر الأحرف وعبثاً أن يحاول تجميعها في سطور كثيرة تمر في الخيال ولا يبقى لنا في نهاية المطاف إلا قليلاً من الذكريات وصور تجمعنا برفاق كانوا بجانبنا....فواجب علينا شكرهم ونحن نخطو خطواتنا الأولى في غمار الحياة ونخص بجزيل الشكر والإمتنان كل من وقف على منابر العلم وأعطى من حصيلة فكره لينير دربنا إلى الأساتذة الكرام، الأفاضل في كلية الحقوق بعروسة الشمال، ونتوجه بالشكر الجزيل إلى الدكتور "عبد السلام لزرق" الذي غمرنا بتواضعه ورسالته العلمية ، قبل و بعد الإشراف على هذا الورش والبحث العلمي من خلال توجيهاته النيرة

كما أخص بالشكر أساتذة لجنة المناقشة الكرام كل باسمه :

الدكتور: الحاج شكرة

الدكتور: عبد اللطيف الشدادي

كما أتوجه بالشكر لرفاقي ورفيقاتي في الدراسة

شكرا لكم/ن

# إهداء

إلهي لا يطيب الليل إلا بشكرك ولا يطيب النهار إلا بطاعتك...ولا تطيب اللحظات إلا بذكرك...ولا تطيب الآخرة إلا بعفوك..ولا تطيب الجنة إلا برويتك...

إلى من جرع الكأس فارغا ليسقيني قطرة حب، إلى من كلت أنامله ليقدم لي طريق العلم، إلى من حصد الأشواك عن دربي ليمهد لي طريق العلم إلى القلب الكبير والدي العزيز

إلى من أروضتني الحب والحنان، إلى رمز الحب وبلسم الشفاء، إلى القلب الناصع بالبياض والدتي الحبيبة

إلى القلوب الطاهرة الرقيقة والنفوس البريئة، إلى رياحين حياتي إخوتي

الآن تفتح الأشرعة وترفع المرساة لتنتقل السفينة في عرض البحر الواسع والمظلم، ألا وهو بحر الحياة وفي هذه الظلمة لا يضيء إلا قنديل الذكريات، ذكريات الأخوة البعيدة، إلى الذين أحببتهم وأحبوني أصدقائي وصديقاتي...

## مقدمة

لا يخفى علينا مدى أهمية المال العام ومدى تأثيره على مستوى الجماعات الترابية من كافة المجالات، الاقتصادية منها والاجتماعية، السياسية وغيرها، بحيث تعد مؤشرا حقيقيا

للتطورات التي تعرفها مختلف المجتمعات الحديثة وركيزة أساسية للحكم على مسار إصلاح نظام اللامركزية على الصعيد الترايبي، فعند ملامسة السياق التاريخي للمالية الترابية باعتبارها جزء لا يتجزأ من المالية العمومية، عرفت عدة إصلاحات كان الهدف الأساسي منها هو النهوض بدور الجماعات الترابية وجعلها شريكا رئيسيا في عجلة التنمية المستدامة، حيث رافق هذا التطور تحولا عميقا في دور هذه الوحدات الترابية، والتي شهدت تغيرا كبيرا منذ عهد الاستقلال مما واكبه تطور في مجال العلاقات المالية وتوسيع نطاق التعامل مع عدة أطراف مختلفة لها مصالح بشكل مباشر أو غير مباشر معها، وتعد الرقابة بكل صورها وتجلياتها علامة بارزة على طريق تقدم الدول، وقد تكون الرقابة المالية للجماعات الترابية من طرف أعضاء المجالس المنتخبة على الأمرين بالصرف، أو بواسطة الأجهزة الإدارية أو التنفيذية خاصة وزارتي الداخلية والمالية، أو من قبل الأجهزة القضائية كالمجالس الجهوية للحسابات وغيرها من الهيئات المخولة لها هذا الحق، ويمارس هذا الأسلوب من الرقابة سواء من خلال اعتمادها على معايير الرقابة الشكلية على المشروعية أو على معايير الرقابة الموضوعية على الملائمة، حيث تتسم الرقابة المالية الترابية بأشكال متعددة، نجد رقابة قبلية تتعلق بالتنفيذ المالي، فالرقابة الموازية ثم البعدية فالرقابة القبلية هي التي تتخذ صورة الموافقة القبلية من الأجهزة الرقابية على القرارات المتعلقة بالتصرف بالأموال قبل تنفيذها، لهذا تنصب على جانب من النفقة فقط والتي تهدف إلى منع وقوع الأخطاء والمخالفات قبل صرف النفقات، وهي ما يعرف برقابة الالتزام بالنفقات و تعتبر شكلا من أشكال الرقابة القبلية التي تعتمد على رقابة الملائمة والمشروعية، كما أن هناك رقابة موازية وهي رقابة ذاتية تقوم بها الأجهزة الإدارية للتأكد من أن ما يجري عليه العمل داخلها يتم وفقا للخطط والسياسات المرسومة، ويتميز هذا الشكل بالاستمرارية والشمولية وقدرته على اكتشاف الأخطار والمخالفات فور وقوعها، أما الرقابة البعدية فهي تلك العملية التي تمارسها الأجهزة المخولة لها هذه المهام بعد عملية الصرف، والتي في الغالب تكشف عن المخالفات المالية التي وقعت وتكون عملية الفحص بشكل شمولي لحسابات الجماعات الترابية، وبالتالي تفرض العقوبات على المخالفين لتفادي عيوب الرقابة القبلية، وبناء على هذا المعيار يتم في الغالب الجمع بين الرقابة القبلية والرقابة البعدية معا.

وإذا كان للمال العام أهمية كبرى كان لا بد أن يستلزم الأمر إحاطته بنوع من الحماية لكي لا يتم العبث به سواء بواسطة الإختلاس أو سوء التدبير أو بالتبذير، حتى وإن كانت ملازمة للتصرف المالي على مر الزمن، ففي الوقت الراهن يلاحظ تنوع وسائل ومعايير التلاعب بالمال العام نتيجة تطور التكنولوجيا الحديثة لمختلف أساليب التدبير الإداري والمالي، أدت إنعكاساتها إلى آثار متفاوتة على التنمية وعلى المواطن وعلى سمعة البلاد، مما استدعى اتخاذ إجراءات وتدابير متعددة ترمي بالأساس إلى تفعيل وضبط آليات التدبير والتسيير بهدف ترشيد الإنفاق العمومي على صعيد الوحدات الترابية، ويعد عنصر المراقبة

أساسي لضبط هذا المجال المالي الترابي ، لكن يبقى الإشكال مطروحا هو أنه رغم تعدد الأجهزة والآليات في مجال المراقبة المالية الترابية وتنوعها ظاهريا إلا أن ممارستها العملية أبانت عن إختلالات عميقة وعجز واضح للقيام بالمهام المنوطة لها، وهذا راجع بالأساس إلى المساطر القانونية التي أصبحت في الوقت الراهن ضعيفة ومتجاوزة وتداخل الاختصاصات بين الأجهزة الرقابية، لهذا كان لابد من اعتماد نمط الإصلاح وتحديث منظومة المراقبة المالية الترابية باتخاذ إجراءات جديدة تتميز بالحدثة لتواكب التطورات التنموية التي أصبحت تعيشها جل الجماعات الترابية خصوصا مع مقتضيات دستور 2011<sup>1</sup> المتعلق بالتنظيم الترابي الجديد للمملكة في إطار الجهوية المتقدمة، فقد أصبح لزاما مسائلة الإدارة الجماعية على نشاطها وسلوكها سواء في محيطها الداخلي أو في علاقتها بالمرتفقين.

وبالرجوع إلى ما ورد في الفصل 136 من دستور 2011، والمادة 4 من القانون التنظيمي رقم: 111.14 المتعلق بالجهات<sup>2</sup>، والمادة 3 من القانون التنظيمي رقم: 112.14 المتعلق بالعمالات والأقاليم<sup>3</sup>، والمادة 3 من القانون التنظيمي رقم: 113.14 المتعلق بالجماعات<sup>4</sup>، فإن التنظيم الجهوي والترابي للمملكة يرتكز على مبدأ التدبير الحر، قصد تمكين الجماعات الترابية مزيدا من الحصانة والاستقلالية لتقوم بأدوارها بهدف تحقيق التنمية الترابية والمستدامة لإرساء وتعزيز اللامركزية واللامركز اللذان يمثلان ورشا مهما وحيويا لترسيخ الديمقراطية الجيدة على الصعيد الترابي، بمعنى أن تمارس الجماعات الترابية اختصاصاتها بما هو موكول لها في النصوص القانونية، والدولة لها حق المراقبة البعدية، أي ترك نوع من الحرية للمدبر الترابي في ممارسة اختصاصاته من أجل النهوض بالتنمية المستدامة والمندمجة اقتصاديا واجتماعيا وتعزيز سياسة القرب، في مقابل مسائلته عن النتائج التي أنجزها، وله حرية التصرف في الموارد المتاحة له في إطار احترام القانون، لذا أصبح من الضروري إعادة النظر في تدبير الشأن العام المحلي في جميع جوانبه وذلك عبر عقلنة التدبير المالي الترابي من خلال توفير الآليات والوسائل الكفيلة بالرفع من الموارد المالية وتفادي ضياعها في أمور لا تعود بالنفع على الجماعات الترابية، مما يستدعي ترشيد سياسة الإنفاق واعتماد وسائل رقابية حديثة لتخفيف الضغط الرقابي الذي تمارسه سلطات المراقبة والانفتاح على مبادئ الحكامة المالية، وهذه كلها اليات سوف تجعل من الجماعات الترابية فاعلا قويا ومنبعا لتحقيق التنمية الترابية.

1- ظهير شريف رقم 1.11.91 صادر في 27 من شعبان 1432 (29 يوليو 2011) بتنفيذ نص الدستور، الجريدة الرسمية عدد 5964 مكرر بتاريخ 28 من شعبان 1432 (30 يوليو 2011)  
2- ظهير شريف رقم 1.15.85 صادر في 20 رمضان 1436 (7 يوليو 2015) تنفيذ القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات، الجريدة الرسمية عدد 6380، الصادرة في 06 شوال 1436 (23 يوليو 2015)، ص: 6586.  
3- ظهير شريف رقم 1.15.84 صادر في 20 رمضان 1436 (7 يوليو 2015) تنفيذ القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالعمالات والأقاليم، الجريدة الرسمية عدد 6380، الصادرة في 06 شوال 1436 الموافق (23 يوليو 2015)، ص: 6625-6626.  
4 - ظهير شريف رقم 1.15.83 صادر في 20 رمضان 1436 (7 يوليو 2015) تنفيذ القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات، الجريدة الرسمية عدد 6380، الصادرة في 06 شوال 1436 الموافق (23 يوليو 2015)، ص: 6660-6661.

## ❖ أهمية الموضوع

إن الأهمية التي نود تحقيقها من وراء هذا الورش العلمي تتجلى في:

(1) **الأهمية العملية**، بحيث نود تناول البحث من زوايا متعددة للرقابة على مالية الجماعات الترابية والمسؤوليات التي تقررت على الجهات التي تتدخل في عمليات المراقبة كما يجب إبراز الدور الذي تلعبه السلطات الإدارية المؤهلة والجهات القضائية المختصة في مسائلة القائمين على تدبير المالية الترابية.

(2) **أما الأهمية العلمية**، فنطمح من خلال موضوع بحثنا هذا في الجانب منه أهمية علمية نتوخى تحقيقها إذ نود بهذه المساهمة التي لا تخلوا بطبيعتها من بعض ثغرات الإثراء البحث الجامعي في ميدان الرقابة على المالية الترابية وكذا إثارة الاهتمام بمختلف جوانب الموضوع الذي تفتقر فيه الخزنة المغربية للكثير من الدراسات الأساسية أو الجزئية التي من شأنها إذا أنجزت أن تساهم في تطوير معرفتنا وتطوير مواضيع قانون الرقابة وقواعد ربط المسؤولية المالية بالمحاسبة.

(3) **أما بخصوص الأهمية الاقتصادية**، بحيث نأمل من خلال هذا الموضوع أن تكون له تطورات إيجابية أنية ومستقبلية في إطار سياق استثنائي الذي طبع إعداده مع مستجدات دستور 2011، والقوانين التنظيمية للجماعات الترابية وأن تكون له إضافة جديدة للأبحاث العلمية التي تأتي في إطار هذا المجال، فضلا عن ذلك التطورات السياسية والاجتماعية التي مست مجموعة من الدول طغى عليها الاستبداد والفساد المالي والسياسي والعمل على إعادة النظر في مردودية المؤسسات المنوط لها بالرقابة المالية من خلال تحقيق المردودية المالية والعمل على تحقيق الأهداف التنموية الشاملة، وأن يكون له تأثير إيجابي على المستوى السوسيو اقتصادي من خلال وضع آليات للحكامة المالية تهدف إلى تعزيز حسن أداء التدبير العمومي والمساهمة في الدينامية الجديدة للجهوية في إطار تشاركي مع كافة الفاعلين وتعزيز الشفافية وحسن التدبير وتقوية الرقابة المالية وتحسين فعالية ونجاعة النفقات العمومية وجودة الخدمات المقدمة للمواطن، كل ذلك مع تعميم ممارسات التقييم وتقديم الحسابات، كل هذه الإصلاحات في مجال الرقابة المالية ستعطي دفعة جديدة للتنمية الشاملة المتوخى تحقيقها بالمغرب عامة والجماعات الترابية على وجه الخصوص.

## ❖ إشكالية البحث

### 1) الإشكالية الرئيسية

وعليه ومن خلال ملامسة أهمية الموضوع، تتضح جليا عناصر الإشكالية المراد تحليلها عبر مراحل هذا البحث، فرغم تعدد أشكال الرقابة ( إدارية، قضائية، سياسية) التي يتوفر عليها المغرب في مجال الرقابة على مالية الجماعات الترابية، ومن هنا يمكن أن نتساءل عن مدى فاعلية هذه الرقابة على واقع منظومة الوحدات الترابية؟.

## (2) الإشكاليات الفرعية

في هذا الاتجاه، يمكن التساؤل: هل واقع الإطار القانوني والمؤسستي المنظم للرقابة المالية يحظى بأهمية بالغة وفعالة في مهامه الرقابية؟ ثم هل يمكن اعتبار الموارد البشرية المتاحة للمؤسسات المنوطة لها بالرقابة المالية غير كافية ومؤهلة من أجل تحقيق ما هو مطلوب منها؟ وما هو دور القضاء المالي في تكريس الحكامة المالية من خلال التمويع الجديد للمؤسسات الدستورية في بنية الرقابة المالية؟ لماذا تجارب بعض الدول كانت ناجحة في ميدان الرقابة القضائية على مالية الجماعات الترابية، خاصة وأن البعض منها حديث النشأة في هذا السياق؟ وما هي الحلول والسبل الناجعة لمعالجة هذه المنظومة الرقابية على مالية الجماعات الترابية؟

كل هذه الأسئلة تشكل محاور فرعية للإشكالية المحورية التي ستحظى بالدراسة، وهي إصلاح منظومة الرقابة المالية للجماعات الترابية، والتي ترتبط بالمبدأ الرقابي نفسه، ودراسة إشكالاته وواقع مؤسساته والحدود الواردة على عملها، والتي تدفع إلى التساؤل عن الناحية الإجرائية وعن دور الآليات والتقنيات الموظفة في مختلف مراحل تدخل أجهزة الرقابة المالية، سواء قبل أو بالموازاة مع التصرف المالي المرتبط بالإعتمادات المالية، وحتى بعد إنجاز الأهداف والغاية من هذه العملية.

وتعد قضية الرقابة على مالية الجماعات الترابية محور بحثنا هذا، ليست بالعملية السهلة ولا الهيئة خاصة في الدول التي لم يستقر فيها مفهوم دولة الحق والقانون، فإن دراستنا لن تقتصر على الجانب القانوني والوظيفي فقط، بل سيتم التطرق إلى الجانب السياسي والسوسيولوجي داخل سياق مضمون هذا البحث من أجل الوقوف على واقع ومكامن الأزمة الرقابية داخل الجماعات الترابية.

### ❖ المنهج المعتمد

لابد لنا من الاستعانة بمنهج أساسي وجوهري من أجل الإحاطة بالإشكالية التي تم تنزيلها، لذلك تم اعتمادنا في دراسة موضوع هذا الورش العلمي على **المنهج الوظيفي** الذي من خلاله قمنا بتحديد ورصد أهم الوظائف الرقابية التي أناطها المشرع للأجهزة الرقابية بناء على طبيعة الاختصاصات والإمكانات الأساسية المتوفرة، ناهيك عن الاستعانة بباقي المناهج والمقاربات الأخرى ذات الارتباط الوثيق بالموضوع لكون أن التطرق إلى الجوانب المتعددة هو عنصر أساسي لمساعدتنا على إبراز جل المظاهر التي تطبع الممارسة الرقابية على مالية الجماعات الترابية وأخص بالذكر هنا **المنهج المقارن** وذلك من خلال التطرق في صلب الموضوع إلى بعض التجارب المقارنة للاستفادة من التجارب وأخذ الوسائل الناجعة التي يمكن تطبيقها على الجماعات الترابية والرقمي بمكانتها وقدرتها التدييرية.

لكن هذا مع دون إغفال المقترح القانوني الذي بدوره يعد أساسي وجوهري أثناء عملية البحث.

## ❖ خطة البحث

وانطلاقاً مما سبق ذكره وما دام أن أي دراسة علمية تحتاج إلى تصميم متماسك يسمح بالمعالجة الشاملة لإشكالية الموضوع، وتتناول مختلف عناصرها في إطار التوازن والتكامل، فقد ارتأينا تقسيم هذا البحث إلى فصلين، لكي يسمح بمعالجة مختلف إشكالات وتساؤلات الموضوع في نسق شمولي، في نفس الوقت ينسجم مع التقليد الأكاديمي الذي سارت عليه الكلية منذ أمد.

يتناول **الفصل الأول** التظاهرات الرقابية الممارسة على الجماعات الترابية بالمغرب من خلال إبراز وظيفة الأجهزة الرقابية في مجال حماية مالية الجماعات الترابية.

وفي **الفصل الثاني** حاولنا مناقشة محدودية هذه الرقابة مع إضفاء مجموعة من الحلول الناجعة من أجل الرقي بهذه المنظومة الرقابية لتحقيق آفاق تنموية شاملة في كافة القطاعات تعود بالنفع على الجماعات الترابية في المستقبل القريب.



## الفصل الأول :

### التمظهرات الرقابية الممارسة على الجماعات الترابية بالمغرب

يعتبر العمل الرقابي بأصنافه و آلياته القانونية والمادية والعملية ومجالات تدخله المتعددة والمتنوعة وكذا بمراحله المختلفة أحد أهم أوجه التأثير في النشاط المالي المحلي، هنا التأثير الذي تختلف مجالاته ومضامينه، بل حتى درجة تأثيره على الاستقلال المالي للجماعات الترابية<sup>5</sup>.

والحقيقة أن المالية الترابية تتجاوز الإطار العضوي التقليدي للمالية العمومية التي تشكل المخرج المشترك للتنمية الاقتصادية والاجتماعية بالنسبة لجميع الدول وذلك بسبب وجودها داخل مجموعة من البنيات و العلاقات المعقدة، فضلا عن الجوانب المتعلقة بتمويل الجماعات الترابية و العلاقات التي تربطها بالدولة وبقاقي الفاعلين العموميين ، فهناك جانبا يكتسي أهمية قصوى ألا وهو المتعلق بالرقابة على الأشخاص، أما في السياق المالي فنجد

---

<sup>5</sup>- عبد اللطيف بوروحو : مالية الجماعات المحلية بين واقع الرقابة ومتطلبات التنمية ، المجلة المغربية للإدارة المحلية و التنمية سلسلة مواضيع الساعة، العدد : 70، سنة 2011 ، ص 49.

رقابة مالية حسابية ورقابة اقتصادية هذا من جهة، أما من حيث التوقيت الزمني فإن أهم تقسيم معتمد يجعلها رقابة سابقة أو رقابة لاحقة للتصرف المالي و أخيراً من حيث الأجهزة أو السلطة التي تضطلع بالرقابة فإنها تكون إما رقابة إدارية ، سياسية أو رقابة منوطة بهيئة متعلقة تكون في أغلب التشريعات ذات طبيعة قضائية .

سنتناول مضمون هذا الفصل في مبحثين:

**المبحث الأول: يتطرق إلى دراسة الرقابة الإدارية والسياسية على مالية الجماعات الترابية**

**المبحث الثاني: يتناول الرقابة المالية القضائية كإحدى أهم الأصناف الرقابية التي يتمحور حولها إصلاح المجال الرقابي على المالية المحلية .**

**المبحث الأول : دور الرقابة الإدارية والسياسية على مالية الجماعات الترابية**

إن تزايد ظاهرة الإنفاق المحلي بمقابل الاستقرار النسبي للمداخيل بالموازاة مع تزايد مظاهر تبذير المال العام المحلي بسبب سوء تدبير الإنفاق مما يفرض العمل بنظام رقابة فعال وقوي بإمكانه المساهمة في الحد من الإختلالات<sup>6</sup> ، بحيث تعتبر الرقابة على الميزانية الترابية وسيلة لضبط النشاط المالي للجماعات الترابية من خلال الحرص على تدبير الإيرادات و ترشيد النفقات الترابية الجبائية وغير الجبائية المنصوص عليها في هذه الميزانية، مع إزالة كل العراقيل التي تعيق تحصيل الموارد ، أما الهدف الثاني من الرقابة هو التأكد من صحة الإنفاق المحلي.

فتعدد الأجهزة التي تمارس الرقابة على المالية الترابية بين هيئات ذات طبيعة سياسية و أخرى ذات طبيعة إدارية فهذه الأخيرة تمارس من طرف الهيئات الإدارية تكون قبلية و موالية ( المطلب الأول ) في حين أن الرقابة الإدارية الممارسة من طرف وزارتي الداخلية و المالية و الرقابة السياسية الممارسة من طرف المجالس الجماعية عن طريق الدراسة و التصويت على الميزانية الجماعية ( المطلب الثاني ) .

<sup>6</sup>- مكاي نصير، تدبير مالية الجماعات المحلية، دار أبي رقرق للطباعة و النشر، الرباط، الطبعة الأولى سنة 2011 ، ص 83.

## المطلب الأول: الرقابة القبلية و الموازية للشق التنظيمي

يهدف نظام الميزانية إلى ضمان الشرعية للقدرات المالية المتخذة من طرف الأمرين بالصرف و إلى ضمان الفعالية و النجاعة في تدخلاته و تحسين المردودية بخصوص المالية المحلية ، بغية تحقيق النجاح المسطرة من اجله على أرض الواقع و بناء على هذا المطلب سنحاول التطرق لدراسة مراقبة المحاسب العمومي سواء فيما يخص مراقبة الالتزام أو مراقبة النفقات و الموارد ( الفرع الأول ) بينما سنخصص الفرع الثاني للرقابة الخاصة بسلطة الوصاية على المالية المحلية التي تستهدف بالأساس بحث مشروعية التصرف المالي و المقررات الصادرة عن الجماعات الترابية ، و البث فيها قبل تنفيذها و برمجتها على أرض الواقع .

### الفرع الأول : مراقبة الالتزام بالنفقات التي يقوم بها المحاسب العمومي

يلعب القابض الجماعي في مجال الرقابة على المالية المحلية دورا مزدوجا حيث يمارس من جهة الرقابة المحاسبية ، فهو يقوم بمراقبة الأوامر بالمداخل و كذا الأوامر بالنفقات وذلك بمبدأ ما يتأكد من صحته يمنح عليها عبارة " قابلة للاستخلاص " فيما يخص المداخل وعبارة " قابلة للأداء " فيما يخص النفقات<sup>7</sup>، و بناء على هذا الأساس نجده يقوم بدور الرقابة على مالية الجماعات الترابية و هيئاتها ، و بالخصوص في الشق المتعلق بالنفقات ، حيث تخضع هذه الأخيرة في مجال إعدادها باعتبارها إجراء ماليا إلى الأمر بالصرف ، فيما يقوم القابض الجماعي بممارسة دور رقابة شرعية أي مطابقتها للقوانين و التشريعات و الأنظمة المعمول بها ، و يقوم هذا النوع من الرقابة على مبدأ تفادي ارتكاب الأخطاء و المخالفات المالية لذلك يطلق عليها " الرقابة الوقائية أو " الرقابة المانعة"<sup>8</sup>.

و من هذا المنطلق فمسؤولية المحاسب العمومي تنصب ضمن مستوى النفقات فهو مراقب لصحة الالتزام و مراقب لصحة النفقات .

### الفقرة الأولى :المراقبة المالية في مرحلة الالتزام

تمارس قبل أن يصبح الالتزام نهائي حيث يقوم الخازن الجماعي المكلف بالأداء بالمراقبة المذكورة التي تنصب على<sup>9</sup>:

<sup>7</sup>- نعيمة مويبي، إشكالية الرقابة المالية المحلية ، مؤسسة القابض نموذجاً، المجلة المغربية للإدارة المحلية و التنمية، عدد 34 شتنبر- أكتوبر 2000 ، ص 121.

<sup>8</sup>- عبد الودود الزباخ، مسؤولية المجلس العمومي في ميدان التدقيق و البث في الحساب أمام المجلس الجهوي للحسابات ، رسالة لنيل دبلوم الماستر في القانون العام، تدبير الشأن العام المحلي ، كلية العلوم القانونية و الاقتصادية و الاجتماعية بطنجة السنة 2012-2013، ص: 120.

<sup>9</sup>- لمادة 61 من المرسوم رقم 2.09.441 المتعلق بسن نظام المحاسبة العمومية للجماعات المحلية الجريدة الرسمية عدد 5811 بتاريخ 2010/02/08 .

أولاً: توفر الاعتمادات و المناصب المالية .

ثانياً: الإدراج المالي للنفقة .

ثالثاً: صحة العمليات الحسابية لمبلغ الالتزام .

رابعاً: مجموع النفقات التي تلتزم بها الجماعات الترابية أو المجموعة طيلة السنة التي أدرجت خلالها .

و تجري هذه المراقبة قبل اي إلتزام و تتم بالإشهاد على مقترح الإلتزام أو تعليق الإشهاد مع تضمين الملاحظات التي يثيرها مقترح الإلتزام عند تعليق الإشهاد ، و تندرج هذه الرقابة ضمن رقابة المشروعية المالية للنفقة و تجري في ظرف 8 أيام كاملة بالنسبة للصفقات ، و 5 أيام عمل كاملة بالنسبة للنفقات الأخرى ، و هذه مدة لا تسمح للخازن المكلف بالأداء بإجراء مراقبة تامة نظرا للكمية الهائلة للالتزامات التي ترد عليه و تخص أكثر من جماعة ترابية يجب مراقبتها<sup>10</sup>، أما بخصوص دور الأمر بالصرف داخل سياق هذه المرحلة فيتجلى في مراقبة النفقات من إعداد مقترحات الإلتزام بالنفقات ، و ترفق هذه المقترحات من أجل إجراء المراقبة المالية على النفقات بـ ( بطاقة الإرساليات ) يتم تحديد نموذجها بمقرر لوزير الداخلية لأجل الإشهاد عليها و التكفل بها محاسبيا<sup>11</sup> .

يحتفظ الأمر بالصرف المعني بالمستندات المثبتة المتعلقة بـ " بطاقة الإرساليات " بملف الأمر بالدفع المتعلق بها ، بحيث يتعين على الأمر بالصرف قبل الشروع في أي تنفيذ للأشغال أو الخدمات أن يبلغوا مع المصادقة إلى المقاول أو المورد أو الخدماتي المعني ، مع مرجع الإشهاد الذي تم وضعه على " بطاقة الإرساليات " المتعلقة بالصفقات و سندات الطلب و الاتفاقيات و العقود الملحقة إن وجدت<sup>12</sup> ، لكن عندما يتمسك الأمر بالصرف بمقترح الإلتزام بالنفقة يتم تعليق الإشهاد عليه يتم عرضه على وزير الداخلية أو الجهات الوصية المفوضة من أجل النظر فيه ، في هذه الحالة يتم بموجب مقرر صرف النظر عن تعليق الإشهاد المذكور ، ما عدا إذا كان تعليق الإشهاد معللا بنقص أو عدم توفر الاعتمادات أو المناصب المالية<sup>13</sup> .

10- أحمد دمناتي : الرقابة على مالية الجماعات الترابية بالمغرب ، رسالة لنيل دبلوم الماستر في القانون العام، ماستر تدبير الشأن العام المحلي ، كلية العلوم القانونية و الاقتصادية و الاجتماعية ، طنجة - السنة الجامعية 2014/2015 ، ص 35.

11- المادة 62 من نفس المرسوم رقم 2.09.441 المتعلق بنظام المحاسبة العمومية للجماعات المحلية.

12- المادة 65 من المرسوم 3 يناير 2010. السابق الذكر

13- المادة 66 من المرسوم 3 يناير 2010.

## الفقرة الثانية : مراقبة صحة النفقات

مراقبة صحة النفقات جاءت لتحول محل مراقبة صحة الدين التي كانت في الظهير الشريف ( 30 شتنبر 1976 )<sup>14</sup> ، حيث يتعين على الخازن المكلف بالأداء قبل وضع التأشير من أجل الأداء أن يمارس مراقبة صحة النفقات من حيث<sup>15</sup> :

أولاً: صحة حسابات التصفية .

ثانياً: وجود الإشهاد المسبق على الالتزام المالي .

ثالثاً: الصفة الإجرائية للتدبير .

إضافة إلى ذلك فالخازن المكلف بالأداء يتأكد من :

رابعاً: توقيع الأمر بالصرف أو لبشخص المفوض من لدنه .

خامساً: توفر الأموال .

سادساً: الإدلاء بالمستندات المثبتة المنصوص عليها في الأنظمة المعمول بها بما في ذلك المستندات المتضمنة للإشهاد على الخدمة المنجزة من طرف الأمر بالصرف المؤهل و إذا لم يسجل الخازن المكلف بالأداء أية مخالفة فيقوم بوضع التأشير و أداء النفقات التي يحتفظ بأوامر أدائها و الإثباتات المتعلقة بها المنصوص عليها في الأنظمة المعمول بها، بحيث يحيل بعد ذلك الخازن المكلف بالأداء على الأمر بالصرف أوامر الأداء الواجب أدائها نقدا معززا بأوراق إصدارها لتسليمها للمستفيدين منها و كذا أوراق الإصدار المتعلقة بالأداء عن طريق التحويل بصفة قانونية بعبارة التحويل أو بمراجع عملية المقاصة المحتملة ، إذ يتوفر الخازن المكلف بالأداء من أجل وضع تأشيرته على ثلاثة أيام عمل كاملة بالنسبة لنفقات الموظفين و خمسة أيام عمل كاملة بالنسبة للنفقات الأخرى ابتداء من تاريخ تسليم أوراق الإصدار و أوامر الأداء ، هذا و في حالة إذا قام الخازن المكلف بالأداء بتعليق أداء نفقة بموجب الفقرة السادسة من المادة 74 من مرسوم 3 يناير 2010 المتعلق بسن نظام المحاسبة العمومية للجماعات المحلية و مجموعاتهما و طلب الأمر بالصرف كتابة ، تحت مسؤوليته بوضع تأشيرته من أجل الأداء و يرفق الأمر بالأداء نسخة من المذكرة المتضمنة لملاحظاته ، و الأمر بالتسخير عندما يكون تعليق الأداء معللاً بأحد الأسباب التالية :

أولاً: إما بعدم وجود الاعتمادات أو عدم توفرها أو عدم كفايتها .

<sup>14</sup>- المادة 66 من الظهير الشريف رقم 11.76.584 بتاريخ 5 شوال 1396 ( 30 شتنبر 1976 ) بمثابة قانون يتعلق بالتنظيم المالي للجماعات المحلية و هيئاتها ، الجريدة الرسمية عدد 3335 مكرر ( فاتح أكتوبر 1976 ) ص 30-35.  
<sup>15</sup>- المادة 74 من مرسوم 3 يناير 2010 بسن نظام للمحاسبة العمومية للجماعات المحلية و مجموعاتهما .

ثانيا: إما بعدم وجود الأموال أو عدم توفرها أو عدم كفايتها .

ثالثا: إما بعدم وجود الإشهاد المسبق على مقترح الالتزام .

رابعا: إما انعدام الصفة الإجرائية للتسديد .

و يجب على الخازن المكلف بالأداء في حالة رفض التسخير فورا أن تقوم بإخبار الوزير المكلف بالمالية أو الشخص المفوض من لدنه هذا الغرض الذي يبيث في الأمر<sup>16</sup>.

## الفرع الثاني: رقابة سلطة الوصاية والمفتشيات العامة

إذا كان هامش الدور المالي للجماعات الترابية جد محدود على المستوى القانوني والعملي فإن الجانب الإداري للوصاية الممارسة من طرف سلطة الوصاية يشكل ثقلا على المالية المحلية، في حين تعود الأهمية التي أولتها كل من وزارة الداخلية و وزارة الاقتصاد والمالية لهيئة المفتشية العامة في كونها جهازا ذو طبيعة إدارية محضة يتسم بالدقة ويتكون من هيئة من المفتشين تشمل مهامهم الرقابية جل الهيئات العمومية وأخص بالذكر هنا الجماعات الترابية ، ويوفر القانون لأعضائها نظاما متميزا يهيئ لهم كافة الظروف الملائمة للرقابة والتفتيش والتدقيق وتتبع تنفيذ الاعتمادات المالية للميزانية الترابية وذلك على أساس إجراءات تفتيش معين وضوابط خاصة تنظم عملها وبناء على هذا المنطلق سنحاول دراسة سياق مضمون هذا الفرع وذلك من خلال تقسيمه إلى فقرتين سنتناول (الفقرة الأولى) حول مبدأ إقرار توازن المالية وإلزامية تسجيل النفقات والرقابة على الإمدادات العمومية والقروض المحلية بينما سنخصص (الفقرة الثانية) لرقابة المفتشيات العامة على مالية الوحدات الترابية

## الفقرة الأولى: الرقابة على الميزانية الترابية والإمدادات العمومية

### أولا: مبدأ إقرار توازن المالية وإلزامية تسجيل النفقات

قبل التصديق على الميزانية الجماعية تتأكد وزارة الداخلية أو الشخص المفوض له هذه المهمة أن الميزانية الجماعية متوازنة بين نفقاتها ومواردها في كل جزء من جزئها، بحيث لا يجوز استعمال مداخل الاستثمار في مقابل التسيير وقد برر الفقه ذلك بضعف الموارد المالية المحلية من جهة وإلى سياسة التنسيق التي تقوم بها سلطة الإشراف في

<sup>16</sup>- أحمد الدمناني: الرقابة على مالية الجماعات الترابية بالمغرب، مرجع سبق ذكره، ص 38 .

السياسة المالية العامة والسياسة المالية المحلية<sup>17</sup>، بحيث كان الهدف الأسمى من هذه المراقبة هو ضمان التوازن الحقيقي للوثيقة المالية بغض النظر عن الإكراهات السياسية أو المالية<sup>18</sup>، وإن عدم إقرار الميزانية يجعل سلطة الوصاية تفرض تدخلها بمراقبة المداخل المقترحة ومدى استطاعتها تغطية النفقات المعلنة حيث تقوم بتأطيرها بواسطة إصدار دوريات سنوية في هذا الاتجاه لوضع حدود من خلال أو أثناء إعداد الميزانية الجماعية لتفادي رقابة الملائمة.

إن مبدأ الحفاظ على توازن الميزانية يجعل سلطة الوصاية تتمتع بصلاحيات واسعة في هذا المجال لأن الجهة التي تقوم بإمداد الأموال لها الحق أن تتأكد في احترام مدى تخصيصه ومن حقها أن تمنحه أو تمنعه عن الجماعة الترابية التي تتمثل لأوامرها<sup>19</sup>، وبالتالي فإن إقرار التوازن يؤدي في النهاية بالسلطات الوصية إلى التحكم في مالية الجماعات الترابية بواسطة الدوريات السنوية التي تمهد طريق إعداد وثيقة الميزانية سواء فيما يخص جانب المداخل وضرورة احترامها للقاعدة المعمول بها، أما بخصوص تحديد النفقات المزمع إدراجها لتسيير السنة المقبلة فتعتمد على نفس المقتضى المعمول به في المداخل، وتعتبر سلطة الوصاية في هذا الجانب على ضرورة إدراج المجالس الجماعية المنتخبة للنفقات الإيجابية بميزانيتها.

وعلى العموم فإن ممارسة الرقابة على الميزانية الترابية من طرف سلطات الوصاية (المراقبة) عادة ما تتجسد في إصدار سنوي لمجموعة من التوجيهات ذات الطبيعة التقنية والتي تهم بصفة خاصة قواعد إعداد مضمين الميزانية الجماعية.

## ثانياً: الرقابة على الإمدادات العمومية والقروض المحلية

إن الإمدادات العمومية والقروض المحلية تجسد الحضور القوي لسلطة المراقبة أو الوصاية على المستوى المالي المحلي فعند اعتماد الجماعات الترابية على أسلوب الشراكة من أجل برمجة مجموعة من الأوراش التنموية باسم مشاريع تأهيل المدن الكبرى" بحيث يلاحظ أنها تم تمويلها عبر إمدادات من طرف وزارة الداخلية والوزارة المعنية الأخرى ناهيك عن المؤسسات العمومية كالمكتب الوطني للماء الصالح للشرب والكهرباء وغيرهم، فنجد أن مختلف الفقهاء الماليين يفضلون هذا النوع من الموارد لدعم مصادر التمويل المحلي

<sup>17</sup> سعيد جعفري: الرقابة على المالية المحلية بالمغرب، محاولة نقدية في الأسس القانونية السياسية الإدارية، أطروحة لنيل دكتوراه الدولة في القانون العام جامعة الحسن الثاني عين الشق الدار البيضاء سنة 1997/1998، ص: 19

<sup>18</sup> MOUZET (P)، " Finances locales" Ed. Gralino 2<sup>ème</sup> édition, 2004, p:209.

<sup>19</sup> نور الدين السعداني: الجماعات الترابية بالمغرب بين توسيع الاختصاصات التديبيرية وإكراهات الاستقلالية المالية، دار السلام للطباعة والنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، سنة 2015، ص: 48.

لما يحققه في تنمية المجال الترابي، لكن مقابل ذلك نجد أن سلطات المراقبة أو الوصاية تمارس المراقبة الموازية لأن من يعطي المال يسعى إلى مراقبة صرفه غير أن المؤخرات عليه هو أن تنامي أهمية وحجم الإمدادات العمومية لا يساعد على الاهتمام الجدي بتنمية الموارد الذاتية الترابية، مقابل ذلك نجد أن القروض المحلية الممنوحة من لدن صندوق التجهيز الجماعي، تمثل إحدى المظاهر الرقابة غير المباشرة التي تمارسها سلطات المراقبة على الجماعات الترابية.

## الفقرة الثانية: رقابة المفتشيات العامة للإدارة الترابية والمالية

تعتبر الرقابة الإدارية تلك الرقابة الوصائية التي تمارسها مركزيا على الجماعات الترابية وهيئاتها، حيث يخول هذا الاختصاص للأجهزة الإدارية والمالية التابعة لوزارة الداخلية والمالية<sup>20</sup>، تعتبر أكثر الآليات الرقابية على التدبير المالي المحلي بل إنها تعتبر من أكثر مجالات تدخل سلطة الوصاية (المراقبة)<sup>21</sup>.

وهكذا تمارس وزارة المالية مهامها الرقابية على المالية المحلية وعلى تنفيذ الميزانية خصوصا من خلال مفتشية الإدارة الترابية والمفتشية العامة للمالية ورقابة الخازن العام للمملكة

## أولا: رقابة المفتشية العامة للإدارة الترابية

بناء على المرسوم رقم 2.94.100 الصادر في 6 محرم 1415 (16 يونيو 1994) في شأن النظام الأساسي الخاص بالمفتشين العامين للإدارة الترابية بوزارة الداخلية<sup>22</sup>، تناط بالمفتشية العامة للإدارة الترابية مهمة المراقبة لمختلف أوجه التسيير الإداري والتقني المحاسبي، كما أن مجال عملها يشمل المصالح التابعة للوزارة الداخلية والجماعات الترابية وهيئاتها على أن تراعي في ذلك الاختصاصات المخولة للمفتشيات التابعة للوزارات الأخرى<sup>23</sup>.

وتقوم المفتشية العامة للمالية المحلية التابعة هي الأخرى لوزارة الداخلية برقابة المجال التدبيري لمالية الجماعات الترابية ومجموعاتها، رغم أن النصوص المنظمة لهذا الجهاز

<sup>20</sup>- عبد الغني العمري، الإصلاح الجبائي المحلي ورهان الحكامة الجيدة، دار أبي رقرق للطباعة والنشر، الطبعة الثانية 2013، ص: 126.

<sup>21</sup>- عبد اللطيف بورحو، مالية الجماعات المحلية بين الواقع ومتطلبات التنمية، مرجع سبق ذكره ص 51.

<sup>22</sup>- المرسوم رقم 100.94.2 الصادر في 6 محرم 1415 (16 يونيو 1994)، الجريدة الرسمية عدد 4264، بتاريخ 1994/07/20 ص 1171.

<sup>23</sup>- سعيد جفري: الرقابة على المالية المحلية بالمغرب مرجع سبق ذكره، ص: 147.



الرقابي لم يصدر بعد<sup>24</sup> في حين آخر يلاحظ أن الجهاز يقوم بمراقبة صحة العمليات المالية للأمرين بالصرف مع مقتضيات القانونية الجاري بها العمل وفي هذا البيان فإن المفتشية العامة للإدارة الترابية ما فتئت تقف على مجموعة من الخروقات والمخالفات التي كان يقوم بها بعض الأمرين بالصرف أو توابعهم مما نتج عنه استصدار مجموعة من القرارات المتعلقة بالتوقيف أو العزل أو إحالة بعض القضايا على الجهات القضائية المختصة من طرف وزير الداخلية<sup>25</sup>.

## ثانياً: رقابة المفتشية العامة للمالية

لاشك أن المفتشية العامة للمالية راكمت تجربة كبيرة في مراقبة المالية العمومية والمحلية على وجه الخصوص مكنتها من تطوير خبرتها وتقوية مصداقيتها وهو ما يفسر تكليفها من قبل المؤسسات المالية والدولية للتدقيق في السياسات والبرامج والمشاريع التي تمويلها وخاصة المتعلقة بالتعاقد مع المؤسسات الدستورية الأخرى مثل المجلس الأعلى للحسابات والمجالس الجهوية للحسابات، والتي تهتم بتطوير الحكامة الجيدة وتقييم البرامج بالنتائج، وتفعيل مبدأ ربط المسؤولية بالمحاسبة، وتخضع هذه المفتشية مباشرة لوزير المالية الذي يملك وحده الحق في تكليف المفتشية بالتدقيق والمراقبة بمبادرة منه أو بطلب من إحدى القطاعات الحكومية، وتمارس الرقابة على مالية الجماعات الترابية والدولة وتتكون من مفتشين يعملون تحت إمرة مفتش عام للمالية يتبع مباشرة للوزير المكلف بالمالية والميزانية. عند ملامسة مقتضيات الفصل الثاني من ظهير 14 أبريل 1960<sup>26</sup> نجده ينص على أن دور المفتشية تتوفر على سلطة واسعة تتمثل في مراقبة معالم الصندوق والمحاسبة وتمارس على الأمرين بالصرف والمحاسبين العموميين وبصفة خاصة على كل أعوان الجماعات الترابية، كما أن رقابتها لا تقتصر على المشروعية بل تصل إلى تنظيم وتسيير المرافق العمومية المحلية وتمارس بشكل دورات مفاجئة تسجل نتائجها في محاضر، وفي هذا السياق فقد حذف المرسوم الملكي الصادر في 2 فبراير 1967<sup>27</sup> كيفية قيام المفتشين بأعمالهم، وقد ورد في هذا المرسوم على المفتش أن يراقب وأن يدقق بوجه خاص على ما يلي:

أولاً: إجراءات التحقيقات بخصوص معالم الصندوق في حسابات الأمرين وتحقق من التسيير الذي يقوم به المحاسبين العموميين.

ثانياً: يتأكدون من صحة العمليات المدرجة في حسابات الأمرين بتسليم المداخيل ودفع لمصاريف العمومية وكذا في حسابات جميع المتصرفين.

<sup>24</sup>- سعيد جفري: الرقابة على المالية المحلية بالمغرب، مرجع نفسه، ص 148.

<sup>25</sup>- لمعرفة أسماء الرؤساء ونوابهم الذي تم عزلهم من عضوية المجلس أو من مهام رئاسة المجلس يرجى الإطلاع على الجريدة الرسمية عدد 6322 الصادرة في (فاتح يناير 2015).

<sup>26</sup>- الظهير الشريف رقم 59.269.1 الصادر في 14 أبريل 1960 الجريدة الرسمية عدد 2478 بتاريخ (28 أبريل 1960).

<sup>27</sup>- المرسوم الملكي رقم 66-1180 الصادر في 2 فبراير 1967 الجريدة الرسمية عدد 2822 بتاريخ (8 فبراير 1967) ص: 177.

ثالثا: الرقابة على مجال تحصيل الحسابات المحلية وينصب على عمل القارض بصفته المحاسب العمومي الأصلي للجماعة المحلية إضافة إلى وكيل المداخل ووكيل النفقات اللذان يعملان لصالح أو لحساب القابض.

رابعا: القيام بدراسات ذات طابع اقتصادي ومالي لحساب الأجهزة الجهوية والترابية.

خامسا: تدقيق المؤسسات والمقاولات العمومية وتمويل المشاريع العمومية المحلية المحمولة من طرف المنظمات المالية الدولية والجهوية، كما تتولى هذه المفتشية إجراءات المراقبة على تصرفات القابض بعين المكان عن طريق مراقبة الأوراق المحاسبية.

وإذا كانت الرقابة اللاحقة الممارسة من طرف المفتشية العامة للمالية تعد من أشكال الرقابة التقليدية فإن ذلك لا يمنع اعتمادها في ممارسة الاختصاصات الرقابية للآليات الرقابية الحديثة وعلى رأسها التدقيق أو الافتحاص، فهي تقوم في هذا الصدد ببرمجة أنشطة الرقابة السنوية وترفع التقارير إلى الخازن العام للمملكة وإلى وزير المالية.

### ثالثا: رقابة الخازن العام للمملكة

تدل صفة الخازن العام للمملكة على مركز وظيفي وليس تسلسلي ويتم تعيينه من طرف الملك الذي يبقى له كامل الصلاحية في اختيار ما يراه مؤهلا لهذه المهمة دون تقييده بأي نص في هذا المجال، لذلك فمعرفة نظامه يستوجب البحث في مجموع النصوص التي يخضع لها والتي تحدد مسؤوليته وحقوقه وواجباته وبصفته الرئيس التسلسلي لجميع المحاسبين التابعين للخزينة العامة فإن له الصلاحية العامة على جميع المحاسبين العموميين للدولة وأيضا باعتباره المحاسب السامي للمملكة فهو يتولى ذلك طبقا للفصل 66 من المرسوم الملكي الصادر بتاريخ (02 أبريل 1967) كما عدل جميع حسابات ميزانية الدولة والجماعات المحلية والميزانيات الملحقة والحسابات الخصوصية وعمليات الخزينة وكذا حسابات المصالح المسيرة بطريقة مستقلة، ومن هذا المنطلق تتولى مراقبة تنفيذ الميزانية انطلاقا من السلطة الرئاسية التي يمارسها الخازن العام على محصلي المالية الجهويين والإقليميين وكذا القباض الجماعيين<sup>28</sup>.

وترتكز الرقابة التي تمارسها الأجهزة التابعة للخزينة العامة للمملكة بالأساس على المحاسبين الجماعيين باعتبارهم تابعين نظاميا وهرما للخازن العام للمملكة ومن جهة أخرى تمتاز الرقابة على هذه الهيئة الأكثر شمولية باعتبار الاختصاصات المخولة قانونا للخزينة

<sup>28</sup>- الحسين الحداد، المفتشية العامة للمالية بالمغرب دراسة مقارنة، دبلوم لنيل الماستر، وحدة التكوين القانوني الإداري وعلم الإدارة جامعة محمد الخامس- أكدال- كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية أكدال الرباط السنة الجامعية 2001-2002، ص: 202-

العامّة للمملكة بالمرقابة على العمليات المحاسبية للجماعات الترابية وعلى محاسبة وكلاء المداخيل والنفقات التابعتين إداريا للأمرين بالصرف ومحاسبيا للقباض الجماعيين (الخازن الجماعي في المرسوم الجديد).

وترتبط اختصاصات الخازن العام للمملكة بشكل كبير ببعض المجالات المتعلقة بالرقابة على العمليات المحاسبية سواء المنفذة من طرف المحاسبين العموميين أو المنفذة من طرف هيئات أخرى، ومن تم فإن مراقبة الخازن العام للمملكة تنصب على مراقبة جميع العمليات المحاسبية لاعتباره المحاسب الأول و الأسمى للمملكة.

وتجد الإشارة إلى أن الرقابة المخولة للخازن العام للمملكة قد تم تقليصها وذلك بعد إصدار مدونة المحاكم المالية، فالخازن العام كان يراقب رقابة واسعة وكان مجال تدخله يطال بعض الجوانب المخولة قانونا - للمجالس الجهوية للحسابات حاليا-، حيث كان يختص بتفويض قانوني بالتدقيق والبت في الحسابات الجماعية الفردية وفيما كانت باقي الحسابات تحال مباشرة على المجلس الأعلى للحسابات قبل سنة 2004 وبالتالي كان الخازن العام يمارس اختصاصات شبه قضائية على اعتبار أن ممارسة الاختصاصات كانت بتفويض من المجلس الأعلى للحسابات وبعد سنة 2004 تم تحويل هذه الاختصاصات إلى المجالس الجهوية للحسابات، في حين بقيت اختصاصات الخازن العام تركز بالأساس على الرقابة ذات الطابع الرئاسي الممارسة على المحاسبين الجماعيين، إضافة إلى الرقابة على محاسبات وكلاء المداخيل والنفقات مما يجعل اختصاصه هنا عاما مع الاختصاص الرقابي لمختلف الأجهزة التابعة لوزارة الداخلية بصفتها الجهاز الوصي على الوحدات الترابية<sup>29</sup>.

## المطلب الثاني: الرقابة السياسية على مالية الوحدات الترابية

إذا كانت الرقابة السياسية تمارس من طرف المجلس التداولي المنتخب فيفترض فيها أن تكون أهم الأصناف الرقابية على الإطلاق على اعتبار أنها تمارس من طرف المعنيين مباشرة بالنشاط المالي المحلي الذي تستهدف بالدرجة الأولى المجالات التنموية المخولة لاختصاصات الوحدات الترابية<sup>30</sup>، فمن خصوصيات الرقابة السياسية على المال العمومي أنها تشكل في نفس الوقت رقابة ملائمة ورقابة مشروعية ويرتبط مفهوم رقابة الملائمة بصورة خاصة على النفقات الجماعية بحيث أنه ينصب على البحث في مدى فائدتها وجدواها، وبذلك يمكن للمجلس الجماعي أن يتداول عبر رقابته السياسية من خلال ممارسة

<sup>29</sup>- محمد علي أديبا، إشكالية الاستقلال المالي للجماعات المحلية بالمغرب نحو مقاربة أكثر واقعية، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة مواضيع الساعة، عدد 29، الطبعة الأولى، سنة 2001 ص: 153-154.

<sup>30</sup> عبد اللطيف بورحو: مالية الجماعات المحلية بين واقع الرقابة ومتطلبات التنمية مرجع سبق ذكره، ص: 131.

الرقابة الموضوعية على الملائمة بفحص جوهر وجدوى هذه النفقة أو تلك أو ملائمة هذا المشروع أو ذاك بالنسبة من مدى مشروعية عمليات المداخل أو النفقات.

، سنحاول التطرق داخل سياق هذا المطلب حول مضمون المصادقة على الميزانية الجماعية (الفرع الأول) في حين سنخصص (الفرع الثاني) لرقابة الرأي العام المحلي.

## الفرع الأول: الرقابة السياسية الممارسة على الميزانية الترابية

تعتبر الرقابة السياسية بمثابة وصاية حقيقية تمارسها المجالس المنتخبة على هيئاتها التنفيذية وعلى مشاريع المقررات التي تفرض عليها من أجل التصويت فهي تسمح مبدئياً بمراقبة مدى ملائمة هذه المقررات للحاجيات الحقيقية للجماعات الترابية وبالأهداف المحددة والتي تتوخى المجالس من خلالها تحقيق التنمية المحلية<sup>31</sup>، وبناء على هذا المعطى سنحاول دراسة الميزانية الجماعية وطريقة المصادقة عليها من طرف المجلس التداولي (الفقرة الأولى) في حين سنخصص (الفقرة الثانية) لرفض المصادقة على الميزانية الترابية

### الفقرة الأولى: رقابة المجلس التداولي على الأمر بالصرف لإقرار الميزانية

#### الترابية

تكمن أهمية الميزانية الجماعية بالأساس باعتبارها أهم مجال وموضوع للرقابة السياسية التي تجريها المجالس التداولية على أعمال وتصرفات الهيئات التنفيذية، فهي آلية تخول للمجالس المنتخبة حق الدراسة والإطلاع على مختلف العمليات والإجراءات والتصرفات التي تهم تنفيذ الميزانية المحلية من مراقبة أوجه المداخل والنفقات وتقييم الأداء والكشف عن الإختلالات المحتملة في التسيير والتدبير المالي، هذا ما يدفعنا إلى تحديد مفهوم التصويت على الميزانية الجماعية بحيث يشكل المظهر السياسي الأولي للاختصاص المالي المحلي، فهذا التصويت على الميزانية يعتبر بمثابة ترخيص قانوني لتنفيذ الميزانية الجماعية، ويثير هذا الجانب في الحقيقة الإشكال المرتبط بواقع السلطة المالية للمجلس الجماعي ومدى تحكم هذا الأخير في تتبع استعمال موارده ونفقاته، وبالتالي فإن إحالة مشروع الميزانية على المجلس الجماعي لا يعني فقط تصويت الأعضاء بالقبول أو بالرفض بشكل آلي وإنما يتداول المجلس ويتدارس جميع مقتضياته وبشكل مفصل طبقاً لمضامين المادة 185 من القانون التنظيمي للجماعات<sup>32</sup> والتي تنص على "...تعرض الميزانية

<sup>31</sup>- جمال العماري: الرقابة على أنشطة الجماعات الترابية، مطبعة الأمانة الرباط، الطبعة الأولى، سنة 2012، ص: 24  
<sup>32</sup>- ظهير شريف رقم 1.15.83 صادر في 20 رمضان 1436 (7 يوليو 2015) تنفيذ القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات، الجريدة الرسمية عدد 6380، الصادرة في 06 شوال 1436 الموافق (23 يوليو 2015)، ص: 6692.

بالوثائق الضرورية لدراساتها على لجنة الميزانية والشؤون المالية والبرمجة... " كذلك المادة 186 والتي تنص على أن "يجب أن تتم عمليات التصويت على المداخل قبل التصويت على النفقات، نفس مقتضى المضامين التي تناولها كل من القانون التنظيمي للجهات 111.14<sup>33</sup> فقد خصص له المادتين 198 و 199 والقانون التنظيمي للعمال والأقاليم 112.14<sup>34</sup> تناولها وفق مقتضيات المادتين 175 و 176.

ويكتسي التصويت على الميزانية الجماعية بالإيجاب من طرف أعضاء المجلس الجماعي أهمية بالغة وله انعكاسات مباشرة على المسؤولية السياسية للأمر بالصرف الجماعي حتى يتمكن في الشروع في تنفيذ الميزانية، مما يدل على أن رؤساء الجماعات الترابية في حاجة ماسة إلى المصادقة حتى يتمكن من إنجاز و برمجة المشاريع بشكل ملموس على أرض الواقع، وبالتالي من هنا يتضح بشكل جلي أن الميزانية الجماعية هي الآلة المالية لتحقيق التوجهات السياسية للمجالس الترابية .

### الفقرة الثانية: رفض التصويت على الميزانية الترابية

في حالة عدم التصويت على الميزانية في التاريخ المحدد أقصاه 15 نونبر يدعو المجلس للاجتماع داخل أجل 15 يوما ابتداء من تاريخ الاجتماع الذي تم خلاله رفض الميزانية ويدرس المجلس جميع الاقتراحات المتعلقة بتعديل الميزانية التي من شأنها تفادي أسباب رفضها ويتعين على الأمر بالصرف أن يوجه إلى سلطة الوصاية في تاريخ 15 ديسمبر الميزانية المعتمدة وإلا فالميزانية غير المعتمدة مرفوعة بمحاضر مداولات المجلس<sup>35</sup>، فالجماعات الترابية تقوم بأداء الأقساط السنوية للاقتراضات<sup>36</sup> عندما لا يتم المصادقة على الميزانية، نفس الإجراءات والمساطر القانونية تعتمدها سلطة المراقبة أو الوصاية في حالة عدم عرض الميزانية على المصادقة في الأجل المحددة.

<sup>33</sup> - ظهير شريف رقم 1.15.85 صادر في 20 رمضان 1436 (7 يوليو 2015) تنفيذ القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات، الجريدة الرسمية عدد 6380، الصادرة في 06 شوال 1436 (23 يوليو 2015)، ص: 6615.

<sup>34</sup> - ظهير شريف رقم 1.15.84 صادر في 20 رمضان 1436 (7 يوليو 2015) تنفيذ القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالعمال والأقاليم، الجريدة الرسمية عدد 6380، الصادرة في 06 شوال 1436 الموافق (23 يوليو 2015)، ص: 6652.

<sup>35</sup> - المادة 19 من قانون رقم 45.08 المتعلق بالتنظيم المالي للجماعات المحلية ومجموعاتها، ظهير شريف رقم 01.09.02، صادر في 22 من صفر 1430 (18 فبراير 2009) الجريدة الرسمية عدد 5711، بتاريخ 27 صفر 1430 (23 فبراير 2009).

<sup>36</sup> - المادة 20 من قانون 45.08 أعلاه

## الفرع الثاني: رقابة الرأي العام على الصعيد الترابي

تعتبر مشاركة الرأي العام في السياسات العمومية من مؤشرات التنمية الاقتصادية والاجتماعية بصفة عامة والتنمية المحلية بصفة خاصة ومدخلا أساسيا لمعالجة الإشكالات والمعضلات المطروحة على المستوى المحلي، بحيث تعتبر الرقابة الشعبية أو رقابة الرأي العام المحلي أساسية وتعد من الرقابة السياسية، فالرأي العام المحلي يتحدد بشكل عام عبر ثلاثة عناصر<sup>37</sup>، (الفقرة الأولى) الرأي العام المعبر عنه و الرأي العام العادي، في حين سنتناول (الفقرة الثانية) الرأي العام المحدد بوسائل علمية أو تقنية

### الفقرة الأولى: الرأي العام المعبر عنه و العادي

يمثل أساسا الطبقة المثقفة أو المتتبعة للتدبير الإداري والمالي المحلي والتي تمتلك آليات هذا التتبع وتعبّر عن موقفها من هذا التدبير في حين أن رقابة رأي الطبقات العامة أو الشعبية التي يمكن أن تعي بمدى نجاح أو فشل التدبير المحلي دون أن تمتلك آليات التتبع المباشر.

### الفقرة الثانية: الرأي العام المحدد بوسائل علمية أو تقنية

كالاقتراع أو استطلاعات الرأي وقد أصبح حاليا يمثل قوة معنوية ذات أهمية في قياس درجة الرضى من السياسات المتبعة، وعلى هذا الأساس يمكن أن تشكل رقابة الرأي العام بشكل مباشر أو غير مباشر أداة فعالة لمتابعة النشاط المالي المحلي وتتبع تنفيذ المشاريع المحلية، وهنا تتجلى أهمية تقوية دور الرأي العام في تتبع تدبير الشأن العام المحلي، فالمنتخب المحلي النموذجي الحريص على الاستشارة الدورية للسكان ويتجاوب معهم في قضايا الجماعة ومشاكلها وإكراهاتها، ومن تم البحث عن حلول المناسبة الواقعية والملائمة

<sup>37</sup>- MOHAMED HAKAKAT « réflexion sur l'adaptation du control de la cour des comptes au MAROC mémoire des D,E,S, en science économique université MOHAMED V Rabat, 1987-1988.

وذلك لبناء أواصر التلاحم والثقة بين الساكنة ومجلسهم المنتخب وبالتالي مساهمتهم في التنمية المحلية<sup>38</sup>.

## المبحث الثاني: الرقابة القضائية على مالية الجماعات الترابية

تعتبر الرقابة القضائية إحدى أهم الأصناف الرقابية التي يتمحور حولها إصلاح المجال الرقابي على المالية المحلية وإحدى أهم المحاور التي يطالب بها الفاعلين المحليين بتعزيزها وتدعيمها بمقابل التحجيم أو التقليل من قوة تدخل الأصناف الرقابية الأخرى<sup>39</sup>، وهكذا فإن فعالية الرقابة على المال العام تقتضي وجود هيئة قضائية تتولاها، فالتصدي الفعال لعمليات صرف المال العام لا يمكن أن تؤمنها الأجهزة الإدارية وحدها بسبب محدودية مجال تدخلها وضعف مواردها البشرية والمادية، كما لا يمكن لأجهزة المنتخبة أن تقوم بهذا الدور دون مساعدة، نظرا لطغيان الاعتبار السياسي على تدخلاتها وضعف مؤهلاتها التقنية، ولهذا لا بد من وجود رقابة عليا متخصصة في المجال المالي تكون بشكل مستقل عن السلطة التشريعية والتنفيذية أما اعتماد اللامركزية في الرقابة فقد كان نتيجة قصر تجربة المجلس الأعلى للحسابات في القيام بمهمته الرقابية على الجماعات الترابية وبناء على سياق هذا المبحث سنحاول التطرق إلى الرقابة القضائية بناء على رقابة المجلس الأعلى للحسابات والمجالس الجهوية للحسابات (المطلب الأول) في حين سنخصص (المطلب الثاني) للرقابة القضائية الناجحة لبعض النماذج المقارنة.

### المطلب الأول: الرقابة المالية المنوطة للمجالس الجهوية للحسابات

تعتبر الرقابة القضائية للمجالس الجهوية للحسابات على مالية الجماعات الترابية ضرورة أساسية من أجل المحافظة على الأموال العمومية وقد أعطى لها دستور 2011 مكانة هامة من خلال مضمون المادة 149 حيث تنص على أن "تتولى المجالس الجهوية للحسابات مراقبة حسابات الجهات والجماعات الترابية الأخرى وهيئاتها، وكيفية قيامها بتدبير شؤونها".

<sup>38</sup> كريم لحرش: مغرب الحكامة، التطورات المغاربية، الرهانات، مطبعة طوب بريس، الرباط، الطبعة الثانية 2011، ص:25.  
<sup>39</sup> رشيد الرباح، التدبير المالي للجماعات المحلية بالمغرب، الصعوبات والمقومات رسالة لنيل دبلوم الماستر في القانون العام، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، طنجة، السنة الجامعية 2008/2009، ص 47-48.

وبناء على المادة 118 من مدونة المحاكم المالية<sup>40</sup> من خلال الفقرة الأولى والرابعة في الصيغة التالية: "يمارس المجلس الجهوي للحسابات الاختصاصات التالية في حدود دائرة اختصاصه:

أولاً: البث في حسابات الجماعات المحلية (الترابية) وهيئاتها والمؤسسات العمومية الخاضعة لوصاية هذه الجماعات والهيئات ومراقبة تسييرها....

ثانياً: ممارسة مهمة قضائية في ميدان التأديب المتعلق بالميزانية والشؤون المالية بالنسبة لكل مسؤول أو موظف أو مستخدم يعمل في :

- 1- الجماعات المحلية (الترابية) وهيئاتها
- 2- المؤسسات الخاضعة لوصاية هذه الجماعات والهيئات
- 3- كل الشركات أو المقاولات التي تملك فيها الجماعات المحلية (الترابية) أو الهيئات على انفراد أو بصفة مشتركة بشكل مباشر أو غير مباشر أغلبية الأسهم في الرأسمال أو سلطة مرجحة في اتخاذ القرار".

انطلاقاً من هذه المقتضيات القانونية فإن القاضي المالي بالمجالس الجهوية للحسابات له سلطات هامة، منها تلك التي يمارسها على حسابات المحاسبين العموميين، وكذا سلطته في مجال التأديب المتعلق بالميزانية والشؤون المالية التي يمارسها على الأمرين بالصرف والمراقبين الماليين والمحاسبين، وفي إطار ممارسة لسلطاته القضائية تصدر المجالس الجهوية للحسابات أوامر وأحكام تتضمن الحكم بالغرامات عبر المرور لمساطر خاصة ومميزة عن تلك التي تطبع مجال القضاء العادي وعليه سنحاول في سياق هذا المطلب تحديد طبيعة المهام المخولة للقاضي المالي سواء عند النظر في الحسابات (الفرع الأول)، أو عند اعتماده واتباعه مسطرة التأديب المالي (الفرع الثاني).

### الفرع الأول: اختصاص القاضي المالي بالنظر في الحسابات

يعتبر اختصاص النظر في الحسابات المسند إلى المجالس الجهوية للحسابات من الاختصاصات القضائية شأنها في ذلك شأن المجلس الأعلى للحسابات لكن ما يميز الاختصاص الأول عن الثاني كون أن المجالس الجهوية للحسابات تمارس اختصاصات داخل نطاق ترابي محدد ولمقتضيات المادة 149 من دستور 2011 السابق الذكر، وعلى هذا الأساس يمارس المجلس الجهوي للحسابات في حدود دائرة اختصاصه رقابة على المحاسبين

<sup>40</sup>- جمال العمري، الرقابة على أنشطة الجماعات الترابية" مطبعة الأمنية الرباط، الطبعة الأولى، سنة 2012، ص: 23-24.



العموميين<sup>41</sup> بالجماعات الترابية ومجموعاتها والمؤسسات العمومية والتي تتوفر على محاسب عمومي وفقا للمقتضيات المادة 126 من مدونة المحاكم المالية ولذلك فإن كل محاسب عمومي ملزم بتقديم حساب تسييره والمستندات المتعلقة بهذا التسيير إلى المجلس الجهوي على مدى كل سنة حسب الكيفيات المقررة في النصوص التنظيمية الجاري بها العمل، ويعد اختصاص النظر في الحسابات من أبرز الاختصاصات المسندة للمحاكم المالية بصفة عامة تنصب المراقبة وكذا التدقيق في هذا المجال من أجل التأكد من مدى سلامة عمليات المداخيل والنفقات التي أنجزها المحاسب العمومي ومدى مطابقتها للمقتضيات القانونية والتنظيمية الجاري بها العمل.

وقد أجمع الفقهاء الفرنسيون والمغاربة المختصون في المجال المالي على اعتبار اختصاص النظر في الحسابات اختصاص مادي، انطلاقا من كون رقابة المحاكم الجهوية للحسابات أو المحاكم المالية بصفة عامة تقف عند حدود البث أو النظر أو التدقيق في الحسابات دون المحاسبين العموميين<sup>42</sup>، ومحورية هذا الاختصاص –النظر في الحسابات- أكدها المشرع المغربي بوضوح من خلال المادة السادسة من الظهير المتعلق بمسؤولية الأمرين بالصرف والمراقبين والمحاسبين العموميين<sup>43</sup>، حينما أقر بأن المحاسبين العموميين يعتبرون – ما عدى في حالة إصدار أمر بالتسيير بكيفية مشروعة من الأمر بالصرف- مسؤولين شخصيا وماليا في حدود الاختصاصات المسندة إليهم وعند حدود الرقابة الممارسة على حساب المحاسب العمومي، وانطلاقا من هذا المعطى سنحاول التطرق لمجال الرقابة المالية وموضوعها (الفقرة الأولى) ثم تنتقل بعد ذلك للوقوف على مسطرة وإجراءات الرقابة المالية على المحاسب العمومي (الفقرة الثانية).

### الفقرة الأولى: مجال الرقابة المالية وموضوعها

تتحدد مسؤولية المحاسب العمومي بواقعة "العجز" ذلك أن أي عجز يحصل في حساب المحاسب العمومي يشكل سببا يبرز محاسبته، وبالتالي خضوعه لرقابة قاضي الحسابات ليصبح بالإمكان تحديد المسطرة المتبعة ضد هذه المتابعة المالية للمحاسب العمومي ترتبط

<sup>41</sup> - حسب المادة 11 من مرسوم 3 يناير 2010، المتعلق بين نظام المحاسبة العمومية للجماعات المحلية، ومجموعاتها، تنص على أنه "...يراد بالمحاسب العمومي حسب مدلول هذا المرسوم هو كل موظف أو عون مؤهل لتنفيذ عمليات المداخيل والنفقات لحساب هذه الهيئات أو التصرف في المستندات..." نص الرسوم الصادر في الجريدة الرسمية عدد 5811 بتاريخ (8 فبراير 2010)

<sup>42</sup> - حليمة السلامي، رقابة المجالس الجهوية للحسابات على المال العام المحلي رسالة لنيل دبلوم الماستر في القانون العام تخصص القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية عين الشق الدار البيضاء السنة الجامعية 2012/2013، ص:69.

<sup>43</sup> - القانون رقم 61.99 المتعلق بتحديد مسؤولية الأمر بالصرف والمراقبين والمحاسبين العموميين، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 25.02.1 بتاريخ 19 محرم 1423 (3 أبريل 2002)، الجريدة الرسمية عدد 4999، بتاريخ (2002/04/29)

أساساً بمبدأ عام أن "أي مبلغ لا يمكن أن يؤدي إلى استناد على أمر بالدفع، ولا يمكن أن يخرج من صندوق الدولة إلا المبلغ الوارد في هذا الأمر".

ووضوح هذا المبدأ يوازيه وضوح مهام المحاسب العمومي ودقة المسؤولية الملقاة على عاتقه في نفس الوقت، فمن خلال عمل القضاء المالي بهذا الخصوص، فقد أقرت قراراته مجموعة من المبادئ توضح طبيعة المسؤولية التي يتحملها المحاسب العمومي وهي على الشكل التالي:

**أولاً:** المحاسب العمومي مطالب بالتأكد من صحة النفقات التي يسجلها وإنجاز النفقات الملزم بدفعها وتبرير عملياته.

**ثانياً:** على المحاسب العمومي إذا لاحظ خطأ مادياً في الوثائق المثبتة وفق وضع التأشيرة وإخبار الأمر بالصرف بذلك.

**ثالثاً:** على المحاسب العمومي تقديم ما يفيد إخبار الأمر بالصرف بعدم صحة الوثائق المثبتة.

وعموماً فالمبادئ هذه سوى تكريس لمقتضيات المادة 37 من مدونة المحاكم المالية<sup>44</sup>، ومن ناحية هذا المجال فإن المشرع المالي حينما حمل المحاسب العمومي مسؤولية تحصيل الموارد كما هي واردة في المادة 37 من المدونة، فإنه منحه بالمقابل امتيازات وسلطات لمساعدته على القيام بهذا الواجب، فرخص له سلوك مسطرة التحصيل الرضائي وإذا عجز عن استيفاء الدين، وقف إجراءات هذه المسطرة أو عاقه عائق أنن له المشرع بموجب أحكام المدونة تحصيل الديون العمومية بالجوء إلى مسطرة التحصيل الجبري.

وعموماً، فإن الرقابة التي أقرها المشرع على المحاسب العمومي، هي رقابة منسجمة ومتلائمة مع واقع الصلاحيات المسندة إليه، ومع حجم السلطات والامتيازات التي يتمتع بها.

#### **الفقرة الثانية: مسطرة وإجراءات الرقابة المالية على المحاسب العمومي<sup>45</sup>**

لا يمكن تفعيل رقابة القاضي المالي المحلي إلا إذا كان بمقدر هذا الأخير ممارسة صلاحياته بموجب مسطرة بسيطة وواضحة تخوله سلطة الوصول إلى المعلومات والإطلاع

<sup>44</sup>- جاء في المادة 128 من الكتاب الثاني المتعلق بالمجالس الجهوية للحسابات على أنه تطبيقاً من مقتضيات المادة 27 إلى المادة 40 من الكتاب الأول كما جاء في قانون رقم 62.99 المتعلق بمدونة المحاكم المالية الصادر في 13 يونيو 2002، الجريدة الرسمية عدد 5030، بتاريخ 15 غشت 2002، خاصة المادة 37 "...تطبق على المجلس الأعلى للحسابات وعلى المجالس الجهوية للحسابات في نفس الوقت..".

<sup>45</sup>- ينظم هذه الإجراءات من مقتضيات المادة 126 إلى المادة 135 من مدونة المحاكم المالية.

على الوثائق دون قيد أو شرط في إطار قانوني يحمي ويضمن حقوق الأطراف الخاضعة لرقابته، فالمشرع المغربي قد سمح للقاضي المالي بممارسة رقابته في إطار مسطرة تخوله سلطة تحقيق واضحة تسمح له بمتابعة القضايا وبتجميع المعطيات والمعلومات اللازمة وتلقي الحسابات والبيانات بشكل تلقائي وبأن يحدد بنفسه الإجراءات التي يمكن إتباعها في مجال التدقيق وإظهار النتائج.

وما هو واضح من مقتضيات مدونة المحاكم المالية أن مسطرة التدقيق والبحث في حسابات المحاسبين العموميين هي مسطرة كتابية وسرية ومن خصوصياتها أنها من النظام العام، وهذا أمر لا يمكن أن يتحقق إلا ضمن قواعد وإجراءات مسطرية واضحة في نفس الوقت أمر<sup>46</sup>، وعلى العموم فإن مسطرة التدقيق والتحقق من حسابات المحاسبين العموميين تتميز بكونها تمكن المستشار المقرر من القيام بفحص شامل لجميع العمليات التي تتعلق بتنفيذ النفقات والمداخيل، فخلال مرحلة التدقيق يمكن للمستشار المقرر الذي يتسلم الحساب من كتابة الضبط الخاصة بالمجلس الجهوي للحسابات أن يستعين بمدققين وذلك في عملية التأكد من جاهزية الحساب للتدقيق والبت وخاصة من الناحية الحسابية، إلا أن مشاركة المدقق والحالة هذه لا يعني أنه يتحمل المسؤولية في كل الأحوال التي يكون فيها المدقق غير سليم ففي المحصلة النهائية فإنه وحده المستشار المقرر هو من يتحمل المسؤولية عن ذلك.

ومن جانب آخر فإن مبدأ التقاضي على درجتين يجعلنا أمام حالة خاضعة في المحاكم المالية، لاسيما وأن المجلس الأعلى للحسابات يتم الطعن أمامه بالاستئناف ضد القرارات النهائية الصادرة عنه والطعن يتوقف التنفيذ ما لم يكن مشمولاً بالنفاذ المعجل كما حدد المشروع آجال الطعن بالنقض في ستين يوماً (60 يوماً)<sup>47</sup>، وجعل هذا النوع من الطعن خاضعاً للقواعد العامة وأوكل للغرفة الإدارية بالمجلس الأعلى البت في الطعن بالنقض<sup>48</sup>، وهو توجه قد قصد به توحيد الاجتهاد القضائي وكان من الأفضل أن يتبلور على مستوى توحيد النظام القضائي وقواعد التقاضي فالمحاكم الجهوية للحسابات لا تشكل عرقلة بل آلية لتجسيد المطلب الديمقراطي وباستجابتها لهذه الضرورة، فهي تخدم الديمقراطية المحلية وكان من المستحب أن تناط بهذه المحاكم اختصاصات استشارية تشبه تلك التي يمارسها المجلس الأعلى للحسابات طبقاً للفصل 148 في دستور 2011<sup>49</sup>.

<sup>46</sup> - حليلة السلامي: رقابة المجالس الجهوية للحسابات على المال العام المحلي مرجع سابق، ص: 75.

<sup>47</sup> - المادة 49 من القانون 62/99 المتعلق بمدونة المحاكم المالية

<sup>48</sup> - لهذا لا يمكن الحديث على أن المملكة المغربية تتوفر داخل مجالها على القضاء المزدوج بل نتحدث عن مبدأ وحدة الهيئة العليا للقضاء إلى حين الأخذ بمبدأ ازدواجية بإحداث مجلس الدولة، كما هو معمول به في النموذج الفرنسي إلى جانب محكمة النقض حسب دستور 2011.

<sup>49</sup> - الفقرة الثالثة الفصل 148 من الدستور تنص على "يقدم المجلس الأعلى للحسابات مساعدة للحكومة في الميادين التي تدخل في نطاق اختصاصاته بمقتضى القانون".

## الفرع الثاني: التأديب المالي المتعلق بالميزانية والشؤون المالية الترايبية

تمارس المجالس الجهوية للحسابات على الموظفين من الأعوان داخل الجماعات الترابية على وجه الخصوص الرقابة قضائية في ميدان التأديب المتعلق بالميزانية والشؤون المالية بخلاف التجربة التونسية وكذا الفرنسية التي أسندت اختصاص التأديب المالي إلى محكمة مستقلة وهي محكمة التأديب والزرر المتعلقة بالميزانية والشؤون المالية<sup>50</sup>، فعلا عن ذلك فالمجالس الجهوية للحسابات تتميز بالشمولية، هذه الأخيرة تتجلى لنا في كون المشرع المغربي لم يستثني من خضوع اختصاص المجالس الجهوية للحسابات في ميدان التأديب المالي على الأمرين بالصرف بالجماعات الترابية والهيئات التابعة لها وذلك على خلاف المشرع الفرنسي حيث نجده بأن رؤساء المجالس الجماعية وكذا العمداء لا يخضعون نتناول (الفقرة الأولى) حول الحديث عن الأشخاص والأجهزة الخاضعة لرقابة المجالس الجهوية للحسابات على أن نخرج للحديث داخل مضامين (الفقرة الثانية) عن المخالفات الخاضعة لرقابتها في ميدان التأديب المالي، في حين سنخصص (الفقرة الثالثة) للعقوبات التي تتخذها المجالس الجهوية للحسابات في حق المخالفين للمقتضيات القانونية الجاري بها العمل، بينما سيتم في (الفقرة الرابعة) تسليط الضوء على العلاقة بين المجالس الجهوية للحسابات و المجلس الأعلى للحسابات

### الفقرة الأولى: الأشخاص والأجهزة الخاضعة لرقابة المجالس الجهوية للحسابات في

#### ميدان التأديب المالي

يحد الاختصاص المتعلق بالتأديب المالي الرتبة الثانية لرقابة المشروعية التي تمارسها المجالس الجهوية للحسابات، هذا يدل على أنه ينص على تصرفات الأمرين بالصرف وفي نفس الوقت يشكل هذا الاختصاص جوهر وأساس العمل الرقابي باعتباره أحد أهم مجالات التدخل القضائي للمحاكم المالية<sup>51</sup>، لكن وعلى الرغم من كون هذا الاختصاص جوهره أساس العمل الرقابي، فإن سلطة أو تدخل القاضي المالي لا يكون بصفة تلقائية، كما هو الشأن في إطار رقابته على المحاسبين العموميين وإنما تحل عليه القضية من قبل الأشخاص المؤهلين لذلك قانونا<sup>52</sup>.

<sup>50</sup>- للمزيد من التفاصيل حولة محكمة التأديب المتعلقة بالميزانية والشؤون المالية في فرنسا راجع:

Raymond Muzellec , "finances publique" édition Sirey, 10<sup>ème</sup> édition, 1977, p :304-307.

<sup>51</sup>- هشام الحسكة، الوظيفة العقابية للمجالس الجهوية للحسابات ورهان المحاكمة المالية المحلية، "اختصاص التأديب المالي- نموذجاً"- منشورات مجلة العلوم القانونية، العدد الأول: 2014 ص: 26.

<sup>52</sup>- المادة 118 الفقرة الرابعة من القانون 62 /99 المتعلق بمدونة المحاكم المالية السابقة الذكر.

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 انفراد أو بصفة مشتركة، بشكل مباشر أو غير مباشر أغلبية الأسهم في الرأسمال أو سلطة مرجحة في اتخاذ القرار<sup>53</sup>، والملاحظ أن تعبير الموظف والعون كما جاء في صفة 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>54</sup>، وفي هذا المنعطف يمكن القول بأن التأديب المالي لا يقتصر على الأمر بالصرف بل يمتد إلى كل موظف أو عون يتدخل في إنجاز عمليات المداخيل والنفقات العمومية، وهكذا على خلاف النظام 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 سواء كانوا منتخبين أو موظفين للسلطة التأديبية المنوطة للمجالس الجهوية للحسابات، وذلك بهدف تحقيق مبدأ مساواة الجميع أمام المسؤولية<sup>55</sup>، ومن ثم يمكن أن نعتمد في هذا السياق أن المشرع المغربي عمل على تحديد الأجهزة الخاضعة لمراقبة المجالس الجهوية للحسابات في ميدان التأديب المالي بشكل مدقق وذلك على غرار القانون السابق بالمجلس الأعلى للحسابات والذي ورد في الفصل 56 منه مصطلح "جهاز عام ... أوكل جهاز آخر تجري عليه مراقبة المجلس...." وبالتالي فالمقاولات التي تعتمد على عقود الامتياز لم تعد خاضعة لمراقبة المجلس الجهوية للحسابات في ميدان التأديب المالي على غرار القانون السابق.

### الفقرة الثانية: المخالفات التابعة لرقابة المجالس الجهوية للحسابات في ميدان التأديب

#### المالي

إن الجدير بالذكر في مجال مراقبة المجالس الجهوية للحسابات في ميدان التأديب المالي تستهدف مراقبة صانعي القرار المالي، وكذا مراقبة مراقبي صنع وتنفيذ القرار

<sup>53</sup>- 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.

<sup>54</sup>- يتولى قضايا التأديب، وكيل الملك، وزير الداخلية، الوزير المكلف بالمالية،( بشرى العلوي "خصوصيات مسطرة التأديب المالي المتعلق بالميزانية و مدى قابلية الأحكام الصادرة لأنواع الطعن"، منشورات المجلة المغربية للتدقيق والتنمية سلسلة التدبير الاستراتيجي، العدد07، سنة 2005، ص: 08).

<sup>55</sup>- 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.

المالي<sup>56</sup> وعند ملاحظة أهم المخالفات فالمشرع حدد بشكل فوري المخالفات التي يمكن أن تؤدي إلى حصر مسؤولية صانعي القرار المالي وذلك على غرار تجارب بعض الدول الأوروبية -فرنسا نموذجا- الذي نص على المخالفات على سبيل المثال وليس الحصر، وبالتالي فالمشرع المغربي يلاحظ أنه أحسن صنعا حينما نص على المخالفات بكيفية تدريجية حصرية لتفادي أية مخالطات أو التباهي أو الغموض، فضلا عن ذلك فإن هذه المخالفات تمتد إلى المسؤولية عن أي ضرر يلحقونه بالجهاز العمومي الذي يتحملون داخله مسؤولياتهم<sup>57</sup>، وعلى هذا الأساس يكون المشرع المغربي قد خول ولأول مرة للمحاكم المالية المحاسبة عن مخالفة تدرج في أخطاء التسيير<sup>58</sup> Fontes de Gestion.

والجدير 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 السلطة المختصة وهذا الأمر يمكن أن يؤدي إلى إفلات العديد من الأشخاص الذين ارتكبوا هذه المخالفات المتعلقة بالتأديب المالي من المتابعة<sup>59</sup>.

### الفقرة الثالثة: العقوبات المالية

لقد ميز المشرع داخل سياق العقوبات التي بإمكان المجالس الجهوية للحسابات أن تحكم بها على المرتكبين للمخالفات المتعلقة بسياق مجال التأديب المالي بين مختلف المتدخلين في العمليات المالية للهيئات الترابية نظرا للحكم الهائل من الاختصاصات والمهام التي يمارسون مقابل ذلك نجد المسؤولية التي يتحملونها.

عند ملامسة العقوبات نجد نص القانون<sup>60</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 يتقاضاها المعني بالأمر عند تاريخ ارتكاب المخالفة لكن دون أن يتجاوز مجموعها عند تعدد المخالفات أربع مرات مبلغ الأجرة السنوية للمعني بالأمر.

<sup>56</sup> - محمد أشركي، المحاكم المالية وديوان المظالم: الضمير المالي والضمير الإنساني " مجلة ديون المظالم، العدد 2، يونيو 2005، ص: 23.

<sup>57</sup> - محمد أشركي: "المحاكم المالية ديوان المظالم، مربع سابق ذكره، ص 23.

<sup>58</sup> - مثلا: كالإخلال الخطير بالجهاز العمومي الذي يتحملون مسؤوليته أو من خلال الإعفاء أو التقصير المتكرر في القيام بمهامهم الإشرافية.

<sup>59</sup> - محمد أشركي: مرجع نفسه، ص: 23.

<sup>60</sup> - هشام الحسكة: الوظيفة العقابية للمجالس الجهوية للحسابات وهران الحكامة المالية الترابية مرجع سبق ذكره، ص: 37.

والملاحظ أن المشرع المغربي إضافة إلى الغرامة فقد تناول لاسيما بالنسبة للأمر بالصرف لكونه المسؤول الرئيسي عن حماية المال العام الجهوي والمحلي، 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>61</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<sup>62</sup>، ويبدو أن المشرع المغربي قد تأثر كثيرا في إحداث المجالس الجهوية للحسابات بالنموذج الفرنسي والمتمثل في إنشاء المجالس الجهوية للحسابات سنة 1982 في 24 جهة هو إحياء لتقليد قديم عرفه التنظيم الرقابي والمالي الفرنسي<sup>63</sup>.

#### الفقرة الرابعة: علاقة المجالس الجهوية للحسابات بالمجلس الأعلى للحسابات

ان استقلال المجالس الجهوية للحسابات باعتبارها محاكم مالية جهوية، من خلال ممارسة مهامها لا يعني غياب أي رقابة أو تنسيق، خاصة مع جهاز قضائي آخر، ومن هذا المنطلق ترتبط المجالس الجهوية للحسابات بعلاقة متعددة مع المجلس الأعلى للحسابات، إضافة إلى العلاقة العضوية المتمثلة في الشق الإداري والمهني المرتبط بقضاة المجالس الجهوية للحسابات التي يشرف عليها مجلس قضاء المحاكم المالية الذي يرأسه الرئيس الأول للمجلس الأعلى للحسابات وتتمثل في كون أن هذا الأخير هو الجهة الوحيدة المخولة قانونا البث في طلبات الاستئناف التي تم رفعها ضد أحكام المجالس الجهوية للحسابات أثناء ممارستها المهام القضائية المسندة إليها وبالتالي خصتها المادة 134 من مدونة المحاكم المالية لموضوع استئناف أحكام المجالس الجهوية للحسابات الصادرة في مجال التدقيق والبث في الحسابات، فيما تناولت المادة 140 من نفس المدونة استئناف الأحكام الصادرة عن هذه المجالس في مجال التأديب المالي، ناهيك عن صلاحيات التفتيش التي يمارسها المجلس الأعلى للحسابات على المجالس الجهوية للحسابات، وداخل نفس المعطى يمكنه تفويض ممارسة بعض صلاحياته إلى قضاة المجالس الجهوية للحسابات

<sup>61</sup> - المادة 66 في فقرته الأولى من القانون 99.62 المتعلق بالمحاكم المالية التي سبق ذكرها من قبل

<sup>62</sup> - الفقرة الثالثة من نفس المادة (66).

<sup>63</sup> - هشام الحسكة: الوظيفة العقابية للمجالس الجهوية للحسابات وهران الحكامة المالية الترابية، مرجع سبق ذكره ص 38.

## المطلب الثاني: الرقابة القضائية في القانون المقارن

إن المشرع المغربي فيما يتعلق بمراقبة المال العام استلهم من التجربة الفرنسية الشيء الكثير على اعتبار أن هذه التجربة أحدثت مجلس التأديب المتعلق بالميزانية والمالية انطلاقاً من قانون 25 شتنبر 1948، وكان الهدف الأسمى من وراء إنشاء هذا المجلس استجابة لطلب الرأي العام من أجل محاسبة المتصرفين في المال العام "الأميرين بالصرف" وتم التنصيب على ذلك وفق مقتضى قانوني يتعلق بالمحاسبة العمومية، لكن دون إغفال تواجد محكمة تمارسها اختصاصها في كل خرق التي قد يتعرض لها التشريع المالي وتقوم بإضفاء أحكام وفق فرع المعاقبة وحجمها المرتكب وذلك استجابة لسياق مضمون- لامتسؤولية دون خطأ - دون المساس بنص تشريعي أو تنظيمي على اعتبار أن العامل الأساسي والأهم الذي حرك إحداث المجالس الجهوية للحسابات هو من أجل النظر والبت في مجال التأديب المتعلق بالميزانية والشؤون المالية للجماعات الترابية والهيئات التابعة لها ، ومن أجل احترام الشق المالي من طرف المتصرفين في المال العام ومن هذا المنطلق والتحليل سنحاول الإلمام بهذا المطلب في فرعين (الفرع الأول) سنخصصه للحديث على صلاحيات الغرفة الجهوية للحسابات في فرنسا، على أن نعرض للحديث داخل سياق مضمون (الفرع الثاني) عن سلطات دائرة الحسابات بالجمهورية التونسية كتجربة حديثة العهد.

### الفرع الأول: اختصاصات مهام الغرف الجهوية للحسابات في مجال المراقبة على

#### الجماعات الترابية

لقد بدأ العمل بالغرف الجهوية للحسابات من أجل تدعيم وإرساء دعامة قوية للرقابة العليا في فرنسا لسنة 1982 ومن أجل تدعيم مراقبة الميزانية والمحاسبة على المستوى المحلي بكل الجماعات الترابية والمؤسسات التابعة لها وذلك بواسطة أجهزة مستقلة مكونة من قضاة ومتخصصين والقريبة جغرافياً من الجماعات المحلية الخاضعة لها<sup>64</sup>، ومن بين مهام الغرف الجهوية للحسابات نجد أطرها مقتضى قانوني ل 2 مارس 1982<sup>65</sup>، مهام عديدة تتجلى في البث في حسابات المحاسبين العموميين (الفقرة الأولى)، ناهيك عن مراقبتها للقرارات المتعلقة بالميزانية و تسيير الأموال العمومية المحلية للجماعات الترابية (الفقرة الثانية).

<sup>64</sup> - محمد حركات، توصيات الندوة الدولية السادسة حول الغرف الجهوية للحسابات والحكامة الجيدة، منشورات المجلة المغربية للتدقيق والتنمية، سلسلة التدبير الإستراتيجي ، مطبعة فضالة ،فبراير 2000 ص: 05.

62- Jacques Magnet : « la notion des deniers publics en droit financiers français », Revue de sciences financières, 2007, p:37.



## الفقرة الأولى: الرقابة الممارسة من طرف الأمرين بالصرف والمحاسبين العموميين

إن مدونة المحاكم المالية الفرنسية نصت بوضوح في مادتها 1-211<sup>66</sup> L على أن " الغرفة الجهوية للحسابات تبث داخل نفوذها الترابي في كل حسابات المحاسبين العموميين للجماعات المحلية والهيئات الخاضعة لها".

وتعد هذه المراقبة هي المهمة الأصلية للغرف الجهوية للحسابات والتي تبرز نظامها القضائي، غير أنه وبعد صدور قانون المسمى SAPIN بتاريخ 29 يناير 1993 المتعلق بمحكمة التأديب للميزانية والمالية (CDBF) أسند المشرع لهذه الأخيرة كذلك مهمة مراقبة كل الأمرين بالصرف والمحاسبين العموميين. يتعلق الأمر هنا بمراقبة شرعية قرارات المحاسب العمومي في مجال المداخل والمصاريف وتعد هذه المسطرة إجبارية بحيث تعمل هذه الغرف على تسوية وتصفية الحسابات بواسطة أحكام سواء تم مخالفات أو لم يتم ضبطها، لأن الغاية من وراء إحداث نمط المراقبة هو التأكد ليس فحسب من أن حسابات المحاسب مضبوطة بل إنه قام كذلك بجميع عمليات المراقبة اللازمة وأنه لم يلحق أي ضرر بالجماعة بسبب الإهمال، كما أن التحقق يكون حول الوثائق وبعين المكان، ومن هذا المنطلق قد تصدر الغرف الجهوية للحسابات أحكاما غير مسطرة حضوريا فالحكم النهائي إما أن يبرئ ذمة المحاسب أو يجعله مدينا ويفرض عليه بالتالي أداء المبلغ لفائدة الجماعة، فحسب المثل المعروف الذي يقول أن المحاكم المالية "تحكم الحسابات وليس المحاسبين" فإن القاضي لا يمكن أن يستند إلى على عناصر مادية للحسابات واستثناء كل تقييم للتصرف الشخصي للمحاسب وهذا بالطبع لا يستثني ضرورة التأكد من أن المحاسب قام بمختلف عمليات المراقبة موضوع مهامه (قرار مجلس الدولة 27 أكتوبر 2000 Mme Desvigne)، وتعد الأحكام النهائية قابلة للاستئناف أمام مجلس الحسابات كما أن قرارات هذه الأخيرة يمكن أن تكون موضوع النقض أمام مجلس الدولة.<sup>67</sup>

## الفقرة الثانية: مراقبة القرارات المتعلقة بتنفيذ الميزانية و تسيير الأموال العمومية

### أولا: رقابة القرارات المتعلقة بتنفيذ الميزانية

<sup>66</sup>-le code des juridictions finances, Version consolidée au 22 avril 2016 livre II : Les chambres régionales et territoriales des comptes ; article L211-1,

<sup>67</sup>-MOUZET (P) : «Finances locales» Ed. Gralino, 2<sup>ème</sup> édition, 2004 ,page:224.

إن من أهم ما حققته الجماعات المحلية الفرنسية بعد تطبيق قانون 1982 هي عدم إخضاع القرارات المتعلقة بالميزانية للمراقبة القبلية للسلطة الإقليمية غير انه يمكن للوالي وفي بعض الحالات المحددة قانونا إحالة هذه القرارات على الغرف الجهوية للحسابات وتعد سلطة هذه الغرف في هذا المجال سلطة من نوع إداري وليس قضائي<sup>68</sup>، ومن ابرز قرارات مجلس الدولة الفرنسي المتعلق بقرارات الميزانية يمكن ذكر قرار OGEC de Couréon بتاريخ 23 مارس 1984 في مجال المصاريف الإجبارية بحيث اعتبرها المجلس السالف الذكر قرارات ذات طبيعة إدارية خاضعة في أول الأمر للقضاء العادي ولا تعتبر كبت في الحسابات يمكن استئنافها أمام مجلس الحسابات طبقا لقوانين 1982 أو قرار قضائي يمكن نقضه أمام مجلس الدولة الفرنسي<sup>69</sup>، إن مغزى مراقبة الميزانية هو توفير ضمانات للجماعات المحلية كيف ما كانت صعوباتها المؤسساتية السياسية أو المالية لتحقيق توازن حقيقي للميزانية ، وابتداء من سنة 1992 وبطلب من الوالي أصبح بإمكان من الغرف الجهوية للحسابات فحص بعض القرارات المتعلقة بالصفقات العمومية واتفاقيات تفويض المرافق العمومية المبرمة من طرف الجماعات المحلية.

### ثانيا: مراقبة تسيير الأموال العمومية للجماعات المحلية

لم يتم ابتكار مراقبة تسيير مالية الجماعات المحلية مع اللامركزية لكن فقط نقل المراقبة الممارسة سابقا من طرف مجلس الحسابات، وقد استعملت المادة 87 من قانون 2 مارس 1982 على نفس مفردات قانون 22 يونيو 1967 بحيث أشارت في فقرتها الثانية والتي أصبحت جزئيا L 211-3 من مدونة المحاكم المالية، أن المحاكم الجهوية للحسابات يجب أن تتأكد من " حسن استعمال الاعتمادات والأموال والسندات"، فلقد أصبح بذلك البحث عن الفعالية إلزاميا، فالإكراهات المالية والاستقلالية الجديدة الممنوحة للجماعات المحلية جاءت ليس فحسب لتقر فكرة مراقبة التسيير، بقدر ما جاءت لتفرضها وبالتالي فإن مراقبة التسيير أصبحت بالنسبة للعديد من الجماعات المحلية من المشاغل الأساسية والتي جعلتهم يهتمون القضايا القانونية التي تواجههم، وفي هذا الصدد أشار M.Long "... لقد اعتقدنا منذ مدة أن القانون قد تم تجاوزه وأن كل المشاكل يمكن حلها بالعلوم وفن التسيير..."، وهذا ويمكن للغرف الجهوية للحسابات أن تقدم بعض الملاحظات حول تسيير الأمر بالصرف الذي يجب أن يشمل فقط قانونية العمليات الاقتصادية في الوسائل المسخرة وتقييم النتائج المحققة بالمقارنة مع الأهداف المحددة من طرف المجالس التداولية، وكما أشار G. Gazenave انه لا يستبعد أن تنتقل من مراقبة جودة التسيير إلى تقييم السياسات العمومية الترابية بشرط عدم الخلط بين التقييم الخارجي والتقييم الداخلي وعدم ادعاء متابعة التقييم

<sup>68</sup>- Raynaud (p) : « les chambres régionales des comptes » REMALD, N°07, année 2007, page: 73.

<sup>69</sup>- 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 ; page :214-215.

الخارجي إلى غاية الاختيارات الأولية المحددة من حيث الملائمة من طرف المجالس التداولية<sup>70</sup>.

غير أنه يمكن للغرف الجهوية للحسابات أن تلعب مستقبلا دور المستشار لتحقيق بذلك صلة وصل بين المراقبة القانونية ومراقبة التسيير الممارسة من طرف المسيرين المحليين، وفي هذا السياق المعتمد نحو الوقاية لا يخلو من طرح مشاكل خاصة، إذا كان يتجه نحو تصديق الحسابات من طرف نفس المحاكم التي في إطار مهامها المتعلقة بالمراقبة القضائية تتولى الحكم على قانونية هذه الحسابات، دون أن ننسى إمكانية تصديق حسابات الجماعات المحلية من طرف الغرف الجهوية للحسابات والتي تمت طرحها مباشرة من طرف وزير الميزانية الفرنسي خلال مناظرة إحدى المناظرات سنة 2003، بدليل على التحول في العمق لمنطق أحكام المراقبة الخارجية لمالية الجماعات المحلية، هذا النمط من التحول يجب أن يهتم كل من قضاة الغرف الجهوية للحسابات والمحاسبين العموميين وكذا المنتخبين والمسيرين المحليين، ومن هذا المنطلق يمكن أن نستنتج خلاصة هامة تتعلق ب" أن المجال أو التراب يتغير مثلما تتغير الثقافة المالية العمومية وقضاة الغرف الجهوية للحسابات مطالبون وملزمون بتحمل هذا التحول".

### الفرع الثاني : مجلس الحسابات بالجمهورية التونسية

لقد تم إحداث مجلس الحسابات بالجمهورية التونسية بمقتضى دستور فاتح يونيو 1959، إن الهدف من إعطاء هذه المؤسسة نظاما قضائيا دليل على ضمان حيادها وموضوعيتها، ومن أجل القيام بمهامها وجعلها شريكا أساسيا لإرساء جودة التسيير، فإن قانون رقم 68-8 بتاريخ 8 مارس 1968 المنظم لمجلس الحسابات والذي عدل بقانون رقم 528 لسنة 1971 والذي خول لهذه المجالس مجالا واسعا للتدخل، وهي بذلك تعد مختصة في فحص الحسابات تثمن تسيير الدولة والجماعات المحلية والمؤسسات العمومية والمقاولات الخاصة التي تستفيد من إعانات وتخفيضات ضريبية والأحزاب السياسية<sup>71</sup>، وتعتبر تونس من بين التجارب التي أخذت بالنظام القضائي في المجال الرقابي على المالية العمومية مثلها مثل نظيرتها الفرنسية ناهيك عن المجلس الأعلى للحسابات المغربي وغيره من التجارب الأخرى....

سنحاول التطرق داخل سياق التجربة التونسية في مجال الرقابة القضائية من خلال المهام التي أسندت للغرف الجهوية للحسابات(الفقرة الأولى) ثم نخرج داخل سياق مضمون (الفقرة الثانية) حول أهم الأساليب المعتمدة خلال مرحلة المراقبة والتتبع.

70- حميدوش المدني " المحاكم المالية في المغرب..." مرجع سبق ذكره ص:157.

71- حميدوش المدني" مرجع نفسه، ص:158.

## الفقرة الأولى: المهام المخولة للغرف الجهوية للحسابات

تم إحداث الغرف الجهوية للحسابات بتونس بعد ما تم تغيير قانون 68-8 بتاريخ مارس 1968 المتعلق بمجلس الحسابات بتاريخ 17 يوليوز 2001 وخاصة البند التاسع وذلك بإضافة فقرة ثانية وتغيير الفقرة الأولى من البند بمقتضى القانون الأساسي عدد: 3 لسنة 2008 المؤرخ في 29 يناير 2008، كما نصت الفقرة الثانية من الفصل الثاني عشر (12) على أنه "... تحدث الغرف الجهوية للحسابات المتفرعة عن دائرة المحاسبات ويضبط مرجع النظر الترابي لكل منها بأمر وذلك لممارسة الاختصاصات المخولة لهذه الدائرة بالنسبة إلى السلط الإدارية الجهوية والمحلية والمؤسسات والمنشآت العمومية وكذلك جميع الهيئات مهما كانت تسميتها والتي تساهم في رأس مالها الدولة أو الجماعات المحلية أو المؤسسات والمنشآت العمومية والتي يوجد مقرها الأصلي أو موقع نشاطها بالغرفة الجهوية، ويكلف الرئيس الأول لدائرة المحاسبات<sup>72</sup> من بين متصرفي كتابة الدائرة كاتباً عاماً مساعداً لمباشرة مهام الكاتب العام لدائرة المحاسبات لدى الغرف الجهوية<sup>73</sup> ومن أجل تجسيد الرقابة على المستوى الجهوي والمحلي ثم بموجب مرسوم 2001-04-23 بتاريخ 2 أكتوبر 2001<sup>74</sup>، إحداث غرفة جهوية بسوسة تابعة لمجلس الحسابات لسوسة، كما تم إحداث غرفة جهوية بصفاقص تابعة لدائرة الحسابات لصفاقص (مرسوم رقم 2003-2635 بتاريخ 23 دجنبر 2003)<sup>75</sup>، وبمناسبة تقديم التقرير السنوي برسم سنة 2004 لرئيس الجمهورية التونسية اتخذ هذا الأخير قراراً بإحداث غرفة ثالثة سنة 2006، ومن هذا المنطلق تمارس الغرف الجهوية داخل نفوذها الترابي مهام مجلس الحسابات وهي بذلك تمارس مراقبة قضائية على حسابات المحاسبين العموميين ومجالس الجهة والبلديات والمؤسسات الإدارية التي تتعدى ميزانيتها السنوية (مليون دينار)، وتخضع البلديات والمؤسسات الإدارية التي تفوق ميزانيتها السنوية (مليون دينار) لمراقبة مصالح وزارة المالية غير أن هذه الأخيرة تتولى إشعار الغرف الجهوية للحسابات بنتائج المراقبة، إضافة إلى ممارستها لمراقبة التسيير والاستعمال الأفضل للموارد على الهيئات العمومية المتواجدة بنفوذها الترابي ويتعلق الأمر بالمديريات الجهوية للوزارات و المجالس الجهوية والبلديات والمقاولات العمومية كما تخضع لرقابتها

<sup>72</sup> - عوض مصطلح "رئيس دائرة المحاسبات" بمصطلح "الرئيس الأول لدائرة المحاسبات" بمقتضى الفصل 4 من القانون الأساسي عدد 3 لسنة 2008 المؤرخ في 29 يناير 2008.

<sup>73</sup> - للاطلاع أكثر على مختلف الفصول المنظمة لدائرة الحسابات التونسية يرجى الاطلاع على المجلة القانونية المنظمة لقطاع الأمن في تونس العدد 12، سنة 2009، ص: 03-02.

<sup>74</sup> - للمزيد من التفاصيل يرجى الاطلاع على الموقع الإلكتروني: <http://www.courdescomptes.net> بتاريخ التصفح 25 يونيو 2016

<sup>75</sup> - يرجى الاطلاع على نفس الموقع الإلكتروني

كل هيئة كيفما كانت تسميتها والتي تملك الدولة والجماعات المحلية حصصا في رأسمالها والتي يوجد مقرها الرئيسي بنفوذ تراب الغرفة الجهوية للحسابات.

### الفقرة الثانية: أسلوب ومنهج المراقبة

إن منهج المراقبة المتبع من طرف الغرف الجهوية للحسابات يتم تحديده بواسطة موجز مساطر مجلس دائرة الحسابات ويشمل المنهج المصادق عليه من طرف مجلس دائرة الحسابات على ثلاثة مراحل:76.

#### أولاً: مرحلة التخطيط

يهدف تخطيط عمليات المراقبة إلى إدماج مختلف أوجه عمل المراقبة إعداد تقارير جيدة والتقليل من الكلفة وذلك بتوجيه المراقبين إلى الطريق الأكثر فعالية. تتحمل فرقة المراقبة مسؤولية التخطيط غير أنه يتعين عرض نتائجها على لجنة التقرير العام والتخطيط من أجل المصادقة.

#### ثانياً: مرحلة التنفيذ

خلال مرحلة التنفيذ يقوم القاضي بتنفيذ برامج المراقبة يجمع كل المعلومات الأساسية والكافية ليتمكن من إعداد تقرير المراقبة والتعريف بأسباب وآثار الملاحظات المثارة، فإن نتائج مرحلة التنفيذ تضمن في ملفات تشمل على كل المعلومات التي لها قيمة إثباتية وخاصة المتعلقة بالعمل المنجز والمعائنات الناتجة عن عملية المراقبة.

#### ثالثاً: مرحلة التقرير:

على إثر عمليات المراقبة يتم عقد اجتماع مع أطر الوحدة التي خضعت للمراقبة بحضور كل من رئيس الغرفة ومندوب الحكومة بهدف التصديق على الملاحظات الأولية وتعمل غرفة المراقبة على تحرير تقرير أولي يتضمن الملاحظات الأولية المصادق عليها، هذا ويتم إحالة التقرير الأولي إلى المسيرين والذي يتضمن الملاحظات المهمة والمدعمة بالأسباب الآثار والتوصيات وتتوفر الوحدة المراقبة على مهلة شهرين للإجابة على الملاحظات الأولية ليتم بالتالي دراسة هذه الأجوبة خلال اجتماع مع أطر هذه الوحدة وبحضور رئيس الغرفة ومندوب الحكومة.

عند ملامسة معالم التجربة التونسية بشكل أدق يلاحظ أنها تجربة ناجحة نوع ما مقارنة مع مختلف التجارب العربية الأخرى، حيث قطعت أشواطاً لا يستهان بها في مجال الرقابة على الجماعات الترابية، ناهيك عن التجربة الفرنسية في مجال الرقابة القضائية الممارسة

-المجلة القانونية المنظمة لقطاع الأمن في تونس العدد 12، سنة 2009، ص: 06-05.76

من طرف الغرف الجهوية للحسابات قد أبانت عن كفاءتها والمتمثلة أساسا في حسن تدبير المالية الترايبية، هذا وإن دل على شيء فإنه يدل على وجود مرجعية ومسطرة قانونية مهمة، سندها الأساسي يتجلى في الاجتهادات القضائية المتعددة ورغبة الفاعلين على الصعيد المحلي في تدبير جيد وفعال للمالية المحلية وعند مقارنتها بالمحاكم الجهوية للحسابات لدى التجربة المغربية، نجدها انطلقت في مباشرة مهامها دون توفرها على مرجعية قانونية ولا على اجتهادات قضائية، الأمر الذي سيجعل ممارسة الرقابة تعترضه بعض الصعوبات خاصة في مجال التخطيط الاستراتيجي التشاركي والتقييمي للبيانات والمعطيات .

## خاتمة الفصل الأول

يلاحظ بناء على ما تم تناوله داخل سياق مضمون الفصل الأول أن نظام المراقبة على مالية الجماعات الترايبية وفق مستوياته المتعددة ينصب على جانب من المشروعية أي احترام القوانين والأنظمة بغض النظر عن النتائج المحققة، إذ يعتمد على رؤية شكلية لا تضمن بالضرورة تنفيذا فعالا للعمليات المالية، حيث أن تجاوزات خطيرة في التسيير يمكن أن تظل دون متابعة، في حين أن جميع القواعد المطبقة تم احترامها، وبذلك تبقى هذه الرقابة ذات مفهوم ضيق تتجسد في عملية تقنية خالصة تكمن في القيام بكل ما من شأنه أن يساعد على كشف و مراقبة المخالفات دون تقييم جاد للكفاءة في الأداء والفعالية في التدبير، كذا جودة القرارات المعتمدة مستقبلا، كما أن تداخل الاختصاصات فيما بين الأجهزة الرقابية يحول دون تحقيق الأهداف المرجوة، كل هذا ناتج عن الإكراهات القانونية والتنظيمية فالإدارية ثم البشرية، سواء على مستوى المراقبة القبليّة أو الموالية أو البعدية مما يوحي بإمكانية توحيد جهود التفكير لإيجاد الحلول المناسبة، ابتداء بمراجعة الإطار القانوني ومرورا بالإجراءات والمساطر وانتهاء بالأهداف و المرامي المتوخاة من الممارسة الرقابية، والقول هنا أن الجهاز الإداري والسياسي مهما كانت مراقبته متقدمة في الأخير يبقى غير كافي من أجل تخليق الحياة المالية للجماعات الترايبية، مما كان لابد من الاعتماد على الجهاز القضائي على الصعيد الترايبى في جميع جوانبه، وبالأخص مجال رقابة التسيير والتدقيق أثناء عملية المراقبة.

## الفصل الثاني

### محدودية وآفاق المراقبة على مالية الجماعات الترابية

".....إن مسلسل تحديث الأجهزة الرقابية هو عمل يحتاج إلى نفس طويل ويتطلب تشخيص واقع لمؤسساتنا و الإنكباب عليه لعقلنته، فكما أن لكل زمن رجاله ونساؤه فإنه كذلك لكل زمن مؤسساته.

والعقلنة تقتضي إحداث مؤسسات جديدة بدل تلك التي أدت وظائفها وان وقت تجديدها أو استبدالها بأخرى تستجيب لمتطلبات التحولات المستجدة<sup>77</sup>.

معلوم أن الوظائف الكلاسيكية للجماعات الترابية تغطي مجالات التخطيط والإشراف والتنفيذ والمراقبة والتتبع والتقييم، وتعتبر المراقبة من أهم وأبرز الوظائف، لأن مهام المراقبة أساسية ووازنة في القرار المالي وفي الخدمة الإدارية على وجه الخصوص، من حيث أنها تحيط عمل الإدارة بكل الضمانات والمسوغات القانونية الضرورية لتحسينه من الشوائب والمخالفات التي قد تشوب الأداء الإداري، كما تتميز هذه الأجهزة الرقابية باختلاف توقيت تدخلها الذي قد يكون سابقا لتنفيذ القرارات المالية أو مواكبا لها أو لاحقا لعملية التنفيذ، أما من حيث نطاق عملها فتجد أنها تتدرج ضمن الطابع الذي تعمل في نطاقه (الإداري، سياسي، قضائي)، بحيث تشكل في نهاية المطاف منظومة متكاملة المهام تكفل ما يكفي من الفعالية لعقلنة وترشيد النفقات على الصعيد المحلي خدمة للتنمية.

لكن الإشكال المطروح هو أنه رغم تعدد أجهزة الرقابة على مالية الجماعات الترابية وتنوعها ظاهريا، فإن ممارستها العملية أبانت عن اختلالات عميقة وعجز واضح في النهوض بالمهام الرقابية الموكولة إليها، هذا العجز الذي كان سببا رئيسيا في تراكم الانزلاقات والمخالفات المالية الخطيرة التي عرفها تدبير المال العمومي، وهو ما يدفعنا إلى طرح العوامل والاكراهات التي تركز ضعف الفعالية والقصور بالنسبة لمؤسسات الرقابة وتحول دون تطور أدائها؟ ومظاهر الاختلال على مستوى النظام القانوني الذي يخضع له كل جهاز رقابي على حدى؟ وعلى مستوى الاختصاصات المحددة له؟ وما هي السبل لمعالجة هذه الاختلالات؟ خاصة أن الجماعات الترابية أصبحت أكثر من كل وقت مضى مطالبة بتحقيق متطلبات التنمية بشكل متسارع ومستدام.

للإجابة على هذه الأسئلة سنقسم هذا الفصل إلى مبحثين:

◀ المبحث الأول: حدود ومظاهر ضعف الأداء الرقابي على مالية الجماعات الترابية

◀ المبحث الثاني: رهانات وآفاق المراقبة على مالية الجماعات الترابية

<sup>77</sup> - مقتطف من الخطاب الملكي السامي بمناسبة عيد العرش المجيد 30 يوليو 2000.



## المبحث الأولي: حدود ومظاهر ضعف الأداء الرقابي على مالية الجماعات

### الترابية

إن الممارسة العملية لأجهزة الرقابة وإمكانات عملها بوجه عام تبقى محدودة نتيجة ضعف أدائها الرقابي، وذلك يرجع أساسا إلى افتقادها للمعايير والوسائل سواء منها البشرية أو المالية، ناهيك عن إشكالية ضعف المضامين القانونية نظرا لما تحمله من تداخل وغموض في الاختصاصات ويظل السياق القانوني سببا رئيسيا وراء محدودية العمل الرقابي لأجهزة على مالية الجماعات الترابية.

أصبحت تشكل آليات الرقابة السياسية، والإدارية اللاحقة الممارسة على المالية المحلية حيزا يفترض على المستوى النظري الاهتمام والأولوية والتوازن لأنه يشكل أداة لها فائدة في حفظ المال العام المحلي وإذا ما تخلف أحد جانبي هذه المعادلة الآلية الرقابية لا يمكن أن تعمل جيدا<sup>78</sup>.

عند ملامسة واقع الرقابة السياسية المنوطة أساسا للمجلس الجماعي تبقى غير مستوفية للشروط والممارسة على المستويين القانوني والموضوعي<sup>79</sup>، في حين نجد الرقابة الإدارية التي أنيطت للوزارة المالية والداخلية، فإن تحليل ممارستها سيبين عن قصور في

---

<sup>78</sup>-La lumiere (P) « les finances locales » A collin, collection 4 paris, 7<sup>ème</sup> édition, Année :1993.

<sup>79</sup>- علي عصفور، حدود وآفاق الرقابة على مالية الجماعات الترابية بالمغرب، رسالة لنيل دبلوم الماستر، شعبة القانون العام، تخصص القانون والعلوم الإدارية للتنمية، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية- طنجة، السنة الجامعية 2012-2013، ص: 91.

المردودية وفي تتبع التوجه المالي اللامركزي<sup>80</sup> (المطلب الأول)، كما أن الرقابة القضائية على مالية الجماعات الترابية تعاني من عدة معوقات تحدد من نجاعة الأدوار المنوطة بها وأدت إلى ضعف الأداء العام لهذه الرقابة (المطلب الثاني).

### **المطلب الأول: ضعف فاعلية الرقابة السياسية والإدارية**

تعتبر الرقابة السياسية من متطلبات الديمقراطية المحلية وإحدى أهم أسس الممارسة للامركزية، فميزتها تكمن في تخليق الحق في الرقابة وتتبع النشاط المالي المحلي للمجالس المنتخبة التي انتخبت رئيسها والأمر بالصرف في الجماعة<sup>81</sup>، لكن رغم ذلك فإنها على الصعيد العملي تعرف مجموعة من الثغرات والمحدودية (الفرع الأول) أما الرقابة الإدارية التابعة لكل من الوزارة المالية والداخلية فإن تحليل ممارستها تبين أن هناك ضعف وقصور في المردودية ودعم التوجه المالي اللامركزي (الفرع الثاني).

### **الفرع الأول: مظاهر ضعف فاعلية الرقابة السياسية**

إن الرقابة التي يمارسها المجلس الجماعي على المستوى المحلي يمكن دراستها وفق جانبين مترابطين اللذان بواسطتهما أدى إلى ضعف ومحدودية الرقابة، ويتعلق الأمر في نمط الاعتبارات الحزبية أثناء ممارسة القرار المالي المحلي هذا من جهة، وعن ضعف فاعلية تكوين وتأهيل المنتخب الجماعي من جهة أخرى.

### **الفقرة الأولى: الدور السلبي لاعتبارات السياسية**

إن الأكثر ملاحظة داخل الأحزاب السياسية الممثلة داخل الجماعات الترابية، لديها تحكم في الخريطة السياسية خاصة من خلال السلطة القانونية للأغلبية الجماعية مقابل ذلك نجد إقصاء بشكل أو بآخر لأقلية الجماعية.

#### **أولاً: التحكم المطلق لسلطة الأغلبية الجماعية**

إن مجال التأثير المطلق للأغلبية على مستوى الجماعات الترابية قد تضعف من فاعلية المجالس الجماعية خاصة في آليات التسيير الجماعي، فمختلف القرارات المتخذة داخل اجتماعات المجالس الترابية تتخذ وفق منطق الأغلبية الجماعية لأصوات المعبر

<sup>80</sup>- سعيد جفري، الرقابة على المالية المحلية بالمغرب، مرجع سبق ذكره ص: 250-251.

<sup>81</sup> عبد اللطيف بورحو: ميزانية الجماعات المحلية بين واقع الرقابة ومتطلبات التنمية رسالة لنيل الدكتوراه في القانون العام، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية- طنجة، موسم 2008/2009، ص 119.

عنها<sup>82</sup>، إلا أن هذا الاعتراف المبدئي بدور الأغلبية الجماعية على المستوى القانوني لم يتطابق مع خصوصيات واقع الممارسة الجماعية، نتيجة لتأثير عامل الأهواء الحزبية وارتباط ذلك بالمستوى السياسي العام الذي يحتاج إلى درجة كبيرة من الوعي الديمقراطي والاعتراف بوجود المعارضة، فإن سلطة الاعتراف بالأغلبية في التدبير الترابي تنقلب في كثير من الحالات إلى تسلط مباشر في التدبير الترابي، يعمل أساساً على إقصاء الأقلية الجماعية في دائرة الشأن المحلي ويفقد بالتالي الرقابة السياسية جانباً من فعاليتها<sup>83</sup>.

إن القانون لم يعمل على تمكين دور الأغلبية من الممارسة الفعلية المباشرة للشؤون الترابية، وذلك من خلال الدور الموسع لرئيس المجلس ومحدودية دور اللجان الجماعية، أو من خلال المساس بالمبدأ الديمقراطي المحلي نفسه في حالات قانونية معروفة كحالة الإستقالة الاختيارية للرئيس، التي تقدم إلى السلطة الوصية بدل تقديمها إلى المجلس<sup>84</sup>. إن الرقابة السياسية المبنية على الشروط الموضوعية للممارسة، تعتبر مكوناً أساسياً ضمن مكونات طرق الرقابة الأخرى، وذلك لكونها تقدم لأفراد ضمانات لا بأس بها ضد التجاوزات الإدارية والمالية على وجه الخصوص لكن على الرغم من المزايا فإن هناك مؤاخذات وانتقادات عديدة ترد عليها، ويعد عنصر الفعالية مكوناً أساسياً في المحدودية ناهيك عن الاعتبارات الحزبية.

### ثانياً: سلطات الأقلية الجماعية

إن المبدأ الديمقراطي على صعيد الجماعات الترابية على وجه الخصوص يقوم على قاعدة الأغلبية العددية في شتى المجالات والقرارات المتخذة أثناء ممارستها لمهامها، لكن مقابل ذلك نجد هناك أقلية التي من المفروض أن تتوفر كذلك على سلطة للتحكم في القرارات الصادرة عن المجالس الترابية، وإبداء رأيها في المسائلة والمساهمة البناءة على توجيه الشؤون الترابية للجماعة، لكن ما يلاحظ داخل القوانين التنظيمية للجماعات الترابية وباقي المضامين القانونية المتعلقة بهذه المجالس الترابية لا يجد له التطبيق، بحيث تنص مختلف المواد على أن الشرط العددي ضروري لصنع القرار المحلي، بل حتى مصطلح الأغلبية جاء متكرر أكثر من مرة بالقوانين التنظيمية للجماعات الترابية مقارنة مع مصطلح الأقلية الجماعية الذي جاء بصفة محتشمة ومحدودة.

وبالتالي إذا كانت الأغلبية الجماعية تستمد مشروعيتها وجودها ودورها من أصوات الهيئات الناخبة، فإن الأقلية التي لم يسمح لها عددها بالوصول إلى الأجهزة المنفذة، تمثل هي

<sup>82</sup>- للمزيد من التفاصيل أنظر المادة 46 من القانون التنظيمي للجهات، والمادة 44 من القانون التنظيمي للعمليات والأقاليم والمادة 43 من القانون التنظيمي للجماعات.

<sup>83</sup> المهدي بنمير: "الجماعات المحلية والممارسة المالية بالمغرب"، المطبعة والوراقة الوطنية مراكش سنة 2008، ص: 148-149.

<sup>84</sup> للتفصيل أكثر، أنظر المادة 62 من القانون التنظيمي للجهات، المادة 60 من القانون التنظيمي للعمليات والأقاليم، المادة 60 من القانون التنظيمي للجماعات.

الأخرى أصوات ناخبة لها حقوقها وتوجهاتها السياسية، وهذا ما يؤكد على أن وجود مطالب الأقلية شيء مشروع في التدبير الترابي وأن أي إقصاء لها أو تجاهل لإنكارها خلال المناقشات بالدورات أو اللجان، هو بمثابة صفة على وجه الديمقراطية المحلية، واستهانة للناخبين وعرقلة لعجلة التنمية<sup>85</sup>.

إن الديمقراطية الممارسة داخل الجماعات الترابية تفرض خلق توازن بين الأغلبية والأقلية الجماعية أثناء اتخاذ جميع القرارات الجماعية وبالتالي لا بد أن يفرض نوع من الانسجام والتكامل والتشارك، في حالة العكس سيكون هناك تسلط سياسي الذي لا يخدم المصلحة العامة للمواطنين عامة وعلى صعيد الجماعات الترابية على وجه الخصوص<sup>86</sup>.

### الفقرة الثانية: ضعف وتدني المستوى التكويني والسياسي لمعظم النخب

إن من بين الأسباب الذاتية للصرامة الرقابية في شقها الإداري ناتج لضعف الرقابة السياسية الداخلية على الجماعات الترابية، فالمنتخب الجماعي في المغرب ولأسباب واعتبارات ذاتية وموضوعية كثيرة ومتنوعة، ظل دائما ضعيف المستوى السياسي والتعليمي وحتى الأخلاقي، ولاشك أن ذلك راجع بالأساس وبالدرجة الأولى إلى مسألة التثقيب في المغرب، بحيث إن ضعف الفعالية وغياب النجاعة في الرقابة السياسية على مالية الجماعات الترابية بالمغرب -بشقيها الداخلية والخارجية- إذا كان مقبولا ومستساغا على مضمض وإلى حد ما نظرا لارتباطها بعوامل ومعطيات كثيرة ومتعددة<sup>87</sup>، وبالتالي فضعف مستوى ثقافة كفاءة التدبير لدى المنتخبين يؤدي في غالب الأحيان إلى تدني مستوى المردودية على تدبير الشأن العام لدى الوحدات الترابية، ويقتصر نشاطه في غالب الأحيان

<sup>85</sup>-المصطفى دليل، المجالس الجماعية وعلاقتها العامة، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة مواضيع الساعة، عدد 71 دار النشر المغربية- الدار البيضاء، سنة 2011، ص: 27.

<sup>86</sup>-من خلال إطلاعنا لإحدى محاضرات اجتماع المجالس الإقليمية تبين لنا أثناء دراسة نقطة برمجة الفائض من الميزانية السنوية تم المصادقة عليه بأغلبية الأعضاء الحاضرين، في حين أن الأقلية صوتت بلا للتفصيل أكثر أنظر الملحق رقم:

01

<sup>87</sup>- عماد أبركان: نظام الرقابة على الجماعات الترابية بالمغرب ومتطلبات الملائمة، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، بوجدة، السنة الجامعية 2014-2015، ص: 78.

على معالجة الأعمال الروتينية العادية والتي تقف عند إعداد رخص إدارية ومراسلات وتوقيعها، كما أنه ليست له المؤهلات لاستيعاب الإطار القانوني المنظم لتلك الخدمات، مما يجعل الجماعات الترابية في غالب الأحيان عادية وليست وحدات اقتصادية تنافسية تنشط في الأوراش الاقتصادية التنموية الترابية وتسير كل المبادرات الكبرى وإنعاش الاستثمارات وحل المشاكل الاجتماعية التي تلامس الإكراهات الاقتصادية، والاجتماعية، الثقافية والبيئية وغيرها.

### الفرع الثاني: محدودية رقابة المفتشات العامة للوزارات الوصية

إن الأداء الرقابي للأجهزة المكلفة بالرقابة على المالية الترابية والمنتمية لكل من وزارتي الداخلية والمالية، تعرف على مستوى الممارسة جملة من الخصائص التي تحد من فعاليتها وتميزها على العموم بضعف بين في الأداء<sup>88</sup>، لكون أنها لا تتوفر على الموارد البشرية الكافية، مما يجعل دورها وعدد العمليات التي تقوم بها محتشمة، كما أن السلطة الحقيقية توجد في يد وزارة الداخلية إضافة إلى عدم نشر تقاريرها، ناهيك عن معاناة الهيئة من صعوبات نفسية وواقعية خصوصا في مواجهة رؤساء المدن الكبرى أو بعض الذين يشغلون أحيانا مناصب وزارية<sup>89</sup>.

بناء على سياق مضمون هذا الفرع سنحاول دراسة مظاهر ضعف الأداء الرقابي للمفتشيات العامة (الفقرة الأولى) في حين سنتناول (الفقرة الثانية) حول موضوع التنسيق لعمل المفتشيات العامة وإشكالية التطبيق على أرض الواقع.

### الفقرة الأولى: محددات العمل الرقابي لهيئة التفتيش العام للمالية

تتبعاً هذه الهيئة مكانة هامة ضمن المصالح المركزية التابعة للوزارة وبذلك تشكل موقعا هاما ضمن المنظومة، بالنظر إلى شمولية رقابتها من حيث الاختصاص أو مجال تدخلاتها الواسعة التي تقودها في الدوائر العمومية والترابية المرتبطة بالمال العام، غير أن

<sup>88</sup>- كريم لحرش، تدبير مالية الجماعات المحلية (على ضوء القانون رقم 45/08) مطبعة طوب بريس، الرباط، الطبعة الأولى: 2010، ص: 165.

<sup>89</sup> إدريس جردان: "تأملات حول الحكامة والتنمية الترابية بالمغرب" في أفق تفعيل دستور 2011، مطبعة اسبارطيل، طنجة الطبعة الأولى: 2014، ص: 231.

هذه الأهمية التي تؤديها هذه الهيئة لا يمكن إغفالها على الأقل من الناحية القانونية، وإذا كان تخصصها يعد على الأقل نظريا شاملا لجوانب التسيير والتدبير المالي فإن واقع الحال يؤكد على أدائها المتواضع وضعف مردوديتها، مما يفقد رقابتها أية فعالية حقيقية بالرغم من تمتعها بسلطات واسعة في مجال التفتيش على كل الإدارات والمصالح العمومية كغيرها من الأجهزة الرقابية الأخرى، بحيث أصبحت تعاني المفتشية العامة للمالية إكراهات متعددة تتجلى في:

**أولاً:** اشتغالها وفق نصوص تعود إلى حقبة الستينات من القرن الماضي (معيقات قانونية) أي بعد مرور قرابة 50 سنة وتزيد على وضعها، إذ أصبح هذا القانون يعرقل العديد من الأنشطة وأعمال المفتشية العامة التي تتطلب ترسانة قانونية حديثة وملائمة للتطورات الراهنة في المجال المالي، لاسيما وأن هذه الهيئة من أهم الأجهزة في المراقبة<sup>90</sup>.

**ثانياً:** اعتبار أن مختلف تدخلات المفتش العام، تخضع لبرنامج سنوي مصادق عليه من طرف وزير المالية، فإن هذا البرنامج الذي يعده المفتش العام يتعلق بالمقترحات الخاصة بتحديد عملية التدقيق المالية لمختلف المؤسسات العمومية والجماعات الترابية، فإطلاع وزير المالية على برنامج العمليات المتعلقة بوزارته هو ضرب في صميم قاعدة السرية التي تعتمد عليها المفتشية العامة للمالية كأسلوب لمباغثة المفسدين والمتلاعبين بالأموال العمومية، ناهيك عن عدم تمتع هذه الهيئة بالقدر الكافي من الاستقلالية.

**ثالثاً:** غياب اتخاذ إجراءات زجرية في حالة كشفها وإثباتها لاختلالات على مستوى التدبير الإداري والمالي، بحيث انحصرت مهمتها في إظهار التجاوزات وإبداء الملاحظات حول التجاوزات والانحرافات، فلا يحق لهيئة التفتيش تحريك المسطرة القانونية تجاه من تبث إخلاله بالتزامه وإنما تكتفي برفع التقارير إلى الجهات المختصة، فضلا عن ذلك، عدم تمتع تقاريرها بالقوة اللازمة من قبيل نشر تحقيقاتها على العموم من خلال وسائل الإعلام،

<sup>90</sup>- محمد حنين، "تقنيات الميزانية" دار الطباعة والنشر، الرباط الطبعة الثالثة سنة 2000، ص:113.

أو عرضها وإحالتها للقضاء للبحث فيها، وهذا الطابع السري المعهود في تقارير المفتشية يجعلها عديمة الفعالية والتأثير<sup>91</sup>.

**رابعاً:** ضعف الموارد البشرية العاملة لدى المفتشية، مرفوقة بقلّة الوسائل المادية المرصودة لها كما ونوعاً، مما يحول دون إنجاز مهامها ووظائفها على الوجه المطلوب ويساهم بشكل كبير في إعاقة سيرها وضعف إنتاجها ومحدودية نشاطها الرقابي، مما يغيب دورها بشكل شبه كلي في صيانة الأخطاء والإختلالات المالية التي تطال حظيرة المال العام من تلاعب واختلاس ومختلف أنواع الجرائم المالية.

فحصيلة المهام الرقابية لهذه الهيئة التي أنهت نصف قرن منذ إحداثها ومدى تأثيرها الفعلي والواقعي، يعتبر مبرراً كافياً ودافعاً لمناقشة الوضع الحقيقي للرقابة على التدبير العمومي وخاصة المجال المالي<sup>92</sup>، فالمفتشية العامة للمالية تعرف عجزاً بنيوياً ووظيفياً كما أنها منذ إنشائها حاولت التركيز على تكوين أطرها وتخريج المفتشين أكثر مما اهتمت بالتنويع لآلياتها الرقابية وتطويرها وإرساء ثقافة الرقابة وحماية المال العام.

وليس من المبالغة أو المجازفة في شيء الجزم بأن الآلية المتميزة في أجهزة التفتيش في بلادنا ظلت ولسنين معطلة الأداء، بل محدودة النفاذ وعديمة التدخل والجدوى في التسيير المالي، الإداري لدواليب الدولة ومؤسساتها من إدارات ومصالح عمومية ومكونات القطاع العام<sup>93</sup>.

وهنا يعني بكل وضوح أن هيئة مفتشية المالية هيئة لا اختصاص حقيقي لها في مراقبة المالية العامة، بل إن الظهير المنظم لاختصاصاتها حصر مهامها في التسيير دون التدبير، وحتى هذه الصلاحيات على قلتها أفرغت بعد أن تقرر تخويل هؤلاء المفتشين إمكانية

<sup>91</sup>- نجاه الجواجي، "المفتشية العامة للمالية" رسالة لنيل دبلوم الماستر في القانون العام، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية الحسن الأول، سطات، السنة الجامعية 2011/2012، ص: 101 .

<sup>92</sup> إدريس يلماحي: "المفتشية العامة للمالية، جهاز مهم للرقابة وفعالية محدودة" أسبوعية مغرب اليوم العدد 10 بتاريخ 11-17 مارس 1996، ص: 10.

<sup>93</sup>- مصطفى الكثيري، تأملات في التغيير والإصلاح بالمغرب"، مطبعة دار النشر المغربية، الدار البيضاء، سنة 2002، ص 55.

ممارسة المسؤولية داخل دواليب الإدارة العمومية وشبه العمومية بشكل يدفعنا إلى التساؤل:  
من سيراقب المراقب؟

### الفقرة الثانية: غياب التنسيق بين عمل المفتشيات العامة

إن المتبع لكثير من التجارب المقارنة للأجهزة الرقابية يلاحظ أنها حققت دورا مهما في عملية التنسيق لما لها من الفائدة والفعالية والمردودية، لكن عند ملامسة واقع المفتشيات العامة في المجال الرقابي بالنسبة للمغرب نجد هذه الخاصية مغيبة وذلك راجع بالأساس إلى الازدواجية والتعدد اللذان يطبعان دور المفتشيات التابعة لكل من وزارتي الداخلية والمالية واللذان جعلتا عملهما الرقابي محدود الأثر على مستوى الجماعات الترابية.

وعلى هذا الأساس فالإطار المزدوج والمتعدد للأجهزة الرقابية، يدفعنا إلى التفكير الجدي في البدائل الممكنة لتجاوز هذه الوضعية، وفي هذا الجانب قد يكون البديل دعم جدي لدور رقابي وحيد تمارسه الوزارة المكلفة بالمجال المالي -أي وزارة المالية- إلا أن هذا الاقتراح ترد عليه جملة انتقادات ترتبط بالأساس بوضعية هذه الوزارة ضمن باقي الوزارات وموقف هذه الأخيرة من الدور الممكن إيلاؤه لها<sup>94</sup>.

وعليه فالتطور الذي عرفته جل وظائف الإدارات المغربية يستدعي مراجعة بعض مقتضيات المفتشيات العامة، نظرا لكون أن النموذج الفرنسي داخل سياق هذا المجال عرف تقدما كبيرا، بحيث أصبح لهذه المفتشيات دورا أكثر أهمية يندرج ضمن مهام مراقبة التدقيق والتقييم، ومن هذا المنطلق يمكن الأجهزة من جميع المعلومات وتحليلها، وقد تقدم في بعض الأحيان اقتراحات كبرى، الغاية منها تحسين مردودية مهام الجماعات الترابية خاصة الجانب المالي.

<sup>94</sup>- مصطفى الكثيري: "في أفق تأهيل الرقابة على الشأن المحلي والمالية المحلية، تأملات في سبيل تفعيل المفتشية العامة للمالية" جريدة الاتحاد الإشتراكي عدد 6025 بتاريخ 8 فبراير 2000.



## المطلب الثاني: محدودية الرقابة القضائية

لقد أوكل الدستور الجديد للمحاكم المالية مهمة السهر على حماية قيم الحكامة الجيدة والإدلاء بحسابات الدولة والمؤسسات العمومية والجماعات الترابية<sup>95</sup>، لكن عند ملامسة تلك المضامين مع واقع مدونة المحاكم المالية نجدها لازالت لم تحقق النتائج المرجوة منها في مجال المراقبة، فإن مرد ذلك يعود أساسا إلى بعض العوامل الذاتية (الفرع الأول) ناهيك عن محيط اشتغال هذه المؤسسة ومدى تأثيره على محدودية نتائجها (الفرع الثاني).

### الفرع الأول: العامل الذاتي كعميق أساسي

سنحاول دراسة مضامين هذا الفرع حول ضعف فعالية اختصاصات المجالس الجهوية للحسابات (الفقرة الأولى) في حين سنتناول داخل سياق مضمون (الفقرة الثانية) حول إشكالية مناهج المراقبة.

### الفقرة الأولى: طبيعة الاختصاصات الممنوحة للمجالس الجهوية للحسابات

عند مراجعة مقتضيات مدونة المحاكم المالية فيما يتعلق باختصاصات المجالس الجهوية للحسابات وكذا المجلس الأعلى للحسابات يتضح أن الصلاحيات المسندة للقاضي المالي في مجال الرقابة على الجماعات الترابية على وجه الخصوص هي ذات طبيعة قضائية في شق منها، لكن في حدود الحكم بالغرامة المالية، والأمر بإرجاع المال، بمعنى آخر أن العقوبة التي يحكم بها هذا الجهاز القضائي لا تشمل الجزاءات البدنية التي قد يحرم المدان بموجبها من حقوقه المدنية أو السياسية، كما أنه لا يتمتع بالحق القانوني من أجل البث والتحقيق في الجنايات والجنح التي يرتكبها الخاضعون لتنفيذ رقابته وفيما إذا اكتشف أثناء مسطرة التدقيق والإفتحاص التي يقوم بها جرائم من هذا الصنف، فعند الرجوع إلى المادة 111 في مدونة المحاكم المالية تقضي في حالة الأفعال التي من شأنها أن تستوجب عقوبة تأديبية، أن يخبر الوكيل العام للملك بهذه الأفعال السلطة التي لها حق التأديب بالنسبة للمعني، والتي تخبر المجلس خلال أجل (6) ستة أشهر في بيان معلل بالتدابير التي اتخذتها، وإذا كان الأمر يتعلق بأفعال يظهر أنها قد تستوجب عقوبة جنائية ورفع الوكيل العام للملك الأمر من تلقاء نفسه أو الرئيس الأول إلى وزير العدل قصد اتخاذ ما يراه ملائما، وأخبر بذلك السلطة التي ينتمي إليها المعني بالأمر، ويخبر وزير العدل المجلس بالتدابير التي اتخذها.

<sup>95</sup> - للتفصيل أكثر أنظر التقرير السنوي للمجلس الأعلى للحسابات لسنة 2011، الجزء الثاني، ص: 661.

وهنا يطرح سؤال أساسي وجوهري حول حقيقة الوصف القضائي للمجالس الجهوية للحسابات؟، بل أكثر من ذلك هل فعلا تعتبر محاكم مالية بالمعنى الدقيق للكلمة؟ فما دامت هذه المحاكم مقتصرة أو قاصرة على تطبيق كافة مقتضيات الزجرية في حق كل من تسبب في إهدار المال العام، بل إن القاضي المالي يدفع يده لاختصاص القاضي العادي، بمجرد اكتشاف أفعال تستوجب عقوبات تأديبية أو زجرية، فإن المعنى من ذلك أننا أمام جهاز قاصر يمكن اعتباره يمارس وظيفة إدارية أكثر منها قضائية أو هي وظيفة شبه قضائية، مما يعني أن سيرورة البث في الإختلالات المالية غير مكتملة أمام هذا الجهاز، وبالتالي سوف لا تتحقق منها الفعالية المرجوة، أكثر من ذلك فإن هذه الأجهزة الرقابية لا تملك أية آلية أو صلاحية لتنفيذ الأحكام التي تصدرها، ذلك أن الغرامات التي تقضي بها المجالس الجهوية تحال على الخزينة العامة من أجل تحصيلها وفقا للمضامين المنصوص عليها في القانون<sup>96</sup> 97/15 بمثابة مدونة تحصيل الديون العمومية.

### الفقرة الثانية: مناهج المراقبة المخولة للمجالس الجهوية للحسابات

إذا كانت مناهج المراقبة المخولة للمجالس الجهوية للحسابات خاصة في شقها المتعلق بالتسيير والتدقيق من أهم المستجدات التي أنتت بها المحاكم المالية، فإن الهدف الذي توخاه المشرع من ورائها هذا جراء تقييم كفي لمناهج التدابير المعتمدة من طرف الهيئات الخاضعة لهذا النوع من الرقابة، والتحقق من مدى بلوغ الأهداف المسطرة بأقل التكاليف وبأفضل النتائج، ولهذه الغاية منح القاضي المالي كافة الصلاحيات من أجل إعداد المقترحات المساعدة على ترشيد أنماط التسيير، إلا أن تفعيل هذه الرقابة يصطدم بغياب معايير علمية دقيقة وواضحة يستنير بها ويتبناها القاضي المالي أثناء مسطرة تقييم فعالية التدبير أو التسيير.

"وحتى مع افتراض ممارسة هذه المراقبة بالفعالية المرجوة والتوصل إلى صياغة المقترحات التي من شأنها أن تساعد المسيرين على تحسين مناهج التدبير المعتمدة، فإنه لا يوجد ما يلزم هؤلاء بالتقيد بهذه المقترحات، لأن الرقابة المسموح للقاضي بأن يقوم بها هي في جوهرها رقابة إخبارية توجيحية، لا تسمح له باتخاذ عقوبات ولا بالزام الخاضعين للرقابة بنتائج توصياته"<sup>97</sup>.

<sup>96</sup>- ظهير شريف رقم 1.00.175 صادر في 28 من محرم 1421 (03 ماي 200) بتنفيذ القانون 15/97، بمثابة مدونة تحصيل الديون العمومية، الجريدة الرسمية عدد 4800، بتاريخ 28 صفر 1421 (فاتح يونيو 2000) ص 1256.

<sup>97</sup>- المصطفى معمر، "قراءة في مضمون مدونة المحاكم المالية" المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية عدد 51-52، ص: 127.

## الفرع الثاني: محيط الاشتغال وآثره السلبي على محدداته الرقابية

إذا كانت المجالس الجهوية تشغل وفق مقتضيات قانونية فإن الواقع المعاش لأداء مهام القاضي المالي ضعيفة نتيجة محدودية الاستقلالية (الفقرة الأولى) مقابل ذلك نجد تداخل الاختصاصات بين الأجهزة الأخرى وبين المجالس الجهوية للحسابات (الفقرة الثانية).

### الفقرة الأولى: ضعف استقلالية المجالس الجهوية للحسابات

إن ترسيخ ثقافة المسائلة والتدقيق في المجتمع وجعلها أساس ممارسة الديمقراطية ودعم دولة الحق والقانون من أهم الأطروحات التي دافع عليها عدة باحثين وكتاب متخصصين في هذا المجال، من أبرزهم الكاتب الأمريكي (أوسبورن) OSBORN، الذي قال عنه الرئيس الأمريكي بيل كلينتون- " يجب أن يقرأه كل مسؤول منتخب في أمريكا"، هذا الكتاب يعطينا مخطط عمل، في هذا الكتاب يورد أوسبورن عدة مبادئ للانتقال من الحكومة البيروقراطية إلى الحكومة بروح الأعمال في إطار اكتشاف الدولة الحديثة، لعل من أبرزها المبدأ الثاني المتعلق بالحكومة تقوي المواطنين عن طريق جعل الرقابة خارج الجهاز البيروقراطي، يعني في أيدي المجتمع المدني<sup>98</sup>.

وبالتالي فإن فعالية القاضي المالي ونجاحه في أداء مهامه الرقابية رهين بمدى توفره على الاستقلالية الحقيقية التامة، والحصانة من طرف النظام السياسي الذي يعمل داخل سياق مجاله، من هنا يمكن أن نطرح سؤالاً عريضاً حول توفر هذا المعيار الرقابي داخل المغرب؟ إن النظام السياسي المغربي مصنف ضمن الأنظمة السياسية العالم ثالثة والتي تحدد الدراسات السيوسولوجية أهم خصائصه المتمثلة في الزبونية والعلاقات الشخصية وتقريب الأشخاص بالنظر إلى درجة إخلاصهم ووفائهم بدل الاعتماد على كفاءتهم وأهليتهم، وتضعف فيه قيمة القوانين والمؤسسات، وفي ظل سيادة هذه الظروف فإن نجاح مهمة

<sup>98</sup> محمد حركات، "دور المحاكم الجهوية للحسابات في تدعيم التنمية المحلية" المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 08، ص:151.

القاضي المالي تعد من سابع المستحيلات، ذلك أن استقلاليته تبقى رهينة بمدى تمثله للسلطة الأبوية للنظام الذي يعمل داخل محيطه وبمدى انضباطه لأوامره وتوجيهاته، ويبقى تفعيل وظيفته رهينة بمدى تحسن ظروف ومحيط اشتغاله، وتصحيح مناهج الحكم وترشيد علاقة الحاكم بالمحكومين، فلا يمكن الحديث بالمرّة عن نزاهة بدون ديمقراطية في غياب سيادة حكم القانون لا يمكن أن تكون هناك ديمقراطية، وسيادة حكم القانون رهين بالقضاء على شتى معايير الزبونية والمحسوبية وكذا على الاعتبارات السياسية والاجتماعية في تنصيب الأطر والمسؤولين والقضاة وما إلى ذلك.

### الفقرة الثانية: المجالس الجهوية للحسابات وعلاقته مع باقي الأجهزة الرقابية القضائية الأخرى

توجد أجهزة قضائية موازية في مجال الرقابة المالية لعمل المجالس الجهوية للحسابات، هي أجهزة تتزاحم إلى حد كبير مع عمل المجالس الجهوية المذكورة من بين على مستوى القضاء العادي والإداري.

**أولاً: تداخل الاختصاص بين المحاكم الجهوية والقضاء العادي**  
يمكن إرجاع هذا التداخل بين المجالس الجهوية للحسابات والقضاء الجزري إلى تعدد مستويات التقاطع في الصلاحيات التي أناطها المشرع لكليهما:

#### 1) على مستوى المخالفات:

بحيث داخل هذا السياق نجد تطابق تام أحيانا ببعض المخالفات المتعلقة بالتأديب المالي مع بعض الأفعال المجرمة بمقتضى القانون الجنائي.

حيث نصت الفقرة العاشرة من المادة 54 من مدونة المحاكم المالية على أن "حصول الشخص لنفسه أو لغيره على منفعة غير مبررة نقدية أو عينية" مخالفة من مخالفات التأديب المالي التي قد يرتكبها الأمرين بالصرف<sup>99</sup>.

وفي نفس الصدد نجد أن الفصل 245 من القانون الجنائي ينص على أن "كل موظف عمومي أخذ أو تلقى أية فائدة في عقد أو دلالة أو مؤسسة أو استغلال مباشر يتولى إدارته أو الإشراف عليه، كلياً أو جزئياً أثناء ارتكابه الفعل، سواء قام بذلك صراحة أو بعمل صوري أو بواسطة غيره، يعاقب بالسجن من خمس سنوات إلى عشر سنوات وبغرامة من خمسة

<sup>99</sup>- نجد هذه المخالفة نفسها مقدرة بالنسبة للمحاسب العمومي في المادة 56 من مدونة المحاكم المالية، السابقة الذكر.

آلاف إلى مائة ألف درهم، وتطبق نفس العقوبة على كل موظف عام حصل على فائدة ما في عملية كلف بتسيير الدفع أو بإجراء التصفية بشأنها...."، كما جاء في الفقرة التاسعة في المادة 54 مدونة المحاكم المالية على اعتبار أن "عدم الوفاء تجاهلا أو خرقا لمقتضيات النصوص الضريبية الجاري بها العمل بالواجبات المترتبة عليها قصد تقديم امتياز صفته غير قانونية لبعض الملزمين بالضريبة" تعد مخالفة من مخالفات التأديب المالي التي قد يرتكبها الأمر بالصرف، وفي نفس الاتجاه جاء في الفقرة الثانية في الفصل 244 من القانون الجنائي حيث تنص على أن "وتطبق نفس العقوبات على ذوي السلطة العمومية أو الموظفين العموميين الذين يمنحون بدون إذن في القانون بأي شكل ولأي سبب كان، إعفاء أو تجاوزا عن وجيبة أو ضريبية أو رسم عام أو يسلمون مجانا محصولات مؤسسات الدولة، أما المستفيد في ذلك فيعاقب كمشارك".

## (2) على مستوى مسألة استرداد الأموال

يتمثل هذا المستوى في إمكانية تداخل الاختصاص بين المجالس الجهوية للحسابات والمحاكم الزجرية والمدنية فيما يتعلق بمسألة استرداد الأموال من طرف الأشخاص العامة، والتي يمكن الحكم بإرجاعها على مسيري هذه الأشخاص العامة سواء في إطار التأديب المالي بالنسبة للأمر بالصرف أو في إطار التدقيق، والبث في الحسابات بالنسبة للمحاسبين العموميين أمام المجالس الجهوية للحسابات، أو في إطار الدعوة المدنية التابعة التي يمكن للأشخاص العامة رفعها على نفس المسؤولين في حالة متابعتهم جنائيا أمام المحاكم الزجرية، أو دعوى مدنية مستقلة عند اختيار الطريق المدنية أي باستقلال عن الدعوى العمومية المنظورة من طرف المحكمة الزجرية وذلك طبقا لمقتضيات المواد 7 و 9 و 10 من قانون المسطرة الجنائية.

وإذا كان الهدف الأسمى الذي أحدثت لأجله المجالس الجهوية للحسابات كمحكمة مالية ابتدائية هو العمل على إرجاع الأموال التي تم أدائها أو صرفها بدون وجه حق إلى صناديق الجماعات الترابية، نفس الشيء نجده بالنسبة للقاضي العادي يأمر بنفس الإرجاع، وبالتالي تحقيق نفس الهدف، وذلك عن طريق الدعوى المدنية سواء كانت تابعة للدعوى العمومية أو منفصلة عنها<sup>100</sup>.

## ثانيا: تداخل الاختصاص بين المحاكم الجهوية للحسابات والمحاكم الإدارية

<sup>100</sup> حليلة السلامي: رقابة المجالس الجهوية للحسابات على المال العام المحلي، مربع سبق ذكره، ص: 141.

عند قراءتنا لمضامين المادة 44 من القانون المحدث للمحاكم الإدارية<sup>101</sup>، أن هذه الأخيرة مختصة وحدها - ما عدى المحاكم الجزرية- في تقدير شرعية القرارات الإدارية المرتبطة بنزاعات معروضة على المحاكم الأخرى، بحيث أن هذه الأخيرة عليها أن توقف البث وتحيل المسألة العارضة بقوة القانون إلى المحكمة الإدارية أو المجلس الأعلى ( محكمة النقض حالياً) بحسب اختصاص هاتين الجهتين، فبالنظر إلى المخالفات المتعلقة بالتأديب المالي خاصة ما ورد في المادة 54 من مدونة المحاكم المالية الخاصة بالأميرين بالصرف و مساعدتهم والعاملين تحت إمرتهم، وبالتالي سنجد أن القاضي المالي مدعو إلى تقديم شرعية القرارات الإدارية التي يتخذها مسيرو الأجهزة العمومية على الصعيد الترايبي، بالأخص الجماعات الترابية وذلك لترتيب مسؤولياتها عما يمكن أن ترتكبه من مخالفات المتعلقة ب:

- 1- مخالفة النصوص التشريعية والتنظيمية الخاصة بتدبير شؤون الأعوان والموظفين.
- 2- عدم احترام المقننات القانونية المتعلقة بالصفقات العمومية.
- 3- مخالفة مساطر وقواعد الالتزام بالنفقات العمومية وتصفياتها والأمر بصرفها.

من هذا المنطلق يطرح التساؤل في مثل هذه الحالات حول مدى إلزامية مضامين المادة 44 من القانون المحدث للمحاكم الإدارية لقضاة المحاكم الجهوية للحسابات، هل سيكون عليهم كلما تشبث أحد المتقاضين بشرعية قرار إداري اعتبرته هيئة المجلس مخالف للقانون، تقوم بتوقيف البث في القضية المتعلقة بالتأديب المالي المعروضة على المجلس، وإحالة المسألة العارضة على المحكمة الإدارية المختصة والالتزام بما ستقرره هذه الأخيرة إذا كان الجواب بنعم سيكون من النادر على المجالس الجهوية للحسابات البث في ملفات التأديب المالي دون الرجوع إلى المحاكم الإدارية<sup>102</sup>، على غرار ما نجده داخل المحاكم المدنية والتجارية حيث إثارة شرعية القرارات الإدارية يكون إستثناء، وذلك راجع بالأساس إلى طبيعة القضايا المعروضة على هذه المحاكم، والتي في الغالب تهم المصالح الخاصة، في حين أن المجالس الجهوية للحسابات فإن إثارة هذه القضايا محتمل تقريبا في جل الملفات وذلك راجع بالأساس إلى طبيعة موضوع اختصاصاتها المتعلق في الغالب بالنشاط الإداري، والمالي للجماعات الترابية ومؤسساتها العمومية، وسيلة تصريف هذا النشاط على المستوى

<sup>101</sup>- تنص المادة 44 على أنه "إذا كان الحكم في قضية معروضة على محكمة عادية غير جزرية يتوقف على تقدير شرعية قرار إداري وكان النزاع في شرعية القرار جدياً، يجب على المحكمة المثار أمامها النزاع أن تؤجل الحكم في القضية وتحيل تقدير شرعية القرار الإداري محل النزاع إلى المحكمة الإدارية أو المجلس الأعلى بحسب اختصاص كل من هاتين الجهتين القضائيتين كما هو محدد في المادتين 8 و 9 من هذا القانون -المحاكم الإدارية- ويترتب على الإحالة رفع المسألة العارضة بقوة القانون إلى الجهة القضائية المحال إليها البث فيها، للجهات القضائية الجزرية كامل الولاية لتقدير شرعية أي قرار إداري وقع التمسك به أمامها سواء باعتباره أساساً للمتابعة أو باعتباره وسيلة من وسائل الدفاع".

<sup>102</sup> حليلة السلامي: رقابة المجالس الجهوية للحسابات على المال العام المحلي مرجع سبق ذكره ص، 146/147.

القانوني يتمثل في العقود الإدارية نستدل بذلك ما تداولته المادة 117 من القانون التنظيمي للجماعات<sup>103</sup> والمادة 108 من القانون التنظيمي للعمال والأقاليم، ونفس المقتضى ما تضمنته المادة 114 من القانون التنظيمي للجهات، نجد المشرع أناط بالمحاكم الإدارية صلاحيات الإعلان والبث في القرارات المتعلقة بموضوع خارج نطاق اختصاصات الجماعات الترابية أو المتخذة خلافا للنصوص التشريعية والتنظيمية الجاري بها العمل. ولمثل هذه المقتضيات تطرح إمكانية خضوع نفس القرارات خاصة ذات الطابع المالي والمحاسبي لرقابة كل من القاضي الإداري والقاضي المالي سواء في إطار الاختصاصات القضائية أو الإدارية.

ورغم أن الأمر يتعلق بفرضية فقط فإنه بالرجوع إلى الاجتهاد الفرنسي، يلاحظ أن مجلس الدولة يقر بأنه لا يمكن للعامل أي ممثل الدولة في الجهة أو الإقليم (المحافظة) اللجوء إلى المحكمة الإدارية من أجل طلب تسجيل نفقة إجبارية وأنه عليه طرح القضية أولاً على الغرفة الجهوية للحسابات، بل أن محكمة الاستئناف الإدارية أكدت أن كل مدعي يتوفر على حق اللجوء إلى الغرفة الجهوية لا يمكن قبول دعواه أمام المحكمة الإدارية وذلك لأن مسطرة القانون العام (الشريعة العامة) تفترض نفسها قبل مسطرة دعوى الإلغاء<sup>104</sup>.

وبالرغم من الأهمية التي يحظى بها الاجتهاد بالنسبة للتشريع المغربي تبدو ضعيفة نوع ما، وذلك بالنظر إلى الاحتفاظ بنظام المراقبة وعدم إعطاء للمواطنين والمواطنات حق اللجوء إلى المجالس الجهوية للحسابات، وعدم تدقيق حالات المراقبة بالنسبة للقرارات المتعلقة بالميزانية، فإن ذلك يفيد في تأكيد أسبقية القاضي المالي في البث في مداولات مجالس الجماعات الترابية ذات الاختصاص المالي والمحاسبي.

## المبحث الثاني: رهانات وأفاق الرقابة على مالية الجماعات الترابية

لقد نتج عن القصور الواضح لأجهزة الرقابة المالية وضعف فعالية آلياتها المختلفة نتائج وخيمة، تجسدت في الاختلالات المالية الصارخة على مستوى الجماعات الترابية والإدارات العمومية وأدت انعكاساتها إلى آثار متفاوتة على التنمية وعلى المواطن وعلى

<sup>103</sup> تنص المادة 117 على "يتعرض عامل العمال أو الإقليم أو من ينوب عنه على النظام الداخلي للمجلس وعلى المقررات التي تدخل في صلاحيات الجماعة أو المتخذة خرقاً لأحكام هذا القانون التنظيمي والنصوص التشريعية والتنظيمية الجاري بها العمل ويبلغ تعرضه معللاً إلى رئيس مجلس الجماعة داخل أجل لا يتعدى ثلاثة (3) أيام من أيام العمل ابتداء من تاريخ التوصل بالمقرر.... إذا أبقى المجلس المعني على المقرر موضوع التعرض أحال عامل العمالة أو من ينوب عنه الأمر إلى القضاء الاستعجالي لدى المحكمة الإدارية الذي ييبث في طلب إيقاف التنفيذ داخل أجل 48 ساعة ابتداء من تاريخ التسجيل...".

<sup>104</sup> - حليلة السلامي، مرجع سبق ذكره، ص: 147.

سمعة البلاد محليا وخارجيا<sup>105</sup>، وعلى هذا الأساس أصبحت الجماعات الترابية في الوقت الراهن مطالبة أكثر من أي وقت مضى بمسايرة الأساليب والمناهج الحديثة للتدبير والمراقبة غير أن ذلك يتوقف على مجموعة من الأساليب والمعايير تتعلق بضرورة إعادة النظر في منظومة الرقابة والتفتيش وفي إجراءات وأساليب المراجعة والانتقال إلى منظور جديد وحديث يعتمد على التدقيق والمراقبة الداخلية.

## المطلب الأول: تفعيل الأنظمة الحديثة كالأفتاح والتدقيق كأساس لتحقيق حكمة التدبير

إذا كانت الرقابة التي تمارسها الحكومة المركزية على سلطاتها المحلية، ضمان لسياسة الوحدات المحلية مع السياسة العامة للدولة وحماية المواطن من التعسف وتحقيق التكامل والانسجام<sup>106</sup>، فإنه اليوم وكما سبق أن رأينا فإن الرقابة الممارسة على الجماعات الترابية أصبحت تشكل ثقلا، خاصة أمام توسيع مهام هذه الأخيرة، وهو ما يستلزم تجاوز تلك الأساليب التقليدية و الاعتماد أكثر على آليات الأفتاح التي تأتي كإجراء لاحق لكل فعل عمومي محلي وذلك عبر التقييم والتدقيق<sup>107</sup> والأفتاح أكثر على الرأي العام في أفق تطبيق المناهج الحديثة للتدقيق والأفتاح (الفرع الأول) وتمثل الرقابة التقييمية أسلوبا فعلا في المتابعة، من شأنها أن تساهم في تطوير التصورات الجديدة للتدبير الموازناتية (الفرع الثاني).

### الفرع الأول: اعتماد آلية التدقيق والأفتاح

لقد أبان التوجه التقليدي في مجال الرقابة على مالية الجماعات الترابية على مجموعة من العيوب، مما كان لا بد من تنبي مفاهيم وتقنيات حديثة ومعاصرة تتماشى مع الأدوار التي أصبحت ترقى بها الجماعات الترابية نتيجة المستوى الذي وصل إليه ورش اللامركزية

<sup>105</sup> نجيب جيري، إشكالية منظومة الرقابة المالية بالمغرب بين التقنين والتفعيل، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، العدد 105-106، يوليو- أكتوبر 2012، ص: 101.

<sup>106</sup> - أيمن عودة، المعاني، الإدارة المحلية، مطبعة عمان، دار وائل، طبعة 2010، ص: 88.

<sup>107</sup> CHRISTIAN ENIAGNAN, pensées pour le futur de nosterritoires, l' harmattan, 2010.



الترايبية، وتتجلى هذه التقنيات في التدقيق والافتحاص، لكن وفق تقنيات دقيقة للغاية منها كشف مكامن الضعف والمحدودية في المنظومة المدققة ودفعها إلى تطوير أدائها نحو مستقبل أفضل.

وقد عرف مفهوم التدقيق أولاً في المجال المالي والمحاسبي قبل أن ينتقل إلى مجال المقاولاة والإدارة وهو ما كان يعرف بالتدقيق العملي<sup>108</sup> Audit opérationnel وتتجلى أهمية التدقيق في الفحص النقدي الذي يفيد رقابة جميع المعطيات المالية والمحاسبية للجماعات الترايبية.

### الفقرة الأولى: مقترح التدقيق

يمكن تعريف مصطلح التدقيق أو الافتحاص<sup>109</sup> كما يسميه البعض بكل عمل يستهدف تقويم بنيات المراقبة الداخلية وفق مرجعيات علمية ومهنية دقيقة من أجل الوقوف على الخلل الذي تعاني منه الجماعات الترايبية في شتى المجالات من أجل السيطرة عليها والتنبيه بتطورها، وهو يستند إلى مراقبة شمولية نقدية استنتاجية استقرائية وإلى مطلب الشفافية في التعامل مع الظواهر موضوع الدراسة والتحليل ثم الوصول إلى مشروع مجتمعي أوسع ألا وهو تحقيق الديمقراطية<sup>110</sup>.

وقد تعددت تعريف التدقيق واختلفت بحسب المعايير التي يستند إليها لتعريفه، ومن بين أهداف مقترح التدقيق نذكر ما يلي<sup>111</sup>:

**أولاً:** الزيادة من أهمية المعلومة: التحقق من الشكل أي مدى تطبيق المساطر والأحكام المتعلقة بالميزانية الجماعية.

**ثانياً:** تقسيم لمختلف العمليات وتقييم مدى فعالية المنظمة في تحقيق الأهداف المرجوة واكتشاف الثغرات ومكامن الخلل فيها.

**ثالثاً:** الوصول إلى خلاصات وتوصيات من شأنها تصحيح هذه الثغرات ومن خلال هذه الأهداف تتضح أهمية مقترح التدقيق كمقترح شمولي يهدف إلى تصحيح أخطاء

<sup>108</sup> عبد الحق عقلة: دراسات في علم الإدارة، الجزء الثاني، علم التدبير مطبعة دار القلم، الطبعة الأولى، سنة 2006/2007، ص: 51-52.

<sup>109</sup> يطلق البعض على مصطلح التدقيق، مصطلح الافتحاص كما يسميه اتجاه آخر بالمراجعة أو بالمراقبة المالية.

<sup>110</sup> محمد حركات: التدبير الاستراتيجي والمراقبة العليا على المشاريع الاستثمارية والبرامج الحكومية، سلسلة التدبير الاستراتيجي والمنافسة، سنة 2005، ص 171.

<sup>111</sup> أحمد دوش المدني: إشكالية الرقابة العليا على الأحوال العمومية في المغرب أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام جامعة محمد الخامس، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، أكادال، الرباط السنة الجامعية 2001/2002.

المنظمات والأجهزة، حتى تتحقق الأهداف التي سطرته حتى تصل إلى تحقيق الفعالية والمردودية والاقتصاد في خدمتها.

## الفقرة الثانية: نمط التدقيق المالي بشقيه الداخلي والخارجي

يهتم التدقيق المالي بمدى كون المستندات المالية للمنظمة تعكس بصدق ووفاء وضعيتها المالية، وذلك في إطار احترام المبادئ المحاسبية والمالية المتعارف عليها والمدقق المالي يهدف في إطار تقديره، إما القبول أو رفض الكشوفات الحسابية المعروضة عليه، من خلال مراقبتها ويعطي رأيه الصريح حول مصداقيتها وشفافيتها، ومن المظاهر الخاصة بالتدقيق المالي بصفة عامة الكشف عن المخالفات أو الأخطاء المحاسبية ويهدف أيضا إلى تحسين تسيير وتدبير الأنشطة المؤسسة أو المنظمة<sup>112</sup> وهكذا فإن للتدقيق عدة مزايا تجعله وسيلة ناجعة بالنسبة للجماعات الترابية باعتباره تقنية تساعد على كشف الاختلالات والتحكم في عمل الجماعات الترابية سواء في الجوانب المالية أو المحاسبية أو التنظيمية بشكل دوري وتفادي تبعات ذلك الخروقات القانونية والمالية التي أضحت ملازمة للعمل الجماعي. كما تجدر الإشارة إلى أن تقنية التدقيق أو الإفتحاص كذلك تمكن من تفادي ارتكاب مسيري الجماعات الترابية لممارسات غير قانونية ومكلفة من الناحية السياسية والجبائية<sup>113</sup>، وعلى اعتبار أن العلاقة بين الإدارة الترابية والمتعاملين معها بات من الطبيعي أن تكون مؤسسة على أهداف وغايات تتوازن حول مفهوم المصلحة العامة والنجاعة التدييرية أو بتعبير آخر الحفاظ على قدسية المرفق العام مع الحفاظ على فعالية وترشيد المال العمومي، مع العلم أنه في غياب وظائف الاستشارة قد لا تصل إلى هذا التوازن المنشود بين ضرورة الفعالية وخدمة الصالح العام، ومن هنا تعتبر وظيفة التدقيق وسيلة علاجية وتقويمية للحد من الاختلالات المتعلقة بالتسيير المالي والمحاسبي والتنظيمي، وطرح البدائل بتصحيح المسارات الخاطئة<sup>114</sup> ومن هذا المنطلق فإن هذه القدسية تمكن الجماعات الترابية من وسائل جد هامة لاسيما<sup>115</sup>.

### 1) التحكم في المخاطر من خلال تقديم معلومات شفافة وملائمة وفي الوقت المناسب

<sup>112</sup> HAKAT (M) « les cours régionales des comptes, guide pratique du contrôle des finances locales » imprimante el Maarif AL Jadida, Rabat, 2004, page :121.

<sup>113</sup> - نور الدين الكتاني: التدبير الجماعي بين القانون ومتطلبات الحكامة الجيدة بحث لنيل شهادة الماستر تخصص قانون الإدارة العمومية والجماعات المحلية، جامعة محمد الخامس السويسي، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، سلا، السنة الجامعية 2009/2008.

<sup>114</sup> عبد الحق عقله: مرجع سبق ذكره ص 102.

<sup>115</sup> صفاء الإدريسي الزياتي: التدبير الجماعي في الصعوبات والآفاق، بحث لنيل دبلوم الماستر في القانون العام، تخصص التدبير الإداري والمالي، جامعة محمد الخامس، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، أكذال، الرباط، السنة الجامعية 2010/2009، ص، 134.

2) ضمان سلامة الأموال المادية (الممتلكات العقارية والمنقولات) وغير المادية (كالمواد البشرية).

3) ضمان احترام العمليات، ويتعلق الأمر في نفس الوقت بالمعايير والأنظمة المتأتية من الخارج (قوانين، مراسيم، دوريات...) والتوجهات السياسية المقدمة من قبل المنتخبين أو برامج العمل المطبقة من قبل السلطة الإدارية التسلسلية.

وتجدر الإشارة في هذا الصدد على أن التدقيق لا يمكن أن يؤدي الأهداف المتوخاة منه إلا في جو من الاستقلالية، فالجماعات الترابية الناضجة هي التي تؤمن أن لا يمكن أن تتطور إلا عن طريق المعاكسة، أي وجود جهاز يصحح لها أخطائها وبالتالي فإن الأمر هنا يتعلق بالدرجة الأولى بالثقافة والعقلية التي يجب أن تتغير لتنماشى مع ثقافة التدقيق وبالتالي توفير جو من الاستقلالية، فلا يكفي مجرد وضع جهاز للتدقيق أو التعاقد مع مدققين وإنما يجب أن تسود ثقافة ربط المسؤولية بالمسائلة والمحاسبة داخل الجماعات الترابية. حتى يتسنى للإمام بمفهوم التدقيق المالي فلا من التطرق إلى أنواعه وهي على الشكل التالي:

### أولاً: التدقيق الداخلي

التدقيق الداخلي هو عمل مستقل وموضوعي يمنح للجهاز ضماناً عن درجة السيطرة على عملياته ويقدم له المشورة والنصيحة لتحسينها ويساهم في خلق قيمة مضافة، ويساعد الجهاز على تحقيق أهدافه عبر تقييم مبني على مقاربة منتظمة ومنظمة لمناهج تدبير المخاطر ومراقبة حكمة الجهاز، مع تقديم مقترحات لأجل تقوية فعاليته فالتدقيق الداخلي يساعد أعضاء الجهاز في ممارسة مسؤولياتهم بكل فعالية، ولهذه الغاية يقدم لهم تحاليل وتقييمات ويبيدي توصيات وآراء ومعطيات حول مختلف الأنشطة<sup>116</sup>.

### ثانياً: التدقيق الخارجي

على عكس التدقيق الداخلي يتم إجراء عملية التدقيق الخارجي من طرف مدققين خارج عن هياكل المنظمة ونميزها بين مدققين قانونيين ومدققين تعاقدين وإذا كان الأول يقوم بوظائفه ومهامه استناداً إلى النصوص القانونية والتنظيمية المعمول بها في الدولة، فإن الثاني

<sup>116</sup>أوزكاغ لمبارك: مداخلته حول موضوع تجربة المجالس الجهوية للحسابات في مجال التدقيق الداخلي بمناسبة تنظيم يوم تحسيسي من طرف المديرية العامة للجماعات المحلية ويتعاون مع الجمعية المغربية لرؤساء المجالس الجماعية، والوكالة الأمريكية للتنمية الدولية بالرباط بتاريخ 17 دجنبر 2013.

يكون ملزماً بتقديم نتائج تحرياته وفقاً لمقتضيات العقد الذي يربطه بالمؤسسة أو الجماعة موضوع التدقيق<sup>117</sup>.

## الفرع الثاني: تقييم السياسات العمومية

من أجل تحقيق الديمقراطية على المستوى الترابي فلا بد من إخضاع السياسات العمومية للتقييم، حيث تعتبر هذه الآلية إحدى أهم المناهج الحديثة المعتمدة في مراقبة العمل العمومي للوحدات الترابية وتقدير أداء مختلف الأجهزة العمومية<sup>118</sup> سنخصص (الفقرة الأولى) لمقترح تقييم السياسات العمومية الترابية في حين سنتناول (الفقرة الثانية) نظام التدبير المندمج للنفقات (GID) كمنط حديث للتدبير الجيد للنفقات العمومية الترابية للجماعات الترابية

### الفقرة الأولى: مقترح تقييم السياسات العمومية الترابية

يكتسي مقترح تقييم السياسات العمومية الترابية أهمية بالغة، حيث يعتبر من الركائز الأساسية لنظام الحكامة الجيدة، انطلاقاً من كونه يشكل حلقة وصل بين المعرفة العلمية والقرار السياسي والنقاش العمومي ومن خلال ذلك يتم اللجوء إلى أسلوب التقييم لمؤشر قوي يعكس حقيقة بناء مجتمع حديث مبني على قيم المسؤولية والفعالية والشفافية<sup>119</sup>. وأكد أن تقييم السياسات العمومية الترابية يظل مكون أساسياً لكل فعل تحديثي للتدبير العمومي، فالتقييم هو أداة ووسيلة لتحسين القدرة على تعلم طريقة قيادة إصلاحات فعالة وتحديد الأهداف القابلة للإنجاز في مجال نجاعة العمل العمومي حسب الوسائل أو النتائج ويركز التقييم على ثلاثة أمور<sup>120</sup>:

- الأعمال (البرامج، السياسات، المشاريع)

- المصالح، الهيئات

- المستخدمون، الأعوان

<sup>117</sup> عبد العزيز الخبشيني: بعض مظاهر تقنية التدقيق والرقابة الممارسة على مالية الجماعات المحلية وهيئاتها على ضوء مدونة المحاكم المالية المحلية المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 50 يونيو 2003 ص: 29.

<sup>118</sup> يوسف تائب، مظاهر الحكامة في التنظيم المالي المحلي، رسالة لنيل دبلوم الماستر في القانون العام، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، سطات السنة الجامعية 2012/2011، ص: 122.

<sup>119</sup> نور الدين السعداني: الجماعات الترابية بالمغرب بين توسيع الاختصاصات التديبيرية وإكراهات الاستقلالية المالية مرجع سبق ذكره ص: 114.

<sup>120</sup> نور الدين السعداني، مرجع نفسه، ص: 114.

ولبلوغ أهداف التقييم لابد من تتبع منهجية معينة في التقييم، وهذه المنهجية تتكون من مرحلتين، الأولى تقييم مرحلة تنفيذ السياسات العمومية والثانية تقييم نتائج السياسات العامة فعلى مستوى تقييم مرحلة تنفيذ السياسات العامة يتم تقييم الأهداف التي تم تحقيقها وذلك بإدراك الاحتياجات التي تم وضعها قبل صنع القرار، أما على مستوى تقييم نتائج السياسات العامة فهنا يتم تقييم النتائج الآتية أي المعالجة والمباشرة وكذلك تقييم النتائج على المدى البعيد<sup>121</sup>، ولقد تبين من خلال ما سبق أن أهم التحديات التي تواجه صناع السياسة العامة هي تلك التي تتمثل بإدراك مشاكل المواطنين والاستجابة لها بالكيفية التي تحقق أعلى درجات الرضى، وتقديم أفضل الخدمات الممكنة لهم مع الأخذ بعين الاعتبار الأسبقيات وتقديم الأهم على المهم عند التعامل مع حل المشاكل أو تلبية طلبات المواطنين خصوصا عند عدم كفاية الموارد المادية والبشرية والمالية وغيرها<sup>122</sup>، لأن عملية تدبير السياسات العمومية وبلوغ أهدافها وغاياتها تتطلب العمل وفق استراتيجية شمولية محكمة يتم فيها اشتراك مختلف الفاعلين لصناعة القرار العمومي لكي يكون ذو إفادة على الأغلبية، إن لم يكن على الجميع. ومن خلال كل هذا يتضح أهمية التقييم في عقلنة التدبير العمومي والمحلي على الخصوص لاعتبار أن هذا المجال يجب أن ينتقل من التدبير المعتمد على احترام القواعد القانونية فقط، إلا تدبير يعتمد على ثقافة النتائج والأداء كذلك، الأمر الذي يجعل إنجاز عملية تقييم السياسات العامة المحلية<sup>123</sup>، يتوقف على انفتاح الجماعات الترابية على عملية التقييم من خلال تأهيل نظامها التواصلي وإعداد مخططاتها الاقتصادية والاجتماعية وعدم التثبث بالأهداف السياسية وإنكار المصلحة العامة، فمن شأن عملية تقييم السياسات العمومية الترابية أن تجعل الجماعات الترابية أكثر شفافية وديمقراطية وأكثر فعالية في تدبير أموالها في حالة ما إذا اعتمدت على نتائج التقييم لإصلاح الخلل في التدبير الترابي. ومن هنا يتضح أن تقييم السياسات العمومية الترابية لها أهمية كبرى في تقييم كل فعلي عمومي للوحدات الترابية للوصول إلى النتائج المتوخى منها وبالتالي أصبح ورش تقييم السياسات العمومية الترابية مطلبا ملحا أكثر من أي وقت مضى من أجل تحقيق حكمة ترابية جيدة في تدبير الشأن العام المحلي.

<sup>121</sup> يوسف تائب، مظاهر الحكامة في التنظيم المالي والعملي مرجع سبق ذكره، ص: 123.

<sup>122</sup> بوجمعة العولي، الرقابة المالية المحلية وهاجس تحقيق التنمية، رسالة لنيل دبلوم الماستر في القانون العام، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية سطات السنة الجامعية 2012/2011، ص: 110.

<sup>123</sup> يوسف تائب: مرجع سبق ذكره ص 129.

## الفقرة الثانية: اعتماد نظام التدبير المندمج للنفقات (GID)

لقد وجهت وزارة الداخلية دورية<sup>124</sup>، تتعلق بتعميم استعمال منظومة التدبير المندمج للنفقات الجماعات الترابية<sup>125</sup> GID، يهدف إلى تنسيق وإدماج الأنظمة المعلوماتية لكل الفاعلين المتدخلين في تنفيذ النفقات المحلية في كل مراحل عملها، بحيث تم تعبئة كل المتطلبات اللوجستكية لهذه العملية، ومن أجل إنجاز هذا الورش قامت اللجان المركزية للإشراك والتتبع المكونة من مصالح المديرية العامة للجماعات الترابية والخزينة العامة للمملكة بمواكبتها منذ البداية، من أجل تجاوز كل الإكراهات والصعوبات التي قد تعترض إدخال معطيات الميزانية أو تنفيذ العمليات الحسابية لجميع الطرق والوسائل المتاحة واعتبارا إما لهذه المنظومة من مزايا أكيدة وفوائد متعددة في تحديث تدبير المالية الترابية وتحسين التدبير العمومي في هذا القطاع، فإنه قد تم الإقرار والعمل بهذا النظام بصفة رسمية ابتداء من سنة 2014 بالنسبة لكل الجماعات الترابية ومجموعاتها.

وتجدر الإشارة في هذا الصدد أن نظام التدبير المندمج للنفقات يهدف إلى تبسيط مساطر تنفيذ النفقات الترابية وتقليص جملة من التكاليف وأجال معالجة عمليات الإنفاق وإتاحة المعلومات المتعلقة بوتيرة تنفيذ الميزانية وتدعيم سياسة اللامركزية في تدبير الإنفاق، وبالتالي سيتم تكريس مبادئ الفعالية والنجاعة والجودة في التدبير العقلاني والمندمج للنفقات كنموذج جديد يؤسس لحكمة مالية ترابية و للمجهودات المبذولة والمتواصلة في هذا الصدد. إن تفعيل برنامج التدبير المندمج للنفقات على مستوى الجماعات الترابية رغم كونه مستجد لكن ستكون له في الأخير نتائج إيجابية على المالية العمومية الترابية على وجه الخصوص لاسيما أن التكنولوجيا الحديثة تعد في الوقت الراهن الركيزة الأساسية لنجاح ورش البرنامج في تطور دائم ومستمر.

## المطلب الثاني: تكريس مبادئ دستور 2011 لإنجاح ورش التنمية على صعيد الوحدات الترابية

إن الارتقاء بمسار تدبير الشأن العام المحلي، لا يتوقف فقط على تحديث وتغيير البنية القانونية، من خلال منح الجماعات الترابية مجموعة من الاختصاصات الفضفاضة والواسعة وجعلها تشمل مسؤوليات ذات طابع جسيم، لكن يتطلب الأمر تحقيق مجموعة من المتطلبات التي يستلزمها تدبير الشأن العام المحلي والتي يتطلبها تطوير منظومة التراب .

<sup>124</sup> Manuel delmane, l'administration et les institutions administratives, la documentation française paris, année : 2009.

يرجى الاطلاع على الملحق رقم 02 ، لمعرفة مضامين دورية وزارة الداخلية<sup>125</sup>

وعليه سنتناول في البداية مبادئ التدبير الحر والتفريع في ممارسة الاختصاصات (الفرع الأول) في حين سنخصص (الفرع الثاني) تفعيل مبدأ تخليق الحياة العامة وإرساء ثقافة المراقبة والمحاسبة كآلية حديثة لربح رهان القطب التنموي بالنسبة للجماعات الترابية.

## الفرع الأول: اعتماد مبادئ التدبير الحر والتفريع في ممارسة الاختصاصات

لقد نص الدستور المغربي 2011 لأول مرة على وجود قانون تنظيمي خاص بالجماعات الترابية ذلك في حد ذاته تقدم من ناحية معيارية ومكانته التنظيمية بالنسبة للقانون، حيث دفعت في هذا الصدد أهمية التدبير الحر وطبيعة مضمونه من خلال تكليف القانون التنظيمي بتحديد قواعد الحكامة المتضمنة في الدستور لضمان التطبيق السليم والأفضل لهذين المبدأين من طرف الجماعات الترابية انسجاماً مع الوثيقة الدستورية. سنتناول (الفقرة الأولى) التدبير الحر وتوزيع الاختصاص -مبدأ التفريع- في حين سنخصص (الفقرة الثانية) لضمانات تطبيق مبدأ التدبير الحر

### الفقرة الأولى: التدبير الحر وتوزيع الاختصاص -مبدأ التفريع-

إذا كان مبدأ التدبير الحر للجماعات الترابية، يعد مرتكز التنظيم الجهوي والترابي لبلادنا فإن مبدأ التفريع هو الأساسي الذي يحكم توزيع اختصاصات الجماعات الترابية، كما يعد بنية لفكر الحكامة في إطار علاقة دولة بجماعة<sup>126</sup> في إطار الدولة الحديثة، التي تنبني على توزيع الأدوار والمسؤوليات وكذا الموارد على أسس ومبادئ دستورية بالدرجة الأولى، وبالتالي يعتبر مبدأ التفريع مفهوماً دستورياً جديداً بالمغرب، فهو مبدأ إحدائه يرتبط بدستور 2011 بشكل خاص، ولربما الذي جاء به هذا الأخير والرهان الجديد للجماعات الترابية بأبعادها الدستورية المختلفة خاصة البعد الترابي ناهيك عن أنه جاء لكي ينظم توزيع الاختصاص بين الدولة والجماعات الترابية هذه العلاقة التنظيمية لم تكن متضمنة يوماً بالوثيقة الدستورية مما يمنح الفرصة للجماعات الترابية بأن تتوفر على آلية قانونية على مجال معين من الاختصاصات وحده المشرع البرلماني بإمكانه المضي قدماً في توسيع اختصاصاتها دون أن يترك الفرصة للسلطة التنظيمية بالتدخل والاستحواد على مساحات كبيرة في هذا الإطار وبالتالي فالمشرع المغربي الغاية في تدخله أن يضمن فعالية مبدأ التفريع، وبالتالي فمبدأ التفريع ضمناً عمل على انتزاع اختصاصات من المركزية إلى

<sup>126</sup> - أحمد سميج: التدبير الحر والجماعات الترابية في دستور 2011 رسالة لنيل دبلوم الماستر في القانون العام، ماستر القانون العام الداخلي وتنظيم الجماعات الترابية جامعة القاضي عياض، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية مراكش السنة الجامعية 2012/2013 ص: 49.

اللامركزية مما يساهم في تقريب الإدارة من المواطن وتطوير النظام البيروقراطي الترابي في اتجاه السرعة والجودة في تقييم الخدمة العمومية المحلية.

### الفقرة الثانية: ضمانات التدبير الحر ووسائل تطبيقه

أحاط الدستور 2011 مبدأ التدبير الحر للجماعات الترابية بمجموعة من الضمانات ذات الأبعاد المؤسساتية وخصه بوسائل قانونية تضمن تطبيقه على أرض الواقع.

#### أولاً: تدبير الشؤون الترابية

أصبحت الجماعات الترابية جلهما مسؤولة عن تدبير شؤونها بنفسها وبطريقة ديمقراطية ولم يعد العمال والولاة يجسدون السلطة التنفيذية الترابية بل اقتصر دورهم في تمثيل السلطة المركزية في الجماعات الترابية والعمل باسم الحكومة على تأمين تطبيق القانون وتنفيذ النصوص التنظيمية للحكومة ومقرراتها، كما يمارسون المراقبة الإدارية ويساعدون رؤساء الجماعات الترابية، خاصة رؤساء المجالس الجهوية على تنفيذ المخططات والبرامج التنموية فهذه المقتضيات تعقلن وظيفة السلطة اللامركزية وذلك ما يدعم تطبيق التدبير الحر للجماعات الترابية من خلال تراجع رجال السلطة عن احتلالهم ساحات كبيرة في تسيير الشؤون المحلية في ظل الوضع السابق مما سيفسح المجال أمام الجماعات الترابية بخصوص هذا المبدأ<sup>127</sup>.

#### ثانياً: الوسائل القانونية

أكد أن ممارسة وتطبيق التدبير الحر للجماعات الترابية أصبح معطى للتداول أكثر من أي وقت مضى بحيث أصبحت الجماعات الترابية مسؤولة بشكل مباشر عن التنمية الترابية ولهذا لا بد من توفرها على الآليات القانونية، وبالتالي بالنسبة للسلطة التنظيمية يشكل الدستور الحالي المرجع الأساسي لهذه السلطة، حيث نص على أن الجهات والجماعات الترابية الأخرى تتوفر في مجالات اختصاصاتها وداخل دائرتها الترابية على سلطة تنظيمية لممارسة صلاحياتها<sup>128</sup>، وبالتالي ليكون بذلك المشرع الدستوري قد أسند صراحة السلطة التنظيمية للجماعات الترابية وحصرها في اختصاصاتها وحدد النطاق الترابي الذي لا يتجاوز حدود الجماعة كما ربط السلطة التنظيمية لممارسة الصلاحيات.

#### ثالثاً: الوسائل المالية

لقد أصبحت الجماعات الترابية تتوفر على موارد مالية ذاتية وأخرى مرصودة من قبل الدولة وكل اختصاص تنقله الدولة إلى الجهات والجماعات الترابية يكون مقترنا بتحويل الموارد المطابقة له<sup>129</sup> وقد أسند الدستور اختصاص تحديد النظام المالي للجهات والجماعات

<sup>127</sup> - أحمد سميح مرجع سابق، ص. 53-52.

<sup>128</sup> - الفصل 140 من دستور المملكة المغربية لسنة 2011.

129 - الفصل 141 من دستور المملكة لسنة 2011.



الترابية إلى القانون التنظيمي كما أسند اختصاص تحديد الموارد المالية المنصوص عليها في الفصل 141 من الدستور.

ليس هناك اختلاف حول الآثار التي سوف تنجم عن الاعتراف الدستوري بالتدبير الحر للجماعات الترابية، لكن الاختلاف يمكن أن ينصب حول طبيعة تلك الآثار وحجمها ومدى انعكاساتها على الجماعات الترابية، وعلى اللامركزية والتنظيم الترابي والمجتمع ككل، لكون أن الهدف من تضمين الدستور لقواعد الحكامة المحددة -مسبقا- ليس التضييق على التدبير الحر للجماعات الترابية أو الحد من حريتها في تدبير شؤونها الترابية بشكل ديمقراطي ولكن الهدف من كل ذلك عقلنة الفعل العمومي الترابي، الذي سيشكل التدبير الحر جوهره ومنطلقه الأساسي فوجود تلك القواعد سيدفع الجماعات الترابية إلى تملكها في ممارستها وتطبيقها، وكذا تشجيع التدبير العقلاني لمختلف الموارد المتوفرة للجماعة خاصة تلك المرتبطة بالموارد المالي والطبيعي أو الترابي يتمحور حول ضرورة تدبير وإدارة السياسات العمومية الترابية من خلال مقاييس ومعايير محددة كالشراكة والتعاقد التي تساهم في تحقيق التدبير المعقلن للشأن الترابي<sup>130</sup>.

## الفرع الثاني: تفعيل مبدأ تخليق الحياة العامة وإرساء ثقافة المراقبة والمحاسبة

يعد تفعيل مبدأ تخليق الحياة العامة من بين أهم دعائم الديمقراطية وأحد معايير التقدم بالنسبة للعديد من الوحدات الترابية للدول المتقدمة، لذا أصبحت مسألة تخليق الشأن العام الترابي خاصية أساسية وضرورة ملحة، وعلى هذا الأساس أصبح من بين أولى الأولويات لمجموعة من المجتمعات المتشعبة بالقيم العقائدية والفكرية ناهيك عن الدينية بالدرجة الأولى عبر مسارها التاريخي، ويشكل تحسين أداء المرفق العمومي الترابي مطلباً من المطالب الأساسية والملحة للمجتمع، ذلك أن استمرار تنامي مظاهر الفساد المالي للوحدات الترابية يشكك لا محالة في مصداقية وجوهر الإصلاحات المالية لهذه الوحدات التي تعتزم الدولة مباشرتها، لهذا أصبح من الضروري إعادة الاعتبار للمرافق العمومي الترابي ودعوة كافة الفاعلين العاملين بالوحدات الترابية إلى مراعاة ضوابط وسلوكيات التصرف في النفقات الترابية أثناء التصرف في المال العمومي من أجل إشاعة ثقافة بديلة داخل الإدارة قوامها التمسك بالقيم والمبادئ الأخلاقية لإعطاء صورة مشرفة ومشرقة للجماعات الترابية على الصعيد الترابي والوطني وقد تصل إلى البعد الدولي. ومن أجل إشاعة إرساء ثقافة الشفافية بخصوص المراقبة الجيدة والمحاسبة ومن أجل تعميق ثقافة والإعلام والتواصل لنجاح ورش التنمية الترابية ينبغي الاعتماد على:

<sup>130</sup>- حميدو المختار: الحكامة الإدارية، أسسها عوائقها المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، العدد 92، ماي يونيو 2010، ص:91.

- أولاً: التأكد بشكل حقيقي وجود إرادة سياسية حقيقية للعناية بأجهزة المراقبة وترسيخ مصداقيتها وتمكينها من وسائل العمل الضرورية وتتبع مختلف التوصيات التي تنتشرها.

- ثانياً: تكريس مبدأ الحق في النشر والإطلاع على مختلف المقررات الجماعية من خلال حث الجماعات الترايبية والأجهزة المنوطة لها بالعملية الرقابية على الوحدات الترايبية على الإعلان عن مختلف المقررات والوثائق التي هي في حوزاتها خاصة عندما يتعلق الأمر هنا "الفئات المثقفة والطلبة الباحثين على وجه الخصوص....." لتكريس مضامين دستور 2011 من خلال مبدأ الحصول على المعلومة.

- ثالثاً: جعل نمط المراقبة كعمل وقائي بالدرجة الأولى بدلا من حصرها في الشق الزجري فقط.

ومن كل ما سبق يمكن القول أم نجاح مبادئ تخليق الحياة العامة للأجهزة الرقابية على مالية الوحدات الترايبية لن يتأتى إلا من خلال إزالة كل السلبيات التي تحول داخل الأجهزة الرقابية من استغلال للنفوذ والفساد المالي من نهب ورشوة وغياب الشفافية الإدارية المختفية تحت منطوق الأسرار المهنية التي تنخر جسد الإدارة المغربية وذلك دواليك.

## خاتمة الفصل الثاني

عرفت الرقابة على الأموال العمومية للجماعات الترابية تطورات مهمة من خلال استعمال التقنيات والأساليب الحديثة ، الأمر الذي أدى إلى تبني مفاهيم وتقنيات معاصرة وحديثة للرقابة خاصة مع مضامين مستجدات الدستور الحالي لـ 2011 والقوانين التنظيمية للجماعات الترابية، والهدف من هذه التقنيات والمبادئ، هو تجاوز سلبيات وعيوب وأخطاء التوجه الكلاسيكي للرقابة، مما قد تثبت هذه التقنيات الحديثة عن نجاعتها وفعاليتها في تطوير النظرية العامة للرقابة على الميزانية الترابية من حيث منطلقاتها وأسسها، سواء تعلق الأمر بالممارسة أو أثناء برمجتها وتطبيقها على أرض الواقع.

إن تحقيق هذه المبادئ واستنادها على الآليات الحديثة للرقابة على مالية الوحدات الترابية، سيمكننا لا محالة من الانتقال إلى مرحلة مصاف الدول المتقدمة الناجحة في هذا الصدد.

## خاتمة عامة

نستنتج من خلال مقاربتنا لإشكالية الرقابة المالية على الوحدات الترابية، على ضوء حصيلة الهيئات والأجهزة المخولة لها سلطة الرقابة التقليدية والدور الاستشراقي للاتجاهات

الرقابية الحديثة، نجد تعدد الأسباب المعيقة لتفعيل المراقبة المالية على هذه الوحدات الترابية بين ما هو ذاتي مرتبط بمنظومة الرقابة نفسها- وبين ما هو خارجي مرتبط بالأنشطة التي تمارس عليها هذه الرقابة- وخاصة بنية وأسلوب تدبير الميزانية الترابية لهذه الجماعات الترابية، فنظام المراقبة المالية الترابية هنا يعاني من عدد عيوب وثغرات من بينها نجد :  
**أولاً: نظام مالي معقد ومقيد نوع ما:** حيث يتميز بتطبيق مقتضيات قانونية مختلفة ومعقدة وبتدخل مساهمين متعددين داخل مجالات مختلفة لاتخاذ القرار، حيث تمارس المراقبة على جميع العمليات المالية المحلية بغض النظر عن طبيعتها، فكثيرا ما اشتكى المنتخبون من تعدد أصناف هذه الرقابات، وما يمكن أن ينتج عنها من انعكاسات سلبية على تشجيع المبادرات الترابية، لاسيما وأن ممارسة هذه الرقابة تتخذ في بعض الأحيان شكلا يستهدف تعقب الأخطاء، ولا يستجيب لحاجات الوحدات الترابية للنصح والمشورة، ومن تم ليس غريبا أن ينعث صندوق النقد الدولي هذه الرقابات بالمفرطة والمركزة والمجمعة في أيدي وزارتي الداخلية والمالية بشكل ثقيل وشامل وواسع، متداخل فيما بينهم، مما يشكل عرقلة حقيقية للسير العادي للجماعات الترابية وسبب تأخير لبرامج الاستثمار لثقل وبطئ مساطرها.

**ثانياً: عدم التوازن:** إذ يتميز نظام المراقبة المالية خاصة القضائية، بالتركيز على المحاسبين العموميين دون غيرهم من المتدخلين في مسلسل النفقات وتحصيل المداخل المحلية.

**ثالثاً: تداخل المهام بين الأجهزة الرقابية:** لم يتم وضع نظام الرقابة دفعة واحدة وكمجموعة متناسقة ومتلازمة، مما نتجت عنه ازدواجية في التدخلات شكلت مصدرا لتنازع الاختصاص بين الهيئات والأجهزة الرقابية، مما أدى إلى عدم الفهم من جانب المصالح المسيرة،

**رابعاً: غياب التقييم والمراجعة:** حيث يلاحظ غياب أية دراسة تبين النتائج التي تحققتها عمليات المراقبة، وخاصة بالنظر إلى ما تكلفه أجهزة المراقبة من تحملات للميزانية المحلية هذا من ناحية، والتجاوزات التي كانت هذه الهيئات أو الأجهزة التي اكتشفتها ومعاقبة مرتكبيها والتحسينات التي عرفها التدبير الترابي بفعل توصيات وملاحظات هذه الأجهزة الرقابية من ناحية أخرى .

على أن أهم ما يمكن ملاحظته على نظام المراقبة في مختلف المستويات، هو تركيزه على جانب المشروعية، أي أن يحترم القوانين والمساطر والأنظمة المعقدة بغض النظر عن النتائج المحققة، إذ نجده يعتمد على رؤية شكالية لا تضمن بالضرورة تنفيذا فعالا للعمليات المالية المحلية، وبالتالي قد نجد تجاوزات خطيرة في التسيير يمكن أن تظل دون متابعة في حين أن جميع القواعد والمساطر القانونية تم احترامها.

وارتباطا دائما بالإشكالية الرئيسية للبحث فقد عملنا من خلال مناقشتنا على طرح بعض التوصيات التي نرى من شأنها أن تساهم في تفعيل أداء الأجهزة الرقابية والنهوض بالتنمية المجالية للجماعات الترابية ونجد من بين أهم التوصيات:

✓ إشراك المجتمع المدني رغم أنه ما زال لم ينضج بعد في عملية الرقابة المالية كما هو الشأن في الدول المتقدمة، وذلك بالتبليغ عن كل حالة اختلاس أو تحايل على القانون إلى الجهات المعنية، وهذا له ارتباط بضرورة سيادة وعي رقابي في المجتمع حتى يمكن تعزيز المشاركة الديمقراطية بدل الركود وعدم الإكتراث بما يجري في الوحدات الترابية، لتصبح بذلك الرقابة عملا طبيعيا ومستمرًا وليس عملا موسميا ينطلق إلا عندما توجد الشبهات والمخالفات.

✓ ينبغي أن يرتبط موضوع الرقابة على مالية الجماعات الترابية بالبعد الديني والأخلاقي، إضافة إلى بعده التقني، فالمبادئ التي تستهدف فعالية السلوك الإداري، نجدها مركزا عليها بكثافة في القيم الإسلامية، حيث أن الرقابة ينبغي أن تكون بدرجة أولى ذاتية يفرزها الإيمان والتقوى، وهي رقابة إلهية قبل أن تكون رقابة قانونية أو تقنية محضة.

✓ تكريس مبدأ ربط المسؤولية بالمحاسبة والسعي الدءوب نحو تحقيق الفعالية والجودة على كل مستويات التدبير العمومي، فضلا عن ذلك، فإن إرساء حكمة ترابية فعالة وذات مردودية يفرض بحس عال من الأخلاق والحس المدني والتفاني في خدمة الشأن العام الترابي.

✓ مراجعة مفهوم الرقابة وذلك من خلال وضع آليات للتنسيق والتعاون ما بين الأجهزة الرقابية وذلك باعتماد نمط التفتيش والتدقيق والتقييم بخصوص السياسات العمومية على مستوى الوحدات الترابية.

✓ تعزيز القدرات البشرية لآليات الرقابة سواء منها السياسية أو القضائية، من خلال تطبيق سياسة ترمي إلى توظيف موارد بشرية ذات تكوين ومؤهلات في المجالات القانونية والاقتصادية و المالية، وذلك من خلال إثراء البرامج التكوينية بموضوعات جديدة ذات الصلة بالتقييم وتدبير المخاطر بالأنظمة المعلوماتية.

✓ توجيه أنشطة مؤسسات الرقابة نحو المجالات ذات الأولويات الأساسية للمواطن وعلى جودة الخدمات العمومية المقدمة للمرتفقين.

إن كل هذه الاقتراحات والتوصيات من شأنها أن ترفع من مستوى التدبير لدى الأجهزة الرقابية من جهة و لدى الجماعات الترابية وتجعلها قادرة فعلا على تحمل المسؤولية الملقاة على عاتقها المتعلقة بالأساس بمسلسل التنمية الترابية من جهة أخرى.

# الملاحق

الملحق رقم: 01

## جدول الأعمال: الدورة العادية لشهر يناير 2015 للمجلس الإقليمي

### ◀ : برمجة الفائض

في بداية دراسة هذه النقطة تمت تلاوة تقرير اللجنة المكلفة بشؤون الميزانية والمالية في الموضوع

### تقرير اللجنة المكلفة بشؤون الميزانية والمالية

#### حول برمجة الفائض

عقدت اللجنة المكلفة بشؤون الميزانية والمالية المنبثقة عن المجلس الإقليمي للفحص أنجرة يوم الاثنين 26 يناير 2015 على الساعة 11 صباحا اجتماعيا بمقر الإقليم تحت رئاسة السيد...: رئيس اللجنة وبحضور السادة الأعضاء: وذلك لدراسة النقطة المدرجة في جدول الأعمال والمتعلقة ببرمجة الفائض.

وقد حضر هذا الاجتماع إلى جانب أعضاء اللجنة السيد الكاتب العام للإقليم، والسيد الخازن الجماعي، والسادة رؤساء الأقسام المعينة بالإقليم.

في بداية دراسة هذه النقطة تمت الإشارة إلى أن الفائض المالي الإجمالي الناتج عن ميزانية 2014 قد بلغ 4.794.803,95 درهم. وأنه قد تم في إطار برمجة الفائض التقديري خلال دورة أكتوبر 2014 برمجة مبلغ 2.149.300,00 درهم، حيث تم تخصيص مليون درهم كمساهمة للمجلس الإقليمي في الاتفاقية المتعلقة ببناء المسلك الرابط بين الطريق الإقليمية رقم 4611 والطريق الوطنية رقم 16، وتخصيص المبلغ المتبقي أي: 1.149.503,00 درهم، كدفعات للحساب الخصوصي للمبادرة النحلية للتنمية البشرية.

وبذلك يكون مبلغ 2.645.503,95 درهم هو الفائض الحقيقي القابل للبرمجة وبعد المناقشة التي انصبت حول ضرورة اقتناء سيارات قوية لتمكين موظفي الإقليمي من ربط الاتصال بالمصالح الخارجية ومراقبة وتتبع مختلف المشاريع المنجزة بالإقليم، والتأكيد كذلك على أهمية تخصيص اعتمادات لبناء وإصلاح المسالك والممرات

الجماعية بالإقليم، وافقت اللجنة بإجماع أعضائها الحاضرين على برمجة الفائض الحقيقي المتبقي من الفائض الإجمالي الناتج عن ميزانية 2014 على الشكل التالي:  
برمجة الفائض الحقيقي برسم السنة المالية 2014

الفائض الحقيقي لسنة 2014: 4.794.803,95 درهم

الفائض التقديري المبرمج: 2.149.300,00 درهم

الفائض الحقيقي النهائي: 2.645.503,95 درهم

المبلغ المخصص (بالدرهم)	نوعية البرمجة المقترحة
310.000,00	اقتناء سيارة رباعية الدفع من نوع Pick-up
160.000,00	اقتناء سيارة نفعية
2.175.503,95	المسالك والممرات
<b>2.645.503,95</b>	<b>المجموع</b>

رئيس اللجنة



## بعد ذلك فتح باب المناقشة:

**السيد :** شكرا السيد الرئيس، عندي ثلاث ملاحظات:

الملاحظة الأولى: هي وإن كانت لا تدخل في صميم هذه النقطة، إلا أنها تتعلق بجدول الأعمال ككل. فنحن لا نعرف إن كانت جميع المشاكل التي يعاني منها الإقليم قد تم حلها، لكي يتم الاقتصار في جدول أعمال هذه الدورة على نقطتين اثنتين فقط تتعلقان بدراسة الحساب الإداري وبرنامج الفائض، هذا في الوقت الذي يعرف فيه الإقليم العديد من المشاكل الني من المفروض طرحها كنقط في جدول الأعمال لبحثها ومناقشتها ومحاولة إيجاد الحلول المناسبة لها، مثل مشكل التشغيل الذي كان يجدر بنا مناقشته داخل المؤسسات الدستورية عوض تركه عرضة للتجاذبات والتدخلات التي تقع خارج المؤسسات.

**الملاحظة الثانية:** وتتعلق بالبرمجة المعروضة علينا، فعوض أن نقوم ببرمجة الفائض في مشاريع محددة ومدروسة وقابلة للتنفيذ، نقوم ببرمجة عامة نضطر بعدها إلى إعادة برمجتها. وهذه الملاحظة سبق أن أشرنا إليها من قبل، كما أن هناك مشاريع جاهزة ومحددة يمكن أن تستفيد من هذه البرمجة.

**الملاحظة الثالثة:** سبق للمجلس الإقليمي أن برمج شراء سيارة لنقل الأموات، نريد بعض الإيضاحات حول مآل هذه البرمجة.

**السيد .....:** أقترح أن يتم تخصيص بعض الاعتمادات لوصل إعدادية ظهر الخروب بجماعة..... بالطريق العام، لأن عدم وصل هذه الإعدادية بالطريق يشكل عائقا كبيرا بالنسبة للتلاميذ وللأساتذة.

**السيد رئيس المجلس:** شكرا للسادة الأعضاء على ملاحظاتهم الوجيهة. فيما يتعلق بالنقط المدرجة في جدول أعمال هذه الدورة، فمكتب ارتأى الاقتصار على دراسة هاتين النقطتين، لكن وكما هو منصوص عليه في القانون المنظم لعمل مجالس الأقاليم والعمالات فقد كان بإمكان أي من أعضاء المجلس التقدم بطلب لإدراج أي نقطة يراها جديرة بالدراسة في جدول أعمال الدورة.

أما فيما يتعلق بالمشاكل التي يعاني منها الإقليم، فأعتقد أنه لا يوجد قطاع من القطاعات التي تهم المواطنين بالإقليم إلا وقد قمت بدراسته ورفع ملتزمات بشأنه إلى الجهات المختصة. فان كان الهدف هو دراسة المشاكل الحقيقية واتخاذ المقررات المناسبة في شأنها، فهذا ما قمنا به دائما داخل هذا المجلس، كما أننا مستعدون لمناقشة أي موضوع جديد لم نقم بدراسته من قبل. أما إن كان الأمر يقتصر على مناقشة شكلية الهدف منها هو تكثير النقط المدرجة في جدول الأعمال، ورفع عدد كبير من الملتزمات وإن بقيت مركونة في الرفوف، أو إثارة قضايا بخلفيات سياسية، فهذا ما نربأ بهذا المجلس القيام به. إلا أن هذا لا يمنع من التذكير بالاجتماعات القطاعية المتعددة التي تعقد داخل العمالة برئاسة السيد العامل وحضور المجلس الإقليمي والعديد من المؤسسات والمصالح، والتي تهدف إلى إيجاد الحلول المناسبة لعدد كبير من المشاكل التي تعاني منها ساكنة الإقليم مثل مشكل التشغيل وغيره.

فيما يتعلق بالبرمجة فأنا لا علم لي بوجود دراسات جاهزة لمشاريع محددة، ولذلك نفضل أن يتم وضع الأموال المتأتية من الفائض في الفصل الخاص ببناء وإصلاح المسالك والممرات الجماعية، حتى إذا ظهر مشروع مستوفي الشروط من حيث الأولوية وجاهزية الدراسة نقوم بإنجازه.

فيما يتعلق بسيارة نقل الأموات، لقد سبق أن برمجتنا اقتناء لنقل الأموات، لكن الاعتماد الذي تم تخصيصه لعملية الاقتناء لم يكن كافيا، ما اضطرنا إلى الرفع من هذا الاعتماد، وقريبا سيتم الإعلان عن الصفقة الخاصة باقتناء هذه السيارة. هذا بالرغم من أن البعض حاول أن يربط بين اقتناء سيارة رئيس المجلس واقتناء سيارة لنقل الأموات.

فيما يتعلق بالطلب المقدم من طرف السيد.... والخاص بربط إعدادية ظهر الخروب بالطريق فهو طلب معقول، وقد سبق لنا أن طلبنا من الوكالة الخاصة لطنجة المتوسط القيام بهذا الربط خاصة وأن المسافة الفاصلة بين الطريق والإعدادية بسيطة جدا، لكن إذا لم تتدخل الوكالة لإنجاز هذا المقطع فنحن مستعدون للتدخل بأي وسيلة ممكنة.

السيد ....: فيما يتعلق بإدراج النقط في جدول الأعمال فالمرجع المغربي حينما وضع هيكله المجلس كلف الرئيس وأعضاء المكتب بإعداد جدول الأعمال، ومنهم لذلك تعويضات عن المهام، أما باقي الأعضاء فمهمتهم تكميلية في هذا المجال فقط. وفي الحقيقية فأنا أستغرب أن يصدر عن رئيس المجلس هذا الموقف الذي يعتبر أنه لا فائدة من دراسة المشاكل التي يعاني منها الإقليم لأنها ستبقى مكونة في الرفوف. كما أن عقد السيد العامل للاجتماعات القطاعية لا يعفى المجلس الإقليمي باعتباره مؤسسة دستورية مستقلة من القيام هو كذلك بالمهام الموكولة إليه، ودراسة القضايا والمشاكل التي يعرفها الإقليم.

بالنسبة للمشاريع هناك برنامج إقليمي تمت المصادقة عليه وتم تنفيذه لكنه لم يكتمل، لماذا لا تخصص هذه الاعتمادات لتكملة الأشطر المتبقية من الطرق التي يشملها هذا البرنامج وهي معروفة ومحددة.

وفيما يخص سيارة نقل الأموات فهناك تأخير ملحوظ في اقتناء هذه السيارة رغم الحاجة الماسة إليها داخل الإقليم. أما فيما يخص اقتناء سيارة المجلس فنحن لم نربط هذه بتلك.

**السيد رئيس المجلس:** بالنسبة لحديث السيد ... عن الجانب القانوني فيما يتعلق بإعداد ووضع جدول الأعمال، أحب أن أشير إلى أن المشرع المغربي لما وضع الهيكله المنظمة لعمل المجالس المنتخبة كان حكيما ومنصفا، فإذا كان قد كلف الرئيس والمكتب المسير بإعداد جدول الأعمال، فقد خول لسائر أعضاء الحق في اقتراح نقط لإدراجها في جدول الأعمال. وإذا كان الرئيس والمكتب قد قاما بعملهما ووضعوا جدول الأعمال الذي بين يدينا الآن، فباعتبارك عضوا داخل المجلس كان يحق لك أن تقترح ما تراه مناسبا من النقط، وكنا سنأتي هنا ونشير إلى ذلك، لكنكم إذ لم تفعلوا فلا تلوموني.

أما فيما يتعلق بالمشاريع الطرقية التي تدخل في إطار البرنامج الثلاثي الذي أنجره الإقليم بشراكة مع المديرية العامة للجماعات المحلية ومديرية الشؤون القروية وبعض

الجماعات التابعة للإقليم، فقد تم الانتهاء منه، وتم تسليم المشاريع المنجزة في إطاره، الآن إذا أردنا أن ننجز شطرا آخر من هذا البرنامج، أنا معك، لكن مع باقي الشركاء. وبالنسبة للمقاطع الطرقية غير المكتملة فقد تم إنجاز العديد منها من طرف بعض المؤسسات بطلب من السيد العامل. وإذا كانت هناك بعض الطرق التي تستوجب التدخل فالمجلس مستعد في إطار الاعتمادات المخصصة في هذه البرمجة أن يتدخل فيها. بعد ذلك، تم عرض النقطة على أنظار المجلس للتصويت عليها، فحظيت المصادقة بالأغلبية السادة الأعضاء الحاضرين.

## المقرر

صادق المجلس الإقليمي .... المجتمع في إطار دورته العادية لشهر يناير 2015

بأغلبية أعضائه الحاضرين على برمجة الفائض، وذلك على الشكل التالي:  
وبعد اللجوء إلى التصويت العلني  
وحيث إن عملية التصويت أسفرت على ما يلي :

12:	عدد الأعضاء الحاضرين
12:	عدد الأصوات المعبر عنها
08:	عدد المصوتين بـ نعم
04:	عدد الأعضاء المصوتين بـ لا
: لا أحد	عدد الممتنعين عن التصويت

يقرر ما يلي :

صادق المجلس بالأغلبية الحاضرين على مقرر النقطة المتعلقة بـ : برمجة الفائض المالي برسم سنة 2014، التي تضمنها تقرير اللجنة المكلفة بالمالية والميزانية المشار إليه أعلاه، وهي كالتالي :

برمجة الفائض الحقيقي برسم السنة المالية 2014

الفائض الحقيقي لسنة 2014: 4.794.803,95 درهم

الفائض التقديري المبرمج: 2.149.300,00 درهم

الفائض الحقيقي النهائي: 2.645.503,95 درهم

المبلغ المخصص (بالدرهم)	نوعية البرمجة المقترحة
310.000,00	اقتناء سيارة رباعية الدفع من نوع pick-up
160.000,00	اقتناء سيارة نفعية
2.175.503,95	المسالك والممرات
<b>2.645.503,95</b>	<b>المجموع</b>

كاتب المجلس

رئيس المجلس الإقليمي

## الملحق رقم: 02

المديرية العامة للجماعات الترابية

مديرية المالية المحلية

وزير الداخلية

إلى السادة :

- ولاية الجهات وعمال عمالات أقاليم المملكة
- رؤساء الجماعات الترابية

**الموضوع:** استعمال منظومة التدبير المندمج للنفقات بالجماعات الترابية (GID)

سلام تام بوجود مولانا دام له النصر والتمكين،

وبعد، فتطبيقا للدورية عدد 3332 الصادرة بتاريخ 05 مارس 2013 والمتعلقة بتعميم استعمال منظومة التدبير المندمج لنفقات الجماعات الترابية (GID)، قامت مختلف المصالح الإدارية والمالية لهذه الهيئات، منذ صدور هذه الدورية، باتخاذ التدابير اللازمة لإعمال هذه المنظومة بدعم من المصالح الخارجية للخزينة العامة للمملكة.

ومن بين أهم هذه التدابير التي تم اتخاذها، تمت تعبئة المتطلبات اللوجيستكية لهذه العملية من حواسيب وولوج شبكة الإنترنت بمختلف الجماعات الترابية، كما تم تكوين المديرين المحليين لميزانياتها، من مصالح الأمرين بالصرف ومحاسبي الخزينة العامة للمملكة المعتمدين لديها بدعم من السادة الولاة والعمال والمصالح الخارجية للخزينة العامة للمملكة.

ومن أجل ضمان إنجاز هذه العملية، قامت اللجان المركزية للإشراف والتتبع، المكونة من مصالح المديرية العامة للجماعات المحلية والخزينة العامة للمملكة، بمواكبتها منذ بدايتها، حيث عملت على تجاوز جميع العقبات والصعوبات التي كانت تعترض إدخال معطيات الميزانية أو تنفيذ العمليات المحاسبية، بجميع الوسائل والطرق المتاحة.

وقد أبانت هذه العملية، التي ما تزال مستمرة لحد الآن، رغم الصعوبات التي واجهتها من نجاعتها في تحقيق الأهداف المتوخاة منها والتي تكمن بالأساس في تبسيط مساطر تدبير النفقات وتقليص آجال وكلفة الطلبات العمومية وكذا توفير المعلومات الضرورية للتدبير الفعال للميزانية.

واعتبارا لما لهذه من المنظومة من مزايا أكيدة وفوائد متعددة في تحديث تدبير المالية المحلية وتحسين التدبير العمومي في هذا القطاع، فإنه قد تقرر العمل بها بصفة رسمية ابتداء من السنة المالية 2014 بالنسبة لكل الجماعات الترابية ومجموعاتها.

وستسهر المصالح المختصة لهذه الوزارة، بمعية مصالح الخزينة العامة للمملكة، على تجاوز جميع المعوقات والعراقيل التي قد تقف في وجه التطبيق الأمثل لهذه المنظومة من طرف جميع الجماعات الترابية ومجموعاتها، قصد تمكين هذه الهيئات من تدبير ميزانياتها في أحسن الظروف والإستفادة من المزايا التي يوفرها هذا النظام.

وفي الختام، فإن السيدات والسادة الأمرين بالصرف مدعوون إلى إيلاء العناية التامة لهذه العملية بتوفير كل الوسائل الضرورية لضمان استعمال أمثل لهذه المنظومة من طرف المصالح المكلفة بتنفيذ الميزانيات.

كما أدعو السادة الولاة والعمال إلى تتبع تنفيذ هذه العملية وموافاتي بجميع العقبات التي يمكن أن تتسبب في تعطيل السير العادي لتنفيذ ميزانيات الجماعات الترابية التابعة لنفوذهم.

وزير الداخلية

محمد حصاد



# لائحة المراجع

المراجع باللغة العربية

أولاً: الكتب:

- ✓ نور الدين السعداني، الجماعات الترابية بالمغرب بين توسيع الاختصاصات التدبيرية وإكراهات الاستقلالية المالية ، دار السلام للطباعة والنشر والتوزيع ، الطبعة الأولى: 2015.
- ✓ إدريس جردان: "تأملات حول الحكامة والتنمية الترابية بالمغرب" في أفق تفعيل دستور 2011، مطبعة اسبارطيل، طنجة الطبعة الأولى: 2014.
- ✓ عبد الغني العماري، الإصلاح الجبائي المحلي ورهان الحكامة الجيدة، دار أبي رقرق للطباعة والنشر، الطبعة الثانية 2013.
- ✓ جمال العماري: الرقابة على أنشطة الجماعات الترابية، مطبعة الأمنية الرباط، الطبعة الأولى، سنة 2012.
- ✓ كريم لحرش، مغرب الحكامة، التطورات المغاربية، الرهانات، مطبعة طوب بريس، الرباط، الطبعة الثانية 2011.
- ✓ مكاوي نصير، تدبير مالية الجماعات المحلية، دار أبي رقرق للطباعة و النشر، الرباط، الطبعة الأولى سنة 2011.
- ✓ أيمن عودة، المعاني، الإدارة المحلية، مطبعة عمان، دار وائل، طبعة 2010.
- ✓ كريم لحرش، تدبير مالية الجماعات المحلية (على ضوء القانون رقم 45/08) مطبعة طوب بريس، الرباط، الطبعة الأولى: 2010.
- ✓ المهدي بنمير: "الجماعات المحلية والممارسة المالية بالمغرب"، المطبعة والوراقة الوطنية مراكش سنة 2008.
- ✓ عبد الحق عقلة: دراسات في علم الإدارة، الجزء الثاني، علم التدبير مطبعة دار القلم، الطبعة الأولى، سنة: 2006/2007.

✓ 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.

✓ مصطفى الكثيري، تأملات في التغيير والإصلاح بالمغرب"، مطبعة دار النشر المغربية، الدار البيضاء، سنة 2002.

✓ محمد حنين، "تقنيات الميزانية" دار الطباعة والنشر، الرباط الطبعة الثالثة سنة 2000.

✓ عوف محمد الكفراوي، "الرقابة المالية في الإسلام" الناشر، مؤسسة الشباب، جامعة الإسكندرية، سنة 1993.

✓ فهمي محمد شكري، "الرقابة المالية المحلية" مفهوم عام وتنظيمات أجهزتها في الدول العربية وعدد من الدول الأجنبية، دار مجدلاوي للنشر، عمان-الأردن، سنة 1974.

## ثانيا: الأطروحات والرسائل:

### 1. الأطروحات:

✓ عماد أبركان: نظام الرقابة على الجماعات الترابية بالمغرب ومتطلبات الملائمة، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، بوجدة، السنة الجامعية 2014-2015.

✓ عبد اللطيف بورحو: ميزانية الجماعات المحلية بين واقع الرقابة ومتطلبات التنمية رسالة لنيل الدكتوراه في القانون العام، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية- طنجة، موسم 2008/2009.

✓ أحמידوش المدني: إشكالية الرقابة العليا على الأحوال العمومية في المغرب أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام جامعة محمد الخامس، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، أكادال، الرباط السنة الجامعية 2001/2002.

✓ سعيد جفري: الرقابة على المالية المحلية بالمغرب، محاولة نقدية في الأسس القانونية السياسية الإدارية، أطروحة لنيل دكتوراه الدولة في القانون العام جامعة الحسن الثاني عين الشق الدار البيضاء سنة: 1997\1998.

## 2. الرسائل:

✓ أحمد دمناتي : الرقابة على مالية الجماعات الترابية بالمغرب ، رسالة لنيل دبلوم الماستر في القانون العام، ماستر تدبير الشأن العام المحلي ، كلية العلوم القانونية و الاقتصادية والاجتماعية ، طنجة – السنة الجامعية 2014/2015.

✓ أحمد سميح: التدبير الحر والجماعات الترابية في دستور 2011 رسالة لنيل دبلوم الماستر في القانون العام، ماستر القانون العام الداخلي وتنظيم الجماعات الترابية جامعة القاضي عياض، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية مراكش السنة الجامعية 2013/2012.

✓ حليلة السلامي، رقابة المجالس الجهوية للحسابات على المال العام المحلي رسالة لنيل دبلوم الماستر في القانون العام تخصص القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية عين الشق الدار البيضاء السنة الجامعية 2012/2013.

✓ عبد الودود الزباخ، مسؤولية المجلس العمومي في ميدان التدقيق و البث في الحساب أمام المجلس الجهوي للحسابات ، رسالة لنيل دبلوم الماستر في القانون العام، تدبير الشأن العام المحلي ، كلية العلوم القانونية و الاقتصادية والاجتماعية بطنجة السنة 2013-2012.

✓ علي عصفور، حدود وآفاق الرقابة على مالية الجماعات الترابية بالمغرب، رسالة لنيل دبلوم الماستر، شعبة القانون العام، تخصص القانون والعلوم الإدارية للتنمية، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية- طنجة، السنة الجامعية 2013-2012.

✓ بوجمعة العولي، الرقابة المالية المحلية وهاجس تحقيق التنمية، رسالة لنيل دبلوم  
الماستر في القانون العام، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية سطات السنة  
الجامعية 2012/2011،

✓ نجاة الجواجي، "المفتشية العامة للمالية" رسالة لنيل دبلوم الماستر في القانون العام،  
كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية الحسن الأول، سطات، السنة الجامعية  
2011/2012

✓ يوسف تائب، مظاهر الحكامة في التنظيم المالي المحلي، رسالة لنيل دبلوم الماستر  
في القانون العام، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، سطات السنة  
الجامعية 2012/2011.

✓ صفاء الإدريسي الزياتي: التدبير الجماعي في الصعوبات والآفاق، بحث لنيل دبلوم  
الماستر في القانون العام، تخصص التدبير الإداري والمالي، جامعة محمد الخامس،  
كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، أكذال، الرباط، السنة الجامعية  
2010/2009.

✓ نور الدين الكتاني: التدبير الجماعي بين القانون ومتطلبات الحكامة الجيدة بحث لنيل  
شهادة الماستر تخصص قانون الإدارة العمومية والجماعات المحلية، جامعة محمد  
الخامس السويسي، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، سلا، السنة  
الجامعية 2009/2008.

✓ رشيد الرباح، التدبير المالي للجماعات المحلية بالمغرب، الصعوبات والمقومات  
رسالة لنيل دبلوم الماستر في القانون العام، كلية العلوم القانونية والاقتصادية  
والاجتماعية، طنجة، السنة الجامعية 2008/2009.

✓ أحمد حاسون، رقابة المجالس الجهوية الحسابات 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.

✓ الحسين الحداد، المفتشية العامة للمالية بالمغرب دراسة مقارنة، دبلوم لنيل الماستر، وحدة التكوين القانون الإداري وعلم الإدارة جامعة محمد الخامس- أكادال- كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية أكادال الرباط السنة الجامعية 2001-2002.

### ثالثا: المقالات

✓ هشام الحسكة، الوظيفة العقابية للمجالس الجهوية للحسابات ورهان المحاكمة المالية المحلية، "اختصاص التأديب المالي- نموذجا-" منشورات مجلة العلوم القانونية، العدد الأول: 2014

✓ نجيب جيري، إشكالية منظومة الرقابة المالية بالمغرب بين التقنين والتفعيل، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، العدد 105-106، يوليو- أكتوبر 2012.

✓ المصطفى دليل، المجالس الجماعية وعلاقتها العامة، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة مواضيع الساعة، عدد 71 دار النشر المغربية- الدار البيضاء، سنة 2011.

✓ عبد اللطيف بروحو : مالية الجماعات المحلية بين واقع الرقابة ومتطلبات التنمية ، المجلة المغربية للإدارة المحلية و التنمية سلسلة مواضيع الساعة، العدد : 70 ، سنة 2011.

✓ حميدو المختار: الحكامة الإدارية، أسسها عوائقها المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، العدد 92 ، ماي يونيو 2010

✓ للاطلاع أكثر على مختلف الفصول المنظمة لدائرة الحسابات التونسية يرجى الاطلاع على المجلة القانونية المنظمة لقطاع الأمن في تونس العدد 12، سنة 2009.

✓ محمد حركات، "دور المحاكم الجهوية للحسابات في تدعيم التنمية المحلية" المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 80، سنة 2008.

✓ بشرى العلوي "خصوصيات مسطرة التأديب المالي المتعلق بالميزانية و مدى قابلية الأحكام الصادرة لأنواع الطعن"، منشورات المجلة المغربية للتدقيق والتنمية سلسلة التدبير الاستراتيجي، العدد 07، سنة 2005.

✓ محمد أشركي، المحاكم المالية وديوان المظالم: الضمير المالي والضمير الإنساني " مجلة ديون المظالم، العدد 2، يونيو 2005.

✓ محمد حركات: التدبير الاستراتيجي والمراقبة العليا على المشاريع الاستثمارية والبرامج الحكومية، سلسلة التدبير الاستراتيجي والمنافسة، سنة 2005.

✓ المصطفى معمر، "قراءة في مضمون مدونة المحاكم المالية" المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية عدد 51-52 سنة 2003.

✓ عبد العزيز الخبشين: بعض مظاهر تقنية التدقيق والرقابة الممارسة على مالية الجماعات المحلية وهيئاتها على ضوء مدونة المحاكم المالية المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية ، عدد 50 يونيو 2003

✓ محمد علي أديبا، إشكالية الاستقلال المالي للجماعات المحلية بالمغرب نحو مقاربة أكثر واقعية، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة مواضيع الساعة، عدد 29، الطبعة الأولى، سنة 2001..

✓ محمد حركات، توصيات الندوة الدولية السادسة حول الغرف الجهوية للحسابات والحكامة الجيدة، منشورات المجلة المغربية للتدقيق والتنمية، سلسلة التدبير الإستراتيجي ، مطبعة فضالة، فبراير 2000.

✓ نعيمة مويبي، إشكالية الرقابة المالية المحلية ، مؤسسة القابض نموذجا، المجلة المغربية للإدارة المحلية و التنمية، عدد 34 شتنبر- أكتوبر 2000.

رابعا: النصوص القانونية والتنظيمية:

الدستور:

ظهير شريف رقم 1.11.91 صادر في 27 من شعبان 1432 (29 يوليو 2011) بتنفيذ

نص الدستور، الجريدة الرسمية عدد 5964 مكرر بتاريخ 28 من شعبان 1432

(30 يوليو 2011)

## القوانين التنظيمية

✓ ظهير شريف رقم 1.15.85 صادر في 20 رمضان 1436 (7 يوليو 2015) تنفيذ القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات، الجريدة الرسمية عدد 6380، الصادرة في 06 شوال 1436 (23 يوليو 2015).

✓ ظهير شريف رقم 1.15.84 صادر في 20 رمضان 1436 (7 يوليو 2015). تنفيذ القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالعمالات والأقاليم، الجريدة الرسمية عدد 6380، الصادرة في 06 شوال 1436 الموافق (23 يوليو 2015)،

✓ ظهير شريف رقم 1.15.83 صادر في 20 رمضان 1436 (7 يوليو 2015) تنفيذ القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات، الجريدة الرسمية عدد 6380، الصادرة في 06 شوال 1436 الموافق (23 يوليو 2015).

## القوانين

✓ ظهير شريف رقم 01.09.02، صادر في 22 من صفر 1430 (18 فبراير 2009) لتنفيذ قانون رقم 45.08 المتعلق بالتنظيم المالي للجماعات المحلية ومجموعاتها الجريدة الرسمية عدد 5711، بتاريخ 27 صفر 1430 (23 فبراير 2009).

✓ القانون رقم 61.99 المتعلق بتحديد مسؤولية الأمر بالصرف والمراقبين والمحاسبين العموميين، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 25.02.1 بتاريخ 19 محرم 1423 (3 أبريل 2002)، الجريدة الرسمية عدد 4999، بتاريخ (2002/04/29).

✓ ظهير شريف رقم 1.00.175 صادر في 28 من محرم 1421 (03 ماي 2000) بتنفيذ القانون 15/97، بمثابة مدونة تحصيل الديون العمومية، الجريدة الرسمية عدد 4800، بتاريخ 28 صفر 1421 (فاتح يونيو 2000)

✓ المادة 66 من الظهير الشريف رقم 11.76.584 بتاريخ 5 شوال 1396 (30 شتنبر 1976) بمثابة قانون يتعلق بالتنظيم المالي للجماعات المحلية و هيئاتها، الجريدة الرسمية عدد 3335 مكرر (فاتح أكتوبر 1976)

## المراسيم:

✓ المرسوم الملكي رقم 66-1180 الصادر في 2 فبراير 1967 الجريدة الرسمية عدد 2822 بتاريخ (8 فبراير 1967).

✓ المرسوم رقم 2.09.441 المتعلق بسن نظام المحاسبة العمومية للجماعات المحلية الجريدة الرسمية عدد 5811 بتاريخ 2010/02/08.

✓ المرسوم رقم 100.94.2 الصادر في 6 محرم 1415 (16 يونيو 1994)، الجريدة الرسمية عدد 4264، بتاريخ 1994/07/20.

## الخطب الملكية:

✓ مقتطف من الخطاب الملكي السامي بمناسبة عيد العرش المجيد 30 يوليو 2000

## خامسا: الدوريات

✓ دورية وزارية لوزارة الداخلية عدد 3332 الصادرة بتاريخ 05 مارس 2013، وزارة الداخلية، المديرية العامة للجماعات المحلية" دليل الجماعات المحلية" الطبعة الأولى، سنة 2013.

## سادسا: التقارير:

✓ تقرير المجلس الأعلى للحسابات لسنة 2011، الجزء الثاني منه.

## سابعاً: الجرائد

✓ مصطفى الكثيري: "في أفق تأهيل الرقابة على الشأن العام المحلي والمالية المحلية ، تأملات في سبيل تفعيل المفتشية العامة للمالية" جريدة الاتحاد الاشتراكي عدد 6025 بتاريخ 8 فبراير 2000.

✓ إدريس يلماحي: "المفتشية العامة للمالية، جهاز مهم للرقابة وفعالية محدودة" أسبوعية مغرب اليوم العدد 10 بتاريخ 11-17 مارس 1996، ص:10.



## I. Ouvrages

- ✓ CHRISTIAN ENIAGNAN, pensées pour le futur de nos territoires, l' harmattan, 2010.
- ✓ MANUEL DELMANE, « l'administration et les institutions administratives », la documentation française paris, année: 2009.
- ✓ HAKAKAT (M) « les cours régionales des comptes, guide pratique du contrôle des finances locales » imprimante el Maarif AL Jadida, Rabat, 2004.
- ✓ MOUZET (P) " Finances locales" Ed. Gralino 2<sup>ème</sup> édition, 2004.
- ✓ la cour de discipline budgétaire et financière la( C D B F) la loi de 29janvier 1993 du S A P I N ; voir : La Gazette ; « Réussir le concours d'attacher » ;cahier N°2-10 décembre 2001 .
- ✓ LA LUMIERE (P) « les finances locales » A collin, collection 4 paris, 7<sup>ème</sup> édition, Année :1993.
- ✓ RAYMOND MUZELLEC , "finances publique"édition Sirey, 10<sup>ème</sup> édition, 1977.

## II. THESES :

- ✓ MOHAMED HAKAKAT « réflexion sur l'adaptation du control de la cour des comptes au MAROC mémoire des D,E,S, en science économique université MOHAMED V Rabat, 1987-1988.

## III. REVUE :

- ✓ JACQUES MAGNET : « la notion des deniers publics en droit financiers français », Revue de sciences financières,2007.
- ✓ RAYMOND (P) : « les chambres régionales des comptes » REMALD N°07, année:2007.

#### IV. SITE D'INTERNET

- ✓ Les cours des comptes in <http://www.courdescomptes.net>

## الفهرس

3	.....	مقدمة
9	.....	الفصل الأول: التظاهرات الرقابية الممارسة على الجماعات الترابية بالمغرب
10	.....	المبحث الأول : دور الرقابة الإدارية والسياسية على مالية الجماعات الترابية
11	.....	المطلب الأول: الرقابة القبلية و الموالية للشق التنظيمي
11	.....	الفرع الأول : مراقبة الالتزام بالنفقات التي يقوم بها المحاسب العمومي

- 11.....الفقرة الأولى :المراقبة المالية في مرحلة الالتزام.....
- 13.....الفقرة الثانية : مراقبة صحة النفقات .....
- 14.....الفرع الثاني: رقابة سلطة الوصاية على مالية الجماعات الترابية.....
- 14.....الفقرة الأولى: مبدأ إقرار توازن المالية وإلزامية تسجيل النفقات.....
- 15.....الفقرة الثانية: الرقابة على الإمدادات العمومية والقروض المحلية.....
- المطلب الثاني: الرقابة الممارسة لكل من المجلس التداولي ووزارتي الداخلية والمالية  
على مالية الوحدات الترابية.....
- 19.....
- 20.....الفرع الأول: الرقابة السياسية الممارسة على الميزانية الترابية.....
- 20.....الفقرة الأولى: رقابة المجلس التداولي على الأمر بالصرف لإقرار الميزانية الترابية.....
- 22.....الفقرة الثانية: رقابة الرأي العام على الصعيد الترابي.....
- 16.....الفرع الثاني: رقابة المفتشيات العامة للإدارة الترابية والمالية.....
- 16.....الفقرة الأولى: رقابة المفتشية العامة للإدارة الترابية.....
- 17.....الفقرة الثانية: المفتشية العامة للمالية.....
- 18.....الفقرة الثالثة: رقابة الخازن العام للمملكة.....
- المبحث الثاني: الرقابة القضائية على مالية الجماعات الترابية.....
- 23.....
- المطلب الأول: الرقابة المالية المنوطة للمجالس الجهوية للحسابات.....
- 23.....
- الفرع الأول: اختصاص القاضي المالي بالنظر في الحسابات.....
- 24.....
- 25.....الفقرة الأولى: مجال الرقابة المالية وموضوعها.....
- 26.....الفقرة الثانية: مسطرة وإجراءات الرقابة المالية على المحاسب العمومي.....
- الفرع الثاني: التأديب المالي المتعلق بالميزانية والشؤون المالية الترابية.....
- 28.....
- الفقرة الأولى: الأشخاص والأجهزة الخاضعة لرقابة المجالس الجهوية للحسابات في  
ميدان التأديب المالي.....
- 28.....

الفقرة الثانية: المخالفات التابعة لرقابة المجالس الجهوية للحسابات في ميدان التأديب المالي	29
الفقرة الثالثة: العقوبات المالية	30
الفقرة الرابعة: علاقة المجالس الجهوية للحسابات بالمجلس الأعلى للحسابات	31
المطلب الثاني: الرقابة القضائية في القانون المقارن	32
الفرع الأول: اختصاصات مهام الغرف الجهوية للحسابات في مجال المراقبة على الجماعات الترابية	32
الفقرة الأولى: الرقابة الممارسة من طرف الأمرين بالصرف والمحاسبين العموميين	33
الفقرة الثانية: مراقبة القرارات المتعلقة بتنفيذ الميزانية و تسيير الأموال العمومية	33
الفرع الثاني : مجلس الحسابات بالجمهورية التونسية	35
الفقرة الأولى: المهام المخولة للغرف الجهوية للحسابات	36
الفقرة الثانية: أسلوب ومنهج المراقبة	37
خاتمة الفصل الأول	38
الفصل الثاني:محدودية وآفاق المراقبة على مالية الجماعات الترابية	39
المبحث الأول: حدود ومظاهر ضعف الأداء الرقابي على مالية الجماعات الترابية	41
المطلب الأول: ضعف فاعلية الرقابة السياسية والإدارية	42
الفرع الأول: مظاهر ضعف فاعلية الرقابة السياسية	42
الفقرة الأولى: الدور السلبي لاعتبارات السياسية	42
الفقرة الثانية: ضعف وتدني المستوى التكويني والسياسي لمعظم النخب	44
الفرع الثاني: محدودية رقابة المفتشات العامة للوزارات الوصية	45
الفقرة الأولى: محددات العمل الرقابي لهيئة التفتيش العام للمالية	45
الفقرة الثانية: غياب التنسيق بين عمل المفتشيات العامة	48

- المطلب الثاني: محدودية الرقابة القضائية.....49
- الفرع الأول: العامل الذاتي كعميق أساسي.....49
- الفقرة الأولى: طبيعة الاختصاصات الممنوحة للمجالس الجهوية للحسابات .....49
- الفقرة الثانية: مناهج المراقبة المخولة للمجالس الجهوية للحسابات .....50
- الفرع الثاني: محيط الاشتغال وآثره السلبي على محدداته الرقابية .....51
- الفقرة الأولى: ضعف استقلالية المجالس الجهوية للحسابات .....51
- الفقرة الثانية: المجالس الجهوية للحسابات وعلاقته مع باقي الأجهزة الرقابية القضائية الأخرى .....52
- المبحث الثاني: رهانات وأفاق الرقابة على مالية الجماعات الترابية .....55
- المطلب الأول: تفعيل الأنظمة الحديثة كالإفتاح والتدقيق كأساس لتحقيق حكمة التدبير .....56
- الفرع الأول: اعتماد آلية التدقيق والافتحاص .....56
- الفقرة الأولى: مقرب التدقيق .....57
- الفقرة الثانية: نمط التدقيق المالي بشقيه الداخلي والخارجي .....58
- الفرع الثاني: تقييم السياسات العمومية .....60
- الفقرة الأولى: مقرب تقييم السياسات العمومية الترابية .....60
- الفقرة الثانية: اعتماد نظام التدبير المندمج للنققات (GID) .....62
- المطلب الثاني: تكريس أهم المبادئ الدستورية لإنجاح ورش التنمية على صعيد الجماعات الترابية .....62
- الفرع الأول: اعتماد مبدئي التدبير الحر والتفريع في ممارسة الاختصاصات .....63
- الفقرة الأولى: التدبير الحر وتوزيع الاختصاص -مبدأ التفريع- .....63
- الفقرة الثانية: ضمانات التدبير الحر ووسائل تطبيقه .....64

65	..... خاتمة الفصل الثاني
67	..... خاتمة عامة
70	..... الملاحق
81	..... لائحة المراجع
90	..... الفهرس