

LES INSPECTIONS GÉNÉRALES DES MINISTÈRES

DANS CE NUMERO

1. Editorial/ Brahim Zyani, pp 2

Partie I : Rapport de synthèse de l'atelier introductif à la thématique des IGM

2. Rapport de synthèse de l'atelier à distance animé
le 25 septembre 2020 par Mustapha FAIK, ancien
IGM sous le thème : "Les Inspections Générales des
Ministères"/ Younes MESKINI, pp 4-7

Partie II : Approches critiques du rôle et des démarches d'investigation des IGM

3. Les missions conjointes des IGM et de l'IGF en
matière d'audit/ Jilali AMAZID, pp 9-12

4. Les inspections générales des ministères (IGM)
face au défi de moralisation de
l'administration publique pp/ Khalid
BENOSMANE, pp 13-14

5. Inspection in UK's civil service/ Jawad SADIQ, pp
15-16

6. المفتشيات العامة الوزارية أي فاعلية / بوعزة ايت شريفة ص
18-17

7. مراقبة المفتشية العامة للمالية لنجاعة الأداء / اشراف الغروس
ص 19-21

8. المفتشيات العامة للوزارات وسؤال النجاعة: قراءة تقييمية في
البنية والوظائف/ زهير الزمان ص 26-22

Partie III : Etudes de cas

9. ملاحظات حول اختصاصات المفتشية العامة لوزارة التربية
الوطنية والتنظيم للامركز لآليات هيئة التفتيش التابعة لها
ص 32-28 / ابراهيم المكاي ص

10. المفتشية العامة للمصالح الإدارية بالأمانة العامة للحكومة/
ص 34-33 محمد نبوي ص

11. "المفتشيات العامة في النظام الإداري المغربي: البنية والمهام
والاختصاصات مفتشية قطاع التجهيز والنقل واللوجستيك
ص 38-35 / نموذجاً" / محمد العمراوي ص

12. تدبير الشكايات والتظلمات المستتغ للمفتشيات العامة/
ص 43-39 نبيل الكط ص

IV. Chroniques marocaine et étrangère

13. متابعات قانونية وإدارية بالمغرب

أ- متابعات قانونية

ب- جدول النصوص القانونية المتعلقة بتدبير جائحة
فيروس كورونا إلى حدود 30 سبتمبر 2020 / فاتن
الشواطي ص 51-45

14. متابعات قضائية بالمغرب وفرنسا

أولاً: في المغرب

ثانياً: فرنسا

/ حنان الصالحي وسميرة جياي ص 60-52

Bulletin de l'observatoire marocain de l'administration publique



DEJA PARUS

Bulletin n°20 : " المصالح اللامركزية " Les services déconcentrés

Bulletin n° hors série: "الإدارة العمومية المغربية في مواجهة كورونا"

L'administration publique marocaine face à Coronavirus

Bulletin n°19 : " الإدارة والزمن " l'Administration et le temps

Ces numéros sont consultables sur le site web :

<http://www.omap.ma>



Brahim ZYANI
président de l'OMAP

Editorial Les IGM : sortir de l'ambivalence et de l'ambiguïté

Les Inspections Générales des Ministères (IGM) se définissent comme des structures administratives légères de contrôle interne mises au service du chef de l'administration (ministre). Bien qu'il existe un texte d'ordre général, décret N°2.11.112 du 23 juin 2011, qui en définit les responsabilités et fixe le « statut », dans les faits les IGM ne se ressemblent pas. La grande proximité de ces structures du chef de l'administration l'emporte largement sur l'orientation fixée par la réglementation.

Certes, il faut se réjouir que la fonction de contrôle interne soit visible dans les organigrammes des départements ministériels. Mais, d'un autre côté, la persistance des dysfonctionnements et l'ampleur des phénomènes de mal administration constatés dans de nombreux secteurs, montrent que les IGM sont généralement tenues à l'écart des processus de gestion quotidienne de leurs ministères respectifs. Dès lors se pose la question de savoir comment redynamiser ces structures et leur faire jouer un rôle vraiment utile, indispensable

pour reconquérir la confiance du public dans l'action des pouvoirs publics.

Les pistes de réforme ne manquent pas. Dans ce numéro du bulletin de l'OMAP, de nombreuses idées sont proposées. Pour autant, il y a en a une qui méritent d'être mise en exergue ici : la nécessité de recentrer les missions de ces entités autour de la fonction de suivi et évaluation des responsabilités confiées aux structures opérationnelles. Autrement dit, il est temps de sortir les IGM de l'état d'ambiguïté et d'ambivalence dans lequel elles s'enlisent actuellement, en mettant fin à la dispersion de leurs énergies. Redéfinir le rôle de ces entités, tirer les conséquences des deux dernières décennies de réforme dont elles ont fait l'objet, tel est finalement le message essentiel du présent numéro.

**Partie I: Rapport de
synthèse de l'atelier
introductif à la
thématique des IGM**



Youness MESKINI
Elève fonctionnaire
à l'école nationale
supérieure de
l'administration
(ENSA)

Rapport de synthèse de l'atelier à distance animé le 25 septembre 2020 par Mustapha FAIK, ancien IGM sous le thème : "Les Inspections Générales des Ministères"

Introduction

L'Observatoire Marocain de l'Administration Publique (OMAP) a organisé, à Rabat, le 25 septembre 2020, par voie de visioconférence (circonstances du Covid - 19 obligent), un atelier introductif au thème de son prochain bulletin d'analyse et d'étude numéro 21 portant sur « les Inspections Générales des Ministères (IGM) ». C'est un rendez-vous qui marque le retour des réflexions de l'OMAP au 'central' après avoir consacré le dernier numéro de son bulletin - N° 20 – aux services déconcentrés, à la faveur du décret portant charte nationale de la déconcentration administrative.

Le thème du présent atelier est d'une importance capitale ; ne serait-ce que parce que la date de publication du décret relatif aux IGM est la même année de l'entrée en vigueur de la nouvelle Constitution du Royaume (2011). C'est une structure qui existe pratiquement dans tous les Ministères sans pour autant qu'un débat scientifique profond ne lui soit consacré.

Pour débattre de ce thème, l'OMAP a choisi d'inviter M. FAIK Mustapha, ancien

Inspecteur Général au Ministère de la Pêche Maritime et l'un des premiers fondateurs du Collège des IGM, pour faire une présentation sur l'état actuel et les perspectives de développement des IGM au Maroc. Question que M. FAIK maîtrise très bien, non pas seulement de par ses expériences pratiques mais aussi et surtout, de ses contributions intellectuelles et critiques sur l'administration publique nationale et les pistes susceptibles d'améliorer sa performance. Mr FAIK a, dans ce sens, longtemps milité pour la promotion du contrôle et de l'audit public au sein des administrations en œuvrant pour la mise en place des standards et qualifications des auditeurs publics.

La parole fut donc donnée au conférencier par M. Brahim ZYANI, président de l'OMAP, qui lui a réitéré ses remerciements pour avoir accepté d'animer cet atelier à distance.

Le conférencier a opté pour une approche interactive avec les participants en leur demandant, d'entrée, d'exprimer leurs attentes de cette conférence, notamment par rapport aux aspects de fonctionnement des IGM qui les intéressent le plus. Réponses obtenues, la présentation est commencée sans changement consistant vu que les questionnements exprimés constituent naturellement les axes prévus ; ils vont de la question de l'indépendance des IGM aux limites de l'arsenal juridique dédiés à ces entités, en passant bien évidemment par d'autres questions relatives aux attributions des IGM, aux aspects liés à l'efficacité, à l'éthique et à la crédibilité de leur action.

Pour rester fidèle au schéma de la présentation, le conférencier a développé son propos en quatre temps majeurs qui constituent les phases de développement des

IGM. Pour M. FAIK, à chacune des phases correspond une qualification.

1er temps : prise de conscience :

Il remonte au milieu des années 90 où le processus de réhabilitation du rôle des IGM a commencé dans le but de renforcer le contrôle interne au sein des administrations et d'y implanter la culture de l'audit interne. Deux notions qui ont tendance à être confuses par beaucoup de praticiens alors qu'il est très important de tracer les limites de chaque fonction même si elles sont complémentaires.

En effet, si le contrôle interne vise à « garantir la conformité aux lois et règlement et atteindre les objectifs opérationnels et de reporting », l'audit interne s'assure de l'efficacité de ces mesures et leur capacité de minimisation des risques.

La période des années 90 a été marquée par une volonté politique et de bonne gestion qui a permis l'émergence d'inspecteurs généraux cherchant la professionnalisation. Pourtant, de par l'absence d'un texte réglementaire spécial, la mission de ces derniers était ambiguë, leur autonomie ainsi que leur position institutionnelle étaient toujours confuses.

Les manquements de cette période constituaient des sources d'inspiration sur les pistes nécessaires à la réforme de l'institution des IGM ; l'actualisation de l'assise juridique, l'affectation des moyens humains et financiers, l'autonomie et l'amélioration du positionnement parmi les autres corps de contrôle constituaient leurs principales doléances.

2ème temps : Reconnaissance

Selon M. FAIK, le début de la décennie 2000 a marqué le lancement du débat sur les doléances précédentes en donnant naissance en 2002 à une première version de projet de décret, mis en circulation en 2004, suite à la désignation des IGM comme interlocuteurs de Diwan Almadalim.

Le décret fixant les règles d'organisation des départements ministériels et de la déconcentration administrative de 2005 a réconforté beaucoup plus la position des IGM en prévoyant que les décrets portant organisation et attributions des départements ministériels comportent, obligatoirement, les structures administratives chargées, entre autres, des missions d'audit et de contrôle de gestion.

Ce n'est qu'avec l'adoption du décret 2-11-112 du 23 juin 2011 que les IGM furent dotées d'une assise juridique très prometteuse ; elles ont été formellement chargées de « l'inspection, le contrôle, l'audit et l'évaluation des services centraux et déconcentrés des Ministères ». Elles sont également chargées de la coordination, des liens et du suivi avec le Médiateur et de la coopération avec la Cour des Comptes, l'IGF et l'ICPC (l'Instance Centrale de Prévention de la Corruption). Le décret a pourvu les IGM, en tant que structures administratives, en personnel responsable de divisions et de services.

Pour M. Faik, le texte de 2011 est un cadre général, il revient aux ministères de l'adapter aux spécificités de leur secteur. Faik a rappelé, à cet égard, que les IGM ne se ressemblent pas : l'IG du ministère des Affaires étrangères a des spécificités propres, au ministère de l'Education Nationale, deux catégories d'inspection coexistent : l'une

d'ordre administratif, l'autre à caractère pédagogique.

Dans le modèle de gouvernance marocain, force est de constater que l'Inspecteur Général de Ministère est conçu comme un assistant du Ministre, son bras droit qui l'aide à asseoir le contrôle sur son département.

Selon le conférencier, contrairement à de nombreux pays étrangers, notamment européens, le Maroc n'a pas développé le contrôle interministériel à l'image des comités interministériels d'inspection en France. Cette absence est peut-être à l'origine du manque d'esprit de corps chez les fonctionnaires appartenant aux diverses inspections ministérielles.

3ème temps : Redevabilité - Hésitation

Ce temps correspond à la mise en œuvre du décret de 2011. Ce texte a le mérite d'attirer de nouveaux jeunes inspecteurs généraux dont la plupart a, paradoxalement, appris le métier sur le tas ; la maîtrise des ficelles nécessite encore plus de temps.

Par ailleurs, de par l'obligation de redevabilité, les inspecteurs généraux des Ministères devraient contribuer à l'amélioration de la performance de leurs départements ministériels et accroître leur attachement à la transparence. Toutefois, le rapprochement avec les autres instances d'inspections (cour des comptes, IGF, ICPC) reste relativement limité ; ce qui pourrait expliquer partiellement les avancées timides constatées dans les pratiques professionnelles d'audit même, en dépit de l'organisation de quelques cycles de perfectionnement, notamment à l'ENSA et les tentatives de certification.

4ème temps : l'affirmation, une nécessité

M. FAIK a porté un regard plutôt positif sur ce que sont devenues aujourd'hui les IGMs surtout en ce qui concerne les nouvelles démarches managériales et les pratiques professionnelles. Ce résultat est le couronnement d'un processus de formation et de certification mais aussi, d'esprit d'autonomie et de volonté d'affronter de nouveaux défis. Le modèle marocain dispose de tous les atouts pour réussir et se hisser au niveau des modèles canadien, américain ou bien même français.

Débat

Le dernier temps de l'atelier a été consacré aux questions-débats qui ont porté sur les aspects suivants :

- Plusieurs départements ministériels n'ont pas actualisé leurs organigrammes, en ce qui concerne les attributions de leurs IGM, à la lumière de la circulaire du chef de Gouvernement du 25 août 2011 ;

- Le mot 'inspection' renvoie, surtout en langue arabe, 'Attaftiche' à des émotions de crainte, de peur et de tension. Les inspecteurs généraux des Ministères devraient en tenir compte dans leur action, afin de donner aux interventions de ces unités une dimension beaucoup plus déontologique et humaine. L'exemple du Canada est très révélateur puisque le mot 'inspection' a été carrément banni du vocabulaire administratif de ce pays ;

- Le modèle français d'inspection menée dans le cadre d'un comité interministériel peut inspirer une organisation

des IGM au Maroc sous l'autorité du Chef du Gouvernement ;

- Dans la situation actuelle, les inspecteurs généraux, dans le cadre du 'plan pluriannuel de l'inspection et de l'audit interne', qu'ils ont l'obligation d'établir chaque année, procèdent à des auto-saisines dans le cadre de l'audit interne, selon la cartographie des risques. Mais, l'auto saisine ne les dispense pas de solliciter expressément l'accord du Ministre pour mener leur démarche d'inspection ;

- Selon le conférencier, il y a une forte revendication de revoir et d'enrichir l'assise juridique actuelle des IGM, pour l'inscrire dans une vision globale, portant sur le contrôle de l'administration, avec un volet contrôle interne.

**Partie II. Approches
critiques du rôle et des
démarches
d'investigation des IGM**



Jilali AMAZID
Ancien magistrat à la
Cour des comptes

Les missions conjointes des IGM et de l'IGF en matière d'audit

Le mode d'intervention par missions conjointes n'a aucun droit de cité dans les textes juridiques portant statuts des Inspections générales des ministères (IGM) et de l'Inspection générale des finances (IGF)¹. Ce creux juridique se trouve désormais mis à découvert par les exigences de déploiement de la réforme des finances de l'Etat, qui vise tout particulièrement la montée en performance de la gestion des ressources budgétaires et le renforcement du contrôle du Parlement sur les finances publiques².

Et par là même, cette réforme est également de nature à produire dans le métier de ces corps d'inspections un changement très remarquable, en le situant davantage sur le terrain d'audit et d'évaluation de l'action publique que sur celui du contrôle de la régularité. Il doit en résulter le basculement de ce métier vers des missions transverses visant l'accompagnement des processus de mise en place des instruments novateurs de la réforme et l'implémentation de la reddition des comptes dans le cycle du débat budgétaire.

Or, un tel basculement ne saurait avoir lieu si chaque corps d'inspection continue à opérer en « cavalier seul » dans le périmètre de compétence prévu par son statut. Et c'est pourquoi le caractère hermétique des statuts régissant ces corps d'inspection va être pondéré sous l'effet même de la réforme des finances de

l'Etat, qui a introduit une logique de conjonction professionnelle en ce domaine.

A ce titre, l'expérience des missions conjointes des IGM et de l'IGF dans le domaine de l'audit de la capacité de gestion mérite d'être méditée (I). Laquelle expérience doit éclairer aujourd'hui les perspectives des nouvelles missions conjointes dans le domaine de l'audit de performance (II).

I – L'expérience des missions conjointes d'audit de la capacité de gestion

L'audit de la capacité de gestion des services ordonnateurs des départements ministériels est introduit par le décret du 4 novembre 2008 relatif au contrôle des dépenses de l'Etat. Il constitue une condition préalable à l'accès de ces services ordonnateurs au bénéfice du contrôle modulé, qui consiste à appliquer en leur faveur un régime spécial de contrôle allégé sur les actes de gestion budgétaire.

Ainsi, aux termes de l'article 27 de ce décret, la capacité de gestion est « évaluée dans le cadre d'un audit réalisé par l'inspection générale des finances, la Trésorerie générale du Royaume, tout autre organe d'inspection ou de contrôle ou tout organisme de contrôle ou d'audit accrédité à cet effet par arrêté du ministre chargé des finances ». Et à l'instar des statuts des corps d'inspection, cette réglementation relative au contrôle des dépenses de l'Etat ne fait aucune mention à la nécessité, ou du moins à la possibilité, d'intervenir conjointement pour réaliser les missions d'audit.

Cependant, une pratique des missions conjointes n'a pas tardé à prendre ses allures sous l'effet d'un besoin fonctionnel vivement ressenti en ce domaine. En effet, les premières missions d'audit portant sur l'identification des moyens de renforcement de la capacité de gestion des ordonnateurs des départements

¹ - Dahir n° 159.269 du 14 avril 1960 relatif à l'Inspection générale des finances, et décret n°2.11.112 du 23 juin 2011 relatif aux Inspections générales des ministères.

² - Pour mémoire, la réforme actuelle des finances de l'Etat trouve ses origines dans la stratégie de coopération, arrêtée en mai 2001, entre le Royaume du Maroc et la Banque

mondiale. Les supports financiers et conceptuels de cette réforme ont été définis dans les termes de référence du Prêt d'appui à la réforme de l'administration publique (PARAP). Une gamme étoffée d'instruments novateurs a été progressivement mise en place, à droit constant, avant que le processus soit couronné, en juin 2015, par la nouvelle loi organique n° 13-130 relative à la loi de finances.

ministériels pilotes ont été organisées sur la base d'une composition mixte des inspecteurs de l'IGF et des inspecteurs des IGM relevant des départements ministériels audités. Il s'agit de la nécessité de tirer meilleur parti de deux visions : celle de l'auditeur spécialiste appartenant aux services ordonnateurs audités et celle de l'auditeur observateur de l'extérieur.

En parallèle, des cycles de formation ont été conçus dans la perspective de consolider les bases de ce brassage³, au travers de la maîtrise collective de « la boîte à outils » nécessaire au métier de l'auditeur, notamment cet outil précieux qu'est le référentiel d'audit⁴. Ceci renseigne sur toute une dynamique engagée dans le but de créer au profit des inspecteurs de l'IGF et des IGM un espace d'entendement cognitif et professionnel et, par là même, de leur permettre d'assumer cette identité à double emblème de l'inspecteur/auditeur.

Mais, sous l'empressement du rythme de mise en place des instruments de la réforme, un glissement a eu lieu de l'audit de la capacité de gestion des services ordonnateurs vers une pratique d'audit ayant pour principal objectif le renforcement de cette capacité de gestion⁵. Ceci transparaît manifestement dans l'assistance substantielle fournie dans le cadre de cet audit en matière de définition des objectifs de la gestion budgétaire et les indicateurs de performance y afférents.

Et c'est pourquoi cette expérience des missions conjointes n'a pas été totalement épargnée contre les appréhensions nourries par le risque d'incompatibilité fonctionnelle qui plane sur les modalités et les finalités de

l'intervention de l'inspecteur/auditeur. Ces appréhensions tiennent principalement à deux questions pendantes : Dans quelle mesure l'inspecteur peut-il intervenir en sa qualité d'auditeur dans le processus de renforcement de la capacité de gestion des services ordonnateurs sans endosser une part d'imputabilité gestionnaire et sans devenir, par la suite, la caution des dysfonctionnements subséquents ? N'est-ce pas là un engagement préjudiciable à son intervention éventuelle en sa qualité de contrôleur ?

Raisonnablement, aucun observateur ne saurait aborder ces questions sans les resituer en tant que contraintes résiduelles inhérentes à un contexte où « la dichotomie entre audit et inspection, dans un pays proche de l'organisation administrative française, constitue un enjeu important pour le déploiement de fonctions clairement différenciées mais s'appuyant sur des structures existantes⁶ ».

En tout cas, lors d'un premier acte d'évaluation de cette expérience des missions conjointes d'audit, il a été question de la nécessité de « renforcer le cadre institutionnel de partenariat entre l'IGF et les IGM soit par des protocoles bilatéraux soit dans un cadre élargi afin d'ancrer la coopération entre les différents auditeurs »⁷. Il a été également question de « l'opportunité d'entamer une réflexion sur un statut spécifique des membres des IGM, à l'instar de celui dont dispose ceux qui appartiennent à l'IGF »⁸.

Mais cela ne doit pas faire perdre de vue le rôle actif qui a été accompli par la Trésorerie générale du Royaume (TGR) en matière d'audit

³- Il s'agit du Plan directeur de formation 2004/2006 (ministère chargé des finances), dédié au renforcement des capacités d'audit des membres de l'IGF et des IGM, et du Manuel d'audit Interne pour les Inspections générales des Ministères (USAID/2007).

⁴ - Arrêté du ministre chargé des finances n° 2292- 08 du 19 décembre 2008 fixant le référentiel d'audit de la capacité de gestion des services ordonnateurs.

⁵ - S'agissant d'une réforme définie dans le cadre du PARAP, la réalisation de ses chantiers s'accomplit selon les conditionnalités de ce prêt concessionnel qui consistent à faire de la mise en place d'un nouvel instrument ou d'un ensemble d'instruments de gestion budgétaire un élément déclencheur du versement des échéances convenues.

⁶- David Brusselle :« Les innovation des modes de contrôle des finances publiques : l'exemple du Maroc »- in Revue (française) du Trésor n° 12/décembre 2008 p 1099.

⁷- Aide-Mémoire de la mission conjointe de supervision du PARAP III- Commission européenne-Banque mondiale-Banque africaine de développement- Rabat - mars 2009 p 4.

⁸- *ibidem* p 4- D'ailleurs, c'est cette recommandation qui semble activer l'adoption du décret du 23 juin 2011 relatif aux inspections générales des ministères, dont les dispositions relatives au régime indemnitaire ne sont pas sans rappeler celles du décret du 16 juin 1994 portant statut particulier du corps de l'inspection générale des finances.

de capacité de gestion des services déconcentrés. Un rôle qui a fait naître la nécessité de réaliser une séquence de consolidation avec les missions conjointes de l'IGF et les IGM intéressant les administrations centrales. Faute de quoi il s'est avéré quasiment impossible d'apprécier le rapport de la capacité de gestion aux liens existant entre les structures centrales et locales au sein des départements à réseau, notamment en termes de conditions de mise en œuvre de la déconcentration budgétaire et de la contractualisation des rapports inter-structures.

Il y a également lieu de songer au positionnement réservé en ce domaine à la structure chargée d'audit et de contrôle de gestion, qui doit être obligatoirement créée au sein de chaque département ministériel⁹. Ce positionnement est d'autant plus nécessaire aujourd'hui qu'une nouvelle génération de missions d'audit de plus grande envergure se trouve déjà en phase montante.

II- Les perspectives des missions conjointes d'audit de performance

L'audit de performance constitue l'objet d'une nouvelle restitution de la gestion budgétaire prévue par l'article 66 de la loi organique n° 13-130 relative à la loi de finances (LOLF). Il s'agit du rapport annuel de performance (RAP) qui devra accompagner, pour une première mise en application, le projet de loi de règlement du budget de l'Etat au titre de l'année 2020¹⁰. Et il va sans dire que cet audit sera confié en premier ordre aux cadres du ministère chargé des finances, puisque l'élaboration du projet de règlement de la loi de finances et les documents devant l'accompagner incombent légalement à ce ministère.

En effet, les rédacteurs de la Note de présentation du projet de la LOLF n'ont pas manqué de préciser que « dans le but d'activer la reddition des comptes et d'évaluer les réalisations en termes d'objectifs de performance, des audits de performance seront

réalisés par l'IGF qui sera amenée à présenter le rapport de son audit au Parlement » (page 3).

Certes, il est fort saisissant qu'aucune mention ne soit faite au niveau de cette Note de présentation à la mise à contribution des IGM dans les missions d'audit de performance. Mais, à en juger par l'expérience des audits de capacité de gestion, la conjonction des expertises de l'IGF et des IGM s'impose impérativement dans la pratique en tant que mode d'intervention approprié à la conduite des missions ayant pour objet le déploiement des instruments de la réforme des finances de l'Etat.

En fait, cet impératif ne saurait s'expliquer uniquement par le motif tenant aux effectifs nécessaires à la réalisation des missions d'audit de performance, quand bien même elles doivent être accomplies de manière systématique selon les exigences du calendrier budgétaire. D'autant qu'une solution au problème d'insuffisance des effectifs demeure envisageable sur la base des dispositions de l'article premier du dahir du 14 avril 1960 relatif à l'IGF, en vertu desquelles « des fonctionnaires peuvent être détachés auprès du corps de l'inspection des finances. Pendant la durée de leur détachement, ils ont les mêmes attributions et les mêmes pouvoirs que les inspecteurs des finances ».

Les motifs du besoin de partenariat en ce domaine sont donc beaucoup plus profonds, puisque les missions d'audit de performance ont pour objet principal l'analyse des écarts éventuels entre les réalisations physico-financiers et les prévisions consignées dans les projets annuels de performance (PAP) établis par les services ordonnateurs des départements ministériels. L'enjeu étant de taille tant il s'agit d'une mise en balance de la programmation budgétaire soutenant l'élaboration du projet de loi de finances de l'année, d'une part, et les résultats obtenus faisant l'objet de la reddition des comptes au titre de la loi de règlement, d'autre part. Face à cet enjeu, le partenariat des corps d'inspections des différents départements

⁹ - Article 6 du décret n° 2- 05- 1369 du 2 décembre 2005 fixant les règles d'organisation des départements ministériel et de la déconcentration administrative. (D'autant que les dispositions de cet article ne sont pas contraires au décret n°

2-17-618 du 26 décembre 2018 portant Charte nationale de la déconcentration administrative).

¹⁰- Article 69 de la loi organique n° 13- 130 relative à la loi de finances.

ministériels constitue une garantie précieuse contre le risque de distorsions au niveau des démarches présidant à la réalisation des nouvelles restitutions introduites par la LOLF¹¹.

D'ailleurs, ce risque de distorsions s'avère d'autant plus menaçant que la LOLF prévoit des articulations fonctionnelles nécessitant une intervention échelonnée en matière d'audit. Il en va ainsi pour cette articulation fonctionnelle qui s'explique par le fait que le rapport d'audit de performance doit constituer « la synthèse et la consolidation des rapports de performance établis par les départements ministériels et institutions »¹².

Il en va encore de même pour cette autre articulation fonctionnelle engendrée par la mise en œuvre des modalités d'exécution des dépenses à réaliser dans le cadre du programme, en tant que nouvelle unité de spécialisation des crédits. Une mise en œuvre qui doit être couronnée par une évaluation visant « à s'assurer des conditions d'efficacité, d'efficience et de qualité liées aux réalisations »¹³. Bien entendu, c'est l'évaluation des programmes qui doit constituer par la suite toute la trame de l'audit de performance.

On voit par là qu'il y a des raisons à ce que la reddition des comptes motivant ces articulations fonctionnelles soit perçue comme étant un processus d'agrégation, qui consiste en une remontée de reporting au titre d'audit et d'évaluation, à partir de tous les échelons de la gestion budgétaire, vers un lieu de consolidation permettant ainsi aux pouvoirs publics (et notamment au Parlement) d'apprécier en toute connaissance de cause le rapport du budget de l'Etat à son environnement socio-économique.

Enfin, pour conclure, une évolution normale des choses serait ainsi envisageable dans le sens d'un choix raisonnable, qui s'appuie sur l'agrégation des actions d'audit prévues par la

réforme des finances de l'Etat pour engager un autre processus d'agrégation au niveau du design institutionnel des corps d'inspection. L'affinement des démarches de la fonction d'audit et le dépassement des « réactions insulaires » sont à ce prix.

¹¹- A ce titre, il y a lieu de signaler que l'expérience des projets annuels de performance, lancée depuis 2014, a donné lieu à l'apparition des divergences quant aux normes de forme et de fond devant présider à leur élaboration par les différents services ordonnateurs. Le dépassement de ces divergences a fait l'objet d'une Circulaire du Chef du Gouvernement (en langue arabe) :

- منشور رئيس الحكومة رقم 2019 / 17 بتاريخ 2 أكتوبر 2019 حول مشاريع نجاعة الأداء المقدمة للجان القطاعية بالبرلمان.

¹²- Article 66 de la loi organique n° 13- 130 relative à la loi de finances.

¹³- Article 39 de la loi organique n° 13- 130 relative à la loi de finances.



Khalid BENOSMANE
économiste expert
en gestion publique

Les inspections générales des ministères (IGM) face au défi de moralisation de l'administration publique

Les inspections générales des ministères (IGM) représentent sans aucun doute un important mécanisme d'auto contrôle et d'audit interne de l'administration publique. Ces services sont non seulement chargés de procéder à des inspections au sens fonctionnel du terme, mais aussi, selon les ministères, exercent des missions de conseils, audits, études, évaluations, au sein de leur(s) ministère(s) de rattachement.

Les missions de l'inspection Générale sont encadrées par le Décret n° 2-11-112 du 23 juin 2011 relatif aux inspections générales des ministères (IGM). Ce texte constitue la charte des missions de l'Inspection Générale et qui peuvent être résumées et regroupées en trois axes :

1. Contrôle et Inspection

- S'assurer de la bonne application des textes législatifs et réglementaires et de la bonne gestion des deniers publics ;
- Instruire les requêtes et les réclamations adressées au ministère ;
- Consolider l'éthique notamment à travers l'identification des conflits d'intérêt et en tenir le Ministre informé ;
- Suivi des recommandations des rapports de la Cour des comptes, de l'IGF et de l'ICPC.

2. Audit et Evaluation

- Entreprendre des missions d'audit et présenter des recommandations de

nature à améliorer le rendement et l'efficacité ;

- Audit des sommiers de consistance et des registres du matériel et des magasins ;
 - Evaluation des activités des services du Ministère par rapport aux objectifs et aux coûts qui en résultent ;
 - Donner des avis et des conseils à chaque sollicitation.
- ### 3. Relations avec le Médiateur
- Interface du Médiateur conformément à l'article 25 du dahir du 17 mars 2011 relatif au Médiateur;
 - Assurer le suivi des plaintes et requêtes transmises par le Médiateur;

Procéder au suivi des décisions prises au niveau du Ministère relativement aux observations du Médiateur.

Cependant, certains ministères ont aussi développé des missions d'étude et consultation à travers la formulation, sur instruction du ministre ou sur son initiative, des avis et propositions concernant toutes affaires relevant des attributions du Ministère.

Les inspections générales des ministères font face aujourd'hui à de grands défis pour la mise en œuvre de l'ensemble des programmes de réforme de l'action administrative. Le Discours Royal du 29 juillet 2017 prononcé à l'occasion du 18ème anniversaire de la Fête du Trône, a incité le gouvernement à revoir le décret relatif aux IGM à même de permettre à ces inspecteurs d'assumer pleinement leur rôle, notamment en ce qui concerne la mise en œuvre des dispositions de la Constitution consistant à lier la responsabilité et la reddition des comptes.

Toutefois, nous remarquons que l'activation des IGM tarde à voir le jour, en dépit des orientations Royales et des déclarations des responsables de l'exécutif. Or l'activation du rôle de ces instances aura des résultats positifs sur la diffusion d'une nouvelle culture de responsabilisation, basée sur la transparence, la bonne gouvernance et le dévouement des

services à l'intérêt général afin que la responsabilité, la discipline et le sérieux soient généralisés à tous les niveaux de l'administration.

L'activation des IGM appelle à :

- Requalifier les responsables et cadres des services des IGM qui peuvent constituer le principal levier de l'inspection.
- Renforcer le rôle de ces inspections en vue de conforter la culture de reddition de compte en faisant prévaloir les règles de transparence, de bonne gouvernance et de responsabilité.
- Leur permettre l'auto-saisine en matière de contrôle de l'action administrative et de la gestion financière.
- Réorganiser les IGM pour plus d'harmonie entre leurs composantes.
- Affiner la définition des missions des IGM et clarifier les relations devant exister avec les autres corps de contrôle de l'Etat : Médiateur, Cour des Comptes, IGF et l'instance de la prévention de la corruption.
- Définir dans le cadre d'un manuel d'organisation, le canevas-type d'organigramme qui devra servir de base aux organigrammes de chaque IGM. Dans le cadre de ce même manuel, établir clairement les fiches de fonction et de poste ainsi que les attributions des différents responsables.
- Assurer une harmonisation des méthodes de travail à travers l'élaboration des principales procédures nécessaires à l'exercice des missions des inspections générales et la réalisation d'un référentiel de travail détaillé.
- Pérenniser la formation continue déjà initiée à travers des plans réguliers de formation des cadres et agents des inspections générales.



Jawad SADIQ
Expert in H.R
management

Inspection in UK's civil service

Inspection is an administrative device and a mode of administrative control that has its particularity in the context of the UK 's public administration. Literature is rich of evidence about the outstanding evolution of inspection in UK, however, I would like to limit myself to highlighting some aspects of this evolution relying on the findings of Dr OWEN A. HARTLEY who has examined the issue in his paper "Inspectorates in the British Central Government".

Dr OWEN has provided a clear idea about the evolution of the practice of inspection in UK's civil service along with the different roles that it has played. Yet, what has attracted more my attention in his work, which I would like to focus this article on, is the classification of central government inspectorates on the basis of a scheme that he has carefully developed taking into consideration five clear distinctions.

The first one is between "inspectorates that are expected to 'inspect', and those that are expected to perform what may be termed 'advisory' functions for those being inspected"¹⁴.

The second one has to do with the way the inspections are performed. That is to say, either through the 'substantive' approach according to which the concern is being for the content and the quality of inspection, or the 'formal' approach according to which inspection is considered as being merely a process to be gone

through in due order. A similar difference, Dr OWEN proceeds, "exists between the giving of advice which is meant to be followed, and which contains the threat of sanctions as a last resort, and the giving of advice either where it can be ignored with impunity by those receiving it, or where the advice itself is not authoritative"¹⁵.

The third one concerns the content of the inspection to be performed. That is to say, he explains, such a distinction differentiates between many inspections : " inspections which investigate whether what is being done is being done legally, inspections which see that what is being done is being done efficiently, inspections where there is concern for both 'legality' and 'efficiency', and inspections where the inspector, having considered the representations of interested parties, recommends a course of action- a 'judicial' inspection."¹⁶

The fourth distinction concerns the organisation of the inspectorate. It may be an agent of central government. In this role, the inspectorates "can openly operate without ministerial or departmental restriction they can also issue reports on their activities which may provide the opportunity to vent critical comments not entirely welcomed by the parent body.... thirdly, there are a number of cases where the administrative heads of the organization conduct inspections of subordinates"¹⁷.

The fifth distinction is also of organisational character. It has to do with 'external' inspections that can be divided into two categories according to Dr OWEN. "...the inspection of 'public service' organizations and those in a 'general' category of private organizations"¹⁸.

So, to put it all together, the scheme used by Dr OWEN has, moreover, summarized the patterns of inspection that he has taken into consideration, besides the above mentioned

¹⁴ <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/epdf/10.1111/j.1467-9299.1972.tb00117.x>

¹⁵ Ibid.,

¹⁶ Ibid.,

¹⁷ Ibid.,

¹⁸ Ibid.,

characteristics, in the classification of the British central government inspectorates as follows:

Patterns of Inspection¹⁹

Pattern Type	Substantive		Formal	
	Inspection	Advisory	Inspection	Advisory
1	x			
2		x		
3			x	
4				x
5	x	x		
6			x	x
7		x	x	
8	x			x

The list of inspectorates in British Central Government, and their characteristics, is presented by Dr OWEN in the hereafter simplified way.

Numbers of British Central Government Inspectorates, with Characteristics²⁰

Total number of Inspectorates	70	
Minus excluded	6	
Total number for analysis	64	
Number of inspections having the following characteristics:		
1. Internal	External, public service	14
	External, general	21
		29-64
2. Independent agency		15
		49-64
3. Patterns *	1	28 (27)
	2	3
	3	0 (1)
	4	0
	5	18 (8)
	6	5
	7	10 (20)

	8	0-64
4. Legality Efficiency Mixed Judicial		24
		31
		5
		4-64

*Bracketed numbers are those that would apply when the 'tendencies' are treated as final destinations.

In conclusion, I want to highlight two of the major findings that Dr OWEN has drawn from his study. These are:

"(1) The usual inspectorate in British government is a small body, acting on behalf of a department or office, inspecting the affairs of an external organization for its legality or efficiency, with some tendency to go beyond inspection to the provision of advice, and inclined to formality in actual inspectoral activity.

(2) Over half the inspectorates in British government do more than inspect, and over 40 per cent. in number (and about two-thirds of the actual inspectors) are, or are tending towards, purely formal inspectoral activity..."²¹

¹⁹ Ibid.,

²⁰ Ibid.,

²¹ Ibid.,



بوعزة ايت شريفة

رئيس مصلحة تتبع
المناصب العمومية بوزارة
الاقتصاد والمالية وإصلاح
الإدارة العمومية

المفتشيات العامة الوزارية أي فاعلية

أولا: إشكالية الشفافية

لعل شح المعلومة هو أول عائق يعترض سبيل الباحث في دراسة حصيلة أنشطة المفتشيات العامة و تقييم أثرها في تحقيق الأهداف المنشودة من وراء تعميمها على مختلف القطاعات الوزارية 23 ومدى مساهمتها في تجويد التدبير الإداري والمالي والمحاسبي للقطاع المعني ومحاربة مختلف الاختلالات التي قد تشوبه من سوء تدبير ، وكذا في تحسين العلاقة بين الإدارة والمرتفق باتصال وتنسيق مع بعض هيئات الحكامة كمؤسسة الوسيط والهيئة الوطنية للنزاهة والوقاية من الرشوة ومحاربتها، علاوة على المجلس الأعلى للحسابات والمفتشية العامة للمالية. " الهيئة الوطنية للنزاهة والوقاية من الرشوة ومحاربتها"

وإن كانت نتائج وحصيلة هذه الأنشطة تدون في تقارير دورية تعدها مصالح المفتشيات العامة وترفعها إلى رئيس الإدارة، فإنه لا مجال للاطلاع عليها من طرف العموم والباحثين، الأمر الذي يعرقل القيام بأي تقييم موضوعي لعمل هذا الجهاز داخل الإدارة العمومية. وهذا الواقع لا يساير بالطبع انخراط المغرب في دعم الشفافية ومبادئ الحكامة الجيدة داخل الإدارة العمومية، عملا بأحكام دستور 2011 وبمقتضيات قانون الحصول على المعلومة

لا شك أن ممارسة الرقابة الذاتية داخل الإدارة العمومية الحديثة أصبحت نشاطا أساسيا من أنشطة الإدارة المتمثلة أساسا في التخطيط والتنظيم والتوجيه والمراقبة والتقييم. فلا مناص إذن من أن تتوفر الإدارة على نظام وجهاز للتفتيش والمراقبة والتدقيق تمنح له الصلاحيات والإمكانات الضرورية والكفاءات البشرية المتخصصة ذات تكوين وتجربة عالية في مجالات التدبير الإداري والمالي والمحاسبي والتقني، ويضمن لها القانون والإدارة الحماية والاستقلالية اللازمتين للقيام بمهامها بكل حياد ونزاهة وموضوعية.

غير أن القيام بوقفة تقييمية للتجربة المغربية في هذا الباب بعد سنوات عديدة من اعتماد أجهزة التفتيش بالقطاعات الوزارية بما لها من صلاحيات 22 وموارد بشرية ونفقات عمومية يؤدي بنا إلى طرح عدة أسئلة إشكالية تسائل مدى نجاعتها وفعاليتها داخل منظومة التدبير العمومي على المستويين المركزي والترابي. وسأقتصر هنا على إشكاليتي الشفافية والاستقلالية كمؤشرين وشرطين هامين لتقييم جدوى وأداء المفتشيات العامة الوزارية.

²³ يبلغ عدد القطاعات التي تتوفر على مفتشية عامة حوالي 32 قطاعا وزاريا وإدارة عمومية، مع مراعاة خصوصيات المفتشيات العامة التابعة لبعض القطاعات ، كالمفتشية العامة للمالية والمفتشية العامة للإدارة الترابية.

²² مرسوم رقم 2-11-112 صادر في 20 من رجب 1432 (23 يونيو 2011) في شأن المفتشيات العامة للوزارات (ج. ر. عدد 5960 بتاريخ 12 شعبان 1432 - 14 يوليو 2011)؛

مهنيته واستقلالته وحياده وشفافية أنشطته وتقاريره وقراراته. ويبقى إحداث مفتشية عامة موحدة بهذه الخصائص تابعة لرئاسة الحكومة حلا جديرا بالاهتمام والدراسة، لاسيما في ظل التوجه الرامي إلى ترشيد النفقات العمومية وربط منظومة التدبير العمومي وصرف المال العمومي بمؤشرات الأداء.

وبنود الاتفاقيات الدولية ذات الصلة التي صادق عليها المغرب.

ثانيا - إشكالية الحياد والاستقلالية

إن الأداء الرقابي للمفتشيات العامة التابعة للقطاعات الوزارية يصطدم بمحدودية استقلالية مواردها البشرية من منطلق التبعية المطلقة للمفتش العام للوزير بصفته رئيسا للإدارة، فلا يمارس مهامه الرقابية إلا بإذن أو أمر منه مما يضيق من هامش المبادرة لديه. ورغم أن المفتش العام 24 يعتبر رئيسا لفريق العمل الذي يعمل تحت إمرته، فإن أفراد هذا الفريق يظلون بالدرجة الأولى موظفين منتمين لنفس الإدارة التي من المفروض أنهم يمارسون رقابتهم عليها ولا يملكون بدورهم هامشا واسعا للحركة في ممارسة مهام التدقيق والتفتيش والمراقبة في مواجهة زملائهم أو رؤسائهم السابقين أو المحتملين. وبالتالي فإن جهاز التفتيش يعمل في ظل تبعية مزدوجة سياسية وإدارية ضاغطة تؤثر سلبا على منسوب الحياد والاستقلالية والموضوعية التي من المطلوب أن تطبع عمله وتقاريره تجاه مختلف الاختلالات ومظاهر سوء التدبير والفساد التي يمكن أن تسود أنشطة ومهام ومشاريع الإدارة.

وأمام هذا الوضع الضاغط على صلاحيات وإمكانات وفعالية المفتشيات العامة للوزارات، وبالنظر إلى غياب دراسات علمية لتقييم أثرها وأدائها، فإن استمرار الاختلالات والانتقادات الموجهة للإدارة العمومية من عدة جهات لهي في حد ذاتها مؤشر له دلالاته على ضعف دور جهاز التفتيش في الاطلاع بالدور المأمول والمنتظر منه كأداة للرقابة الإدارية الداخلية.

وفي هذه الحالة فإن الرهان معلق على إدخال تغيير جذري على موقع ومكانة هذا الجهاز، وتعزيز ضمانات

المفتشيات العامة كالمفتشية العامة للإدارة الترابية والمفتشية العامة لوزارة الأوقاف والشؤون الإسلامية حيث يتم التعيين بموجب ظهير.

24 منصب مماثل لمنصب مديري الإدارات المركزية بالإدارات العمومية من حيث التعيين والأجرة، باستثناء التعيين في منصب المفتش العام ببعض

وقد أسندت مهمة مراقبة نجاعة الأداء إلى المفتشية العامة لوزارة الاقتصاد والمالية، من هذا المنطلق نتساءل عن نطاق هاته المراقبة؟، وعن المحدودية والإكراهات المرتبطة بها سواء كان ذلك على المستوى القانوني أو العملي؟

أولاً: نطاق مراقبة نجاعة الأداء.

مع اعتماد القانون التنظيمي رقم 130.13 لقانون المالية، عرف تحديث الإدارة العمومية انطلاقة دينامية جديدة تضع متطلبات الشفافية ونجاعة الأداء وربط المسؤولية بالمحاسبة في صلب عمل الدولة، هكذا نجد أن القانون التنظيمي للمالية يعتمد بالأساس على الميزانية المرتكزة على النتائج القائمة على نجاعة الأداء من خلال اعتماد ميزانية البرامج كما هي محددة في المادة 39.

وهاته البرامج تقوم على مؤشرات مرقمة لقياس النتائج المتوخاة منها والتي تخضع للتقييم قصد التحقق من شروط الفعالية والنجاعة والجودة المرتبطة بالإنجازات، وهو ما أدى إلى ظهور وظيفة إدارية جديدة وفاعل جديد يضطلع بتحديد الأهداف والمؤشرات، وهو مسؤول البرنامج الذي يتم تعيينه على مستوى القطاع الوزاري لتولي تتبع تنفيذه²⁵، وفي مقابل المسؤولية عن تحقيق النتائج يستفيد المدربون من مرونة أكبر في تدبير ميزانياتهم وهامش مهم فيما يتعلق بإعادة توزيع الاعتمادات²⁶.

ومن بين ما تضمنه القانون التنظيمي للمالية ما نصت عليه المادة 66 " على أن يتم إرفاق مشروع قانون التصفية المتعلق بقانون المالية بالوثائق التالية:

- التقرير السنوي حول نجاعة الأداء المعد من طرف الوزارة المكلفة بالمالية. يقوم هذا التقرير بتلخيص وتجميع تقارير نجاعة الأداء المعدة من طرف القطاعات الوزارية أو المؤسسات،



أشرف الغروص

دكتور في القانون العام والعلوم السياسية، جامعة محمد الخامس، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية
سلا.

عضو منتدى الباحثين بوزارة الاقتصاد والمالية

مراقبة المفتشية العامة للمالية لنجاعة الأداء

إن الإصلاحات التي عرفها المغرب في العقدتين الأخيرين، سواء على المستوى السياسي والإداري والمالي والمحاسباتي كان لها التأثير المباشر على الإصلاح العميق للمالية العمومية، وهذه الإصلاحات توجت بإصدار دستور 2011، الذي جاء بمجموعة من المستجدات والمبادئ الهامة المؤطرة للمالية العمومية والتي اعتبرت كمدخل حقيقي للتدبير العمومي الحديث. وقد واكب هذا التطور، إصلاح القانون التنظيمي لقانون المالية والذي يهدف إلى تعزيز نجاعة التدبير العمومي، وتقوية شفافية المالية العمومية، وتفعيل منظومة المراقبة والتقييم والتتبع.

وابتداء من فاتح يناير 2016، شرع في تنزيل مقتضيات القانون التنظيمي 130.13 لقانون المالية بطريقة تدريجية تمتد لخمس سنوات وفق جدول زمني حددته المادة 69 من هذا القانون، وعرفت سنة 2020 دخول حيز التنفيذ المقتضيات المتعلقة بإعداد التقارير المرافقة لمشروع قانون التصفية المتعلق بتنفيذ قانون المالية، سيما التقرير السنوي حول نجاعة الأداء المعد من طرف الوزارة المكلفة بالمالية، والذي يقوم بتلخيص وتجميع تقارير نجاعة الأداء المعدة من طرف القطاعات الوزارية أو المؤسسات.

²⁵ - المادة 39 من القانون التنظيمي لقانون المالية.

²⁶ - الميزانية المهيكلة حول البرامج القائمة على نجاعة الأداء: آليات المواكبة والتفعيل، القانون التنظيمي للمالية: رافعة من أجل تحديث التدبير العمومي، مجلة المالية العدد 35، غشت 2019، ص 14.

- تقرير افتتاح نجاعة الأداء...".

وتطبيقا لمقتضيات المادة 32 من المرسوم 12.15.426 المتعلق بإعداد وتنفيذ قوانين المالية كما تم تعديله وتتميمه، فإن القطاعات الوزارية والمؤسسات المعنية مدعوة لإعداد تقارير نجاعة الأداء الخاصة بها برسم قانون مالية السنة وفق النموذج المعد لهذا الغرض، وإرسالها إلى مديرية الميزانية التابعة لوزارة الاقتصاد والمالية، في أجل أقصاه متم شهر يوليو من السنة التي تلي سنة تنفيذ قانون المالية المعني، من أجل إعداد التقرير السنوي حول نجاعة الأداء المرافق لقانون التصفية.

واستنادا للمادة 33 من نفس المرسوم، تقوم المفتشية العامة للمالية بإعداد تقرير افتتاح نجاعة الأداء الذي يرفق بمشروع قانون التصفية المتعلق بتنفيذ قانون المالية وذلك حسب الكيفيات المحددة بقرار للوزير المكلف بالمالية.

وينصب افتتاح نجاعة الأداء أساسا على هيكلة البرامج والأهداف المحددة والمؤشرات المرقمة لقياس النجاعة والنتائج المتوخاة. وكذا قيادة البرامج، ولهذه الغاية يتحقق مفتشو المالية من شروط الفعالية والنجاعة والجودة المرتبطة بالانجازات²⁷.

وهم تحليل هيكلة البرنامج خصوصا النقط التالية:

- مدى انسجام البرنامج مع السياسة العمومية واستراتيجية القطاع الوزاري أو المؤسسة،
- محتواه ونطاقه وهيكلته،
- علاقته مع وظيفة الدعم²⁸،
- ويروم افتتاح المؤشرات المرقمة لقياس النجاعة التحقق على الخصوص من:
- وجاهتها مقارنة مع الأهداف المحددة،
- ملاءمتها لقياس نجاعة الأداء،

- مصداقية المعلومات المتعلقة بها²⁹.

غير أن إسناد هذه الرقابة للمفتشية العامة أبان على مجموعة من النواقص والإشكالات القانونية والعملية.

ثانيا: محدودية مراقبة نجاعة الأداء

إن إسناد مراقبة تقارير نجاعة الأداء إلى المفتشية العامة للمالية أثار ويثير مجموعة من التساؤلات والملاحظات التي تحد من نجاعة هاته المراقبة يمكن بسطها على الشكل التالي:

1. التداخل الحاصل في الاختصاصات والمهام بين المفتشية العامة للمالية والمجلس الأعلى للحسابات، باعتبار أن هذا الأخير يختص بدوره في التدقيق والبت في حسابات الأجهزة العمومية التي يقدمها المحاسبون العموميون، ويختص أيضا بمراقبة تسيير الأجهزة العمومية وتقييم البرامج والمشاريع العمومية، بالإضافة إلى مراقبة استعمال الأموال العمومية. وهذه الاختصاصات تتقاطع إلى حد كبير مع الاختصاصات المخولة للمفتشية العامة للمالية المتعلقة بمراقبة تقارير نجاعة الأداء.

2. إعداد ومراقبة تقارير نجاعة الأداء من طرف المفتشية العامة للمالية في إطار المراقبة اللاحقة يتناقض مع المعايير الدولية العامة لمراقبة المالية العمومية. والتي تحددها وتصدرها المنظمة الدولية للرقابة والمحاسبة والمتمثلة في إعلان ليمّا LIMA ، وإن كان هذا الطرح يمكن دحضه باعتبار أن المراقبة النهائية واللاحقة تتم من طرف المجلس الأعلى للحسابات حيث أن المفتشية العامة للمالية تحيل تقاريرها على هذا الأخير، وكذلك بعدما حسم دستور 2011 في الهيئة العليا لمراقبة المال العام بتنصيبه في الفصل 147 على أن " المجلس الأعلى للحسابات هو

²⁸ - المادة 3 نفس المرجع
²⁹ - المادة 5 نفس المرجع.

²⁷ - المادة 2 من قرار وزير الاقتصاد والمالية رقم 740.18، صادر في 6 ربيع الأول 1440 (14 نوفمبر 2018)، بتحديد كفاءات إعداد تقرير افتتاح نجاعة الأداء، ج.ر عدد 6737، بتاريخ 24 دجنبر 2018.

- يتم الافتتاح السنوي لنجاعة أداء القطاعات الوزارية من طرف المفتشية العامة للمالية بناء على عينة من البرامج ولا تشمل كل البرامج إلا في أجل أقصاه ثلاث سنوات³⁰.

- عدم التنصيص على الجزاءات القانونية المترتبة عن عدم الإجابة على ملاحظات المفتشية العامة حول افتتاح نجاعة الأداء.

بيد أنه رغم كل هذه المآخذ، فإن تدخل المفتشية العامة للمالية في رقابتها على نجاعة الأداء يؤدي لا محالة إلى مزيد من الشفافية والحكامة الإدارية والمالية وربط المسؤولية بالمحاسبة، والمساهمة كذلك في تقييم البرامج والسياسات العمومية إلى جانب باقي المؤسسات الدستورية الأخرى في إطار من الالتقائية والتكامل في وظائفها.

الهيئة العليا لمراقبة المالية العمومية بالمملكة، ويضمن الدستور استقلاله. يمارس المجلس الأعلى للحسابات مهمة تدعيم وحماية مبادئ وقيم الحكامة الجيدة والشفافية والمحاسبة، بالنسبة للدولة والأجهزة العمومية. يتولى المجلس الأعلى للحسابات ممارسة المراقبة العليا على تنفيذ قوانين المالية".

3. عدم استقلالية المفتشية العامة من الناحية الهيكلية والتنظيمية والوظيفية، ذلك أنها تكون تابعة في عملها لوزير المالية، وتخضع مباشرة لنفوذه كما هو محدد في الفصل الأول من ظهير 1.59.569 بشأن التفيتش العام للمالية الصادر في 14 أبريل 1960، كما أن تدخلات المفتش العام تخضع لبرنامج سنوي مصادق عليه من طرف وزير المالية. بالإضافة إلى أن المفتشية العامة للمالية قد يطغى عليها الجانب السياسي في عملها على الجانب التقني والقانوني، باعتبارها هيئة وإن كانت تابعة لجهاز تنفيذي، إلا أن الحسابات السياسية قد تؤثر على عملها وعلى تقاريرها التي ترسلها إلى المجلس الأعلى للحسابات أو إلى المحاكم الجزئية في حال ثبوت اختلالات ذات صبغة جنائية.

4. ضعف الموارد البشرية المخصصة للمفتشية العامة للمالية، إذ يبلغ إجمالي العاملين بالمفتشية العامة للمالية 88 موظفا وموظفة، من بينهم 66 مفتشا للمالية، وهو ما يؤدي إلى عدم تخصيص الوقت والعدد الكافي من هؤلاء الأطر للقيام بمهام التفيتش والتدقيق ومراقبة تقارير نجاعة الأداء بالإضافة إلى الاختصاصات الأخرى الموكولة لهم.

5. كما أن محدودية الرقابة المالية على نجاعة الأداء

تتمثل في أنه:

³⁰ - المادة 9 من قرار لوزير الاقتصاد والمالية رقم 740.18، صادر في 6 ربيع الأول 1440 (14 نوفمبر 2018)، بتحديد كفاءات إعداد تقرير افتتاح نجاعة الأداء، ج.ر عدد 6737، بتاريخ 24 دجنبر 2018.

تنسيق جهود جميع هيئات التفتيش العام سواء تلك المتعلقة بأجهزة الرقابة الخارجية أو الداخلية بشتى أنواعها.

وعليه فإن تعزيز المنظومة الرقابية يتطلب النهوض بمهام وأدوار المفتشيات العامة للوزارات، والارتقاء بها إلى مستوى أفضل، ودعم تدخلات هذه الهيئات التي تعتبر من أهم آليات المراقبة والتتبع بالإدارات العمومية، إذ تناط بها مهام التفتيش والمراقبة وتدقيق وافتحاص المالية العمومية وكذا تقييم تدبير الأداء الإداري لمختلف الإدارات. بيد أن هذه الأجهزة الرقابية للوزارات، توجد اليوم أمام تحديات كبيرة للمساهمة في تنزيل كافة البرامج الإصلاحية الرامية إلى تقويم العمل الإداري والرفع من أدائه وفعالته، وضمان الشفافية والحد من مختلف مظاهر الفساد، كما يطرح وضعية هذه الأجهزة ونظام اشتغالها أكثر من سؤال حول مدى نجاعة تدخلاتها في تفعيل مهام التفتيش والرقابة، وإرساء مبادئ الحكامة، وهو ما يتطلب إعداد تصور تقييمي لوظائف وبنية المفتشيات العامة للوزارات للكشف عن مدى نجاعة أدائها، ورصد مظاهر قصور عملها، والوقوف على الإكراهات التي تعترضها. ولعل أهم الملاحظات الممكن تسجيلها بخصوص عملية تقييم مكانة المفتشيات العامة للوزارات من حيث البنية والوظائف باعتبارها جهازا للرقابة الداخلية، هي:

1. المفتشيات العامة للوزارات

اختصاصات واسعة وتدخلات محدودة.

تعتبر المفتشيات العامة للوزارات أداة أساسية للرقابة الداخلية، حيث يندرج عملها في إطار ممارسة مهمة التدقيق الداخلي التي تسعى من ورائها تقييم عمل مختلف المصالح المركزية واللامركزية للوزارة.³³ غير أن واقع حال هذه

تقدم المرافق العمومية حسابها عن تدبيرها للأموال العمومية طبقا للقوانين الجاري بها العمل، وتخضع في هذا الشأن للمراقبة والتقييم.

- تبعا لذلك، أسندت اختصاصات كبرى لهذه الهيئات باعتبارها مكملة³³

ومتمة لمهام باقي أجهزة الرقابة العليا والتي تمارس عملها في إطار الرقابة الخارجية، فالمفتشيات العامة للوزارات طبقا للمرسوم المنظم لها، تتولى مهام المراقبة والتفتيش والتدقيق وتقييم النتائج، أي أنها ذات طبيعة عمل مزدوجة

زهير الزنان



دكتور في القانون العام والعلوم السياسية، جامعة محمد الخامس - الرباط، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية - أكاد

المفتشيات العامة للوزارات وسؤال النجاعة: قراءة تقييمية في البنية والوظائف

مقدمة

إن بلورة استراتيجية إصلاح الإدارة المغربية يقتضي مراجعة أنماط التدبير الإداري المعتمد نحو الاستثمار الأمثل للإمكانيات المتاحة، مع ضرورة إرساء المبادئ الدستورية للحكامة باعتبارها محور العملية التدييرية، وخيار استراتيجي لضمان نجاعة أداء المرفق العام، بما تقتضيه متطلبات الجودة والشفافية وربط المسؤولية بالمحاسبة والقيم الديمقراطية.³¹ إن تحقيق هذه الرهانات مرتبط أساسا بإصلاح مناهج عمل الإدارة، والذي يتطلب تقويم الاختلالات التي تعترضها، وتفعيل نظام الرقابة والتدقيق وتقييم تدبير مؤسسات الدولة³²، ولقد خص النظام الإداري المغربي أولوية بالغة للدور الرقابي على أعمال وأموال الإدارات والمؤسسات والهيئات العمومية والجماعات الترابية، قصد تحسين المردودية والرفع من نجاعة الأداء، وعقلنة تدبير الأموال العمومية، ودعم الأخلاقيات داخل الإدارة المغربية. لقد حذا هذا الأمر بالدولة إلى تقوية أدوار مؤسسات الرقابة وتكريس استقلالها وتفعيل توصياتها، والعمل على تخليق الحياة العامة ونشر قيم النزاهة والشفافية وربط المسؤولية بالمحاسبة، وكذا

- الفصل 154 من الدستور المغربي، والذي ينص على: " يتم تنظيم المرافق العمومية على أساس المساواة بين المواطنين والمواطنات في الولوج إليها، والإنصاف في تغطية التراب الوطني والاستمرارية في أداء الخدمات. تخضع المرافق العمومية لمعايير الجودة والشفافية والمحاسبة والمسؤولية، وتخضع في تسييرها للمبادئ والقيم الديمقراطية التي أقرها الدستور. - الفصل 156 من الدستور المغربي: " تتلقى المرافق العمومية ملاحظات³² مرتقفيها، واقتراحاتهم وتظلماتهم، وتؤمن بتبعتها.

على الهيئات المختصة من أجل المتابعة القضائية والتأديبية طبقاً للقانون.

- تعطيل مفعول تقارير المفتشيات العامة في مختلف القطاعات الوزارية نتيجة السلطة التقديرية الكبيرة الممنوحة للوزير الوصي على القطاع دون غيره من أعضاء هيئة التفتيش والمراقبة في إحالة تقارير التفتيش والمراقبة الراصدة لأفعال الفساد على الجهات القضائية المختصة للنظر فيها وتحريك مسطرة المتابعة بشأنها عند الاقتضاء.³⁴

- إكراه طابع السرية: عدم الإقدام على نشر تقارير أجهزة الرقابة الإدارية، لاسيما تلك الراصدة لاختلالات الفساد والرشوة، في حين أن مبدأ الحكامة يتأسس على فكرة الشفافية حق الولوج للمعلومة مما يقتضي معه وجوب نشر تقارير المفتشيات بدل إضفاء طابع السرية عليها.

- هذا فضلاً عن هزالة عدد التدخلات الرقابية وأموريات التدقيق والافتحاص التي من المفروض أن تكون بصفة دورية. وأنه قلما يتم وضع مخطط متابعة التوصيات والتقييم اللاحق لعمل هذه الهيئات.

2. الإكراهات المرتبطة بالمقاربات ومناهج

العمل: بين تحدي التنزيل وسؤال النجاعة.

إن من بين الملاحظات المسجلة بخصوص تدخلات المفتشيات العامة في تفعيل مخططاتها الرقابية وعمليات التفتيش والتدقيق بالنجاعة المطلوبة تتعلق بمناهج عملها والمقاربات التدبيرية التي تتبناها، ولعل أهمها هي :

الأجهزة وبالرغم من الدور المنوط بها والاختصاصات الموكولة إليها، يكشف عن عدة مفارقات، ويطرح أكثر من علامة استفهام حول مدى نجاعة أداء هذه الهياكل، فيلاحظ أنها لا زالت بعيدة عن تحقيق الأهداف المتوخاة من هذه المفتشيات والتي على أساسها تم إنشاؤها، وهي تنزيل مبادئ الحكامة الجيدة، وضمان الشفافية وربط المسؤولية بالمحاسبة وتقييم الأداء الإداري، ومحاربة مختلف أشكال الفساد والاختلالات الممكن رصدها داخل الإدارة.

فلمفتشيات العامة للوزارات تتصف بمحدودية تأثيرها الفعلي وضعف نجاعة أدائها، مما يجعلها ذات اختصاصات واسعة لكن بدون أي جدوى ملموسة، كونها تفتقد للمقومات البنوية والأداء الوظيفي، الأمر الذي يحيل على أن تدخلات هذه المفتشيات في أداء مهامها غالباً ما يكون ذات طبيعة استشارية، في حين أن الوضع يتعلق باختصاصات رقابية جوهرها الأساسي هو تطوير العمل الإداري وتحديث التدبير العمومي، وضبط جميع مظاهر الفساد الإداري والمالي، غير أن السؤال الذي يطرح نفسه والحالة هذه، هو إلى أي حد تقوم المفتشيات العامة للوزارات بأدوارها أمام تواجد مجموعة من الأجهزة الرقابية التي تمارس مهام التدقيق والافتحاص؟. كما يمكن تسجيل العديد من الملاحظات بشأن تدخلات المفتشيات أهمها:

- محدودية نجاعة عمليات التفتيش والمراقبة التي لا تتأسس عليها المتابعات الجنائية، ولا تستدعي غالباً سوى الاكتفاء باتخاذ إجراءات تأديبية، بدل إحالة الملفات على الجهات القضائية المختصة لاتخاذ التدابير والإجراءات اللازمة، مما ينعكس سلباً على روح عمل وهدف تدخلات هذه المفتشيات الذي تقتضي إحالة كل التجاوزات التي رصدها

- زهير السهلي، النظام الرقابي المغربي ومحدودية نجاعته في مكافحة الفساد، مقال منشور بالجريدة الإلكترونية " أيقونة بريس" على الرابط التالي:

<https://iconepress.com/>

على المستوى الداخلي، إذ تجمع بين التدقيق والافتحاص المالي، وكذا مراقبة الأداء الإداري وضبط مختلف الانحرافات الماسة بأخلاقيات الإدارة.

المادة الثانية من المرسوم رقم 112-11-2 صادر في 20 من رجب 1432 (23 يونيو 2011) في شأن المفتشيات العامة للوزارات (ج. ر. عدد 5960 بتاريخ 12 شعبان 1432 موافق ل 14 يوليو 2011).

المركزية واللامركزية في إطار عملية تقييم أنشطة هذه الأخيرة مقارنة مع الأهداف والتكاليف الناتجة.

3. التباين والتمايز التنظيمي للمفتشيات

إن ما يميز المفتشيات العامة للوزارات تنظيميا، هو تعدد الأنظمة التي تحكم سير واختصاصات هذه الهياكل الرقابية بالرغم من تشاركها في أدوار وأهداف محددة، وفي جوهر التدخلات. على اعتبار أن المرسوم المنظم للمفتشيات العامة للوزارات لا تسري مقتضياته على باقي هيئات التفتيش العام الخاضعة لأنظمة أساسية خاصة والتابعة لوزارات أخرى،³⁶ ويتعلق الأمر لاسيما بالمفتشية العامة للمالية،³⁷ والمفتشية العامة للإدارة التربوية،³⁸ والمفتشية العامة لوزارة الأوقاف والشؤون الإسلامية.³⁹ فوجود أنظمة أساسية خاصة تنظم عمل المفتشيات لبعض الوزارات يستشف منه وجود تباين على مستوى تنظيم وتدخلات كل من المفتشيات العامة للوزارات، مما يمكن القول معه أن تدخلاتها تبقى جد محدودة أمام نظيرتها الأخرى الخاضعة لأنظمة خاصة. وهو الأمر الذي يتطلب توحيد الهياكل التنظيمية لجميع المفتشيات العامة.

- ضعف المكانة المؤسسية للمفتشيات العامة للوزارات مقارنة مع الهيئات الرقابية الأخرى، (المجلس الأعلى للحسابات، المفتشية العامة للمالية، المفتشية العامة للإدارة التربوية)

- عدم وجود هيكلية تنظيمية تعكس عمليات التفتيش لبعض المفتشيات العامة للوزارات.

- عدم توفر جميع المفتشيات العامة للوزارات على دلائل مرجعية خاصة أو موحدة للافتحاص والتدقيق الداخلي، مثل: دليل الافتحاص التنظيمي للمؤسسات، دليل افتحاص الصفقات العمومية،³⁵ في حين يغيب العمل بهذه المناهج في جل المفتشيات العامة للوزارات، وهو الأمر الذي من شأنه أن يُضعف من دور هذه الهياكل، مما يفرض ضرورة إعداد ميثاق داخلي للتفتيش والتدقيق، وكذا دليل مرجعي موحد لعمل المفتشيات العامة للوزارات لاسيما على مستوى المناهج والآليات، مع مراعاة خصوصيات كل قطاع.

- إن المفتشيات العامة تزاوُل مهامها وفق مقارنة يمكن وصفها بالتقليدية، لكون طبيعة تدخلاتها مرتكزة على إعداد تقارير في إطار برنامج سنوي يقرره الوزير المعني، أو في إطار مأموريات طارئة بأمر من الوزير إذا اقتضى الحال ذلك. في حين أن من بين أهم مناهج عمل التفتيش والمراقبة هو عنصر المباغثة في هذه العمليات.

- افتقادها لمخطط رقابي واضح، يجعل عملها ذا طبيعة دائمة ومستمرة ويحولها سلطة التدخل التلقائي وفق رؤية مندمجة وبرمجة استراتيجية واضحة. فضلا عن أن الأنشطة التي تقوم بها عمليات التفتيش ليست متجانسة وتختلف من تفتيش إلى آخر.

- إن واقع تدخل المفتشيات العامة يُختزل مهام المراقبة والتدقيق والتفتيش في الجانب المالي، في حين أن من بين أهم مهام هذه المؤسسات هي مراقبة نجاعة أداء المصالح

38 - المرسوم رقم 2.94.100 صادر في 6 محرم 1415 (16 يونيو

1994) في شأن النظام الأساسي الخاص بالمفتشين العاملين للإدارة

التربوية. الجريدة الرسمية عدد 4264 بتاريخ 20/07/1994 الصفحة 1171

مرسوم رقم 2-05-1241 صادر في 5 ربيع الآخر 1427 (3 ماي 2006) - 39

في شأن تحديد وضعية المفتشين العاملين بوزارة الأوقاف والشؤون الإسلامية

ج. ر. عدد 5425 بتاريخ فاتح جمادى الأولى 1427 (29 ماي) وشروط تعيينهم

(2006).

- تقرير حصيلة عمل المفتشية العامة لوزارة الصحة برسم سنة 2019، 35

- المادة الثامنة من المرسوم رقم 2-11-112 صادر في 20 من رجب 1432

(23 يونيو 2011) في شأن المفتشيات العامة للوزارات (ج. ر. عدد 5960

بتاريخ 12 شعبان 1432 الموافق ل 14 يوليو 2011). والتي تنص على ما يلي :

" لا تسري مقتضيات هذا المرسوم على هيئات التفتيش العام الخاضعة

لأنظمة أساسية خاصة والمفتشية العامة لوزارة الأوقاف والشؤون

الإسلامية.

- الظهير الشريف رقم 1.59.269 الصادر في 17 شوال 1379 (14 أبريل

1960) بشأن التفتيش العام للمالية.

4. المفتشيات العامة للوزارات بين إكراه

التبعية ورهان الاستقلالية.

إن من بين ما يثار من ملاحظات حول المفتشيات العامة للوزارات هو مدى استقلالية تدخلاتها والخروج بتوصيات مستقلة عن وزير القطاع المعني. فكيف يمكن أن تمارس هذه الهيئات الرقابية دورها بالنجاعة المطلوبة في ميدان المراقبة والتفتيش والتدقيق الداخلي، ورصد الاختلالات الإدارية، والكشف عن مظاهر الفساد الممكنة (المالية والإدارية) داخل القطاع الوزاري، وهي خاضعة مباشرة لسلطة الوزير المنتم له؟، وهو الذي يقترح تعيين مفتشيها العام طبقا لمقتضيات المرسوم المنظم لها؟⁴⁰ فهل من الممكن كذلك أن تقوم أي مفتشية بافتحاص وتقييم سياسة الوزير الذي تعمل تحت سلطته؟، على اعتبار أن القيام بمهام التفتيش مبني على رؤية الوزير المعني. فلا يتم تحريك أي ملف أو عملية تفتيشية إلا بأمر من الوزير. ناهيك عن عدم إمكانية قيام المفتشيات العامة للوزارات بمأموريات تفتيش مفاجئة وطارئة دون أمر من الوزير المسؤول، وإنما وفق برنامج سنوي يقره ويصادق عليه،⁴¹ الأمر الذي يحد من استقلالية هذه الوحدات ونجاعتها في مواجهة مظاهر السلوكات المنحرفة داخل الإدارة، والتصدي لمختلف أشكال الفساد. فعدم استقلالية المفتشيات العامة وتبعيةها المباشرة للوزير الوصي وخضوعها لسلطته، تعد من المؤاخذات التي تطال هذه الهيئات الرقابية، ولهذا السبب يبدو دور المفتشيات في جل الوزارات (هامشيا) وغير ذي أثر، أو يمكن وصفه بالدور الاستشاري فقط.

إن المدخل الرئيسي لتفعيل دور المفتشيات العامة في محاربة الفساد وتمكينها من ممارسة اختصاصاتها يتمثل في منحها الاستقلالية، بإحاق المفتشيات العامة للوزارات برئاسة الحكومة، حيث تعمل تحت مسؤولية رئيس الحكومة فقط، أو إحداث مفتشية عامة لجميع الوزارات. فمسألة استقلالية المفتشيات العامة أمر تم الانتباه إليه ونتج عنه إحداث لجنة تتبع على مستوى رئاسة الحكومة كإجراء بديل لدعم عمل هذه الهيئات التفتيشية.⁴²

5. غياب البعد اللامركز عن المفتشيات

العامة للوزارات.

إن من بين الإشكاليات المثارة فيما يخص بنية واختصاصات المفتشيات العامة للوزارات، هو مركزية مهام المراقبة والتفتيش التي تقوم بها هذه الهيئات، إذ يغيب البعد اللامركز عن هذه البنيات. فتعزيز ورش اللامركز الإداري يقتضي إحداث هيئات تفتيش على المستوى الترابي تابعة لسلطة المفتشية العامة على المستوى المركزي باعتبارها امتدادا لعملها ولدورها الرقابي، كما أن المرسوم المنظم لعمل المفتشيات العامة للوزارات لم يحدد من جهة، العلاقات الهرمية والتسلسلية بين المفتشيات وباقي الإدارات المركزية والمصالح اللامركزية، ومن جهة أخرى لم ينص كذلك على تمثيلات جهوية أو إقليمية تقوم بمهام التفتيش والمراقبة على غرار باقي الهيئات الرقابية الأخرى (مثل المجالس الجهوية للحسابات) وهو ما يستدعي إحداث مفتشيات على المستوى الجهوي.⁴³

⁴² - منشور رئيس الحكومة رقم 9/2018 بتاريخ 07 ماي 2018 في شأن إحداث على مستوى مصالح رئاسة الحكومة وحدة لتتبع التقارير التي تنجزها المفتشيات العامة للوزارات .

⁴³ - محمد بنيحي: "الوضعية الحالية للمفتشيات العامة للوزارات" المجلة الإدارية المحلية والتنمية الدار البيضاء، عدد 28 - يوليو/سنتبر 1999 ص: 25.

⁴⁰ - المادة الثانية من القانون التنظيمي رقم 02.12 المتعلق بالتعيين في المناصب العليا طبقا لأحكام الفصلين 42 و 92 من الدستور، التي جعلت من المناصب العليا بالإدارات العمومية، التي من ضمنها المفتش العام للمالية والمفتش العام للإدارة الترابية والمفتشون العامون للوزارات التي تكون موضوع مداولة في مجلسي الحكومة والتي يعين فيها بموجب مرسوم - المادة الثالثة من المرسوم رقم 2.11.112 الصادر في 23 يونيو 2011 في شأن المفتشيات العامة للوزارات.

6. ضعف الموارد البشرية المعنية بمهام

التفتيش.

تعاني المفتشيات العامة للوزارات من ضعف الإمكانيات البشرية (كما ونوعا) المؤهلة للقيام بمهام الافتحاص والمراقبة والتدقيق وتقييم نجاعة الأداء، نظرا لعدم ملاءمة تكوين الموظفين العاملين بالمفتشيات وطبيعة المهام المنوطة بها، فضلا عن عدم وجود نظام لتحفيز الموارد البشرية العاملة بهذه الهيئات الرقابية، مما يتطلب خضوع الأطر المعنية لتكوين مستمر في مجال التفتيش والمراقبة وتمكينهم من المناهج والأساليب الحديثة للرقابة وتقييم أداء المنظمات الإدارية والسياسات العامة. وهذا بدوره مرتبط بتواجد قيادة إدارية فعالة ملمة بقواعد وأهمية الرقابة والتفتيش كأداة لتجاوز الاختلالات لا كأداة لتصيد الأخطاء، سيما والرقابة الزجرية ليست غاية في ذاتها.

خاتمة

إن التوجه الحالي في مجال التدبير العمومي يقتضي توفير إرادة حقيقية لتفعيل أكثر لآليات المراقبة والتفتيش، وتطوير طرق عمل الهيئات الرقابية، فتأهيل المفتشيات العامة للوزارات سواء على المستوى البنيوي أو الوظيفي، يتطلب إصلاحا قانونيا ومؤسساتيا لهذه الهياكل بغية إرساء قواعد الحكامة الجيدة والنهوض بوظيفة الافتحاص الداخلي وعملية تقييم الأداء ومراقبة الاختلالات، بشكل يؤدي إلى الحماية والمحافظه على المال العام وتحسين كفاءات ومساطر التسيير، وسير المعلومات داخل الإدارة،⁴⁴ وضرورة عصرنه مناهج وأساليب عمل المفتشيات العامة في مجال المراقبة والتدقيق وتمكينها من نظام معلوماتي متطور.

⁴⁴ - M. HAKAT : « l'audit dans le secteur public au Maroc », E.MAD Ed, société Babil Rabat n° 2-3 1994 p : 108 – 109.

Partie III. Etudes de cas

مدى نجاعة آليات التتبع والمراقبة داخل الوزارة. فعدم التناسب بين ما حقق من أهداف الإصلاحات المتوالية مع ما وظف من موارد بشرية ومادية وما صرف من اعتمادات مالية يدفعنا في هذه المقالة إلى البحث في أدوار المفتشية العامة لوزارة التربية الوطنية نظرا لدورها الأساسي في تتبع ومراقبة وافتحاص مختلف البنيات الإدارية والتربوية للسهر على التنفيذ السليم للسياسة التعليمية ورصد الاختلالات واقتراح التدابير الكفيلة بتجاوزها. وعليه سنحاول في البداية التطرق لخصوصيات جهاز التفتيش بوزارة التربية الوطنية ثم بعد ذلك سنبدى بعض الملاحظات بخصوص تنظيمه اللامركز وعلاقته بالجهاز الإداري.

أولاً: خصوصيات بنية التفتيش بوزارة التربية الوطنية

أفرد المرسوم 2.02.382 بشأن اختصاصات وتنظيم وزارة التربية الوطنية 45 أربع مواد لتنظيم المفتشية العامة للتربية والتكوين وتحديد مهامها وكيفية عملها. أما الوثيقة الإطارية لتنظيم التفتيش الصادرة عن وزارة التربية الوطنية في أبريل 2004 وكذا المذكرات الوزارية المنبثقة عنها فقد نصت على اعتماد مبدأ اللامركز في تنظيم آليات عمل هيئة التفتيش بالقطاع.

أ-المفتشية العامة لوزارة التربية الوطنية

بناء على المادة السادسة من المرسوم 2.02.382 المحدد لاختصاصات وتنظيم وزارة التربية الوطنية يضطلع بمهام المفتشية العامة مفتشان أحدهما مكلف بالشؤون التربوية والآخر مكلف بالشؤون الإدارية. مما يجعل هذا القطاع يتفرد بتوفره على مفتشين عامين تناط بكل واحد منهما مهام محددة. هذا التفرد يجد مبرراته في احتلال التربية والتكوين صدارة الأولويات والانشغالات الوطنية



ابراهيم المكاوي

باحث في سلك الدكتوراه تخصص علوم التربية والتكوين بجامعة ليون 2 بفرنسا

متدرب بسلك التكوين الأساسي بالمدرسة الوطنية العليا للإدارة

ملاحظات حول اختصاصات المفتشية العامة لوزارة التربية الوطنية والتنظيم اللامركز لآليات هيئة التفتيش التابعة لها

مع بداية الألفية الثالثة عرف النظام التعليمي المغربي إصلاحات جوهرية واكبت دخول الميثاق الوطني للتربية والتكوين حيز التطبيق. إصلاحات همت الجانب التربوي والتنظيمي والمؤسسي والموارد المعبأة. فعلى المستوى التربوي، تمت إعادة صياغة المناهج والبرامج والمقاربات البيداغوجية مع ما رافقه من تحرير لتأليف الكتب المدرسية وتشجيع للتعليم الخاص. وبخصوص الجانب التنظيمي والمؤسسي، تمت مراجعة النصوص القانونية والتنظيمية المتعلقة بمنظومة التربية والتكوين لإرساء حكامه جيدة قوامها اللامركزية في التدبير والنجاعة في الأداء من أجل إرساء مدرسة الجودة والإنصاف. فتم إحداث الأكاديميات الجهوية للتربية والتكوين كمؤسسات عمومية تتمتع بسطات تقريرية للإشراف على تنزيل أورش الإصلاح التي نظر لها الميثاق كما ألحقت بها النيابات الإقليمية كمصالح خارجية لها. وقد أثمرت هذه الإصلاحات إنجازات هامة مكنت المغرب من تحقيق أهداف كمية مهمة على مستوى توسيع العرض التربوي وتعميم التعليم الإلزامي.

إلا أن تقارير المؤسسات الوطنية للحكامه الجيدة والدراسات الدولية المقارنة أظهرت اختلالات بنيوية ومشاكل مزمنة للنظام التعليمي المغربي همت خصوصاً المردودية والجودة والحكامه والإنصاف. الأمر الذي يدفع للتساؤل عن

- الإشراف على عمليات افتتاح
المصالح الإدارية والمالية والمصالح المكلفة بتدبير الموارد البشرية للوزارة والمصالح الخاضعة لوصايتها؛

- تحليل وقياس وتقييم مدى تحقيق الأهداف المسطرة في عقود البرامج التي تم الالتزام بتنفيذها بين الأكاديميات الجهوية للتربية والتكوين والوزارة".

ويلاحظ أن المهام الموكولة للمفتشية العامة تغطي السياسة الحكومية في مجال التعليم بمختلف أسلاك التعليم المدرسي في الجانب التربوي والإداري والمالي وفي مجال تدبير الموارد البشرية. مما يمكن الوزارة من تتبع وتقييم المخططات والبرامج والمشاريع التي تضعها لتنفيذ هذه السياسة وتحسينها ومراجعتها تبعاً لما قد يطرأ من مستجدات أو يطفو من اختلالات. كما يسمح بضمنان فعالية تنظيم وعمل المصالح التابعة للوزارة وجودة الخدمات التربوية التي تقدمها للتلاميذ والمتدربين. غير أن واقع حال النظام التعليمي المغربي المتسم بضعف مردوديته واختلال منظومة الحكامة به يدفع لإبداء ملاحظتين حول نجاعة عمل المفتشية العامة وعلاقتها بالمهام المنوطة بالمجلس الأعلى للتربية والتكوين والبحث العلمي.

تهم الملاحظة الأولى التداخل بين المهام المنوطة بالمفتشية العامة واختصاصات المجلس الأعلى للتربية والتكوين. لقد نص الفصل 169 من الدستور على إحداث مجلس أعلى للتربية والتكوين والبحث العلمي باعتباره هيئة استشارية تتولى إبداء الرأي حول السياسات العمومية والقضايا الوطنية للتربية والتكوين وتساهم في تقييم السياسات والبرامج العمومية في هذا المجال. وباستقراء مواد القانون 105.12 المتعلق بهذا المجلس 47 قد يتبادر للذهن تداخلا بين المهام الموكولة للمفتشية العامة للوزارة

بالنظر لدورهما في التنشئة الاجتماعية للأجيال الصاعدة وتحقيق أهداف التنمية البشرية والمستدامة. فلضمان حق الولوج لتعليم ميسر الولوج وذي جودة 46 ينبغي إحداث وعصرنة مختلف البنيات والمؤسسات التربوية والإدارية وتقوية مختلف الأجهزة التي تتولى مراقبة وتأطير وتفتيش عملها. ولعل اعتبار غالبية الخدمات التي يقدمها القطاع ذات طبيعة تربوية تشرف على تديرها إداريا وماديا وماليا أجهزة إدارية ما يبرر تكليف مفتش عام مكلف بالشؤون التربوية للإشراف على الشق التربوي من عمل المفتشية العامة ومفتش عام للشؤون الإدارية يشرف على الشق الإداري من عملها.

فالمادة السابعة من المرسوم السالف ذكره أوكلت للمفتش العام المكلف بالشؤون التربوية القيام بمهام التحليل وإبداء الرأي حول القضايا التربوية المتعلقة بسياسة التربية والتكوين وكذا تقديم الاقتراحات المتعلقة بالاختيارات والتوجهات التربوية الوطنية والتدابير القمينة بضمنان جودة العملية التربوية. بينما المادة الثامنة منه فقد أناطت بالمفتش العام المكلف بالشؤون الإدارية المهام التالية:

- " تحليل وإبداء الرأي حول القضايا ذات الطابع التنظيمي المتعلقة بسياسة الوزارة في المجالين الإداري والمالي؛

- القيام بالدراسات والتحريات الهادفة إلى تقييم القدرات التدييرية لمصالح الوزارة والمصالح الخاضعة لوصايتها في المجال الإداري والمالي وفي مجال تدبير الموارد البشرية مع العمل على اقتراح التدابير لتحسين فعاليتها؛

- تقويم أنماط التنظيم الإداري وطرائق عمل المصالح المركزية للوزارة والمصالح الخاضعة لوصايتها؛

47 القانون 105.12 الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.14.100 في 16 من رجب 1435 (16 ماي 2014) بالجريدة الرسمية عدد 4564 بتاريخ 19 ماي 2014.

46 كما ينص على ذلك الفصل 31 من دستور 2011.

والصعوبات التي ينبغي تجاوزها. ونظرا لأن أعمال المجلس يتم نشرها وتقريره السنوي تتم مناقشته في البرلمان 48 مما يسمح باطلاع الرأي العام عليه والوقوف على ما يرصد من اختلالات، فقد وجهت انتقادات لأجهزة الرقابة والتفتيش بالوزارة بحكم استمرار الاختلالات رغم توالي الإصلاحات والبرامج وضخامة الميزانيات والموارد البشرية والمادية المخصصة لها. فضعف الجهاز الرقابي لوزارة التربية الوطنية تم تأكيده في تقرير صادر عن المجلس الأعلى للحسابات بخصوص تنفيذ البرنامج الاستعجالي 2009-2012. فزيادة على ضعف حصيلة الأنشطة الرقابية للمفتشية العامة للوزارة وعدم إعدادها برنامجا خاصا لتتبع تنفيذ مشاريع المخطط الاستعجالي، وقف المجلس الأعلى للحسابات على تناقضات بين التقارير التي تعدها المفتشية العامة للشؤون التربوية والمفتشية العامة للشؤون الإدارية على مستوى الأهداف المسطرة والإنجازات المحققة⁴⁹.

ب - التنظيم اللامركز لتتظيم هيئة

التفتيش بوزارة التربية الوطنية

خصصت الوثيقة الإطار لتتظيم التفتيش الصادرة في أبريل 2004، محورها الثالث للتتظيم الوظيفي للتفتيش وتفصيل آليات تنسيقه وتنظيمه إقليميا وجهويا ومركزيا.

فعلى المستوى الإقليمي، ينتظم عمل مختلف هيئات التفتيش في مفتشية إقليمية تتألف من:

- مجموعات عمل المناطق التربوية التي تتكون من جميع مفتشي ومفتشات التخصصات والمجالات العاملين داخل نفس المنطقة التربوية. ومن

والصلاحيات المخولة للمجلس وخاصة تلك التي تضطلع بها الهيئة الوطنية لتتقييم منظومة التربية والتكوين والبحث العلمي التابعة له. فالصلاحيات المخولة للمجلس والهيئة الوطنية للتتقييم بمقتضى المادتين 2 و16 من هذا القانون المنظم للمجلس تتشابه في طبيعتها وأهدافها مع المهام التي تقوم بها المفتشية العامة. إلا أن هناك اختلافات جوهرية بين الآليتين. فمن جهة، يعتبر المجلس الأعلى للتربية والتكوين هيئة للحكامة الجيدة تتمتع بالأهلية القانونية والاستقلال الإداري والمالي تبدي رأيها في كل القضايا المرتبطة بالمنظومة الوطنية للتربية والتكوين وتنجز تقييمات شمولية أو قطاعية أو موضوعاتية لها بطلب من الحكومة أو البرلمان أو بمبادرة ذاتية للمجلس؛ أما المفتشية العامة فتبقى آلية إدارية تابعة للوزير للسهر على التنفيذ الجيد والناجح للسياسة التعليمية باعتباره مسؤولا أولا عنها أمام البرلمان والمؤسسات الأخرى. ومن جهة أخرى، مهام المجلس الأعلى أشمل وأعم لأنه مؤسسة دستورية لرسم الخطوط العريضة للسياسة التعليمية للبلاد بحكم استقلاليتها وطبيعتها تركيبته التي تتألف من ممثلين عن مختلف الحساسيات السياسية والجموعية والفاعلين الاقتصاديين والمؤسستين، فضلا عن الخبراء والمتخصصين في مجالات التربية والتكوين. وبذلك فهو يعد فضاء متعدد الأطياف (أو Noosphère بحسب تعبير ييف شوفلار) لتحديد الاختيارات الاستراتيجية لمشاريع إصلاح منظومة التربية والتكوين.

أما الملاحظة الثانية فتتعلق باختلالات منظومة التربية والتكوين ونجاعة المفتشية العامة في رصدتها والتصدي لها. لقد أعد المجلس المشار إليه منذ إعادة تنظيمه سنة 2005 عددا هاما من التقييمات والتقارير والدراسات حول الجوانب التربوية والإدارية والتدبيرية لمنظومة التربية والتكوين وقف فيها على جملة من الاختلالات التي تعرفها هذه المنظومة

⁴⁹ انظر تقرير المجلس الأعلى للحسابات حول تقييم المخطط الاستعجالي لوزارة التربية الوطنية. مايو 2018. صفحة 61 و62.

⁴⁸ تطبقا للمادتين 160 من الدستور والمادتين 5 و31 من القانون 105.12 المتعلق بالمجلس الأعلى للتربية والتكوين والبحث العلمي.

أما مركزيا، فألية التنسيق والعمل تتمثل في المنسقيات المركزية المتخصصة والمجلس المركزي للتنسيق الذين يعملان تحت الإشراف المباشر للمفتشية العامة.

- بالنسبة للمنسقيات المركزية المتخصصة فهي بحسب الوحدات والمواد الدراسية وكذا المجالات (التخطيط والتوجيه والمصالح المادية والمالية) وتتشكل كل واحدة منها من عدد محدد من المفتشين يتم تكليفهم بناء على الترشيح الفردي والانتقاء. ومن بين المهام التي تضطلع بها تنسيق وتنظيم وتتبع أعمال المنسقيات الجهوية والمساهمة في إعداد ومراجعة المناهج والبرامج وفي إنجاز الامتحانات الموحدة والمباريات المهنية.

- المجلس المركزي للتنسيق يتشكل من ممثل عن كل منسقية مركزية ومن أعضاء هيئة تنسيق التفتيش المركزي المنصوص عليهم في المادة 89 من المرسوم 2.02.854. وهو هيئة عليا للتنسيق التربوي تجتمع تحت الإشراف المباشر للوزير وتنسيق مع المفتشية العامة ومشاركة المديرين المركزيين تتجلى مهامها في استثمار أعمال المجالس الجهوية وتقديم الاستشارة التربوية والإسهام في بلورة المخططات التربوية ومشاريع الإصلاح.

ولعل من حسنات هذا التنظيم اللامركز لجهاز التفتيش بوزارة التربية الوطنية تغطية مختلف مناطق التراب الوطني والوصول إلى جميع المؤسسات التعليمية العمومية والخاصة مما يسمح بتتبع ومراقبة كل الفاعلين التربويين والإداريين وكذا البنيات التابعة للقطاع. إلا أن الاختلالات المشار إليها سلفا تدفعنا مرة أخرى للتساؤل عن مدى فعالية تنظيم هذه الهيئة وعلاقتها بالجهاز الإداري (المديريات الإقليمية والجهوية والمركزية).

بين المهام الموكولة لها تتبع أعمال مجالس التدبير ومجالس المؤسسات التعليمية واتخاذ المبادرات الهادفة إلى تصحيح ومعالجة ما قد يلاحظ من اختلالات، فتعد تقارير دورية وسنوية توجهها للمدير الإقليمي الذي تعمل إلى جانبه وتحت إشرافه.

- المجلس الإقليمي للتنسيق: يعتبر آلية أفقية تعمل تحت إشراف المدير الإقليمي لتنظيم وتتبع وتنسيق أشغال مجموعات عمل المناطق التربوية. وعلاوة على ذلك فمن مهامه تقديم اقتراحات لتجاوز المشاكل والاختلالات التي يتم رصدها. أما تشكيلته فتتألف من ممثل منتدب عن كل مجال من كل مجموعة عمل منطقة تربوية. وجهويا، تتوفر كل أكاديمية جهوية للتربية والتكوين على مفتشية جهوية مكونة من المنسقية الجهوية المتخصصة والمجلس الجهوي للتنسيق.

- المنسقية الجهوية المتخصصة تتكون من المفتشات والمفتشين العاملين بالجهة في نفس التخصص الدراسي (بالابتدائي والثانوي) أو في نفس المجال (التخطيط، التوجيه، المصالح الإدارية والمالية). تتولى تتبع وتطوير العمل التربوي المرتبط بتخصصها أو مجالها والمساهمة في إعداد البرامج والمناهج وتتبع تطبيقها وتقويمها تحت إشراف مدير الأكاديمية.

- المجلس الجهوي للتنسيق يتشكل من المنسقين الجهويين للمجالات والمواد والوحدات الدراسية المنتدبين عن التنسقيات الجهوية ومن أعضاء هيئة تنسيق التفتيش الجهوي المنصوص عليها في المادة 89 من المرسوم المتعلق بالنظام الأساسي الخاص بموظفي وزارة التربية الوطنية⁵⁰.

⁵⁰ المرسوم 2.02.854 صادر في 8 ذي الحجة 1423 (10 فبراير 2003) بالجريدة الرسمية عدد 5083 بتاريخ 13 فبراير 2003.

الجهازين الإداري والرقابي (التفتيش). فالوظيفة التربوية للمؤسسات التعليمية تجعل من وظيفة هيئة التفتيش آلية لتأطير وتنشيط الفعل التعليمي-التعليمي داخل الفصول الدراسية والمؤسسات التعليمية قصد الرفع من الكفايات المهنية والممارسات الصفية للمدرسين واقتراح حلول لمساعدة المتعلمين على تجاوز العوائق التي تحد من تحصيلهم الدراسي. وبذلك يكتسي تدخل جهاز التفتيش طابعا تربويا وليس رقابيا. كما أن تقارير التفتيش أو الزيارة التي تعد بهذا الخصوص تصير وسيلة لاتخاذ قرارات إدارية تنعكس على المسار المهني لموظفي القطاع (الترقية، المشاركة في المباريات المهنية...). مما يجعلها تتداخل مع الاختصاص المنوط بالجهاز الإداري وتشكل جزءا منه.

بناء على ما سبق، تظهر محدودية تنظيم المفتشية العامة لوزارة التربية الوطنية على المستويين المركزي واللامركز. فوجود مفتشين عامين وإن كان يسمح بالفصل بين المهام الرقابية للجانبين التربوي والإداري فقد ينجم عنه تضاربا وتناقضا في التقارير التي يتم إعدادها ويشتت الجهود والموارد البشرية والمادية مما يتطلب تنسيقا وتعاوننا بين المفتشيتين. كما أن توفر وزارة التربية الوطنية على هيئة التفتيش تغطي مختلف المديرات الإقليمية يمكن من إنجاز مختلف المهام الرقابية الموكولة للمفتشية العامة. إلا أن ذلك يتطلب جعل هيئة التفتيش تابعة للمفتشية العامة وتمارس مهامها تحت إشرافها المباشر وليس تحت إشراف المديرين الإقليميين ومديري الأكاديميات.

ثانيا: ملاحظات حول تنظيم جهاز

التفتيش وعلاقته بالجهاز الإداري وبالمفتشية العامة للوزارة

باستقراء الوثيقة الإطار والمذكرات الوزارية المنظمة للعمل التخصصي والمشارك لتخصصات ومجالات هيئة التفتيش (المذكرات الوزارية 113 / 114 / 115 الصادرة سنة 2004) يلاحظ بأن هذه الهيئة تمارس مهامها تحت إشراف مسؤولين إداريين. فالمدير الإقليمي على مستوى العمالة أو الإقليم ومدير الأكاديمية على المستوى الجهوي يشرفان بشكل مباشر على عمل المفتشيات. كما أنهما يصادقان على برنامج عمل المفتشين ومجالس التنسيق وإلهما توجه هذه الأخيرة تقارير أعمالها. الأمر الذي يجعل جهاز التفتيش تابعا للجهاز الإداري وليس مستقلا عنه.

وإذا كان المرسوم المتعلق بتنظيم واختصاصات وزارة التربية الوطنية قد جعل المفتشية العامة تابعة مباشرة للوزير ومنفصلة في المنظم عن الكتابة العامة، فالمفروض أن يجسد هذا الفصل بين الجهازين على المستوى الجهوي والإقليمي كذلك. وبذلك يتم عمل المفتشيات الجهوية والإقليمية تحت الإشراف المباشر للمفتشية العامة. الأمر الذي سيجعل منها آلية لمراقبة وتتبع وافتحاص العمل الإداري للمديريات في المجالات التربوية والتدبيرية والمالية. فالبنيات الإدارية المكلفة بتنفيذ السياسة التربوية للدولة وتنزيل مختلف أوراق الإصلاحات المتتالية التي عرفها ويعرفها نظام التربية والتكوين ينبغي فصلها وظيفيا عن هيئة التفتيش الموكول لها بمقتضى الفصل 89 من المرسوم 2.02.854 مراقبة وتقييم وافتحاص هذه البنيات واقتراح التدابير لتحسين فعاليتها. كما أن التقارير التي تعدها بهذا الخصوص وما تتضمنه من ملاحظات وتوصيات ينبغي استثمارها في تقوية قدرات المصالح التابعة للوزارة وتجويد الخدمات التي تقدمها وإصلاح وتقييم ما قد يعترضها من صعوبات واختلالات.

لكن خصوصيات قطاع التربية والتكوين قد تطرح إشكالات بخصوص هذا التوجه وتحد من الفصل الوظيفي بين

في الطلبات الموكولة إليها، كما تقوم، بناء على طلب منه، بأعمال التفتيش والتحقيق والدراسات والمراقبة والتدقيق، وتحرر تقارير التفتيش وتعرض استنتاجاتها على الأمين العام للحكومة."

ويمكن إيجاز اختصاصات المفتشية العامة للمصالح الإدارية، وفق النص سالف الذكر، في كونها مرتبطة مباشرة مع السلطة الحكومية التي تتبع لها وفي كونها مؤهلة للقيام بمهام التفتيش والتحقيق والدراسات والتدقيق. وعلى هذا الأساس، فإن الاختصاصات المخولة لهذه المفتشية، من جهة، مطابقة كل التطابق مع مقتضيات المرسوم الصادر في 23 يونيو 2011 المتعلق بالمفتشيات العامة للوزارات والذي يعتبر مكملا لاختصاصاتها على أساس أنه نص ذات صبغة عامة صدر بعد المرسوم المنظم للأمانة العامة للحكومة، ومن جهة أخرى، فإن الاختصاصات المذكورة هي نفسها المخولة للمفتشيات العامة للوزارات الأخرى.

وبالتالي، فإن السؤال الذي يطرح نفسه في هذا الصدد يكمن في معرفة سبب تسمية هذا الجهاز الإداري بتسمية تختلف عن باقي المفتشيات العامة سواء أحدثت قبلها أو بعدها؟

هذا التساؤل يجد جوابه في كون أن المفتشية العامة للمصالح الإدارية تندرج ضمن الموروثات عن عهد ما قبل حصول المملكة المغربية على الاستقلال، حيث يرجع إحداثها، كما هو الشأن لبعض المفتشيات المتخصصة (مفتشية البريد، مفتشية الشغل، مفتشية المحاكم، وغيرها) إلى عهد الحماية، وكان يرجى من وراء إحداثها، من جهة أولى، ضرورة وضع جهاز تفتيش لمراقبة مختلف المصالح الإدارية الموجودة آنذاك قصد الوقوف على مكامن الخلل والنواقص في التنظيم والتسيير الإداري بها، ومن جهة ثانية، وضع جهاز بإمكانه اقتراح التدابير الملائمة للحيلولة دون حصول هذه الاختلالات والنواقص.

غير أنه في غياب الآليات البشرية ذات الكفاءات العالية في مجال التقنيات الإدارية والتنظيمية، حيث غالبا ما اقتصرت عناصرها البشرية على المفتش العام لوحده، وكذا



محمد نباوي

متقاعد، مقرر عام سابق للجنة الوطنية للطلبيات العمومية، كاتب دائم سابق للجنة الصفقات، مستشار قانوني للإدارات سابق.

المفتشية العامة للمصالح الإدارية بالأمانة العامة للحكومة

يسمى البعض، تأدبا وتلفا، بالصامته الصغيرة على غرار الصامته الكبيرة : إدارة الدفاع الوطني، ويعبرها البعض الآخر بكونها مقبرة المشاريع القانونية أو ثلاجتها ويقولون عن السلطة الحكومية المكلفة بها أنها خازن المعبد أو حارسه، إنها الأمانة العامة للحكومة، وذلك ليس تبخيسا لدورها أو استهانة بمسؤوليتها أو أطرها، ولكن نتيجة لقلة البحوث والكتابات التي خصصت موضوعها لهذا الجهاز الوزاري، وإن تمت الإشارة إليه في بعض المؤلفات المتعلقة بالقانون الإداري، فغالبا ما يكتفى بنقل، حرفيا أو بإيجاز، ما صدر بشأنها في بعض النصوص التشريعية أو التنظيمية، وفي بعض الأحيان، يقتصر على سرد الاختصاصات المخولة إلى المديرية العامة للتشريع والدراسات القانونية.

وإذا كان هذا شأن الوزارة الأم، فما بالك بالمصالح الهيكلية التابعة لها، وبالأخص المفتشية العامة للمصالح الإدارية.

المفتشية العامة للمصالح الإدارية هي إحدى المصالح التي تضمها الأمانة العامة للحكومة، ووفق المرسوم المنظم لهذه الوزارة، تأتي في المرتبة الثانية من حيث السرد، بعد الكتابة العامة وقبل المديرية العامة للتشريع والدراسات القانونية، وهي جهاز عهد إليه، بموجب المادة 3 من المرسوم الصادر في 19 ماي 2010 المتعلق بتنظيم الأمانة العامة للحكومة، "بالاضطلاع بمهمة إخبار الأمين العام للحكومة، الذي ترتبط به مباشرة، بكل ما يتصل بسير المصالح، وبالنظر

لمحدودية الوسائل المادية الموضوعة رهن إشارتها، لم يتسن لهذه المفتشية القيام بالمهام التي أحدثت من أجلها. وبالتالي، صارت المفتشية العامة للمصالح الإدارية مجرد جهاز إداري صوري وأجوف يقوم بين الفينة والأخرى بإحدى مهامه.

وقد استمر الحال على هذا الشأن كذلك حتى بعد الاستقلال وإلى غاية السبعينات من القرن الماضي، حيث كان بإمكان الوزير الأول، وكذا السلطات الحكومية الأخرى، دعوة المفتش العام للمصالح الإدارية، مع مراعاة التسلسل الإداري بطبيعة الحال، للقيام بمهام تفتيش أو تدقيق لبرنامج أو عملية قامت بها إحدى مصالح القطاع الوزاري الداعي.

إلا أنه مع تعميم إحداث المفتشيات العامة لدى القطاعات الوزارية، وقيام أجهزة المراقبة الأخرى بكامل صلاحياتها، لم يعد بإمكان المفتشية العامة للمصالح الإدارية القيام، بكيفية قانونية سليمة، بمهام ذات صبغة أفقية تهم قطاعات وزارية أخرى إلا في إطار مهام التعاون والمشورة وهي مهام تضطلع بها الأمانة العامة للحكومة.

ونتيجة لما سبق ذكره، بدأت المفتشية العامة للمصالح الإدارية تدخل في سبات عميق بل في غيبوبة، إن لم نقل في موت سريري، باستثناء قيامها من حين إلى آخر ببعض الدراسات المطلوبة منها من طرف الأمين العام للحكومة.

وإذا أخذنا بعين الاعتبار موضع الأمانة العامة للحكومة كإدارة مركزية لا تتوفر على مصالح خارجية وصغر حجمها وضآلة عدد أطرها، مقارنة بالوزارات الأخرى من جهة، واختزال مهام المفتشية العامة للمصالح الإدارية في إنجاز بعض الدراسات دون المهام الرئيسية التي أحدثت من أجلها من جهة ثانية، وإذا أخذنا كذلك في الحسبان الدور المنوط بالأمانة العامة للحكومة كمستشار قانوني للحكومة، فإنه يبدو أن الدور المنوط بالمفتشية العامة للمصالح الإدارية، بموجب المرسوم الصادر في 19 ماي 2010 سالف الذكر، أصبح غير ذي موضوع، وبالتالي، أليس من الأجدر التفكير في إعادة النظر في اختصاصاتها وفق رؤية مغايرة تسير العهد الجديد وتدلي بدلوها لتطويره.

وتشكل الرقابة في نظر جانب من الفقه مبحثاً من أهم مباحث التدبير العمومي، أما البعض الآخر فيربطها بوجود جهاز أو عدة أجهزة يعهد إليها بواسطة نص دستوري أو قانوني لممارسة الرقابة.

ولقد تعددت التعريفات التي قيلت بشأن الرقابة بشكل عام، وتنوعت بحسب الزاوية التي ينظر كل منها، فقد عرفها (فايول) بأنها:

"التحقق مما إذا كان كل شيء يسير وفقاً للخطة المرسومة والتعليمات الصادرة والقاعدة المقررة، موضوعها هو تبيان نواحي الضعف أو الخطأ من أجل تقويمها ومنع تكرارها"⁵¹

وتأسيساً على ذلك، يعد موضوع الرقابة على المرافق العامة والمؤسسات العمومية أحد الأنظمة الرئيسية التي يعتمد عليها علم المالية، لذلك حرصت الدساتير والتشريعات على إنشاء أجهزة رقابية تحت مسميات مختلفة، وأضفت على بعضها صفة الاستقلالية لضمان حيادها وعدالة آراءها لتحقيق غاياتها الرقابية.

وتمثل تجربة المفتشيات العامة للوزارات القصد الرئيسي من هذا المقال، ويأتي تناول موضوع رقابة المفتشيات العامة للوزارات بالمغرب باعتباره حقلاً مهماً تناولته الكثير من الكتابات سواء في المجال الإداري أو مجال التدبير العمومي، كما أنه يأتي في ظل الدعاوى إلى عقلنة التدبير العمومي، وإخضاعه لمنطلقات الفعالية والنجاعة والانتقال من منطلق الوسائل إلى منطلق النتائج وإحلال ثقافة الرقابة والتقييم المستمر.

ومن هذا المنظور، تعتبر المفتشيات العامة للوزارات 52 آلية من آليات المراقبة والتتبع وتدعيم الأخلاقيات والتدقيق وتقييم النتائج بإدارات الدولة، حيث تقوم بمهام التدقيق والافتحاص الداخلي، وكذا بعمليات التفتيش والتحري والقيام بإعداد الدراسات.



محمد العمراوي

باحث في التدبير الإداري والمالي - كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية أكدال-الرباط
الكاتب العام السابق لمندوب الباحثين في العلوم الإدارية والمالية
إطار بإدارة عمومية

«المفتشيات العامة في النظام الإداري المغربي: البنية والمهام والاختصاصات - مفتشية قطاع التجهيز والنقل والولوجستيك نموذجاً -»

مقدمة:

لعل الضرورة المنهجية تقتضي التأكيد في البدء، على أنه أمام تزايد أعباء الدولة والإكراهات التي تواجهها وتناقص الموارد وتزايد التكاليف، في ظل العولمة، خاصة في الدول النامية التي لازالت الدولة بها هي قاطرة التنمية، هو أمر حتم عقلنة التدبير المالي والإداري للمرافق العمومية والمؤسسات العمومية التابعة لها وضبط وترشيد نفقاتها، ومتابعة حسن تسيير واستغلال الموارد المالية المتاحة، عن طريق عدة مداخل ومنها الرقابة التي تلعب دوراً أساسياً في مجمل سيرورات الإصلاح والتجديد والارتقاء بالتدبير العمومي وضمان فعالية أكبر وتحقيق الأهداف والغايات المراد بلوغها.

وترتبط فكرة الرقابة أساساً بظهور وتطبيق مفهوم الإدارة والتدبير العمومي المعقلن، ولأجل ذلك فهي تكتسي أهمية خاصة، كمبدأ من مبادئ التدبير الجيد والعقلاني، ذلك أن كل النظريات المتعلقة بالتسيير والتدبير الإداري، وإن كانت تختلف في الأهمية حول بعض المبادئ الأخرى كالتخطيط... فإنها جميعها تتفق على المكانة الخاصة التي يجب أن تحظى بها الرقابة.

51 - حميدي سليمان، "الرقابة الإدارية والمالية على الأجهزة الحكومية"، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، 1998، ص 13.

52 - فكرة التفتيش العام في المغرب تطورت مع الحماية لتتخذ أشكالاً حديثة، بحيث تم عام 1926 إحداث مفتشية عامة للمصالح الإدارية

الحكومة، بصفة منتظمة، على أنشطة هذه المفتشيات، وكذا الاختلالات التي قد تتضمنها التقارير المنجزة من طرفها. وإن تناول موضوع المفتشيات العامة للوزارات تفرض تسليط الضوء على نموذج مثال لمفتشية عامة وبما أن المجال لا يتسع أكثر للتوسع في الموضوع، فسنتصر ضمن هذا المقال على نموذج المفتشية العامة للتجهيز والنقل واللوجستيك والماء (قطاع التجهيز والنقل واللوجستيك).

ثانيا: المفتشية العامة للتجهيز والنقل واللوجستيك والماء (قطاع التجهيز والنقل واللوجستيك) نموذجا

يتم تنظيم المفتشية العامة لقطاع التجهيز والنقل واللوجستيك على غرار باقي المفتشيات العامة للوزارات طبقا لمقتضيات المرسوم رقم 112.11.2 الذي يحدد مهام وقواعد تنظيم المفتشيات العامة للوزارات، ويعهد إليها بمهمة مراقبة التدبير المالي والإداري والتقني والمحاسبي لمصالح الوزارة، وكذا وتقييم وتدقيق عملها.

وقد حددت هندسة وهيكل المفتشية العامة لقطاع التجهيز والنقل واللوجستيك والمهام والاختصاصات المسندة لها بمقتضى مرسوم رقم 2.19.1094 صادر في 2 رجب 1441 (26 فبراير 2020) بتحديد اختصاصات وتنظيم وزارة التجهيز والنقل واللوجستيك والماء.

وتقوم المفتشية العامة بالمهام التالية:

- السهر على سلامة تطبيق النصوص التشريعية والتنظيمية والمراقبة؛
- حسن تدبير الأموال العمومية وإجراء المراقبات المتعلقة بإبرام وتنفيذ الصفقات العمومية؛
- التحري في الشكايات والتظلمات وتدعيم الأخلاقيات لاسيما بالكشف عن حالات تضارب المصالح عند الموظفين؛

ذلك أنه يوجد داخل كل وزارة جهاز للتفتيش تسند إليه مهام مراقبة سائر المصالح المركزية والخارجية التابعة للوزارة، ويزود الوزير بتقارير دائمة ومستمرة حول نشاط مصلحة معينة، ويمكن أن يكلف من لدن الوزير بإجراء تفتيش في مسائل محددة ويوافيه بالنتائج التي توصل إليها. وتتكون المفتشية من مفتشين قارين يشغلون هذا المنصب بصفة دائمة، أو من بعض المسؤولين الكبار الذين تعهد إليهم مهمة إجراء تفتيش بعض المصالح لأجل التوصل إلى حقائق تساعد على حل المشاكل المطروحة⁵³

وإن تحليل هذا الموضوع يثير بالبداية سؤالين هاميين: إلى أي حد يمكن للمفتشيات العامة للوزارات أن تضطلع بدور فاعل في رقابة وتدقيق تدبير الإدارات العمومية؟ وما مدى فعالية رقابة هذه المفتشيات؟ ولأجل تحديد عناصر الإجابة على هذين السؤالين يقتضي التطرق للمحاور التالية:

أولا: تنظيم واختصاصات المفتشيات العامة للوزارات

تخضع المفتشية العامة لكل قطاع وزاري مباشرة لسلطة الوزير، ويسيرها مفتش عام وفق مقتضيات مرسوم رقم 542-11-112، وتناط بها مهام تفتيش ومراقبة وتدقيق وتقييم تدبير المصالح المركزية واللامركزية للوزارة، كما تناط بها مهمة التنسيق والتواصل والتتبع مع مؤسسة الوسيط والتعاون مع كل من المجلس الأعلى للحسابات والمفتشية العامة للمالية والهيئة المركزية للوقاية من الرشوة وفق المقتضيات القانونية الجاري بها العمل.

ومن أجل مواكبة عمل المفتشيات العامة لدى مختلف الوزارات، تم إحداث وحدة، على مستوى مصالح رئاسة الحكومة، يعهد إليها بتلقي التقارير المنجزة من قبل هذه المفتشيات العامة، وتحليلها وتبويبها، وذلك بهدف إطلاع رئيس

54 - المادة الأولى من المرسوم رقم 112.11.2 صادر في 23 يونيو 2011، في شأن المفتشيات العامة للوزارات، جريدة رسمية عدد 5960، الصادرة بتاريخ 14 يونيو 2011، ص 3.

53 - عبد الله حداد، "المرافق العمومية الكبرى - دراسة نظرية وتطبيقية" - مطابع منشورات عكاظ، الرباط، 1997، ص 80

ب- العلاقة مع مؤسسة وسيط المملكة

في إطار العلاقة التي تجمع المفتشية العامة للقطاع، كما هو شأن باقي المفتشيات العامة التابعة للقطاعات الحكومية الأخرى، توصلت المفتشية العامة لقطاع التجهيز والنقل واللوجستيك من مؤسسة الوسيط منذ سنة 2014 وإلى غاية يوليو 2019 بحوالي 175 شكاية، كما توصلت بحوالي 80 توصية و62 مقرا.

ثالثا: نظرة تقييمية حول عمل المفتشيات العامة للوزارات

تكاد تجمع جميع الآراء والكتابات حول عمل المفتشيات العامة للوزارات على محدودية عمل هذه المفتشيات، وعجزها عن مراقبة وتتبع الاختلالات بالإدارات العمومية، ومرد ذلك إلى غياب تصور واضح لاختصاصها وعجزها عن مواكبة التحولات، إضافة إلى عدم توفرها بصورة عامة، على الإمكانيات البشرية والمالية الملائمة لمسيرة التطورات التي طرأت على محيطها الداخلي والخارجي، وكذا غياب دلائل مرجعية للافتحاص والتقييم، وعدم نشر تقاريرها (في المغرب ليس هناك ما يلزم الإدارة بنشر تقارير المفتشيات العامة مما يجعل تقاريرها سرية الأمر الذي يحرم الباحثين وعموم المهتمين بتدبير الشأن العام من الاطلاع عليها). وفي هذا الصدد، تجدر الإشارة أنه منذ سنة 1978 في فرنسا، نشأ تقليد لدى بعض القطاعات الوزارية بنشر نتائج التقارير المنجزة من طرف المفتشيات العامة بالصحف.

ولأجل تجاوز هذه المعوقات ومظاهر المحدودية، وجب دعم المفتشيات العامة بالموارد البشرية الكافية وتعزيز قدراتها الرقابية، ومنحها صلاحيات تقييم التدبير بناء على النتائج وليس فقط حصر دورها في السهر على سلامة تطبيق النصوص التشريعية والتنظيمية.

- القيام بعمليات التدقيق وتقديم الاقتراحات لتحسين المردودية والفعالية؛
- التدقيق في مسك سجلات جرد العقارات والمعدات والمخازن؛
- تقييم نتائج أنشطة المصالح المركزية واللامركزية للوزارة؛
- تقديم الاستشارة المطلوبة في هذا المجال.

وتتم مهام التفتيش والمراقبة والتدقيق بناء على برنامج سنوي يقره الوزير باقتراح من المفتش العام، أو مأموريات طارئة بأمر منه إذا اقتضى الحالة ذلك.

وقد بلغ عدد مهمات التفتيش والمراقبة والتدقيق التي قامت بها المفتشية العامة لقطاع التجهيز والنقل واللوجستيك خلال الفترة المتراوحة ما بين 2014 ويونيو 2019 حوالي 85 مهمة تفتيش وتدقيق.

وقد همت هذه المهمات مختلف القطاعات التي تشرف عليها الوزارة على المستويين المركزي والترابي، إذ أسفرت عن مجموعة من التوصيات الرامية إلى تخليق الحياة العامة بمصالح الوزارة وتكريس قيم النزاهة والشفافية والرفع من جودة الخدمات المقدمة للمرتفقين.

أ- التحري في الشكايات

توصلت المفتشية العامة لقطاع التجهيز والنقل واللوجستيك منذ سنة 2014 بحوالي 721 شكاية أحيلت عليها من طرف وزير التجهيز والنقل واللوجستيك والماء 55.

وقد تميزت سنة 2018 بإحداث وحدة لتلقي الشكايات الإلكترونية بمقتضى قرار وزير التجهيز والنقل واللوجستيك والماء، وذلك تطبيقا لمقتضيات المرسوم رقم 2.17.265 الصادر في 23 يونيو 2017 بشأن تحديد كفاءات تلقي ملاحظات المرتفقين واقتراحاتهم وشكاياتهم وتتبعها ومعالجتها.

55 - رد وزارة التجهيز والنقل واللوجستيك والماء عن سؤال كتابي لنانين برلمانين حول: "حصيلة مصالح المفتشية العامة لقطاع التجهيز والنقل واللوجستيك والماء"، شتنبر 2019.

خلاصة:

في ضوء ما تقدم، ندرك مدى الأهمية التي يكتسبها وجود جهاز رقابي على مستوى كل قطاع وزاري، ينهض بمهام رقابة وتدقيق التدبير، وهي رقابة لا تنصب فقط على فحص مدى مطابقة أعمال الإدارة للقانون ومشروعية التدبير للمصالح المراقبة، بل تهدف إلى بحث مدى ملاءمة القرارات وفعالية النتائج المحققة مقارنة بالأهداف المحددة سلفا والوسائل المسخرة لتحقيقها، كما تساهم في اقتراح كل تدبير من شأنه أن يحسن ويعزز تنظيم وعمل سير المصالح محل التفتيش التابعة للقطاع المعني، ومن جهة أخرى تساهم في تنفيذ استراتيجيات القطاع التابعة له ومن تنفيذ قرارات السلطات الحكومية.

لقد كان عدم تجاوب الإدارة العمومية مع طلبات المواطنين وتقصيرها - إن صح التعبير - في النهوض بالمسؤوليات الملقاة على عاتقها اتجاههم سندا لتوجه المتضررين منهم - أو بعضهم على الأقل - إلى جلالة الملك الضامن لحسن سير مؤسسات الدولة وأخذا بعين الاعتبار، كذلك، صفته كأمر للمؤمنين وما تفرضه من واجب واختصاص حماية "البيضة من الناس" أي المستضعفين منهم⁵⁷، ولاشك أن أولئك المتضررين من شطط وتعسف وسوء التسيير أو التدبير الإداري، يصنفون بدورهم ضمن هذه الفئة التي تحظى برعاية جلالة الملك.

كانت هذه الوضعية محركا أساسيا لتخصيص خطب ملكية عديدة شخصت حجم الاختلالات التي تسود المرافق الإدارية، ودققت في السبل الكفيلة بإحداث قطيعة مع ما ترسخ من ممارسات سلبية والعمل على إحداث آليات ناجعة للتدبير الإداري تحترم التوجهات الملكية ومقتضيات القانون حفاظا على حقوق المواطنين، وخاصة ما يتعلق بإمكان المواطنين من إجابات واضحة ومعللة وفي آجال معقولة عن تظلماتهم وشكاياتهم.

وفي ضوء الأهمية التي تحظى بها المفتشيات العامة للوزارات كجهاز يشرف على تدبير هذا الموضوع، ومن أجل ملامسته وفق معايير قانونية وكذا إدارية دقيقة مادام أن الممارسات السلبية التي تسود معالجة الشكايات أضحت تتغلغل بشكل سرطاني - إن صح التعبير - داخل الفضاء الإداري، ومن منطلق معالجة إشكالية مركزية والمتمثلة في السؤال العريض الذي يختزل مجموعة من الإرهاسات الواقعية: "هل طبعت المفتشيات العامة مع مظاهر التقصير والانحراف وخرق القانون بمناسبة إشرافها على تدبير ملف الشكايات والتظلمات؟"

الكثير من الأحيان - غير قادرة على مجاراته، مما يؤثر في تحقيق الأهداف المرجوة.

57- أنظر في هذا الصدد، ما أجمع عليه الباحثون في العلوم الشرعية والقانونية في موضوع النظام العام الإسلامي أو السياسة الشرعية أو الأحكام السلطانية، حيث أن أغلب المؤلفات التي تطرقت لنظام الحكم في العالم الإسلامي، لم تختلف حول اختصاصات إمارة المؤمنين وتحديد حماية المستضعفين (أي البيضة من الناس).



نبيل الخطيب

أستاذ باحث بكلية الحقوق بالقيطيرة

تدبير الشكايات والتظلمات المستتقع المميت للمفتشيات العامة

تقديم:

إن أي باحث في مجال العلوم القانونية، الاقتصادية أو الاجتماعية مهما بلغت كفاءته العلمية وقدراته الاستشرافية إلا ويتطلع بشوق لمعرفة مضامين الخطب الملكية السامية لجلالة الملك محمد السادس نصره الله والتي تعد إطارا متجددا للأوراش الكبرى بالمملكة ودعامة مركزية للتوجهات الإستراتيجية في مجال الحكامة الاقتصادية و الحريات الأساسية والعدالة الاجتماعية والنجاعة الإدارية⁵⁶.

تجدد الإشارة، في هذا المقام، إلى أن تأهيل الجانب الاقتصادي والاجتماعي وكذا الحقوقي رهين بإصلاح الأعطاب المزمنة التي تئن تحت وطأها الإدارة المغربية، علما بأن هذا الوصف القاسي لا يعد تبخيسا للمجهودات التي تقوم بها المؤسسات والمرافق العمومية الساهرة على توفير متطلبات وشروط التنمية وإنما هو انتقاد موضوعي لوثيرة الإصلاح التي تظل بعيدة عن تطلعات المواطن والمستثمر والفئات الهشة، وهو القصور الذي ما فتى جلالة الملك محمد السادس يقف عنده في خطبه الملكية بصراحة وجرأة متناهية تشخص المعاناة اليومية لفئات عريضة من المجتمع.

56- تكشف القراءة الأفقية لمضامين الخطب الملكية منذ اعتلاء الملك محمد السادس نصره الله عرش أسلافه الميامين، ذلك الخيط الناظم والرابط بين مختلف الأوراش المفتوحة وهو ما يعبر من جهة، على أن الإصلاحات التي يقودها جلالة الملك ليست وليدة معطيات ظرفية وإنما هي قراءة عميقة في الواقع العملي والمؤسستي المغربي، ومن جهة ثانية يظهر النسق العالي والمرتفع لوثيرة وسرعة المؤسسة الملكية المعبر عن الاحتياجات الحقيقية والملحة للمواطنين، والتي للأسف تكون النخب السياسية وحتى الإدارية - في

العمومية على تنزيل التعليمات الملكية، وقامت الحكومة من جانبها بالحرص على تأهيل البنية الإدارية والتقنية بشكل يحاول معالجة مظاهر الخلل العديدة التي تسود تدييره⁵⁹.

وفي نفس السياق، عمد المشرع، بدوره، إلى إحداث إصلاحات عميقة في المنظومة القانونية المؤطرة للحق في الحصول على المعلومات⁶⁰ وتبسيط المساطر الإدارية⁶¹ وتطوير الإطار القانوني لمؤسسة وسيط المملكة⁶² وغيرها من المقتضيات التي سنقف عند حجم مساهمتها في تحقيق الطموحات المنشودة.

فإذا كنا نقر بأن مسؤولية النهوض بهذا التكليف القانوني والإداري المتمثل في معالجة الشكايات والتظلمات، ملقى - من حيث الأصل - على عاتق رئيس المرفق الإداري المعني، إلا أن مختلف الهياكل الإدارية (المركزية) قد اختارت أن تشرف مفتشياتها العامة على تتبع تنفيذ هذا الالتزام وإيلائه العناية اللازمة وفق ما يرضاه جلالته الملك ضمانا لحسن قيام مختلف المسؤولين الإداريين بهذه المهمة، وهو الأمر الذي جعل المفتشيات العامة تفتح ورشا جديدا للرقابة الإدارية، لزال حسم مدى توفيقها في النهوض به أمرا محل تقييم من طرف المختصين بالشأن الإداري.

لقد وجدت المفتشيات العامة نفسها أمام وضع جديد، جعلها لأول مرة في مرمى المحاسبة عوض المحاسب، و طرح موقعها هذا أسئلة عميقة حول مدى قدرتها على تدبير (بدل الرقابة) ملف الشكايات والتظلمات أم أنها أصبحت فريسة أعطاب الإدارة وضعف الموارد البشرية وضعف التواصل والتنسيق بين مختلف المرافق الإدارية التابعة

فقد ارتأيت تناوله من خلال المحاور التالية : المحور الأول الخطب الملكية خارطة طريق لتدبير الشكايات والتظلمات ، على أن أعمد، في المحور الثاني، إلى تناول الصعوبات العملية التي يثيرها تدبير الشكايات والتظلمات ، لأنقل في آخر محور لمعالجة، إنعكاسات محدودية دور المفتشيات العامة على تنزيل التعليمات الملكية.

المحور الأول : الخطب الملكية خارطة

طريق لتدبير الشكايات والتظلمات

تعد الخطب الملكية إطارا مركزيا لتدبير الشكايات والتظلمات وبهذا الخصوص، يمكن أن نشير على سبيل الاستئناس ، إلى ما جاء في أحد الخطب الملكية⁵⁸ التي وقف فيها جلالته الملك على موضوع تقدم المواطنين بشكايات إلى ملك البلاد من الإدارات والمسؤولين الذين يتماطلون في الرد على مطالبهم، ومعالجة ملفاتهم، ويلتمسون منه التدخل لقضاء أغراضهم.

لا يخفى على أحد اللغة القوية والمعبرة التي استعملها جلالته الملك بمناسبة توجيهه الحكومة والمؤسسات الإدارية وخاصة المفتشيات العامة للإدارات لمعالجة هذا الموضوع، وأقتبس هنا بعضا مما جاء في المنطوق الملكي السامي: " ... والواجب يقتضي أن يتلقى المواطنون أجوبة مقنعة ، وفي آجال معقولة ، عن تساؤلاتهم وشكاياتهم، مع ضرورة شرح الأسباب وتبرير القرارات، ولو بالرفض الذي لا ينبغي أن يكون دون سند قانوني، وإنما لأنه مخالف للقانون، أو لأنه يجب على المواطن استكمال المساطر الجاري بها العمل".

هذا، الخطاب الملكي الحاسم والحازم شكل نقطة تحول نوعية في مسار تعامل الإدارة مع المرتفقين خاصة ما يتعلق بتدبير شكاياتهم وتظلماتهم، فانكبت مختلف الإدارات

⁵⁸ - أنظر مضمون الخطاب الملكي السامي الذي وجهه جلالته الملك محمد السادس نصره الله بمناسبة حلول الذكرى 18 لتربع جلالتة على عرش أسلافه المنعمين.

⁵⁹ - لقد عملت الحكومة على إحداث البوابة الوطنية للشكايات CHIKAYA.MA، والتي تم تطويرها من طرف وكالة التنمية الرقمية المحدثة بموجب القانون 61.16 (الجريدة الرسمية عدد 6604 بتاريخ 23 ذو الحجة 1438 (14 سبتمبر 2017)).

⁶⁰ - ظهير شريف 1.18.15 صادر في 5 جمادى الآخرة 1439 (22 فبراير 2018) بتنفيذ القانون 31.13 المتعلق بالحق في الحصول على

المعلومات (الجريدة الرسمية عدد 6655 بتاريخ 23 جمادى الآخرة 1439 (12 مارس 2018)).

⁶¹ - ظهير شريف رقم 1.20.06 صادر في 11 من رجب 1441 (6 مارس 2020) بتنفيذ القانون رقم 55.19 المتعلق بتبسيط المساطر والإجراءات الإدارية (الجريدة الرسمية عدد 6866 بتاريخ 24 رجب 1441 (19 مارس 2020)).

⁶² - ظهير شريف رقم 1.19.43 صادر في 4 رجب 1440 (11 مارس 2019) بتنفيذ القانون رقم 14.16 المتعلق بمؤسسة الوسيط (الجريدة الرسمية عدد 6767 بتاريخ فاتح أبريل 2019 الموافق ل 25 رجب 1440).

مختصة في قضايا سحب رخص البناء والتجزئات، وقامت بتوجيهه لمراسلة المفتشية العامة للإدارة الترابية بوزارة الداخلية.

هذا التوجه المحمود في التجاوب مع شكايات المتظلمين سرعان ما يصبح اضطرابا في المخاطبين و الاختصاصات، خاصة إذا ما علمنا أن نفس المفتشية العامة (لقطاع إعداد التراب)، وبخصوص نفس الملف، سبق لها وأن راسلت ذات المتظلم تدعوه إلى مراسلة المديرية العامة للجماعات الترابية بوزارة الداخلية لكونها الوصية على الجماعات الترابية⁶⁷؟.

ولتوضيح أسباب عدم ضبط نطاق التدخل، من حيث الأشخاص والموضوع، نشير إلى أن هذه الوضعية مردها تبني المفتشية العامة لقطاع إعداد التراب الوطني والتعمير - حرفيا - للإجابات الصادرة عن الوكالة الحضرية المختصة ترابيا والتي ترى بأنها غير مختصة في الإجابة عن قرار اتخذه رئيس الجماعة الترابية، رغم إقرارها بأن دراسة ملف طلب الترخيص قد تم في إطار اللجنة الإقليمية للتعمير، حيث أبدت الوكالة رأيها الموافق.

كان يستدعي هذا الوضع - في اعتقادي المتواضع - من الوكالة الحضرية المعنية أن تستفسر السيد رئيس الجماعة الترابية المعنية عن أسباب اتخاذه لقرار منفرد بالسحب خارج إطار اللجنة الإقليمية التي قامت بالترخيص وذلك ضدا على قاعدة توازي الشكليات التي تجعل قرار السحب فاقد للمشروعية ويرتب آثارا اتجاه كل من المتضرر

لقطاعات حكومية متعددة، بل وبين نفس المؤسسات أو الوحدات التابعة لنفس المرفق⁶³.

جعلت هذه المبررات، وكذا تصلب بعض العقلية الإدارية⁶⁴، من المفتشية العامة - أحيانا - آلية لتبرير وشرعنة تصرفات المرفق العام الفاقدة في بعض الأحيان للشرعية والمشروعية، وذلك عوض قيام هذه الهياكل الإدارية الرقابية بمهمتها الأساسية المتمثلة في ضمان تطبيق القانون والحد من نزعة الشطط والانحراف الإداري لدى بعض الأطر الإدارية مع ترتيب الجزاءات المناسبة بشأن الخروقات التي تم رصدها.

المحور الثاني: الصعوبات العملية التي

يثيرها تديير الشكايات والتظلمات

في سبيل الكشف عن الصعوبات العملية التي يثيرها تديير الشكايات والتظلمات وقع اختيارنا على بعض النماذج التي تبرز مظاهر القصور والخلل التي تعترى عمل المفتشيات العامة، حيث أثرتا ملامسة مظاهر الاضطراب، ومن جهة أخرى، تسليط الضوء على أوجه الخلل العملية والتي تركز عجز المفتشيات العامة - النسبي - في تطبيق القانون، حيث يلاحظ بأن الوحدات الإدارية المعنية بعملية المراقبة قد نزععت عباءة التوقير ومسافة الحذر من هذه المصالح الرقابية وذلك عندما أصبحت، هذه الأخيرة، طرفا في تديير الملفات عوض موقعها الطبيعي كحارسه لحسن تطبيق القانون.

فأما عن أوجه الاضطراب، نشير إلى ملف رائج أمام وزارة إعداد التراب الوطني والتعمير والإسكان وسياسة المدينة - قطاع إعداد التراب الوطني والتعمير - ، حيث أن المفتشية العامة بذات الوزارة⁶⁵ وبخصوص تظلم متعلق بسحب رخصة للبناء راسلت المتظلم⁶⁶ معتبرة بأن الوزارة ليست

⁶³- لاشك أن الإنتظارات و الآمال الكبيرة في تجاوز هذه الوضعية تظل رهينة بحسن تنزيل مقتضيات المرسوم رقم 2.17.618 صادر في 18 من ربيع الآخر 1440 (26 ديسمبر 2018) بخصوص الشكاية رقم 11800 بتاريخ 5 أكتوبر 2018 ، والتي جاء فيها بأنه : " وبعد تبعا لرسالتكم المشار إليها أعلاه ، بخصوص سحب رخصة للبناء من طرف رئيس الجماعة الترابية ... ، حسب ما جاء في شكايته ، وبعد البحث والتقصي في الموضوع ، يشرفني أن أعيد التأكيد لكم أن مصالح هذه الوزارة ليست مختصة في قضايا سحب رخص البناء والتجزئات لذا أوكد لكم من جديد أنه عليكم مراسلة المفتشية العامة للإدارة الترابية بوزارة الداخلية " .

⁶⁴- لربما لازال البعض مقتنعا بأن الإعتداء المادي على عقار دون سلوك مسطرة نزاع الملكية يعد إحدى آليات تحقيق المنفعة العامة، وما يعزز هذا الرأي هو استمرار وجود ملفات حديثة رانجة أمام المحاكم الإدارية تتعلق بالإعتداء المادي.

⁶⁵- طبقا لمقتضيات المادة الخامسة من المرسوم رقم 2.14.478 صادر في 11 من شوال 1435 (8 أغسطس 2014) بتحديد اختصاصات وتنظيم وزارة التعمير وإعداد التراب الوطني (الجريدة الرسمية عدد 6289 الصادرة بتاريخ 12 ذو القعدة 1435 (8 سبتمبر 2014)) ، تتولى المفتشية العامة التابعة مباشرة للوزير ، القيام بالمهام المنصوص عليها في المرسوم رقم 2.11.112 الصادر في 20 من رجب 1432 (23 يونيو 2011) المشار إليه أعلاه.

جهة بالإقرار باختصاص الإجابة، ومن جهة ثانية، اعتبرت - خرقا للقانون التنظيمي للجماعات - أن الجماعة الترابية تقع تحت إشرافها الإداري والحال أنها تتمتع بالاستقلال المالي والإداري؟

وعلمنا أن مظاهر الخلل متعددة يصعب الوقوف عندها في هذا الحيز الضيق، نود لفت الانتباه إلى دعامين أساسيتين لتحقيق القطيعة مع الوضعية المشوهة لمعالجة شكايات وتظلمات المواطنين، وذلك خارج - في أحيان كثيرة- الإطار الواضح الذي حدده جلاله الملك في خطاب العرش لسنة 2017، المرتكز على الصراحة والوضوح في تقديم الإجابة (تعليلها)⁷¹.

فكيف يعقل - كمثال - أن يتم اعتبار الأمر بمثابة معالجة لشكاية، والحال أن وحدة ترابية ترفض تمكين متظلم من وثيقة (محضر اجتماع لجنة)⁷² انعقدت فعليا تحت رئاسة ... يومه 04.10.2018، حيث توصل المشتكي من طرف المفتشية العامة للإدارة الترابية بمناسبة امتناع رئيس اللجنة عن تمكينه من المحضر المذكور بإجابة مفادها أنه " سبق لكم أن تقدمتم بشكاية في نفس الموضوع وتمت معالجتها؟"، وهي الإجابة التي لا تستجمع الحد الأدنى من مقومات التعليل، مادام أن المشتكي لم يتوصل لا بالوثيقة المطالب بها ولا بتبرير سبب الإمتناع عن تمكينه منها.

المحور الثالث : إنعكاسات محدودة دور المفتشيات العامة على تنزيل التعليمات الملكية.

يعكس التحفظ والتخبط والاضطراب الذي يبصم تدبير التظلمات خاصة من خلال البوابة الوطنية للشكايات

والوكالة الحضرية التي تعتبر طرفا أساسيا في عملية الترخيص طبقا لقانون التعمير⁶⁸.

هذا التخبط، ومحاولة التهرب (الذي قابله إصرار المتظلم على تحمل الوكالة الحضرية مسؤوليتها بناء على عضويتها باللجنة الإقليمية) من تقديم إجابة وإدعاء عدم الاختصاص، بين على أن المفتشية العامة لقطاع التعمير عاجزة عن اتخاذ موقف اتجاه الوكالة الحضرية الممتنعة عن تقديم إجابة، حيث اقتصر دور هذا الجهاز الرقابي على لعب دور الوسيط الذي يقوم بإحالة شكايات المتظلم وإنتظار الإجابة الجاهزة / الكربونية للوكالة الحضرية، الأمر الذي دفع بالمشتكي للجوء إلى الجهة المحال عليها والمتمثلة في المفتشية العامة للإدارة الترابية بوزارة الداخلية⁶⁹.

وكما سيظهر جليا، سيكون هذا الانتقال - ومن جديد - وضعا كاشفا لأوجه الخلل في تدبير الشكايات، حيث أجاب السيد وزير الداخلية (المفتشية العامة للإدارة الترابية) بعدم اختصاص الوزارة في الإجابة عن الشكاية المتعلقة بسحب رخصة البناء من طرف رئيس الجماعة الترابية... لكونه يندرج ضمن اختصاصات الجماعات الترابية⁷⁰؟

إن المفاجأة الإدارية لا تتمثل في تقاذف المسؤولية عن الإجابة، ولا لغموض المساطر ولا لتعدد المتدخلين، وإنما تتجسد أزمة تدبير ملف الشكايات والتظلمات في إحراج الوحدات الترابية اللامركزية لتوجه المفتشية العامة للإدارة الترابية القاضي بعدم الاختصاص وذلك عندما ذهبت عمالة إقليم ... إلى توجيه جواب رئيس الجماعة الترابية ... عدد 235 /2019 والمؤرخ في 22 أبريل 2019 إلى المتظلم وذلك تحت إشرافها الإداري، حيث قامت مصالح العمالة المذكورة من

بموجب القوانين التنظيمية المتعلقة بالجماعات الترابية، بمهام تدقيق تدبير الجماعات الترابية والهيئات التابعة لها أو التي تساهم فيها.
70- الشكاية المسجلة لدى السيد وزير الداخلية (المفتشية العامة للإدارة الترابية) تحت عدد 7421239.

71- وهو ما يوجب، كذلك، الظهير الشريف رقم 1.02.202 صادر في 12 من جمادى الأولى 1423 (23 يوليو 2002) بتنفيذ القانون رقم 03.01 بشأن إلزام الإدارات العمومية والجماعات المحلية والمؤسسات العمومية بتعليل قراراتها الإدارية (الجريدة الرسمية عدد 5029 بتاريخ 3 جمادى الآخرة 1423 (12 أغسطس 2002)).

72- الغريب أن هذه اللجنة التي يتم رفض تمكين المعني بالأمر من محضر اجتماعها سبق وأن كانت موضوع إحالة على اختصاصها من طرف المصالح الإقليمية لعمالة ... بمقتضى مراسلتها عدد 004485/ق.ش.ق.م.أ.ج.1 بتاريخ 28 شتنبر 2017، وموضوع دعوة رئيسها السيد ... لعقد اجتماعها بناء على مراسلته عدد 882/2017 بتاريخ 25 شتنبر 2017، والذي انعقد فعليا تحت رئاسة المذكور يومه 04.10.2018

68- مراسلات الوكالة الحضرية ... عدد: 2725 بتاريخ 12 ديسمبر 2018 وتلك عدد 358 بتاريخ 19 فبراير 2019، والتي جاء فيهما : " بأن دراسة ملف طلب الترخيص تمت في إطار اللجنة الإقليمية للتعمير طبقا لمقتضيات ضابط البناء العام المحدد لشكل وشروط تسليم الرخص والوثائق المقررة بموجب النصوص التشريعية المتعلقة بالتعمير والتجزئات العقارية والمجموعات السكنية وتقسيم العقارات والنصوص الصادرة لتطبيقها والصادر بالمرسوم رقم 2.13.424 بتاريخ 24 مايو 2013، حيث أبدت الوكالة رأيها الموافق ...".

69- نؤكد على أن المفتشية العامة للإدارة الترابية بوزارة الداخلية، جهاز يحظى بالتقدير والاحترام من جميع الفاعلين سواء كانوا منتخبيين أو أطر إدارية أو مسؤولين ترابيين. وعن موقعها ضمن النظام الهيكلي لوزارة الداخلية، نحيل على المرسوم 1.19.1086 الصادر في 4 جمادى الآخرة 1441 (30 يناير 2020) بتحديد اختصاصات وتنظيم وزارة الداخلية (الجريدة الرسمية عدد 6854 بتاريخ 11 جمادى الآخرة 1441 (6 فبراير 2020))، حيث أنيط بالمفتشية العامة للإدارة الترابية استنادا إلى المادة 7 مع مراعاة الاختصاصات المسندة لهيئات التفتيش والمراقبة المحدثة بموجب النصوص الجاري بها العمل، مهمة مراقبة مصالح وزارة الداخلية، التي تشمل مهام التفتيش والتنقيح والافتحاص والتقييم. كما تقوم، وفق الشروط والكيفيات المحددة

يوليو 2019) والذي يضم رفقته نسخة للطلب المقدم للسيد ... (الطلب المسجل بمكتب ضبط السيد ... تحت رقم 785 بتاريخ 09 أبريل 2019) بشأن الحصول على مآل اجتماع اللجنة؟⁷⁴.

خلاصة ختامية:

إن هذا الجزء المظلم في تدبير ملف الشكايات والتنظلمات والذي يمثله الصمت الرهيب اتجاه سلوكيات بعض الوحدات الإدارية، قد يؤدي إلى إنتاج قواعد حديثة في علاقة المرافق الإدارية بالمفتشيات العامة، خاصة إذا ما ظلت هذه الأخيرة ميالة إلى الأخذ بالأعدار التي تقدمها المرافق الإدارية بمناسبة خرقها و/ أو امتناعها عن تطبيق القانون. يستدعي هذا الوضع المحجوز، من المفتشيات العامة، تجاوز الحاجز النفسي المتمثل في تغليب المصلحة العامة التي تمثلها محاولة دفع المسؤولية عن المرفق العام، على اعتبار أن الخيار الملكي قد حسم في تغليب حق المرتفق/المواطن في الحصول على المعلومة الموجودة في حوزة الإدارة، عن كل مبرر آخر قد يحتج به للحد من تنفيذ هذا الخيار الاستراتيجي - الذي لا رجعة فيه - في مسار بناء دولة الحق والقانون.

CHIKAYA . MA أزمة عميقة للمفتشيات العامة⁷³، أصبحت بموجبها مغلولة الأيدي اتجاه الأجهزة الإدارية الممتنعة عن تنفيذ تعليماتها، فمراسلة المفتشية العامة للإدارة الترابية - كمثال - عدد 581 بتاريخ 15 . 01 . 2018 التي أخبرت المشتكي من خلالها بأنه سيتوصل بقرار اللجنة المذكورة، موضوع طلب مقدم للمفتشية العامة من طرف المشتكي تحت عدد 34627 بتاريخ 3 يونيو 2019، من أجل تفعيله، لا يمكن إدعاء معالجته أمام غياب أي حجج مادية أو إدارية أو قانونية تثبت ذلك. إن التطبيع الذي قامت به المفتشيات العامة - أو بعضها على الأقل - مع ممارسات الوحدات الإدارية التابعة لها، أحدث نتائج عكسية تمثلت في فقدان الثقة - نسبيا - في حيادية هذه الأجهزة الرقابية، كما يوحى باستنتاجات مؤلمة مفادها اقتصار دور هذه المفتشيات في البحث عن شرعنة أجوبة الوحدات المشتكى بها أو على الأقل محاولة حمايتها من تحمل المسؤولية المزدوجة (عن خرق القانون وعن تقديم إجابة معيبة).

في هذا السياق ، أضع بين يديكم صورة معبرة للوضع المحجوز الذي أضحت تعيشه المفتشيات العامة، فأمام عدم قدرتها في حث مصالح إدارية تابعة لها على التقيد بحكم القانون وبالقرارات السابقة الصادرة عنها، لجأ متظلم إلى مؤسسة وسيط المملكة، ليكتشف أن الأمر أضحي متاهة إدارية عوض كونه استنفاذا لمساطر إدارية.

لقد جاء في مراسلة مؤسسة وسيط المملكة الموجهة للمتظلم تحت عدد 6597 والمؤرخة في 29 أبريل 2020، بشأن الملف عدد 20/20544 مزاعم وحدة إدارية... تدعي فيها عدم تقدم المتظلم إلى ... لتسلم نسخة من القرار الصادر عن اجتماع اللجنة، في حين أن هذا الإدعاء يفنده الطلب المقدم للسيد وسيط المملكة بتاريخ 29 ماي 2019 (وتذكيره بتاريخ 31

74 - لقد تم تقديم تظلم إلى السيد ... من عدم الاستجابة ... (الطلب المسجل بمكتب ضبط ... عدد 9599 بتاريخ 21 يونيو 2019 وتذكيره عدد 22 يوليو 2019)، و تظلم مقدم إلى المفتشية العامة للإدارة الترابية تحت عدد 34627 بتاريخ 3 يونيو 2019 مما ينفي بدوره مزاعم ... بعدم التقدم لاستلام المحضر المذكور والواردة بشكل جد متأخر زمنيا وبعد اللجوء إلى السيد وسيط المملكة في 29 أبريل 2020؟! فهل هذا السلوك يعبر عن محاولة جديدة للإنفراد بالمرتفق المتظلم لا يتداع أشكال جديدة للامتناع عن تمكنه من محضر الاجتماع المطالب به؟

73 - تقدم المفتشيات العامة - في بعض الأحيان - أجوبة غير مقنعة وغير معللة تشكل غطاء للمرفق وعرقلة في تطبيق القانون، بل أضحي تبني المفتشيات العامة لهذه الأجوبة بمثابة تشجيع لهذه المرافق على خرق القانون، حيث أنه وكما عجز المرفق العام عن توفير إجابة على شكاية معينة، إلا ويلاحظ تبني إجابات من قبيل، تم اتخاذ المتعين بشأنه؟ سبق معالجته؟ قيد الدرس؟ خاطئ؟ سبق تقديم إجابة في نفس الموضوع؟ عدم الاختصاص؟ إحالة..... وغير ها كثير من مظاهر التهرب التي تخدش مصداقية المفتشيات العامة وهيبته الإدارية التي أصبح توجهها يخفت أمام مآزق الأخطاب الإدارية المزمنة. وبين تكريس مسؤولية المرفق العام عن الخلل و حمايته من تقديم إجابات تحمل المسؤولية؟ أعتقد أن المفتشيات العامة مالت - للأسف - إلى نهج الحماية عوض منطوق المحاسبة.

IV. Chroniques marocaine et étrangère

متابعات قانونية وإدارية بالمغرب



فاتن الشواطي
مستشارة قانونية
بالأمانة العامة للحكومة

أ- متابعات قانونية وإدارية بالمغرب

خلال الفترة المتراوحة ما بين فاتح يوليوز و30 أكتوبر الجاري، صدرت مجموعة من النصوص القانونية التي نقدم فيما يلي أهم المستجدات الواردة فيها:

تعيين الوكيل القضائي للجماعات الترابية

صدر في الجريدة الرسمية عدد 6899 بتاريخ 13 يوليوز 2020 قرار لوزير الداخلية رقم 20.1555 صادر في 25 من شوال 1441 (17 يونيو 2020) يقضي بتعيين الوكيل القضائي للجماعات الترابية. وقد جاء هذا القرار بناءً على القوانين التنظيمية المتعلقة بالجهات والعمالات والأقاليم والجماعات، إضافة إلى مرسوم اختصاصات وزارة الداخلية. ويشير قرار التعيين إلى أن الوكيل القضائي للجماعات الترابية تُنَاط به مهام تقديم المساعدة القانونية للجماعات الترابية وهيئاتها ومجموعاتها ومجموعات الجهات ومجموعات العمالات والأقاليم ومؤسسات التعاون بين الجماعات وتمثيلها أمام مختلف المحاكم في جميع الدعاوى، باستثناء المنازعات المتعلقة بالمراقبة الإدارية.

قانون المالية المعدل للسنة المالية 2020

صدر في العدد 6903 من الجريدة الرسمية ليوم 27 يوليوز 2020، قانون المالية المعدل رقم 35.20 للسنة المالية 2020 الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.20.72 بتاريخ 4 ذي الحجة 1441 (25 يوليوز 2020) حيث يتضمن مجموعة من الأحكام التي تهدف إلى توفير آليات الدعم المناسبة للاستئناف التدريجي للنشاط الاقتصادي، والحفاظ على مناصب الشغل، مع مواكبة ذلك بإجراءات عملية للرفع من فعالية الإدارة، وذلك بالاستناد إلى ثلاثة مرتكزات أساسية تتمثل في مواكبة الاستئناف التدريجي للنشاط الاقتصادي؛ والحفاظ على مناصب الشغل، وتسريع تنزيل الإصلاحات الإدارية.

تحويل صندوق الضمان المركزي إلى شركة مساهمة

صدر في الجريدة الرسمية ليوم 27 يوليوز 2020 عدد 6903 القانون رقم 20.36 القاضي بتحويل صندوق الضمان المركزي إلى شركة مساهمة، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.20.73 بتاريخ 4 ذي الحجة 1441 (25 يوليوز 2020). ويرمي هذا القانون إلى إصلاح الإطار القانوني المنظم للصندوق، بتحويله من مؤسسة عمومية إلى شركة مساهمة، وتمكينه من مواكبة الاستراتيجيات والسياسات العمومية في مجال تسهيل الولوج إلى التمويل، خاصة بالنسبة للمقاولات الصغيرة جداً والصغرى والمتوسطة، والمقاولات والمؤسسات العمومية. حيث أنيطت بالصندوق الذي تحول إلى بنك، اختصاصات جديدة تتمثل في منح القروض لفائدة المقاولات، وذلك وفق شروط خاصة محددة بمنشور لوالي بنك المغرب بعد استطلاع رأي لجنة مؤسسات الائتمان.

حالة الطوارئ الصحية

تضمنت الجريدة الرسمية ليوم 27 يوليو 2020 في عددها 6903، صدور القانون رقم 42.20 بتغيير المرسوم بقانون رقم 2.20.292 الصادر في 28 من رجب 1441 (23 مارس 2020)، المتعلق بسن أحكام خاصة بحالة الطوارئ الصحية وإجراءات الإعلان عنها، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.20.67 بتاريخ 4 ذي الحجة 1441 (25 يوليو 2020). ويهدف هذا القانون إلى نسخ أحكام المادة السادسة من المرسوم بقانون رقم 2.20.292 المذكور، والمتعلقة بوقف جميع الأجل التشريعية والتنظيمية المنصوص عليها في القوانين السارية أثناء إعلان حالة الطوارئ الصحية (باستثناء الأجل المتعلقة بالظعن بالاستئناف الخاصة بالأشخاص المتابعين في حالة اعتقال، ويمدد الوضع تحت الحراسة النظرية وبالاعتقال الاحتياطي)، وتعويضها بأحكام أخرى تخول للحكومة خلال فترة حالة الطوارئ الصحية المعلن عنها، وقف سريان مفعول الأجل المنصوص عليها في النصوص التشريعية والتنظيمية الجاري بها العمل، إذا تبين لها أن استمرار سريان مفعول هذه الأجل يحول دون ممارسة الأشخاص المعنيين به بحقوقهم أو الوفاء بالتزاماتهم خلال هذا الأجل بسبب الإجراءات المتخذة من قبل السلطات المختصة للحد من تفشي الوباء.

رأي المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي حول مشروع القانون رقم 72.18 المتعلق بمنظومة استهداف المستفيدين من برامج الدعم الاجتماعي وإحداث الوكالة الوطنية للسجلات

صدر في العدد 6900 من الجريدة الرسمية ليوم 16 يوليو 2020 رأي للمجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي حول مشروع القانون رقم 72.18 المتعلق بمنظومة استهداف المستفيدين من برامج الدعم الاجتماعي وإحداث الوكالة الوطنية للسجلات. ويتضمن هذا الرأي لمحة عن مشروع القانون وعلاقته بالقانون رقم 09.08 المتعلق بالتبادل الإلكتروني للمعطيات ذات الطابع الشخصي. كما يقدم قراءة نقدية لأهم مضامين المشروع قبل أن يخلص إلى تقديم التوصيات.

تدابير استثنائية لفائدة بعض المشغلين المنخرطين بالصندوق الوطني للضمان الاجتماعي والعاملين لديهم المصرح بهم وبعض فئات العمال المستقلين والأشخاص غير الأجراء المؤمنين لدى الصندوق، المتضررين من تداعيات تفشي جائحة فيروس كورونا "كوفيد - 19"

صدر بالجريدة الرسمية عدد 6903 ليوم 27 يوليو 2020 مرسوم بقانون رقم 2.20.605 يتعلق بسن تدابير استثنائية لفائدة بعض المشغلين المنخرطين بالصندوق الوطني للضمان الاجتماعي والعاملين لديهم المصرح بهم، وبعض فئات العمال المستقلين والأشخاص غير الأجراء المؤمنين لدى الصندوق المتضررين من تداعيات تفشي جائحة فيروس كورونا «كوفيد» 19، إذ يهدف إلى صرف تعويض، خلال فترة تحدد بنص تنظيمي لفائدة الأجراء والمتدربين قصد التكوين من أجل الإدماج، المصرح بهم برسم شهر فبراير 2020 لدى الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي من قِبَل المشغلين الذين يمارسون نشاطهم في أحد القطاعات أو القطاعات الفرعية المحددة بنص تنظيمي ويوجدون في وضعية صعبة جراء تأثر نشاطهم بفعل تفشي الجائحة المذكورة. وكذا العمال المستقلين والأشخاص غير الأجراء المؤمنين لدى الصندوق المذكور الذين تأثر نشاطهم بفعل التدابير المتخذة في إطار مواجهة الجائحة المذكورة.

كما صدر بنفس العدد المرسوم رقم 2.20.664 الصادر في 28 من محرم 1442 (17 سبتمبر 2020) بتطبيق المرسوم بقانون رقم 2.20.605 بتاريخ 26 من محرم 1442 (15 سبتمبر 2020) بسن تدابير استثنائية لفائدة بعض المشغلين المنخرطين بالصندوق الوطني للضمان الاجتماعي والعاملين لديهم المصرح بهم وبعض فئات العمال المستقلين والأشخاص غير الأجراء المؤمنين لدى الصندوق، المتضررين من تداعيات تفشي جائحة فيروس كورونا «كوفيد - 19» فيما يتعلق بقطاع السياحة.

تعزيز المنظومة القانونية المؤطرة للأمن السيبراني

ورد بالجريدة الرسمية عدد 6904 بتاريخ 30 يوليوز 2020 القانون رقم 05.20 المتعلق بالأمن السيبراني. ويهدف هذا القانون إلى إنشاء إطار قانوني يسمح بتعزيز أمن أنظمة المعلومات في إدارات الدولة، والجماعات الترابية، والمؤسسات والمقاولات العمومية، وكل شخص اعتباري آخر يدخل في حكم القانون العام، وكذا شركات الاتصالات. وتم بموجب هذا القانون إحداث لجنة استراتيجية للأمن السيبراني ولجنة تابعة له لإدارة الأزمات والأحداث السيبرانية الجسيمة، إضافة إلى السلطة الوطنية للأمن السيبراني.

إحداث حساب مرصد لأموال خصوصية يحمل اسم "صندوق الاستثمار الاستراتيجي"

تضمنت الجريدة الرسمية عدد 6908 ليوم 13 أغسطس 2020 نشرا للمرسوم رقم 2.20.528 الصادر في 22 من ذي الحجة 1441 (12 أغسطس 2020) بإحداث حساب مرصد لأموال خصوصية يحمل اسم "صندوق الاستثمار الاستراتيجي"، وتتمثل مهمته في دعم الأنشطة الإنتاجية، ومواكبة وتمويل المشاريع الاستثمارية الكبرى بين القطاعين العام والخاص في مختلف المجالات. وسيرتكز الصندوق، بالإضافة إلى مساهمة الدولة، على تنسيق وعقانة الصناديق التمويلية، حيث سيتولى بالأساس، تمويل الحصص المقدمة لحساب الدولة في رأسمال المقاولات، ومشاريع الاستثمار في إطار الشراكة بين القطاعين العام والخاص، وكذا الدفعات لفائدة مقاولات القطاع الخاص في إطار اتفاقي، ثم الدفعات لفائدة المؤسسات والمقاولات العمومية في إطار اتفاقي أيضا، بالإضافة إلى الدفعات لفائدة كل هيئة عمومية أو خاصة.

رأي المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي حول مشروع القانون رقم 72.18 المتعلق بمنظومة استهداف المستفيدين من برامج الدعم الاجتماعي وبإحداث الوكالة الوطنية للسجلات

صدر بالجريدة الرسمية عدد 6919 ليوم 21 سبتمبر 2020 المرسوم رقم 2.20.660 الصادر في 29 من محرم 1442 (18 سبتمبر 2020) بتطبيق بعض مقتضيات القانون رقم 55.19 المتعلق بتبسيط المساطر الإدارية الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.20.06 بتاريخ 11 من رجب 1441 (6 مارس 2020)، ولا سيما المواد 5 (الفقرة الأولى) و11 و27 منه. حيث ينص على اتخاذ قرار مشترك لتحديد نموذج مصنفات القرارات الإدارية، ونموذج وصل إيداع طلبات الحصول على القرارات الإدارية، ويحدد كيفية تسليمه للمرتفقين، وكذا تشكيل لجنة وطنية لهذا الغرض.

تقرير المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي برسم سنة 2019

صدر في العدد 6928 من الجريدة الرسمية ليوم 22 أكتوبر 2020 التقرير السنوي للمجلس الاقتصادي والاجتماعي برسم سنة 2019، وتضمن هذا التقرير الذي يتوزع على ثلاث أقسام كبرى: رسدا تحليليا للوضعية الاقتصادية والاجتماعية والبيئية خلال سنة 2019، وتشخيصا للوضعية الاقتصادية والاجتماعية للمناطق المحاذية لمدينتي سبتة ومليلية المحتلتين، فيما تناول القسم الأخير أنشطة المجلس.

من إعداد فاتن الشواطى، مستشارة قانونية بالأمانة العامة للحكومة

ب- جدول النصوص القانونية المتعلقة بتدبير جائحة فيروس كورونا إلى حدود 30 سبتمبر 2020

القرارات	المراسيم	مشاريع ومقترحات القوانين
قرار وزير الصناعة والتجارة والاقتصاد الأخضر والرقمي رقم 20.859 صادر في 7 رجب 1441 (2 مارس 2020) بتنظيم قرار وزير التجارة الخارجية والاستثمارات الخارجية والصناعة التقليدية رقم 94.1308 الصادر في 7 ذي القعدة 1414 (أبريل 1994) بتحديد قائمة السلع التي تتخذ في شأنها تدابير تهدف إلى وضع قيود كمية على استيرادها وتصديرها (ج.ر عدد 6861 بتاريخ 02 مارس 2020)	مرسوم رقم 2.20.269 بتاريخ 16 مارس 2020 بإحداث حساب مرصد لأمر خصوصية يحمل اسم "الصندوق الخاص بتدبير جائحة فيروس كورونا" (ج.ر عدد 6865 بتاريخ 16 مارس 2020)	مشروع قانون رقم 23.20 يقضي بالمصادقة على المرسوم بقانون رقم 2.20.292 الصادر في 23 مارس 2020 يتعلق بسن أحكام خاصة بحالة الطوارئ الصحية وإجراءات الإعلان عنها (تمت المصادقة عليه بتاريخ 12 مايو 2020)
قرار وزير الاقتصاد والمالية وإصلاح الإدارة رقم 986.20 بتاريخ 16 مارس 2020 باتخاذ تدابير مؤقتة ضد ارتفاع أسعار المطهرات الكحولية (ج.ر عدد 6865 بتاريخ 16 مارس 2020)	مرسوم رقم 2.20.270 بتاريخ 16 مارس 2020 يتعلق بمسااطر تنفيذ النفقات المنجزة من لدن وزارة الصحة (ج.ر عدد 6865 بتاريخ 16 مارس 2020)؛	ظهير شريف رقم 1.20.59 صادر في 29 من شعبان 1441 (23 أبريل 2020) بتنفيذ القانون رقم 25.20 بسن تدابير استثنائية لفائدة المشغلين المنخرطين بالصندوق الوطني للضمان الاجتماعي والعاملين لديهم المصروح بهم، المتضررين من تداعيات تفشي جائحة فيروس كورونا (ج.ر عدد 6877 بتاريخ 27 أبريل 2020)
قرار وزير الاقتصاد والمالية وإصلاح الإدارة رقم 1020.20 بتاريخ 31 مارس 2020 باتخاذ تدابير مؤقتة ضد ارتفاع أسعار الكمادات الواقية (ج.ر عدد 6870 بتاريخ 02 أبريل 2020)	مرسوم رقم 2.20.331 صادر في 30 من شعبان 1441 (24 أبريل 2020) بتطبيق القانون رقم 20.25 بسن تدابير استثنائية لفائدة المشغلين المنخرطين بالصندوق الوطني للضمان الاجتماعي والعاملين لديهم المصروح بهم، المتضررين من تداعيات تفشي جائحة فيروس كورونا "كوفيد- 9" (ج.ر عدد 6877 بتاريخ 27 أبريل 2020)	ظهير شريف رقم 1.20.961 صادر في 27 من شوال 1441 (19 يونيو 2020) بتنفيذ القانون رقم 26.20 القاضي بالمصادقة على المرسوم بقانون رقم 2.20.320 صادر في 13 من شعبان 1441 (7 أبريل 2020) المتعلق بتجاوز سقف التمويلات الخارجية. (ج.ر عدد 6893 بتاريخ 22 يونيو 2020) قرار المحكمة الدستورية رقم 106.20 م.د صادر في 12 من شوال 1441 (4 يونيو 2020) (ج.ر عدد 6892 بتاريخ 18 يونيو 2020)
قرار وزير الاقتصاد والمالية وإصلاح الإدارة رقم 20.1057 صادر في 12 من شعبان 1441 (6 أبريل 2020) باتخاذ تدابير مؤقتة ضد ارتفاع أسعار الكمادات الواقية (ج.ر عدد 6871 بتاريخ 6 ابريل 2020)	مرسوم بقانون رقم 2.20.292 بتاريخ 23 مارس 2020 يتعلق بسن أحكام خاصة بحالة الطوارئ الصحية وإجراءات الإعلان عنها (ج.ر عدد 6867 مكرر بتاريخ 24 مارس 2020)	مشروع قانون رقم 27.20 بسن أحكام خاصة تتعلق بسير أشغال أجهزة إدارة شركات المساهمة وكيفيات انعقاد جمعياتها العامة خلال مدة سريان حالة الطوارئ الصحية (تمت المصادقة عليه بتاريخ 05 مايو 2020)

القرارات	المراسيم	مشاريع ومقترحات القوانين
قرار لوزير الصناعة والتجارة والاقتصاد الأخضر والرقمي رقم 20.1060 صادر في 14 من شعبان 1441 (8 أبريل 2020) يتعلق بالكمامات الواقية المصنوعة من الثوب غير المنسوج ذات الاستعمال غير الطبي (ج.ر عدد 6874 بتاريخ 16 ابريل 2020)	مرسوم رقم 2.20.293 بتاريخ 24 مارس 2020 بإعلان حالة الطوارئ الصحية بسائر أرجاء التراب الوطني لمواجهة تفشي فيروس كورونا- كوفيد 19- (ج.ر عدد 6867 مكرر بتاريخ 24 مارس 2020)	مشروع قانون رقم 30.20 بسن أحكام تتعلق بعقود الأسفار والمقامات السياحية وعقود النقل الجوي للمسافرين (تمت المصادقة عليه بتاريخ 19 مايو 2020)
قرار لوزير الاقتصاد والمالية وإصلاح الإدارة رقم 1087.20 صادر في 21 من شعبان 1441 (15 أبريل 2020) باتخاذ تدابير مؤقتة ضد ارتفاع أسعار الكمامات الواقية الموجهة لاستعمال الطبي (ج.ر عدد 6871 بتاريخ 6 ابريل 2020)	مرسوم بقانون رقم 2.20.320 صادر في 13 من شعبان 1441 (7 أبريل 2020) يتعلق بتجاوز سقف التمويلات الخارجية (ج.ر عدد 6871 مكرر بتاريخ 8 ابريل 2020)	مقترح قانون رقم 5.36.20 يرمي إلى تعديل القانون رقم 67.12 المتعلق بتنظيم العلاقات التعاقدية بين المكري والمكثري للمحلات المعدة للسكنى أو للاستعمال المهني، والقانون رقم 49.16 المتعلق بكراء أو المحلات المخصصة للاستعمال التجاري أو الصناعي أو الحرفي، وقانون الالتزامات والعقود، فيما يخص استيفاء الوجيبة الكرائية خلال فترة الطوارئ الصحية التي تعيشها بلادنا جراء وباء كوفيد 19.
قرار مشترك لوزير التربية الوطنية والتكوين المهني والتعليم العالي والبحث العلمي والوزير المنتدب لدى وزير التربية الوطنية والتكوين المهني والتعليم العالي والبحث العلمي المكلف بالتعليم العالي والبحث العلمي رقم 1506.20 صادر في 17 من شوال 1441 (9 يونيو 2020)بتحديد قائمة القطاعات والقطاعات الفرعية المتعلقة بالتربية والتعليم والتكوين والبحث العلمي، التي لا يعتبر المشغل الممارس لنشاطه فيها في وضعية صعبة جراء تفشي جائحة فيروس كورونا "كوفيد - 19" (ج.ر عدد 6892 بتاريخ 18 يونيو 2020)	مرسوم رقم 2.20.330 صادر في 24 من شعبان 1441 (18 أبريل 2020) بتمديد مدة سريان مفعول حالة الطوارئ الصحية بسائر أرجاء التراب الوطني لمواجهة تفشي فيروس كورونا - كوفيد 19. (ج.ر عدد 6874 مكرر بتاريخ 19 ابريل 2020)	ظهير شريف رقم 60.20.1 صادر في 5 شوال 1441 (28 ماي 2020) بتنفيذ القانون رقم 23.20 القاضي بالمصادقة على المرسوم بقانون رقم 292.20.2 الصادر في 28 من رجب 1441 (23 مارس 2020) المتعلق بسن أحكام خاصة بحالة الطوارئ الصحية وإجراءات الإعلان عنها(... ج.ر عدد 6887 مكرر بتاريخ 01 يونيو 2020).
قرار لوزير الاقتصاد والمالية وإصلاح الإدارة رقم 20.2335 صادر في 22 من محرم 1442 (11 سبتمبر 2020) بتمديد التدابير المؤقتة ضد ارتفاع أسعار المطهرات الكحولية. (ج.ر عدد 6918 بتاريخ 17 سبتمبر 2020).	مرسوم رقم 2.20.331 صادر في 30 من شعبان 1441 (24 أبريل 2020) بسن تدابير استثنائية لفائدة المشغلين المنخرطين بالصندوق الوطني للضمان الاجتماعي والعاملين لديهم المصرح بهم، المتضررين من تداعيات تفشي جائحة فيروس كورونا (ج.ر عدد 6877 بتاريخ 27 ابريل 2020)	ظهير شريف رقم 1.20.60 صادر في 5 شوال 1441 (28 ماي 2020) بتنفيذ القانون رقم 27.20 بسن أحكام خاصة تتعلق بسير أشغال أجهزة إدارة شركات المساهمة وكيفية انعقاد جمعياتها العامة خلال مدة سريان حالة الطوارئ الصحية. (ج.ر عدد 6887 مكرر بتاريخ 01 يونيو 2020).
	مرسوم رقم 2.20.345 صادر في 19 من رمضان 1441 (13 ماي 2020) بتمديد وقف استيفاء رسم الاستيراد المفروض على القمح اللين ومشتقاته (ج.ر عدد 6882 بتاريخ 14 مايو 2020)	ظهير شريف رقم 1.20.63 صادر في 5 شوال 1441 (2 ماي 2020) بتنفيذ القانون رقم 30.20 بسن أحكام خاصة تتعلق بعقود الأسفار والمقامات السياحية وعقود النقل الجوي للمسافرين (ج.ر عدد 6887 مكرر بتاريخ 01 يونيو 2020).

القرارات	المراسيم	مشاريع ومقترحات القوانين
	مرسوم رقم 2.20.371 صادر في 25 من رمضان 1441 (19 مايو 2020) بتمديد مدة سريان مفعول حالة الطوارئ الصحية بسائر أرجاء التراب الوطني لمواجهة تفشي فيروس كورونا - كوفيد 19 (ج.ر عدد 6883 مكرر بتاريخ 19 مايو 2020)	ظهير شريف رقم 1.20.72 صادر في 4 ذي الحجة 1441 (25 يوليو 2020) بتنفيذ قانون المالية المعدل رقم 35.20 للسنة المالية 2020 (ج.ر عدد 6903 بتاريخ 27 يوليو 2020)
	مرسوم رقم 2.20.406 صادر في 17 من شوال 1441 (9 يونيو 2020) بتمديد مدة سريان مفعول حالة الطوارئ الصحية بسائر أرجاء التراب الوطني لمواجهة تفشي فيروس كورونا - كوفيد 19 وبسن مقتضيات خاصة بالتخفيف من القيود المتعلقة بها (ج.ر عدد 6889 مكرر بتاريخ 09 يونيو 2020).	ظهير شريف رقم 1.20.67 صادر في 4 ذي الحجة 1441 (25 يوليو 2020) بتنفيذ القانون رقم 42.20 بتغيير المرسوم بقانون رقم 2.20.292 الصادر في 28 من رجب 1441 (23 مارس 2020) المتعلق بسن أحكام خاصة بحالة الطوارئ الصحية وإجراءات الإعلان عنها. (ج.ر عدد 6903 بتاريخ 27 يوليو 2020).
	مرسوم رقم 2.20.456 صادر في 17 من ذي القعدة 1441 (9 يوليو 2020) بتمديد مدة سريان مفعول حالة الطوارئ الصحية بسائر أرجاء التراب الوطني لمواجهة تفشي فيروس كورونا - كوفيد 19 (ج.ر عدد 6898 مكرر بتاريخ 09 يوليو 2020)	ظهير شريف رقم 1.20.73 صادر في 4 ذي الحجة 1441 (25 يوليو 2020) بتنفيذ القانون رقم 36.20 القاضي بتحويل صندوق الضمان المركزي إلى شركة مساهمة. (ج.ر عدد 6903 بتاريخ 27 يوليو 2020).
	مرسوم بقانون رقم 2.20.503 صادر في 17 من ذي الحجة 1441 (7 أغسطس 2020) بتنظيم المرسوم بقانون رقم 2.20.292 الصادر في 28 من رجب 1441 (23 مارس 2020) المتعلق بسن أحكام خاصة بحالة الطوارئ الصحية وإجراءات الإعلان عنها (ج.ر عدد 6906 مكرر بتاريخ 08 أغسطس 2020).	ظهير شريف رقم 1.20.74 صادر في 4 ذي الحجة 1441 (25 يوليو 2020) بتنفيذ القانون رقم 44.20 بتغيير وتنظيم القانون رقم 103.12 المتعلق بمؤسسات الائتمان والهيئات المعتمدة في حكمها. (ج.ر عدد 6903 بتاريخ 27 يوليو 2020)
	مرسوم رقم 528.20.2 صادر في 22 من ذي الحجة 1441 (12 أغسطس 2020) بإحداث حساب مرصد الأمور خصوصية يحمل اسم «صندوق الاستثمار الاستراتيجي» (ج.ر عدد 6908 بتاريخ 13 أغسطس 2020).	ظهير شريف رقم 1.20.69 صادر في 4 ذي الحجة 1441 (25 يوليو 2020) بتنفيذ القانون رقم 05.20 المتعلق بالأمن السيبراني
	مرسوم رقم 2.20.572 صادر في 22 من ذي الحجة 1441 (12 أغسطس 2020) لتطبيق أحكام المادة الرابعة المكررة من المرسوم بقانون رقم 2.20.292 الصادر في 28 من رجب 1441 (23 مارس 2020) المتعلق بسن أحكام خاصة بحالة الطوارئ الصحية وإجراءات الإعلان عنها. (ج.ر عدد 6908 بتاريخ 13 أغسطس 2020).	ظهير شريف رقم 1.20.67 صادر في 4 ذي الحجة 1441 (25 يوليو 2020) بتنفيذ القانون رقم 20.42 بتغيير المرسوم بقانون رقم 2.20.292 الصادر في 28 من رجب 1441 (23 مارس 2020) المتعلق بسن أحكام خاصة بحالة الطوارئ الصحية وإجراءات الإعلان عنها...



سميرة جياي
مستشارة قانونية
بالأمانة العامة للحكومة



حنان الصالحي
مستشارة قانونية
بالأمانة العامة للحكومة

متابعات قضائية بالمغرب وفرنسا

أولا: المغرب

قرارات المحكمة الدستورية برسم سنة 2020 من بداية شهر ماي إلى غاية نهاية شهر أكتوبر.

صدر عن المحكمة الدستورية باسم جلالة الملك وطبقا للقانون خلال الفترة الممتدة بين شهر ماي وشهر أكتوبر ، القرارات التالية :

القرار رقم 107/20

صرحت المحكمة الدستورية في قرارها 107/20 م.د بتاريخ 6 غشت 2020 في الملف عدد 059/20، بعد اطلاعها على "مقترح يقضي بتغيير وتنظيم النظام الداخلي لمجلس المستشارين"، على تعذرها أن تبت على الحال في موضوع النظام الداخلي المعروض عليها.

القرار رقم 106/20

صرحت المحكمة الدستورية في قرارها رقم 106/20 م.د الصادر بتاريخ 4 يونيو 2020 في الملف عدد 057/20، بدستورية مسطرة إقرار القانون رقم 26.20 القاضي بالمصادقة على المرسوم بقانون رقم 2.20.320 الصادر في 13 من شعبان 1441 (7 أبريل 2020) المتعلق بتجاوز سقف التمويلات الخارجية. وجاء مضمون هذا القرار برفض طلب الطعن الذي تقدم به واحد وثمانون (81) عضوا بمجلس النواب، في عدم دستورية مسطرة التصويت على القانون، المتعلق بتجاوز سقف التمويلات الخارجية، مشيرة إلى أن مسطرة المصادقة على هذا القانون "ليس فيها ما يخالف الدستور".

ثانيا: فرنسا**Les décisions Contentieuses du Conseil d'Etat en France durant la période du 1er mai jusqu'au 28 octobre 2020****Décision du 6 septembre 2020 : Le port du masque peut être rendu obligatoire sur l'ensemble d'une commune, si celle-ci comporte plusieurs zones à risque de contamination.**

Par un arrêté du 28 août 2020, pris sur le fondement du II de l'article 1er du décret du 10 juillet 2020, la préfète de la région Grand Est, préfète du Bas-Rhin, a imposé le port du masque, à compter du 29 août 2020 à 8 heures et jusqu'au 30 septembre 2020 inclus, à tout piéton âgé d'au moins onze ans sur la voie publique et dans l'ensemble des lieux ouverts au public, dans les treize communes du département comptant plus de 10 000 habitants.

Le ministre des solidarités et de la santé relève appel de l'ordonnance du 2 septembre 2020 par laquelle le juge des référés du tribunal administratif de Strasbourg a enjoint à la préfète du Bas-Rhin d'édicter un nouvel arrêté excluant de l'obligation du port du masque les lieux des communes mentionnées par son arrêté du 28 août 2020 et les périodes horaires qui ne sont pas caractérisés par une forte densité de population ou par des circonstances locales susceptibles de favoriser la propagation de la covid-19, au plus tard le lundi 7 septembre 2020 à 12 heures, en prévoyant que, à défaut, l'exécution de l'arrêté du 28 août 2020 serait automatiquement suspendue à compter de cette échéance. Et en a déduit, dans cette mesure, une atteinte grave et manifestement illégale à la liberté d'aller et de venir et au droit de chacun au respect de sa liberté personnelle.

Le conseil d'Etat ordonne :

Il est enjoint à la préfète du Bas-Rhin de prendre, au plus tard le mardi 8 septembre à midi, un nouvel arrêté ou de modifier son arrêté du 28 août 2020 pour limiter, dans les communes concernées, l'obligation de port du masque qu'il prévoit à des périmètres permettant d'englober de façon cohérente les lieux caractérisés par une forte densité de personnes ou une difficulté à assurer le respect de la distance physique. A défaut, l'exécution de l'arrêté du 28 août 2020 sera suspendue.

Le Décision du 10 juillet 2020 : Le Conseil d'État ordonne au Gouvernement de prendre des mesures pour réduire la pollution de l'air, sous astreinte de 10 M€ par semestre de retard.

Dans une décision précédente datée du 12 juillet 2017, le Conseil d'État a enjoint au Gouvernement d'élaborer et de mettre en œuvre des plans relatifs à la qualité de l'air permettant de ramener – dans 13 zones du territoire et dans le délai le plus court possible – les concentrations de dioxyde d'azote (NO₂) et de particules fines (PM₁₀) en dessous des valeurs limites fixées par la directive européenne du 21 mai 2008 transposée dans le code de l'environnement.

Le Conseil d'État constate que le Gouvernement n'a toujours pas pris les mesures demandées pour réduire la pollution de l'air dans 8 zones en France. Pour l'y contraindre, le Conseil d'État prononce une astreinte de 10 millions d'euros par semestre de retard, soit plus de 54.000 euros par jour, compte tenu du délai écoulé depuis sa première décision, de l'importance du respect du droit de l'Union européenne, de la gravité des conséquences en matière de santé publique et de l'urgence particulière qui en résulte.

Décision du 6 juillet 2020 : Le juge des référés du Conseil d'État suspend l'obligation d'obtenir une autorisation avant d'organiser une manifestation.

Dans une ordonnance du 13 juin le juge des référés du Conseil d'Etat avait suspendu l'interdiction générale de manifester qui découlait de l'article 3 du décret du 31 mai 2020. Pour faire suite à cette ordonnance, un décret du 14 juin a retiré cette interdiction, mais soumis les manifestations à autorisation du préfet de département. Cette autorisation est soumise à la condition que l'organisation de la manifestation permette le respect des « mesures barrières ».

Dans une nouvelle ordonnance, en date du 6 juillet, le Conseil d'Etat juge excessive cette obligation d'obtenir une autorisation avant d'organiser une manifestation sur la voie publique. Le juge des référés a rappelé que le contexte de la crise sanitaire nécessite de prendre des mesures particulières, mais aussi que l'organisation de manifestations sur la voie publique dans le respect des « mesures barrières » présente une complexité particulière.

Normalement, les manifestations sur la voie publique sont soumises à une obligation de déclaration seulement : elles sont par principe autorisées, et le préfet peut interdire les rassemblements qui risquent de troubler l'ordre public. Par contre, le décret a inversé cette logique : toute manifestation demeure interdite tant que le préfet ne l'a pas autorisée. De plus, le décret du 14 juin ne prévoit pas de délai pour que le préfet rende une décision, ce qui peut empêcher les organisateurs de saisir le juge en temps utile.

Le juge des référés suspend donc ces dispositions. Mais il rappelle que l'interdiction des rassemblements de plus de 5 000 personnes reste justifiée au regard de la situation sanitaire à ce jour.

Décision du 18 mai 2020 : Le Conseil d'État ordonne à l'État de cesser immédiatement la surveillance par drone du respect des règles sanitaires.

L'association " La Quadrature du Net " et la Ligue des droits de l'homme ont demandé au juge des référés du tribunal administratif de Paris, statuant sur le fondement de l'article L. 521-2 du code de justice administrative, de suspendre l'exécution de la décision du préfet de police ayant institué depuis le 18 mars 2020 un dispositif visant à capturer des images par drones et à les exploiter afin de faire respecter les mesures de confinement et d'enjoindre au préfet de police de cesser immédiatement, à compter du prononcé de l'ordonnance à intervenir, de capter des images par drones, de les enregistrer, de les transmettre ou de les exploiter, puis de détruire toute image déjà captée dans ce contexte, sous astreinte de 1 024 euros par jour de retard.

Par une ordonnance n° 2006861 du 5 mai 2020, le juge des référés du tribunal administratif de Paris a rejeté leur demande.

Mais le Conseil d'Etat en a décidé autrement : les drones de la Préfecture ne pourront plus décoller jusqu'à nouvel ordre, selon une ordonnance rendue publique lundi 18 mai. La plus haute juridiction administrative ordonne « à l'Etat de cesser, sans délai, de procéder aux mesures de surveillance par drone » à Paris, dans le cadre du déconfinement.

Dans cette ordonnance le conseil, ne remet pas en cause le principe consistant à utiliser des drones – du moment qu'ils ne visent pas à constater les infractions ou à identifier leurs auteurs, mais bien à informer les équipes de policiers au sol pour qu'ils fassent respecter les mesures de distanciation et empêcher, en particulier, les rassemblements de plus de dix personnes. En revanche, le Conseil d'Etat considère que rien ne garantit que les images recueillies par ces appareils pilotés à distance – qui volent entre 80 et 100 m de hauteur et filment avec un grand-angle, tout en étant équipés d'un zoom optique – ne seront pas utilisées pour **« un usage contraire aux règles de protection des données personnelles »**.

Les décisions du Conseil Constitutionnel en France durant la période du 1er mai jusqu'au 28 octobre 2020

Décision n° 2020-803 DC du 9 juillet 2020 : loi organisant la sortie de l'état d'urgence sanitaire.

Le Conseil constitutionnel a été saisi, dans les conditions prévues au deuxième alinéa de l'article 61 de la Constitution, de la loi organisant la sortie de l'état d'urgence sanitaire, sous le n° 2020-803 DC, le 4 juillet 2020.

Puiseurs dispositions ont été contestées par les sénateurs, parmi lesquelles celles qui consistent à ordonner la fermeture provisoire de certaines catégories d'établissement recevant du public (le second alinéa du 2° du paragraphe 1 de l'article 1er), d'autres permettent de réglementer ou interdire sous certaines conditions la circulation des personnes et des véhicules ainsi que les moyens de transport collectif. (Le 1° du paragraphe 1 de l'article 1er).

Le Conseil constitutionnel a déclaré conforme à la constitution lesdites mesures étant donné qu'elles ne peuvent être prises que dans l'intérêt de la santé publique et aux seules fins de lutter contre la propagation de l'épidémie de covid-19. Selon le paragraphe III de ce même article, elles doivent être strictement proportionnées aux risques sanitaires encourus et appropriées aux circonstances de temps et de lieu. Il y est mis fin sans délai lorsqu'elles ne sont plus nécessaires.

D'autant plus Ces fermetures ne peuvent également être ordonnées lorsque les établissements en cause sont situés dans certaines parties du territoire dans lesquelles est constatée une circulation active du virus. Dans l'un comme dans l'autre cas, l'objet de telles fermetures provisoires ne peut être que de remédier au risque accru de contamination que présente la fréquentation publique de ces lieux. Ces mesures répondent donc à l'objectif de valeur constitutionnelle de protection de la santé.

Décision n° 2020-801 DC du 18 juin 2020 : Loi visant à lutter contre les contenus haineux sur internet

Le Conseil constitutionnel a été saisi, dans les conditions prévues au deuxième alinéa de l'article 61 de la Constitution, de la loi visant à lutter contre les contenus haineux sur internet, sous le n° 2020-801 DC, le 18 mai 2020.

Sur certaines dispositions de l'article 1er:

En ce qui concerne le paragraphe I: Le paragraphe I de l'article 1er de la loi déferée modifie l'article 6-1 de la loi du 21 juin 2004 mentionnée ci-dessus prévoyant que l'autorité administrative peut demander aux hébergeurs ou aux éditeurs d'un service de communication en ligne de retirer certains contenus à caractère terroriste ou pédopornographique et, en l'absence de retrait dans un délai de vingt-quatre heures, lui permet de notifier la liste des adresses des contenus incriminés aux fournisseurs d'accès à internet qui doivent alors sans délai en empêcher l'accès. Le paragraphe I de l'article 1er réduit à une heure le délai dont disposent les éditeurs et hébergeurs pour retirer les contenus notifiés par l'autorité administrative et prévoit, en cas de manquement à cette obligation, l'application d'une peine d'un an d'emprisonnement et de 250 000 euros d'amende.

Les sénateurs requérants soutiennent que ces dispositions imposeraient à l'ensemble des éditeurs et hébergeurs des sujétions impossibles à satisfaire et méconnaîtraient, ce faisant, le principe d'égalité devant les charges publiques.

Par conséquent, le conseil constitutionnel a jugé que cet article est contraire à la constitution.

En ce qui concerne le paragraphe II :
 Le paragraphe II de l'article 1er crée un article 6-2 dans la loi du 21 juin 2004 imposant à certains opérateurs de plateforme en ligne, sous peine de sanction pénale, de retirer ou de rendre inaccessibles dans un délai de vingt-quatre heures des contenus illicites en raison de leur caractère haineux ou sexuel.

Les sénateurs requérants reprochent tout d'abord à ce paragraphe, qui aurait pour objet la transposition de la directive du 8 juin 2000, d'être manifestement incompatible avec celle-ci. Ils soutiennent ensuite que le délit sanctionnant l'absence de retrait des contenus incriminés serait contraire à la liberté d'expression et de communication. À ce titre, ils font valoir que l'atteinte portée à cette liberté ne serait pas nécessaire dès lors qu'il existe de nombreuses dispositions législatives permettant de prévenir et de réprimer la diffusion de tels propos.

Compte tenu des difficultés d'appréciation du caractère manifestement illicite des contenus signalés dans le délai imparti, de la peine encourue dès le premier manquement et de l'absence de cause spécifique d'exonération de responsabilité, les dispositions contestées ne peuvent qu'inciter les opérateurs de plateforme en ligne à retirer les contenus qui leur sont signalés, qu'ils soient ou non manifestement illicites. Elles portent donc une atteinte à l'exercice de la liberté d'expression et de communication qui n'est pas nécessaire, adaptée et proportionnée. Dès lors, sans qu'il soit besoin d'examiner les autres griefs, le paragraphe II de l'article 1er est contraire à la Constitution.

Décision n°2020-805 dc du 7 août 2020 : loi instaurant des mesures de sûreté à l'encontre des auteurs d'infractions terroristes à l'issue de leur peine.

Le président de l'Assemblée nationale, les sénateurs et les députés requérants défèrent au Conseil constitutionnel la loi instaurant des mesures de sûreté à l'encontre des auteurs d'infractions terroristes à l'issue de leur peine.

La mesure de sûreté impose à la personne de respecter une ou plusieurs des obligations ou interdictions parmi lesquelles : répondre aux convocations du juge de l'application des peines ou du service pénitentiaire d'insertion et de probation ; obtenir l'autorisation préalable du juge de l'application des peines lorsque le changement d'emploi ou de résidence est de nature à faire obstacle à l'exécution de la mesure de sûreté ; établir sa résidence en un lieu déterminé ; obtenir l'autorisation préalable du juge de l'application des peines pour tout déplacement à l'étranger ; ne pas se livrer à l'activité dans l'exercice ou à l'occasion de laquelle l'infraction a été commise ; s'abstenir de paraître en tout lieu,...etc ; La méconnaissance de ces obligations ou interdictions est punie de trois ans d'emprisonnement et de 45 000 euros d'amende.

Le président de l'Assemblée nationale demande au Conseil constitutionnel d'examiner la conformité de ces dispositions à l'article 9 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 et à l'article 66 de la Constitution. Selon les sénateurs requérants, ces mêmes dispositions entraveraient la liberté personnelle par une rigueur non nécessaire et porteraient à la liberté individuelle, à la liberté d'aller et de venir et au droit au respect de la vie privée une atteinte qui ne serait ni nécessaire, ni adaptée, ni proportionnée à l'objectif poursuivi par le législateur. Les députés requérants présentent les mêmes griefs et y ajoutent que le principe de légalité des délits et des peines serait méconnu en raison de la subjectivité de l'appréciation de la dangerosité d'une personne. Ils estiment également que le cumul de certaines des obligations prévues par la loi confère à la mesure contestée un caractère privatif de liberté justifiant l'application du principe de non-rétroactivité de la loi pénale.

Le Conseil Constitutionnel estime que « s'il est loisible au législateur de prévoir des mesures de sûreté fondées sur la particulière dangerosité, évaluée à partir d'éléments objectifs, de l'auteur d'un acte terroriste et visant à prévenir la récurrence de telles infractions, c'est à la condition qu'aucune mesure moins attentatoire aux droits et libertés constitutionnellement garantis ne soit suffisante pour prévenir la commission de ces actes et que les conditions de mise en œuvre de ces mesures et leur durée soient adaptées et proportionnées à l'objectif poursuivi. Le respect de cette exigence s'impose a fortiori lorsque la personne a déjà exécuté sa peine. »

Le Conseil Constitutionnel conclut que « **Par conséquent, les dispositions contestées méconnaissent les exigences constitutionnelles précitées. Sans qu'il soit besoin d'examiner les autres griefs, il y a donc lieu de déclarer contraires à la Constitution l'article 1er de la loi déferée** ».

Document préparé par Hanane Essalhi / samira jiadi conseillère juridique au SGG.

دعوتان للمساهمة/ Appels à Contribution

1. يعلن المرصد المغربي للإدارة العمومية أن **العدد 22** من نشرته الدورية سيتناول محور "تدبير الإدارات العمومية لمنزعاتها القضائية" في هذا الإطار يرجى من الراغبين في المساهمة في هذا العدد محاولة ملامسة الموضوع من مختلف الأبعاد وطرح الإشكاليات التي يثيرها آخر أجل للتوصل بالمساهمات المتعلقة بهذا الموضوع **31 دجنبر 2020**.

2. يعلن المرصد المغربي للإدارة العمومية أن **العدد 23** من نشرته الدورية سيتناول موضوع "هيئات النوظمة: مزاياها والإشكاليات التي تطرحها" وفي هذا الإطار يرجى من الراغبين في المساهمة في هذا العدد تناول الموضوع في تجلياته المختلفة: دورها، واقعها، مجالات الإصلاح التي تهمها... أو أية تجليات أخرى يراها المساهمون جديرة بالمناقشة. وسيعلن عن آخر أجل للتوصل بالمقالات المتعلقة بهذا الموضوع في العدد 22 المقبل من نشرة المرصد.

COMITE DE GESTION DE L'OMAP

Brahim ZYANI

Professeur à l'ENSA, président.

Abdelouhad OURZIK

Ancien Professeur à l'ENSA, vice-président chargé de la publication, de la recherche scientifique et de la coopération.

Khalid BENOSMANE

Ancien professeur à l'ENSA, expert en management public, vice-président chargé de la communication, de la formation continue et de l'expertise.

Fatna Farsi

ingénieure en chef au Ministère de l'Economie, des Finances et de la Réforme de l'Administration.

Badia BADDAG

Chargée de projet à l'ENSA, vice-présidente /secrétaire générale.