

الهيئة المركزية للوقاية من الرشوة
في اتجاه توسيع اختصاصاتها وتقوية طرق عملها



الدكتور أحمد المومني

إطار إداري

باحث في القانون العام

MAROCDROIT.COM

تاريخ النشر 10 ماي 2011

تقديم

رغم الانخراط التدريجي للمغرب، خلال العشرية الأخيرة في إرساء أسس المنظومة الوطنية للتراهة، من خلال اعتماده عدة إصلاحات قانونية ومؤسسية تراجع المغرب على مستوى محاربة الفساد في الترتيب العالمي الخاص بمؤشرات الفساد لسنة **2008**، فحسب تقرير منظمة الشفافية الدولية، جاء المغرب في الرتبة **80** بعد أن كان في الرتبة **72**. كما حصل على نقطة **3.5** على **10**، وبالتالي ليس هناك أي مجال بالمغرب في منأى عن الرشوة. حسب "موكيت لابيل"، عضو منظمة الشفافية الدولية، "إن الرشوة قضية حياة أو موت، في الكثير من الحالات، خصوصا في المستشفيات ومجال الأمن وحوادث السير". بالمغرب". في حين أن هناك إرادة سياسية قوية للتصدي لهذه الآفة، كما برهن على ذلك إحداث الهيئة المركزية للوقاية من الرشوة في **13** مارس **2007**، والتي تعود جذورها إلى الاتفاقية التي وقعها المغرب مع الأمم المتحدة لمكافحة الفساد في **9** دجنبر **2003**، وتم التصديق عليها يوم **9** ماي **2007**⁽¹⁾.

وقد أنيط بالهيئة، في بداية الأمر، مهمة استشارية من خلال تنسيق سياسات الوقاية من الرشوة والإشراف عليها والسهر على تتبع تنفيذها وجمع ونشر المعلومات في هذا المجال، والقيام بدراسات حول ظاهرة الرشوة، والقيام بأعمال تحسيسية وتواصلية، واقتراح التدابير اللازمة اتخاذها للتقليل من ظاهرة الرشوة في المجتمع المغربي.

¹ تنص المادة 6 من الاتفاقية المذكورة على أن الدول الأطراف ملزمة بإحداث هيئة أو هيئات للوقاية من الرشوة

إلا أن الاختصاصات التي خولت للهيئة والآليات القانونية التي وضعت رهن إشارتها لم تكن

كفيلة بتشديد منظومة وطنية حقيقية للترهة، ومواكبة لإصلاحات الدستورية والسياسية الاقتصادية التي يشهدها المغرب، أصدر جلالة الملك تعليماته السامية للحكومة قصد إعادة النظر في الإطار التشريعي المنظم لهذه للهيئة، في اتجاه توسيع اختصاصاتها وتقوية طرق عملها.

ولتسليط الأضواء على الهيئة المركزية للوقاية من الرشوة سنحاول وضع حصيلة عمل الهيئة المركزية للوقاية من الرشوة (أولا)، ثم سنتطرق للإكراهات التي اعترضت عمل الهيئة منذ إنشائها (ثانيا)، وأخيرا الخطوط العريضة لإعادة النظر في الإطار التشريعي المنظم للهيئة (ثالثا).

أولا/ حصيلة عمل الهيئة المركزية للوقاية من الرشوة

لقد أناط المرسوم المحدث للهيئة المركزية للوقاية من الرشوة بهذه الأخيرة اختصاصات محددة، يمكن إجمالها في التشخيص والتقييم والاستشارة والاقتراح والتعاون والتواصل وتلقي الشكايات والتبليغ عن أفعال الفساد⁽²⁾. حيث قامت بتشخيص ظاهرة الرشوة اعتمادا على المسح الوثائقي لما أنجز في الموضوع، فتأكد لها إجماع مختلف التقارير الوطنية والدولية على أن رقعة الفساد تتجه نحو التوسع والاكتساح الحثيث لمختلف البنيات المؤسساتية والاقتصادية والسياسية والتربوية. كما قامت بتقييم شمولي لسياسات مكافحة الفساد، فتبين لها وجود بعض مواطن النقص التي يتعين تجاوزها،

² مرسوم رقم 2.05.1228 صادر في 23 صفر 1428 (13 مارس 2007) بإحداث الهيئة المركزية للوقاية من الرشوة منشور بالجريدة الرسمية عدد 5513 بتاريخ 02 أبريل 2007

خاصة على مستوى البعد الاستراتيجي للمكافحة، وعدم وجاهة نظام العقوبات، وعدم تماسك الآليات المؤسسية، ووجود بوابات محتملة للإفلات من المتابعة والعقاب.

وعلى مستوى الاستشارة، قدمت الهيئة تصورهما الخاص حول مشروع إصلاح القضاء، ومشروع إصلاح منظومة الصفقات العمومية، ومشروع الجهوية الموسعة، كما قدمت رأيها بشأن تخيين برنامج عمل الحكومة في مجال محاربة الرشوة من منطلق موقعها كعضو ملاحظ في اللجنة التي أحدثت لهذا الغرض، إضافة إلى تقديم موقفها حول الإعلام في إطار الحوار الوطني حول هذا الورش الحيوي.

أما بخصوص دورها الاقتراحي، تقدمت الهيئة، في إطار تقريرها السنوي **2009**، إلى السلطات العمومية بثمانية توجهات استراتيجية ترجمت إلى **25** اقتراحا تم تصريفها في **113** إجراء عملي، همت بشكل عام الآليات الزجرية، والشأن السياسي والحزبي، والصفقات العمومية، والقطاعين العام والخاص، والإعلام والتواصل والشراكات.. وفي ما يتعلق بمهمة التعاون والتنسيق، شاركت الهيئة في إحداث مرصد للأخلاقيات في المجال الجمركي،⁽³⁾

كما قامت بوضع بوابة مشتركة للتبليغ عن الرشوة من طرف المقاولات الصغرى والمتوسطة (www.stopcorruption.ma)، لتشكل نقطة للاتصال من أجل جمع المعلومات المتعلقة بأفعال وممارسات ومحاولات الرشوة أو التحريض عليها في مجال الصفقات العمومية أو الاستثمار. كما تتوخى هذه البوابة أيضا أن تكون أداة للنهوض بقواعد الحكامة الجيدة والمنافسة

³ التقرير السنوي الهيئة المركزية للوقاية من الرشوة 2009 <http://www.icpc.ma>

الشريعة في مجال الأعمال، كما هو الشأن بالنسبة للعديد من التجارب الناجحة في ألمانيا وإندونيسيا وكينيا، يمكن الولوج إلى البوابة الالكترونية انطلاقاً من المواقع الإلكترونية للوزارات والمقاولات العمومية التي ترغب في المشاركة في مجهود مكافحة الفساد. وتتضمن البوابة الالكترونية "أوقفوا الرشوة"، إضافة إلى ذلك، إمكانية للاستخدام الآمن يسمح بالتبليغ الإلكتروني - مع إمكانية عدم الإفصاح عن هوية المبلغ - عن كل فعل أو ممارسة أو محاولة للرشوة يمكن أن تكون المقاولات الصغرى والمتوسطة ضحية لها.⁽⁴⁾

وبخصوص الشكايات والتبليغ عن أفعال الفساد، توصلت الهيئة المركزية منذ انطلاق أشغالها في يونيو 2009 إلى الآن بحوالي 175 شكاية عن طريق البريد أو الحضور الشخصي، أحالت منها على السلطات القضائية المختصة 14 شكاية. كما توصلت بما مجموعه 617 تبليغ عبر البوابة الالكترونية المخصصة للمقاولات الصغرى والمتوسطة، منها 157 تم بالفعل المقاولات.⁽⁵⁾

ومن منطلق موقعها كقوة اقتراحية وسلطة معنوية، ولذلك من منطلق تتبعها لتطورات الوضع الإقليمي والوطني التي أعادت بقوة إلى الواجهة مطلب «مكافحة الفساد والمفسدين، والتصدي للإفلات من العقاب، والقطع مع جميع مظاهر الرِّبع والاحتكار» تقدمت الهيئة المركزية للوقاية من الرشوة بمقترحاتها ذات الأولوية في مجال الوقاية من الفساد ومكافحته.

⁴ إطلاق البوابة الالكترونية "أوقفوا الرشوة" www.stopcorruption.ma

⁵ <http://www.icpc.ma> 2010-11-29

عبد السلام أبو درار: الحكومة لم تتجواب مع أغلب مقترحاتنا

في حديث خص به موقعي "كود" و"لكم" أجرى الحوار إسماعيل بلاو علي 20 أبريل 2011 www.goud.ma

وتتمثل أهم مقترحات الهيئة في تطوير الفساد وردع المفسدين، وتعزيز المساءلة وإعطاء

الحساب، ومكافحة الإفلات من المتابعة، ومكافحة الإفلات من العقاب، ومحاربة الربع السياسي،

ومنع تحقيق الامتيازات، وتخليق القضاء وترسيخ دوره في مكافحة الفساد، وضمان حق وأمن

المواطنين في التبليغ عن الفساد ومعاقبته، والنهوض بقدرات مكافحة لدى الهيئة المركزية للوقاية من

الرشوة، وترسيخ البعد الاستراتيجي لسياسة مكافحة الفساد في إطار الاضطلاع بالمهام المخولة لها

بمقتضى مرسوم الإحداث.

وتوصي الهيئة المركزية للوقاية من الرشوة، بتمكين جميع الأطراف المعنية من الانخراط في

التحضير والتتبع والتنفيذ والتقييم للإستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد، وضمان النهوض بالتعبئة

والشراكة بين مختلف الفعاليات، وإدراج المقاربة الزجرية في إستراتيجية مكافحة الفساد، واعتماد

رؤية شمولية تربط التوجهات الإستراتيجية بالأهداف والعمليات المبرمجة، مع تحديد جدولة زمنية

موحدة لإنجاز المشاريع كقوة ضاغطة تضمن التفعيل.

كما تدعو الهيئة إلى استحضار وقع الإجراءات وصعوبات التنفيذ ومدى التطابق مع

الأهداف المتوخاة، وإعداد برامج عمل جهوية منبثقة من التوجهات العامة، ومستجيبة لمستلزمات

تحسين الحكامة الترايبية، وإرساء آليات للتنسيق والتتبع والتقييم ومراقبة الإنجاز، والتواصل المستمر

حول المشاريع المبرمجة.⁽⁶⁾

⁶ أرضية مقترحات ذات أولوية لإذكاء دينامية جديدة في سياسة الوقاية من الفساد ومكافحته <http://www.icpc.ma> 2011-03-31

ثانيا/ الإكراهات الذاتية والموضوعية التي تعوق عمل الهيئة

رغم أن هناك إرادة معلنة من أعلى سلطة بضرورة مكافحة الفساد، بعد أن أصبح مؤكدا أن هذه الآفة تشكل عقبة أساسية أمام اختياراتنا التنموية وانفتاحنا المتواصل واستقرار وأمن بلادنا. إلا أن هناك صعوبة الإشراف والتنسيق بالنسبة لهذا الورش الحيوي، فلحكومة لم تتجاوب مع أغلب المقترحات، واكتفت بتحسين برنامج عملها وفق مقارنة لا تستوعب مقومات البعد الاستراتيجي لسياسة مكافحة الفساد، ولا تدرج ضمن أولوياتها المقترحات الأساسية ذات الأثر الفوري والمباشر على الرأي العام، والمرتبطة على الخصوص بتفعيل آليات إنفاذ القانون، وتحسين الجهاز القضائي بالاستقلالية والتخصص اللازمين للاضطلاع بدوره الأساسي في مكافحة الفساد والمفسدين، ولا تركز مقارنة قطاعية وتشاركية فعالة، ولا تدرج ضمن برامجها البعد الجهوي ومستلزمات الحكامة الترابية.⁽⁷⁾

أما المعوقات القانونية لعمل الهيئة فتتمثل في المرسوم المحدث للهيئة حيث يبين من خلال التحليل القانوني أن الإكراهات المطروحة تُعزى في مجملها إلى :

1- غموض التوصيف القانوني للهيئة الذي لا يوفر لها مقومات الشخصية المعنوية

والاستقلال المالي، ويحد بشكل ملحوظ من استقلاليتها على مستوى التدبير الإداري والمالي؛

⁷ عبد السلام أبو درار: الحكومة لم تتجاوب مع أغلب مقترحاتنا. نفس المرجع السابق

2- عدم توضيح وتدقيق المهام الأفقية من تنسيق وإشراف وتبعية وتقييم، دون تحديد

الإجراءات العملية لتفعيلها، الشيء الذي يفتح الباب لتنازع الاختصاصات مع السلطات الإدارية أو القضائية.⁽⁸⁾

فمثلا رصدت الهيئة المركزية مجموعة من الثغرات العميقة التي تسمح بتحقيق امتيازات مادية أو معنوية، شخصية أو مرفقية، تؤثر بشكل عام على مبادئ المساواة وتكافؤ الفرص وحياد القرارات، حيث قدمت بشأنها عدة مقترحات وتوصيات. وتهم هذه الثغرات بشكل عام الجمع بين ممارسة السلطة والأنشطة الاقتصادية، وكذا الجمع بين عدة مهام ومسؤوليات، إضافة إلى الاستثناء الذي يبقى الدولة خارج نطاق مقتضيات المنافسة في إطار التدبير المفوض، فضلا عن نواقص نظام الصفقات العمومية. ورغم وعيها بالانفلاتات المرتبطة بشروط وقواعد منح تراخيص استغلال الثروات وبعض الخدمات والتملص الضريبي، إلا أن مقتضيات المرسوم الحالي للهيئة ضيقت نطاق الفساد المشمول بتدخل هذه الأخيرة وحصرته في الرشوة والأفعال المرتبطة بها، مما فوت على الهيئة السند القانوني لاقتحام هذا المجال الحيوي، الأمر الذي سيجعلنا، في أفق المراجعة القانونية المقبلة، معززين بالصلاحيات القانونية التي ستسمح لنا بتحصيل المعلومات الكافية والكفيلة بالتشخيص والتقييم الموضوعيين لهذه المعازل، للخروج بالتوصيات والاقتراحات المنشودة في هذا الشأن.⁽⁹⁾

أما على مستوى الممارسة، فهناك أيضا عدة صعوبات اعترضت عمل الهيئة، خصوصا على

مستوى:

⁸ اجتماع السيد الوزير الأول واللجنة التنفيذية للهيئة المركزية للوقاية من الرشوة <http://www.icpc.ma> 2011-03-23

⁹ عبد السلام أبو درار: الحكومة لم تتجاوب مع أغلب مقترحاتنا. نفس المرجع السابق

1- الحصول على الوثائق والمعلومات اللازمة، نتيجة طغيان السر المهني وانعدام تشريع عام

يضمن الولوج إلى المعلومات،

2- الاضطلاع بمهام تتبع التنفيذ والتنسيق والتعاون التي بقيت رهينة بالانخراط الفعلي لمختلف

الإدارات والهيئات في نهج المقاربة القطاعية والتشاركية الضرورية في مجال الوقاية من الفساد

ومكافحته،

3- النهوض بتفعيل الدور الاستشاري والاقتراحي نتيجة غياب آليات الإلزام وضعف موقع

الهيئة في مسار تنفيذ المشاريع والتوصيات،

4- التبليغ عن الفساد الذي بقي محدودا بالنظر لضآلة عدد الشكايات المتلقاة الناتجة على

الخصوص عن الإحجام النسبي عن التبليغ على خلفية صعوبة الإثبات وغياب الحماية القانونية،

5- الحصول على الوسائل المادية الكافية للاستجابة للمهام المنوطة بالهيئة والتمكن من توظيف

الكفاءات النوعية اللازمة،

6- التأثير على دينامية إطلاق المتابعات في حق مرتكبي أفعال الفساد، بما من شأنه أن يدفع

بسلطات إنفاذ القانون إلى اعتبار توصيات ومقترحات الهيئة مدخلات أساسية تبني عليها عمليات

التحري والمتابعة والمحاكمة وإنزال العقاب.

وبالنسبة لمعيقات محاربة الفساد بشكل عام، فقد حددتها الهيئة في تقريرها السنوي وطرحت

بشأنها مقترحات وإجراءات عملية، يمكن إجمالها في صعوبة تطوير الفساد ومحاصرة المفسدين بفعل

عامل التكتّم وطغيان السر المهني وغياب قضاء متخصص وعدم فعالية نظام العقوبات، إضافة إلى

محدودية دور المساءلة وإعطاء الحساب، ثم تفشي ظاهرة الإفلات من المتابعة والعقاب، وكذا ضعف فعالية النظام القضائي، فضلا عن هشاشة آليات انخراط المواطنين في التبليغ عن الفساد.⁽¹⁰⁾

وبالتالي يجب أخذ هذه الإكراهات بعين الاعتبار في أفق المراجعة الشمولية للإطار القانوني للهيئة، ضمانا لقيام الهيئة مستقبلا بمهام الإشراف والتنسيق والتتبع والتقييم بالفعالية المنشودة والتعاون المثمر مع كل الفعاليات.

ثالثا/ الخطوط العريضة لإعادة النظر في الإطار التشريعي المنظم لهيئة

تفعيلا للدور المحوري المنوط بلهياة المركزية للوقاية من الرشوة في المنظومة الوطنية لتكريس الحكامة الجيدة، وذلك من خلال فحوصها بالمهام الموكولة إليها، بما يلزم من الفعالية، في محاربة الرشوة والوقاية منها والتصدي لكل أشكال استغلال النفوذ واختلاس المال العام أو تبديده، في نطاق سيادة القانون وفي ظل سلطة القضاء المستقل والذرية. أصدر جلالة الملك محمد السادس تعليماته السامية للحكومة قصد إعادة النظر في الإطار التشريعي المنظم لهذه الهيئة، في اتجاه توسيع اختصاصاتها وتقوية طرق عملها، ولاسيما بتحويلها صلاحيات التصدي التلقائي لحالات الارتشاء وكل أنواع الفساد، وكذا تمكينها من الموارد البشرية والمادية والآليات القانونية اللازمة للقيام بمهامها، بما يلزم من التجرد والنجاعة والتناسق المؤسسي، الهادف لترسيخ المواطنة المسؤولة ومبادئ تخليق الحياة العامة.

¹⁰ عبد السلام أبو درار: الحكومة لم تتجاوب مع أغلب مقترحاتنا. نفس المرجع السابق

كما دع جلالته لمضاعفة الجهود، لتأهيلها للانخراط، بفعالية، في مسار الإصلاح الشامل،

لتوطيد دعائم النموذج الديمقراطي التنموي المغربي، وذلك في أفق دستورها، تفعيلا لما أعلن عنه جلالة الملك، في خطابه السامي في 9 مارس 2011.⁽¹¹⁾

وأوضح رئيس الهيئة المركزية للوقاية من الرشوة ، أن مراجعة الإطار القانوني المنظم للهيئة سيمكنها من الاضطلاع بمهامها الموضوعية والفعالية المطلوبتين، وأن هذه المراجعة ستشكل انطلاقة جديدة بالنسبة للهيئة المركزية للوقاية من الرشوة، تكون فيها قدرة على مكافحة الفساد وليس فقط الوقاية منه، وقادرة أيضا على التحري والإحالة على القضاء بدل الاكتفاء بإبداء الرأي الاستشاري كما ينص على ذلك القانون الحالي المنظم لعمل الهيئة. وهكذا سيمنح القانون الجديد الهيئة صلاحيات البحث والتحري، والولوج إلى المعلومات مع كامل الإمكانيات القانونية لدفع المؤسسات والإدارات العمومية للإدلاء بحصيلة أنشطتها. إضافة إلى تمكين 15 من الوسائل البشرية والمادية للقيام بعملها،⁽¹²⁾

خاتمة

خلاصة القول أن الصلاحيات المحدودة المخولة للهيئة المركزية كمرصد موضوعي لملامسة قضايا الفساد وجمع المعطيات المتعلقة ، لم يسمح لها باتخاذ أي موقف مؤسسي فاعل إزاء قضايا الفساد بتجريك البحث والتحقيق في هذه القضايا لإطلاق المتابعة أو للتبرئة، فهي صلاحيات لا

¹¹ اهتمام ملكي بالهيئة المركزية للوقاية من الرشوة <http://www.icpc.ma> 4/4/2011

¹² تصريح السيد أبو درار رئيس الهيئة المركزية للوقاية من الرشوة للصحافة عقب استقباله من قبل الملك محمد السادس بالقصر الملكي بالرباط. 4/4/2011

تسمح بها وضعيتها القانونية الحالية التي تظل في مجملها وضعية وقائية . وفي انتظار خروج الإطار القانوني الجديد للهيئة ، يمكن القول أن الهيئة المركزية للوقاية من الرشوة توجد حاليا في مرحلة تعزيز المكتسبات في مجال مكافحة الرشوة وتخليق الحياة العامة، وبالتالي يجب تعميق التوجيهات التي قامت بها الهيئة وتحقيقها عن طريق تدعيم الإصلاحات الكبرى ذات الطابع المؤسساتي والاقتصادي والإداري والقضائي التي تشكل أساس البناء المتمثل في "المنظومة الوطنية للترامة".

المراجع

- * مرسوم رقم **2.05.1228** صادر في **23** صفر **1428** (**13** مارس **2007**) بإحداث الهيئة المركزية للوقاية من الرشوة، منشور بالجريدة الرسمية عدد **5513** بتاريخ **02** أبريل **2007**
- * اهتمام ملكي بالهيئة المركزية للوقاية من الرشوة
4/4/2011 <http://www.icpc.ma>
- * تصريح السيد أبو درار رئيس الهيئة المركزية للوقاية من الرشوة للصحافة عقب استقباله من قبل الملك محمد السادس بالقصر الملكي بالرباط. **4/4/2011**
- * اجتماع السيد الوزير الأول واللجنة التنفيذية للهيئة المركزية للوقاية من الرشوة - **2011**
03-23 <http://www.icpc.ma>
- * عبد السلام أبو درار: الحكومة لم تتجاوب مع أغلب مقترحاتنا في حديث خص به موقعي "كود" و"لكم" أجرى الحوار إسماعيل بلاو علي **20** أبريل **2011** www.goud.ma
- * التقرير السنوي للهيئة المركزية للوقاية من الرشوة
2009 <http://www.icpc.ma>