

خلاصة تقرير المجلس الأعلى للحسابات حول تقييم تدبير المنازعات القضائية للدولة

أنط المشرع من خلال ظهير 2 مارس 1953 بشأن "إعادة تنظيم وظيفة العون القضائي للدولة الشريفة"، بما أصبح يصطلح عليه بالوكيل القضائي للمملكة، مهمة تمثيل الدولة حصريا وكذا الدفاع القضائي عنها في القضايا التي تكون فيها مدعى عليها، وتتعلق بإثبات دين على الدولة أو مكاتبها أو مؤسساتها العمومية. وقد استثنى الظهير سالف الذكر المجالات المتعلقة بالضرائب وأملاك الدولة من اختصاصات الوكالة القضائية للمملكة.

كما نص الفصل 515 من قانون المسطرة المدنية، الصادر في شأن تنفيذ الظهير الشريف بمثابة قانون رقم 1.74.447 بتاريخ 11 رمضان 1394 (28 شتنبر 1974) كما تم تنميته وتعديله، على أن الدعوى ترفع ضد:

- الدولة، في شخص رئيس الحكومة وله أن يكلف بتمثيله الوزير المختص عند الاقتضاء؛
- الخزينة، في شخص الخازن العام للمملكة؛
- الجماعات المحلية، في شخص العامل بالنسبة للعمليات والأقاليم وفي شخص رئيس المجلس الجماعي بالنسبة للجماعات؛
- المؤسسات العمومية، في شخص ممثلها القانوني.

إلا أنه، وحيادا على هذه المقتضيات، أعطت بعض النصوص القانونية الخاصة الصفة في التمثيل القانوني وبالتالي الدفاع القضائي لإدارات أخرى، وذلك في مجالات:

- الملك العام للدولة، لوزير التجهيز؛
- الملك الخاص للدولة، لمدير أملاك الدولة؛
- المياه والغابات، للمندوب السامي للمياه والغابات؛
- الأوقاف، لوزير الأوقاف والشؤون الإسلامية؛
- الضرائب، المدير العام للضرائب.

ونظرا لتعدد الإدارات المكلفة بالدفاع القضائي عن الدولة، فقد تم مرحليا الاقتصار على تقييم تدبير المنازعات القضائية للدولة الذي تقوم به الوكالة القضائية للمملكة (الوكالة) نظرا لاختصاصها العام، ومديرية أملاك الدولة بالنسبة للملك الخاص للدولة، والمديرية العامة للضرائب بالنسبة للنزاعات الجبائية، وإدارة الجمارك والضرائب غير المباشرة بالنسبة للنزاعات الجمركية، إضافة إلى الخزينة العامة للمملكة بالنسبة لقضايا التحصيل.

وقد خرج المجلس بمجموعة من الملاحظات فيما يلي ملخص لأهمها.

أولا. استراتيجية تدبير منازعات الدولة

ترتكز استراتيجية تدبير منازعات الدولة على ثلاث مستويات أساسية وهي الوقاية من المنازعات والحلول البديلة لفض المنازعات وتدبير المنازعات القضائية.

1. الوقاية من المنازعات

◀ غياب نص قانوني مؤطر للاستشارات القانونية

تتجلى أهمية الاستشارات في مجال الوقاية من المخاطر القانونية بالأساس في معرفة الخيارات القانونية المتاحة في كل حالة أو قضية، وتقييم المخاطر قبل اتخاذ أي إجراء أو تصرف معين وإسداء المشورة الناجعة لمساعدة الإدارة المعنية في اتخاذ القرار السليم والتدخل المبكر للحيلولة دون حدوث المشاكل والتعقيدات، وكذا صيانة الحقوق بالوسائل الإدارية والقانونية.

غير أن رأي الوكالة يبقى استشاريا وغير ملزم للإدارة، كما أن الوكالة تقوم بهذا الدور الاستشاري في غياب النص القانوني الذي يخولها صراحة إمكانية القيام بذلك، بالرغم من الاستثمار في الجهد والوقت الذي يتطلبه في بعض الأحيان هذا النوع من الاستشارات، وكذا من خلال ضرورة الإلمام والرجوع إلى مجموعة من النصوص القانونية والاجتهادات القضائية.

◀ ضعف الدور التحسيبي للوقاية من المخاطر القانونية

تقوم الوكالة القضائية للمملكة بإصدار مجموعة من المذكرات والتحليلات والدراسات التي تعنى بالمجال المدني والتجاري والجنائي والإداري وغيرها من الإشكاليات القانونية المتعلقة بالمنازعات التي تهم الإدارات العمومية، كما تقوم بمجموعة من الحملات للتحسيس بالدور الوقائي من المخاطر القانونية.

غير أن المجلس سجل أنه، وباستثناء بعض الدراسات التي يتم نشرها في التقرير السنوي للوكالة القضائية، تظل باقي الإصدارات والمساهمات وأيضا الحملات التحسيسية التي توّطرها الوكالة ضعيفة مقارنة مع حجم المنازعات، مما يحول دون استثمارها وتعميمها على جميع المتدخلين في مجال المنازعات التي تهم الدولة ومؤسساتها لكي يتسنى لهم الاستفادة منها في الحل الوقائي للمنازعات.

◀ الحلول البديلة للمنازعات القضائية: عدم اللجوء إلى المسطرة التصالحية من طرف الوكالة القضائية للمملكة

سجل المجلس اعتماد كل من المديرية العامة للضرائب وإدارة الجمارك والضرائب غير المباشرة للمسطرة التصالحية، إلا أنه لوحظ تقصير كبير في هذا الباب على مستوى الوكالة القضائية للمملكة.

وقد نصت مقتضيات ظهير 2 مارس 1953 بشأن إعادة تنظيم وظيفة الوكيل القضائي على إمكانية اللجوء إلى المسطرة التصالحية، وذلك في إطار لجنة فصل المنازعات المنصوص عليها وعلى اختصاصاتها في الفصل الرابع من الظهير سالف الذكر، حيث جاء فيه: "لا يُسمح للعون القضائي بإبرام مصالح إلا بعد أن تبدي رأيا صائبا في ذلك لجنة فصل المنازعات التي تجتمع بطلب من مدير المالية".

ومن المعلوم أن اللجوء إلى المسطرة التصالحية من طرف الدولة يفترض أن يكون تلقائيا في كل القضايا التي تكون فيها مسؤولية الدولة ثابتة. إلا أنه من خلال الاطلاع على عمل لجنة فصل المنازعات تبين للمجلس عدم سلوك هذه المسطرة إلا في بعض الحالات الاستثنائية.

2. تدبير المنازعات القضائية للدولة

أ. استراتيجية الدفاع عن الدولة

بالإضافة إلى الوكالة القضائية التي تدافع عن الدولة، نص الفصل 34 من قانون المسطرة المدنية على أن الإدارة تكون ممثلة بصفة قانونية بأحد الموظفين المنتدبين لهذه الغاية.

هذا ويجوز للإدارة العمومية الاستعانة بمحام كلما ارتأت ذلك، حيث نصت المادة 31 من القانون رقم 08-28 المتعلق بمهنة المحاماة على أنه "إذا تعلق الأمر بالدولة والإدارات العمومية تكون نيابة المحامي أمرا اختياريا".

ويتبين مما سبق، أن مهمة الدفاع عن الدولة يمكن أن تتم عبر ثلاثة مستويات وهي:

- أحد موظفي الإدارة المنتدبين لهذه الغاية للقيام بالدفاع عنها أمام القضاء؛
- أحد المحامين للدفاع عنها أمام القضاء؛
- الوكيل القضائي للمملكة.

ومن خلال تتبع ملفات المنازعات القضائية على مستوى الوكالة القضائية للمملكة، تبين أن هذا الأسلوب الذي يعطي لكل إدارة الحرية في اختيار وسيلة للدفاع عن مصالحها، أبان عن بعض النقائص من حيث التأطير والتوجيه وتحديد السبل الكفيلة بإصدار أحكام لفائدتها. حيث أنه، والحالة هاته، تبقى قضايا الدولة مشتتة بين الجهات الثلاث المذكورة أعلاه، مما يتعذر معه توحيد الرؤية وكذا وضع استراتيجية واضحة للدولة في هذا المجال.

وجدير بالذكر أن المشرع، لما اشترط إدخال الوكيل القضائي في الدعاوى المرفوعة ضد الدولة والتي تهدف إلى التصريح بمديونيتها، كان الهدف من وراء ذلك مزدوجا: فمن جهة، يفرض الإدخال إلى إخبار هذا الجهاز بكل هذه القضايا؛ أما الهدف الثاني والأهم فيتمثل في قيامه بما يلزم لحماية المال العام.

فإذا كان الهدف الأول يتحقق بمجرد إدخال الوكيل القضائي للمملكة في كل هذه القضايا، فإن الهدف الثاني يبقى بعيد المنال لما اشترط المشرع لقيام الوكيل بمهام الدفاع عن الدولة تكليفه بذلك من طرف الإدارة المعنية وليس بشكل تلقائي، إذ لم يُمنح الوكيل الوسائل والسلطات الكفيلة لتحقيقه هذا الهدف.

ب. الاستعانة بالمحامين

كما سبقت الإشارة إلى ذلك، فإن اللجوء إلى المحامي من طرف الإدارة يبقى أمرا اختياريا. وفي غياب إعطاء الوكالة القضائية للمملكة الصلاحيات والإمكانات التي تمكنها من إعداد وقيادة استراتيجية الدفاع عن الدولة، تثير هذه الإمكانية الممنوحة للإدارة ملاحظتين أساسيتين:

- تتسبب هذه الإمكانية في إضعاف استراتيجية الدفاع، على اعتبار أن لجوء بعض الإدارات لخدمات الوكالة القضائية للمملكة يتم، في بعض الأحيان، في مراحل متقدمة من التقاضي (مرحلة النقض مثلا) بعد أن تكون قد استعانت بمحامين في المراحل السابقة.
- من شأن لجوء مختلف الإدارات للمحامين أن تكون له انعكاسات مالية مهمة. ذلك أن الوكالة، ونظرا لتجربتها واحتكاكها اليومي بالمحاكم وخبرتها بالمساطر القضائية مؤهلة أن تُعَلن مبالغ الأتعاب الممنوحة للمحامين مقارنة مع الإدارات الأخرى.

ت. موقع الوكالة بين أجهزة الدولة

بالنظر لتجارب بعض الدول في مجال تدبير المنازعات القضائية للدولة، نجد أن هناك نماذج متعددة في هذا المضمار. إلا أن القاسم المشترك الغالب بين هذه التجارب يبقى هو تكليف هيئة معينة للقيام بمهام التمثيل القانوني للدولة والدفاع القضائي عنها.

إلا أن الاختلاف بين هذه التجارب يتمثل أساسا في تموقع هذه الهيئة داخل المنظومة الإدارية للدولة، إذ يمكن التمييز في هذا الإطار بين أربعة نماذج:

- وزارة المالية (فرنسا)؛
- وزارة العدل (إسبانيا ومصر)؛
- رئيس الوزراء (إيطاليا)؛
- شبكة المصالح القانونية (إنجلترا).

بالنسبة للوكالة القضائية للمملكة المغربية، وبحكم إرثها التاريخي المتمثل في بعض الاختصاصات الأولية المنوطة بها، فقد ألحقها المشرع بوزارة المالية، بحيث نص الفصل الأول من ظهير 1953 المنظم "للوكالة" على أن "يزاول العون القضائي وظيفته تحت سلطة مدير المالية"؛

وبحكم تنوع وتشعب القضايا التي تمثل فيها الوكالة الدولة (إدارية، مدنية، زجرية...) وتواجدها المستمر في المحاكم بهدف الدفاع عن مصالح مختلف الإدارات العمومية، فإن تموقعها الحالي في الخريطة الإدارية كمديرية بوزارة المالية لا يؤهلها للقيام بهذه المهمة الدفاعية الحساسة بالشكل المطلوب.

ثانيا. تشخيص واقع المنازعات القضائية للدولة

سجل المجلس مجموعة من الملاحظات في هذا الصدد فيما يلي أهمها:

1. تطور عدد الدعاوى المرفوعة ضد الدولة

يتبين، من خلال الاطلاع على الإحصائيات المتعلقة بالمنازعات القضائية للدولة، أن المعدل السنوي للقضايا المسجلة أمام المحاكم في الفترة ما بين 2008 و2012 يناهز 30.000 قضية، مع الإشارة إلى أن الإحصائيات المتعلقة بمديرية أملاك الدولة والخزينة العامة للمملكة غير شاملة، حيث وقف المجلس على صعوبة حصر هاتين المديريتين لعدد الدعاوى القضائية التي تكونان فيها طرفا.

ويبين الجدول التالي تطور عدد الملفات موضوع المنازعات القضائية حسب المديرية خلال الفترة ما بين 2008 و2013.

تطور عدد ملفات المنازعات القضائية للدولة ما بين 2008 و2013

السنة	2008	2009	2010	2011	2012	2013
الوكالة القضائية للمملكة	10.993	12.880	13.756	11.364	11.940	12.818
إدارة الجمارك			15.456	13.223	10.418	غير متوفرة
المديرية العامة للضرائب			2.157	2.297	2.621	غير متوفرة
مديرية أملاك الدولة		520	368	321	1169	غير متوفرة
الخزينة العامة للمملكة				*4.251	*3.266	غير متوفرة
المجموع	10.993	13.400	31.737	.45631	29.414	

* حسب الخزينة العامة للمملكة، فإن هذه الإحصائيات لا تشمل تلك المتعلقة بمديريات الرباط والدار البيضاء.

2. نوعية الدعاوى المرفوعة ضد الدولة

تنقسم منازعات الدولة بالتنوع وتقوم الوكالة القضائية بالدفاع عن أغلب أنواع قضايا الدولة باستثناء النزاعات التي تكون طرفاً فيها مديرية أملاك الدولة والمديرية العامة للضرائب والإدارة العامة للجمارك والضرائب غير المباشرة والخزينة العامة للمملكة وهي نزاعات متعلقة بمجال اختصاص كل من هذه المديريات.

وقد تبين أن ما يناهز نصف الدعاوى المرفوعة ضد الدولة تتعلق بمسؤولية الدولة وبالطعن بالإلغاء.

أ. الدعاوى المرفوعة ضد الدولة والمتعلقة بالاعتداء المادي

بسبب غياب البرمجة والضبط الدقيقين لحاجيات الدولة للعقار، تلجأ الإدارة لوضع يدها على عقارات مملوكة للغير من أجل إقامة مشاريع عمومية. إلا أن وضع اليد هذا يتم في غالب الأحيان في غياب مسطرة الاقتناء بالمرضاة ودون سلوك مسطرة نزع الملكية المنصوص عليها قانوناً، وهذا ما يعرف بالاعتداء المادي على الملكية العقارية. ويتسبب هذا السلوك في نشوب العديد من المنازعات القضائية التي تفضي إلى إثقال كاهل الخزينة جراء المبالغ المهمة التي يحكم بها ضد الدولة.

وفيما يلي جدول بعدد الأحكام والقرارات الصادرة والمبالغ التي تم الحكم بها في إطار الاعتداء المادي ما بين سنتي 2006 و2013.

**عدد الأحكام والقرارات الصادرة والمبالغ التي تم الحكم بها في إطار الاعتداء المادي
ما بين سنة 2006 و2013**

السنة	عدد الأحكام والقرارات	المبالغ المحكوم بها
2006	1.512	522.081.261,00
2007	1.128	465.121.191,00
2008	1.213	386.209.350,00
2009	1.089	282.210.949,00
2010	403	50.030.975,00
2011	1.246	444.439.801,00
2012	2.185	1.440.045.959,00
2013	1.291	830.830.340,38
المجموع	10.067	4.420.969.826,38

المصدر: الوكالة القضائية للمملكة

فمن خلال هذا الجدول، يتضح أن مبالغ جد مهمة يتم الحكم بها في إطار الاعتداء المادي، حيث يفوق المعدل مبلغ 550 مليون درهم سنويا.

أما القطاعات الوزارية المعنية بالنزاعات المترتبة عن الاعتداءات المادية، في مقدمتها الوزارات المكلفة بالتعليم والتجهيز والداخلية.

وعند عدم احترام الإدارة لضوابط نزع الملكية المحددة بالقانون رقم 81.07 فإنه على الدولة حينها أداء تعويضين عن نفس العقار:

- التعويض الأول المتعلق بالأضرار اللاحقة بصاحب العقار جراء منعه من استغلاله؛
- التعويض الثاني المتعلق بقيمة ما تم الاستيلاء عليه من عقار في إطار القواعد "العامة" للتعويض وبدون التقيد بالمعايير والمزايا التي يخولها القانون للإدارة في إطار الفصل 20 من قانون نزع الملكية.

وهكذا، فإن الدولة تتكبد في كل ملف اعتداء مادي خسارتين:

- الخسارة الأولى والتمثلة في الفرق بين القيمة المعتمدة للتعويض عن الاستيلاء، المؤطرة بالقواعد العامة للتعويض، والقيمة التي كان من الممكن تطبيقها استفادة من المزايا التي يتيحها الفصل 20 من قانون نزع الملكية؛
- الخسارة الثانية تتعلق بالتعويض عن الحرمان من الاستغلال ابتداء من تاريخ وضع اليد إلى تاريخ صدور الحكم.

ب. المنازعات القضائية بين الدولة (الملك الخاص) والإدارات والمؤسسات العمومية

وقف المجلس، من خلال الاطلاع على المنازعات القضائية الخاصة بأملاك الدولة (الملك الخاص) على إشكالية النزاعات القضائية التي تنشأ بين إدارات أو مؤسسات عمومية، والتي تتمثل غالباً في احتلال غير قانوني للملك الخاص للدولة من طرف بعض الإدارات والمؤسسات العمومية.

وللتصدي لهذه الوضعية، صدر منشور الوزير الأول عدد 2002/4 بتاريخ 27 مارس 2002 يحث الوزارات والمؤسسات العمومية والجماعات الترابية بالثواني عن هذا السلوك والعمل "على حل النزاعات الناشئة بينها عن طريق التفاوض والتوافق للوصول إلى حلول رضائية مما يصبح معه اللجوء إلى المحاكم غير ذي موضوع. وعند استحالة نجاح هذا المسعى يرفع الأمر إلى الوزير الأول بهدف تقريب وجهات النظر بين الأطراف والقيام عند الضرورة بدور الحكم والفصل النهائي في النزاع".

بيد أنه، وبالرغم من صدور هذا المنشور فإن هذه المنازعات لا تزال متواترة بين الجهات المذكورة، إذ اعترضت تطبيقه صعوبات عملية أهمها غياب آليات القيام بهذا التحكيم من طرف رئاسة الحكومة. وبالمقابل تم تسجيل بعض المحاولات للنزوع نحو التسويات الودية كما هو الشأن بالنسبة للاتفاقيات التي اطلع عليها المجلس والتي تهم تسوية قضايا في مواجهة أشخاص القانون العام معروضة على القضاء بطرق ودية. غير أن هذه المبادرات تظل قليلة على الرغم من فعاليتها.

3. مآل المنازعات القضائية للدولة

تبين من خلال الوقوف على تدبير المنازعات القضائية للدولة على مستوى المديرية الخمس التي شملتها هذه المهمة، أن هذه المديرية لا تتوفر على معطيات وإحصائيات دقيقة حول مآل المنازعات القضائية التي تهمها.

أ. بالنسبة للوكالة القضائية للمملكة

يتبين أن الإحصائيات التي قدمتها الوكالة والمتعلقة بمآل المنازعات المدبرة من طرفها تفتقد إلى الدقة والشمولية والتحيين؛ وهي كالاتي:

إحصائيات الأحكام الخاصة بالوكالة القضائية للمملكة الصادرة بين 2009 و2013

السنة	المبالغ المحكوم بها ضد الدولة	المبالغ المطالب بها
2009	215.329.673,09	625.662.536,62
2010	32.179.509,17	261.247.883,11
2011	241.971.312,48	473.625.460,61
2012	822.736.67,34	2.276.422.181,11
2013	804.182.403,85	1.342.586.217,31
المجموع	1.375.936.565,93	4.979.544.278,76

المصدر: الوكالة القضائية للمملكة

أما نسب الأحكام الصادرة في حق الدولة (ضدها أو لصالحها)، فتتوزع كما يلي:

نسب الأحكام الخاصة بالوكالة القضائية للمملكة الصادرة بين 2009 و2013

نسبة الأحكام الصادرة ضد الدولة	نسبة الأحكام الصادرة لصالح الدولة	السنة
40%	60%	2009
5%	95%	2010
38%	62%	2011
40%	60%	2012
40%	60%	2013
33%*	67%*	المجموع

المصدر: الوكالة القضائية للمملكة

* يتعلق الأمر بمعدل نسبة الأحكام بالنسبة للسنوات الخمس.

يتبين من خلال هذين الجدولين أن نسبة الأحكام الصادرة لصالح الوكالة القضائية للدعاوى تفوق الثلثين. كما أن المبالغ المحكوم بها ضد الدولة خلال هذه الفترة تجاوزت مليار و300 مليون درهم. فيما بلغ الفرق بين المبالغ المطالب بها من طرف المدعين والمبالغ المحكوم بها ما يفوق ثلاث مليارات وستمئة مليون درهم.

وفي ظل غياب آلية تُمكن من تتبع الدعاوى التي يكون طرفا فيها أشخاص القانون العام بصفة عامة، وبالتالي معرفة عدد القضايا وحجم المبالغ المحكوم بها ضدهم وما يمكن أن يترتب عن ذلك من إنقال لكاهل الخزينة، تبقى الصلاحية الموكلة للوكالة القضائية للمملكة غير كافية لضبط مجال ومآل المنازعات القضائية للدولة.

ب. بالنسبة للمديريات الأخرى

اعتبار لكون عمليات تدبير المنازعات تتم على صعيد المصالح الخارجية للمديريات الأربعة الأخرى، فإن هذه الأخيرة لا تتوفر، على المستوى المركزي، على معطيات تمكنها من تتبع ومراقبة تدبير منازعاتها. كما تبين على إثر الانتقال إلى بعض التمثيليات الجهوية لهذه المديريات، وجود نقائص على مستوى تحيين المعطيات المتعلقة بمآل المنازعات التي تشرف عليها.

بالنسبة لمديرية أملاك الدولة والمديرية العامة للضرائب، تم تقديم إحصائيات خاصة بالمنازعات القضائية، إلا أن هذه الإحصائيات تشوبها الكثير من النقائص. وقد عزی مسؤولو الإدارة المركزية ذلك إلى عدم قيام المديريات الجهوية بتحيين سريان المساطر القضائية المتعلقة بهذه المنازعات. وبالتالي، وفي غياب هذه المعطيات، يتعذر معرفة مآل هذه المنازعات.

في حين قدمت الخزينة العامة للمملكة معطيات حول مآل المنازعات القضائية التي تدبر على مستوى تمثيلياتها الجهوية، إلا أن هذه البيانات لا تشمل الخزينة الجهوية للرباط ولا الخزينة الجهوية للدار البيضاء.

وفيما يلي الإحصائيات المتعلقة بالأحكام القضائية في مجال تحصيل الديون العمومية من 2009 إلى يونيو 2014:

الأحكام القضائية في مجال تحصيل الديون العمومية من 2009 إلى يونيو 2014

الأحكام الصادرة لفائدة الخزينة العامة للمملكة*		الأحكام الصادرة ضد الخزينة العامة للمملكة	
النسبة من مجموع الأحكام	المبلغ	النسبة من مجموع الأحكام	المبلغ
65%	505.174.368,82	35%	227.901.073,49

المصدر: الخزينة العامة للمملكة

فيما يخص إدارة الجمارك والضرائب غير المباشرة، فإن الإدارة المركزية لا تتوفر إلا على إحصائيات متعلقة بعدد القضايا المسجلة في المحاكم، ولم تُقدم للمجلس أي معطيات بشأن سريان هذه القضايا. إلا أنه، ونظرا للحجبة التي حولها المشرع لمحاضر مفتشي الجمارك، فإن جل الأحكام المتعلقة بالمخالفات الجمركية تصدر لصالحها.

4. تنفيذ الأحكام الصادرة ضد الدولة

تم الوقوف، من خلال تتبع تنفيذ الأحكام والقرارات الصادرة ضد الإدارات العمومية، أنه في الحالات التي تمتنع فيها الإدارة عن تنفيذ الأحكام لسبب من الأسباب، فإن طالبي التنفيذ يلجؤون إلى مباشرة إجراءات التنفيذ الزجري طبقا لمقتضيات قانون المسطرة المدنية عبر الحجز على حساباتها لدى المحاسبين العموميين.

إلا أنه، ونظرا لكون هؤلاء المحاسبين لا يتوفرون على أموال في شكل حسابات جارية أو سيولة أو أصول يمكن التصرف فيها كما هو الحال بالنسبة للحسابات البنكية، وإنما يقومون بتدبير اعتمادات مالية مدرجة بالميزانية المعنية، فإنهم دأبوا على الإدلاء بتصريحات سلبية تفيد بعدم توفرهم على أموال قابلة للحجز.

إلا أن هذا التصريح السلبي يتم اعتباره بمثابة امتناع الخزينة أو المحاسبين العموميين عن التنفيذ، وبالتالي يلجأ طالبو التنفيذ إلى تحريك إجراءات التنفيذ الجبري في مواجهة الخزينة، الأمر الذي أدى مؤخرا إلى سلوك إجراءات زجرية أخرى جديدة من قبيل تقديم طلب الحجز على أموال الخزينة المودعة لدى بنك المغرب.

وقد سجل المجلس استجابة بنك المغرب لطلبات الحجز، حيث قام بتفعيل الحجز التنفيذي على الحساب الجاري للخزينة العامة للمملكة وقام أيضا بتفعيل الحجز التنفيذي على حساب الوكالة البنكية المركزية التابعة للخزينة العامة للمملكة، علما أن هذا الحساب يضم حسابات الأشخاص الذاتيين والمعنويين المفتوحة لدى الوكالات البنكية التابعة للخزينة العامة للمملكة.

وللإشارة، فإن ما يزيد عن 100 ملف متعلق بالحجز لدى الغير تم فتحه في مواجهة الخزينة العامة للمملكة بمبالغ وصلت إلى 331.380.835,11 درهم، وهي مبالغ تتضمن، إضافة للمبالغ المحكوم بها، الفوائد الناتجة عن التأخير في التنفيذ.

ثالثاً. معيقات تدبير المنازعات

يتعلق الأمر بمعيقات ذات صبغة قانونية، وأخرى متعلقة بالعلاقة بين الإدارات العمومية المعنية والوكالة القضائية للمملكة، إضافة إلى معيقات على مستوى المحاكم.

1. معيقات ذات صبغة قانونية

يرجع القانون المنظم للوكالة القضائية للمملكة، كما سبقت الإشارة إلى ذلك، لسنة 1953، ولم يتم تعديله منذ ذلك التاريخ.

ويطلق الظهير المذكور على الوكيل القضائي للمملكة اسم "العون القضائي"، وهو اسم متجاوز بالنظر لما ذهب إليه المشرع في قوانين أخرى أبرزها قانون المسطرة الجنائية الذي كرس اسم الوكيل القضائي للمملكة في المواد 3 و37 و95 و351 و540.

كما أن الحديث عن الوكيل القضائي للمملكة نفسه بدل الوكالة القضائية للمملكة كمؤسسة موحدة، يطرح إشكاليات لدى قيام أطر الوكالة القضائية للمملكة بمهام التمثيل القانوني للدولة والدفاع عنها أمام المحاكم، لأن ذلك يستوجب حصولهم مسبقاً على تفويض الامضاء.

إضافة إلى ذلك، يضم ظهير 1953 على تسميات رسمية أخرى من قبيل مدير المالية والمستشار القانوني للحماية التي أصبحت بدورها متجاوزة.

كما نص ظهير 1953 على مجموعة من الاختصاصات للوكيل القضائي للمملكة والتي لم يعد يزاول بعضها منها ونخص بالذكر مهام التحصيل، والتي أصدر بشأنها وزير المالية سنة 1970 دورية تحمل رقم IGF 1306 نقل بمقتضاها هاته المهام إلى الخازن العام للمملكة، دون أن يتم تعديل مقتضيات الظهير المذكور.

2. انعدام حصانة أطر الإدارة في دفاعهم عن الدولة

نصت المادة 58 من القانون المتعلق بمهنة المحاماة على أن المحامي " لا يسأل عما يرد في مرافعاته الشفوية أو في مذكراته مما يستلزم حق الدفاع". كما أنه "لا يمكن اعتقال المحامي بسبب ما ينسب له من قذف أو سب أو إهانة، من خلال أقوال أو كتابات صدرت عنه أثناء ممارسته المهنة أو بسببها".

كما نصت المادة 60 من نفس القانون على أنه "كل من سب أو قذف أو هدد محامياً أثناء ممارسته لمهنته أو بسببها، يعاقب بالعقوبات المقررة في الفصل 263 من القانون الجنائي".

وبالتالي فإن هذه الحصانة، إضافة إلى أخرى مرتبطة بالانتماء لهيئات المحاماة وبسلطة نقبائها، يفتقد إليها أطر وموظفو الإدارات المكلفون بالدفاع عن مصالح الدولة والخزينة.

3. معوقات في تعامل الإدارات العمومية مع الوكالة القضائية للمملكة

سجل المجلس في هذا الإطار الملاحظات التالية:

- قصور في تحديد العلاقة بين الوكيل القضائي والإدارات التي يتكلف بتمثيلها أمام المحاكم: فرغم أن ظهير 1953 نص على المهام الأساسية التي أنيطت بالوكيل القضائي للمملكة، إلا أن هذا النص، بغض النظر عن اشتراطه تكليف الوكيل القضائي للمملكة قبل قيامه بمهام الدفاع، لم يحدد العلاقة التي تربط بين الوكيل القضائي والإدارات المعنية بالنزاعات.

- عدم إلزام الإدارات بتمكين الوكيل القضائي للمملكة بالعناصر المكونة لملفات المنازعات: يتضح من خلال مقتضيات ظهير 1953 أن المشرع لم يلزم الإدارات المعنية بالمنازعات بتمكين الوكيل القضائي للمملكة من عناصر الجواب الكفيلة بقيامه بمهام الدفاع، خاصة وأنه يكون طرفاً أصلياً في المنازعات التي أوجب القانون إدخاله فيها. وقد تبين، من خلال الاطلاع على ملفات المنازعات القضائية التي تديرها الوكالة القضائية للمملكة، ضعفٌ في الدفاع ناتج عن عدم التوفر على العناصر الكفيلة بتقويته.

- اللجوء المفرط إلى الطعون: وقد أكد مسؤولو الوكالة القضائية للمملكة أن هذا السلوك راجع لطلبات الإدارات المعنية بتقديم الطعون رغم انعدام الجدوى، إضافة إلى عدم توفر الوكيل القضائي للمملكة على سلطة تقريرية في اللجوء إلى الطعن أو التنازل عنه تفادياً لإطالة أمد النزاع دون طائل.

4. صعوبات في العلاقة مع المحاكم

أكد مسؤولو المديرية التي تمت زيارتها على مجموعة من المعوقات التي تعترض التدبير الأمثل للمنازعات القضائية، خاصة في علاقتها مع المحاكم.

وتجدر الإشارة هنا إلى أن وزير العدل قد أصدر، بتاريخ 11 ماي 1984، المنشور رقم 963 الذي حث فيه على تسهيل مأمورية أطر وموظفي الوكالة القضائية للمملكة عند تتبعهم لقضايا الدولة بالمحاكم، إلا أن المسؤولين سألني الذكر، أكدوا أن هذا المنشور لم يتم في غالب الأحيان احترام مقتضياته، كما لم يتم تحيينه.

وقد أكدوا أيضاً، أنه في إطار قيام أطر تلك المديرية بمهامهم في الدفاع عن مصالح الدولة، لا يتم التعامل معهم بالطريقة التي تليق بهيئة الدفاع، الأمر الذي ينعكس سلباً على معنوياتهم وبالتالي على فعاليتهم ومردودية أدائهم.

رابعا. خلاصة توصيات المجلس الأعلى للحسابات بشأن الوكالة القضائية للمملكة

انطلاقاً من الملاحظات المسجلة بخصوص تقييم تجربة الوكالة القضائية للمملكة، وحتى تتمكن هذه الأخيرة من القيام بالدور المنتظر منها في مجال تدبير منازعات الدولة، إسوةً بنظيراتها في بعض الدول الرائدة في هذا المجال، يتعين إعادة النظر في النظام القانوني المنظم لعمل وهيكل الوكالة بما يتناسب مع التنوع الذي تتسم به هذه المنازعات والأخطار التي قد تنجم عنها.

لأجل ذلك، يوصي المجلس الأعلى للحسابات بما يلي:

أ. على مستوى طبيعة ومكانة مؤسسة الوكالة القضائية للمملكة

يوصي المجلس بإعادة النظر في طبيعة ومكانة الوكالة القضائية للمملكة من أجل أن تتبوأ الموقع الذي يؤهلها للقيام بوظائف التنبيه والإشراف على عمليات الصلح وتوحيد استراتيجية الدفاع القضائي عن مصالح

الدولة ومنحها الاستقلال اللازم والكفيل بتمكينها من ممارسة اختصاصاتها وفق ما يقتضيه التخصص والطابع التقني والمهني لمهامها.

إن التحولات الراهنة التي يخضع لها دور الدولة ومجالات تدخلها وتنوع الوسائل القانونية التي تعتمد عليها، يفرض توسيع الصلاحيات المسندة الى الوكالة القضائية للمملكة لتشمل، بالإضافة إلى تدبير المنازعات القائمة، وظائف أخرى وقائية وإرشادية كقيلة بتفادي قيام المنازعات (لاسيما عندما يكون فيها الوضع القانوني للدولة ضعيفا). وعليه، فإن الأدوار الجديدة للوكالة تقتضي إعادة النظر في تموقع هذه الوكالة ووضعيتها المؤسساتية بما يضمن استقلالها في ممارسة الصلاحيات الموكولة إليها، على أن يتم ذلك بالتنسيق وثيق مع وزارة المالية والأمانة العامة للحكومة.

وكما سبقت الإشارة إلى ذلك في التقرير، فإن النماذج المعتمدة في مختلف التجارب الدولية، وإن كانت كلها تجعل الهيئة المكلفة بتدبير منازعات الدولة تابعة للسلطة التنفيذية، فإنها تختلف من حيث الجهة الحكومية التي تتبع إليها، إذ قد تتبع لرئاسة الحكومة (التجربة الإيطالية) أو لوزارة العدل (النظام الإسباني والمصري) أو لوزارة المالية (النظام الفرنسي). وتتفرد التجربة البريطانية باعتمادها على شبكة وطنية للمصالح القانونية، وهي شبكة للمستشارين القانونيين التابعين لمختلف الوزارات، دون أن تكون هذه الهيئة بمجملها تابعة لأي مرفق وزاري

ب. على مستوى صلاحيات مؤسسة الوكالة القضائية للمملكة

بالنظر إلى الاختصاصات الموكولة حاليا للوكالة، يقترح المجلس توسيع هذه الصلاحيات لتمكينها من مباشرة وتدبير منازعات الدولة على وجه أفضل، وكذا تجاوز المعوقات والعراقيل التي رصدها المجلس. ويمكن رصد أبرز هذه الصلاحيات المقترحة حسب المراحل التي تمر منها المنازعات كالتالي:

◀ قبل نشوء المنازعة (الدور الوقائي)

- صلاحية تقديم الآراء في المسائل القانونية والإدارية، بهدف اتخاذ الإجراءات الاحترازية والوقائية قبل نشوب النزاع، وهو ما يستلزم توفر الوكالة على قاعدة بيانات مهمة لمختلف الاجتهادات القضائية والدراسات القانونية ذات الصلة بالمنازعات القائمة.
- صلاحية إبداء الرأي في العقود المبرمة مع الإدارات العمومية، وهي الصلاحية التي تتوفر للهيئات المماثلة في الدول المتقدمة والتي من شأنها تدعيم المركز القانوني للإدارات خاصة بالنسبة للعقود المهمة من حيث قيمتها المالية أو صعوبتها التقنية أو العقود الدولية وتفاذي الأخطار التي قد تنتج عن ضعف أو عدم دقة صياغة بنود هذه العقود.

◀ عند نشوء المنازعات القضائية

- منح الوكالة القضائية للمملكة تفويضا قانونيا لتمثيل الدولة والدفاع عنها أمام القضاء وأمام هيئات التحكيم الوطني والدولي، وذلك لتجاوز الوضع الحالي الذي يلزم الوكالة بالحصول على تكليف من طرف الإدارات المتنازعة قبل كل تدخل في النزاع.
- منح الوكالة صلاحية الاستعانة بالمحامين بالتنسيق مع الإدارات المعنية، وهذا الأمر يجد سنده في أن الوكالة، وبالنظر إلى اختصاصاتها، يفترض أن تتوفر على قاعدة للبيانات تتعلق بالمحامين بحسب تخصصاتهم وتجربتهم، كما ان التنسيق المرغوب فيه يمكن من الاختيار الأنسب حسب طبيعة المنازعة.

← بعد نشوء المنازعات القضائية

- منح الوكالة صلاحية النظر في جدوى تقديم الطعون من عدمه، بحيث أن احتكاكها بالنزاعات والمحاكم والأحكام الصادرة عنها يمنحها القدرة والكفاءة على تقدير جدوى ونجاعة الطعون المزمع تقديمها بشكل دقيق، ويستحسن أن يتم ذلك بالتنسيق مع وزارة المالية والقطاع المعني المؤازر من طرف المستشارين القانونيين للأمانة العامة للحكومة الملحقيين لديه.
- صلاحية مباشرة مسطرة الصلح، وذلك نظرا لكون تدخل الوكالة لمباشرة مسطرة الصلح يجنب الإدارة هدرا للإمكانات المادية والبشرية التي قد تنجم عن طول آجال البت في هذه المنازعات والأخطار التي قد تترتب عنها. ويجب التنسيق، كذلك، مع القطاع المعني ووزارة المالية والأمانة العامة للحكومة في هذا المجال.

ت. بالنسبة لهيكل مؤسسة الوكالة القضائية للمملكة

إن من بين أهم المعوقات التي وقف عليها المجلس للتدبير الجيد للمنازعات القضائية هو ضعف التنسيق بين الوكالة القضائية للمملكة والإدارات التي تدافع عنها أمام القضاء. وتبعاً لذلك، يوصي أن تسند لها مهمة التنسيق مع الوزارات المعنية، وكذا تتبع الملفات وسريان المساطر بشأنها.

أما بالنسبة للمجالات المستثناة من اختصاص الوكالة حالياً، أي المجالات المتعلقة بالضرائب وأملاك الدولة، وبالنظر لخصوصيات المساطر المتعلقة بها من جهة ولأهمية التجارب التي راكمتها الإدارات التي تدبر المنازعات المتعلقة بها، يستحسن استحداث شبكة تجمع في حضيرتها المتدخلين الآخرين (الخزينة العامة للمملكة ومديرية الضرائب ومديرية أملاك الدولة، ...)، وذلك بهدف التنسيق في الدفاع عن مصالح الدولة.

ث. بالنسبة للموارد البشرية للوكالة

في هذا المجال، يوصي المجلس بإحداث هيئة خاصة بأطر الوكالة يسري عليها نظام خاص، وذلك نظراً لطبيعة المهام التي تباشرها هذه الأطر والمتمثلة في الاستشارة وإبداء الرأي والخبرة القانونية والدفاع القضائي عن الدولة أمام محاكم المملكة وأمام هيئات التحكيم الوطني والدولي، وتمتعهم بهذه الصفة، بنفس الضمانات والحصانة التي يتوفر عليها المحامون. كما يستوجب الأمر إيلاء العناية لوضعياتهم الاعتبارية والمادية وتعزيز هذه الهيئة بكفاءات عالية متخصصة في المجال القانوني بمختلف فروعها مع التركيز على التكوين المستمر لهؤلاء الأطر على غرار الدول المتقدمة في هذا المجال.