تقرير حول

تدبير المنازعات القضائية للدولة

نونبر 2015

مداولة

طبقا لمقتضيات القانون رقم 62.99 المتعلق بمدونة المحاكم المالية الصادر بشأنه الظهير الشريف رقم 1.02.124 بتاريخ فاتح ربيع الآخر (13 يونيو 2002)؛

تم إنجاز مهمة تقييم **تدبير المنازعات القضائية**، على مستوى الغرفة الأولى للمجلس الأعلى للحسابات من طرف لجنة مكونة من الأساتذة محمد الناصر، والمصطفى والعيد، وشفيق البهوي.

وقد تم تداول التقرير الخاص لهذه المهمة الرقابية على مستوى نفس الغرفة، حيث كانت الهيأة تتألف من السادة ذ. محمد الصوابي، رئيسا، وذ.محمد الناصر، مقررا، وذة. عزيزة مساعف وذة. سليمة شافقي وذ.رشيد الشتوي، أعضاء، وبحضور كاتبة الضبط السيدة الشعيبية المعيزي.

وقد تم إعداد هذا التقرير للنشر من طرف لجنة البرامج والتقارير بالمجلس الأعلى للحسابات والمصادقة عليه من طرف هيئة مكونة من:

- ذ. إدريس جطو، الرئيس الأول للمجلس الأعلى للحسابات، رئيسا؛
- ذ. محمد دير، الكاتب العام للمجلس بالنيابة، عضوا؛
- ذ. محمد الصوابي، رئيس الغرفة الأولى، عضوا؛
- ذ. محمد البسطاوي، رئيس الغرفة الثانية، عضوا؛
- ذ. محمد حدحودي، رئيس الغرفة الثالثة، عضوا؛
- ذ. محمد كمال الداودي، رئيس الغرفة الرابعة، عضوا؛
- ذ. إبراهيم بن به، رئيس غرفة التأديب المتعلق بالميزانية والشؤون المالية، عضوا؛
- ذ. يحيى بوعسل، رئيس غرفة استئناف أحكام المجالس الجهوية للحسابات، عضوا؛
- ذ. بوشعيب بيبط، رئيس غرفة التدقيق والبت في الحسابات، عضوا؛
- ذ. عبد الله بولعسافر، رئيس غرفة التصريح بالممتلكات ومراقبة نفقات العمليات الانتخابية وتدقيق حسابات الأحزاب السياسية، عضوا؛
- ذ. عبد العزيز كلوح، المقرر العام، عضوا.

الفهرس

تقديم 7

1. استراتيجية تدبير منازعات الدولة 19

1.1 الوقاية من المنازعات 19

2.1 الحلول البديلة للمنازعات القضائية 21

3.1 تدبير المنازعات القضائية للدولة 23

2. تشخيص واقع المنازعات القضائية للدولة 29

1.2 تطور عدد الدعاوى المرفوعة ضد الدولة 29

2.2 نوعية الدعاوى المرفوعة ضد الدولة 31

3.2 مآل المنازعات القضائية للدولة 39

4.2 تنفيذ الأحكام الصادرة ضد الدولة 45

5.2 تنفيذ الأحكام الصادرة لفائدة الدولة 47

6.2 إشكاليات تنفيذ القرارات القضائية موضوع الطعن بالنقض 53

3. معيقات تدبير المنازعات 57

1.3 معيقات ذات صبغة قانونية 57

2.3 معيقات في تعامل الإدارات العمومية مع الوكالة القضائية للمملكة 59

3.3 صعوبات في العلاقة مع المحاكم 62

4. التوصيات 69

1.4 جرد للتوصيات 69

2.4 خلاصة التوصيات المتعلقة بالوكالة القضائية للمملكة 71

تقديم

تندرج مهمة تقييم تدبير المنازعات القضائية للدولة في إطار مقتضيات المواد 75 إلى 85 من القانون رقم 99-62 المتعلق بمدونة المحاكم المالية.

وتهدف هذه المهمة إلى تقييم تدبير المنازعات القضائية للدولة من أجل الوقوف على أوجه هذا التدبير وكذا النتائج المحققة وتقديم اقتراحات حول الوسائل الكفيلة بتحسين طرق تدبيرها والزيادة من فعاليتها، أخذا بعين الاعتبار أن عدة أطراف تضطلع بهذا التدبير.

في هذا الإطار، أناط المشرع من خلال ظهير 2 مارس 1953 بشأن إعادة تنظيم وظيفة "العون القضائي للدولة الشريفة"، بما أصبح يصطلح عليه بالوكيل القضائي للمملكة، مهمة الدفاع القضائي عن الدولة، 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 تنفيذه الظهير الشريف بمثابة قانون رقم 1.74.447 بتاريخ 11 رمضان 1394 (28 شتنبر 1974) كما تم تتميمه وتعديله، على أن الدعوى ترفع ضد:

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

إلا أنه حيادا 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، مدير أملاك الدولة؛
- المياه والغابات، للمندوب السامي للمياه والغابات؛
- الأوقاف، لوزير الأوقاف والشؤون الإسلامية؛
- الضرائب، المدير العام للضرائب.

ونظرا لتعدد الجهات المكلفة بالدفاع القضائي عن الدولة، فقد تم مرحليا الاقتصار على تقييم تدبير المنازعات القضائية للدولة الذي تقوم به الوكالة القضائية للمملكة 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 عمد المجلس خلال هذه المهمة إلى دراسة وتحليل الجوانب المتعلقة بتدبير المنازعات القضائية للدولة. ومن جهة أخرى، ونظرا لكون الهدف الأساسي هو إجراء تقييم لهذا المجال، فقد اعتمدت اللجنة المقاربة التالية:

- في المرحلة الأولى تم تحضير المهمة من خلال جمع المعلومات المرتبطة بمجال المنازعات القضائية للدولة وتم الاطلاع على تجارب الدول الأخرى في هذا المجال كما تم وضع مخطط أولي لمنهجية المراقبة؛
- في المرحلة الثانية أجرت اللجنة عدة لقاءات مع مسؤولي كل من الوكالة القضائية للمملكة ومديرية أملاك الدولة والمديرية العامة للضرائب والإدارة العامة للجمارك والضرائب غير المباشرة والخزينة العامة للمملكة وتمت دراسة وتحليل مجموعة من الوثائق والنصوص والإحصائيات المرتبطة بمجال منازعات الدولة؛
- خلال المرحلة الثالثة تم الانتقال إلى أربع مديريات جهوية تابعة لكل من إدارة الجمارك ومديرية أملاك الدولة للقيام بتقييم تدبير المنازعات القضائية بها؛
- في المرحلة الرابعة تم التأكد من المعطيات والمعلومات المتحصل عليها أثناء الزيارات التي قامت بها اللجنة، كما تم عقد لقاء ختامي مع مسؤولي هذه المديريات؛
- في المرحلة الأخيرة تم إعداد وصياغة هذا التقرير.

يضم هذا التقرير المحاور الآتية:

- استراتيجية تدبير منازعات الدولة؛
- تشخيص واقع المنازعات القضائية للدولة؛
- أهم معيقات تدبير المنازعات القضائية للدولة.

قبل التطرق للمحاور سالفة الذكر، سيتم تقديم اختصاصات وتنظيم الوكالة القضائية للمملكة إضافة لتجارب بعض الدول في مجال اختصاصات وتنظيم هيئاتها المكلفة بالدفاع القضائي عن الدولة والمعنية بوضع استراتيجية تدبير المنازعات القضائية للدولة.

- **اختصاصات الوكالة القضائية للمملكة**

عَرف ظهير 27 مارس 1953 سالف الذكر، باختصاصات الوكالة القضائية للمملكة، وكلفها في مجال تدبير المنازعات القضائية للدولة بتمثيل هذه الأخيرة ومكاتبها ومؤسساتها العمومية أمام المحاكم والدفاع عنها في القضايا التي تكون مدعى فيها عليها وتتعلق بإثبات دين على الدولة أو مكاتبها أو مؤسساتها العمومية.

وعلى سبيل المقارنة، تقدم اللوحة بعده بعض التجارب الدولية فيما يخص اختصاصات هيئات الدفاع القضائي على الدولة.

اختصاصات هيئات الدفاع القضائي عن الدولة من خلال بعض التجارب الدولية

يتضح من خلال الاطلاع على النصوص القانونية المنظمة لهيئات الدفاع القضائي عن الدولة في الدول المتقدمة أنها عرفت تطورا من حيث أولويات استراتيجية عملها بالتركيز على اختصاصات من قبيل الاستشارة وتقديم الخبرة والمساعدة القانونية للإدارات والمؤسسات العمومية نظرا للآثار الايجابية لهذه الوظائف الاستشارية وكذا لتفادي نشوب النزاعات.
ونعرض فيما يلي اختصاصات هيئات الدفاع القضائي عن الدولة في كل من فرنسا وإسبانيا ومصر.

- **الوكالة القضائية للدولة الفرنسية(Agence Judiciaire de l'Etat)**

أكدت المادة 38 من القانون رقم 366-55 بتاريخ 3 أبريل 1955 على أن اختصاص الوكالة **القضائية للدولة الفرنسية** ينحصر في تمثيل الدولة والدفاع عنها أمام **المحاكم العادية** دون باقي المحاكم، وقد استثنى القانون سالف الذكر المجالات المتعلقة بالضرائب وأملاك الدولة.
ونص المرسوم رقم975-98 بتاريخ 1998 المحدث لمديرية الشؤون القانونية بوزارة الاقتصاد والمالية في مادته الأولى على أن مدير الشؤون القانونية هو في نفس الوقت الوكيل القضائي للدولة.
وأكدت المادة الثانية من نفس المرسوم على أن اختصاصات هذه المديرية تتمثل أيضا في **تقديم الاستشارة والخبرة والمساعدة** في مجال اختصاصاتها لمديريات وزارة الاقتصاد والمالية، إضافة لباقي الإدارات والمؤسسات العمومية.
كما أنيط بها التنسيق في إعداد النصوص القانونية والتنظيمية إضافة إلى مهام تحليل وإعداد النصوص التنظيمية المتعلقة بالشراء العمومي.

- **هيئة المحامي العام للدولة الإسبانية (Abogacía general del Estado)**

نص القانون رقم 1997/ 52 بتاريخ 27 نونبر 1997 المنظم لمهام واختصاصات هيئة **المحامي العام للدولة الإسبانية** على أن مهام هذه الهيئة تتمثل أساسا في **تقديم الاستشارة القانونية** للإدارة العامة للدولة ولمؤسساتها المستقلة.
وتقوم بالدفاع عن الإدارات والمؤسسات التي تملك الدولة جزءا من رأسمالها أمام مختلف المحاكم بما فيها المحكمة الدستورية. كما تقوم بتمثيل الدولة في المحاكم الأوروبية والدولية.
كما أسندت لهذه الهيئة مهام إنجاز الدراسات حول القضايا القانونية المتعلقة بالإدارة وتنظيم دورات تكوينية لفائدة موظفي الإدارات العمومية.

- **هيئة قضايا الدولة في مصر**

نصت المادة 8 من القانون رقم 75 لسنة 1963 في شأن تنظيم هيئة قضايا الدولة في مصر على أن الهيئة مكلفة بالنيابة عن الدولة بكافة شخصياتها الاعتبارية العامة فيما يرفع منها أو عليها من قضايا لدى المحاكم على اختلاف أنواعها ودرجاتها". وبالتالي فإن الدولة المصرية حددت اختصاصات هيئة قضايا الدولة في المجال القضائي الصرف.
وتعمل الهيئة على حماية الحق والمال العام، فهي تمثل الدولــة في الدعاوى والمنازعات وطنيا ودوليا. وأناط بها المشرع تسوية المنازعات التي تكون الدولة طرفا فيها، والرقابة الفنية على إدارات الشئون القانونية في الجهاز الإداري للدولة، وإعداد وصياغة العقود المبرمة من طرف الدولة .
كما أتاح لها المشرع إمكانية التدخل أو عدمه . وإذا ما صدر حكم لغير ما ترجو الإدارة المتنازعة، وكان هذا الحكم بتقدير الهيئة مبنيا على أساس قنوني سليم، فيمكنها ألا تطعن فيه وأن تتخذ ما يلزم نحو تنفيذه طبقاً لما قضي به.

- **المحامي العام للدولة الإيطالية**

نصت المادة الأولى من المرسوم الملكي رقم 1611 بتاريخ 30 أكتوبر 1933 المنظم لهيئة المحامي العام للدولة الإيطالية على أن اختصاصات هذه الهيئة تتجلى في التمثيل القانوني والدفاع القضائي عن الدولة وكذا في تقديم المساعدة القانونية للإدارة العمومية.
إضافة إلى ذلك، فقد أناطت المادة 13 من المرسوم سالف الذكر بالمحامي العام للدولة الإيطالية مهام دراسة مشاريع القوانين والأنظمة ودفاتر التحملات (بطلب من الوزارات المعنية) التي تتقدم بها الحكومة، وكذا إعطاء آراء حول مشاريع العقود التي تبرمها الإدارات العمومية.
كما أنه من خلال المادة 15 من نفس المرسوم، وبحكم تبعية المحامي العام للدولة الإيطالية لرئيس الوزراء، أعطى المشرع لهذه الهيئة اختصاص تقديم تقارير خاصة لرئيس الحكومة حول الثغرات التشريعية، والإشكاليات المتعلقة بتأويل النصوص القانونية، واقتراح ما يلزم لتفادي ذلك.
كما أن الاختصاص ينعقد لهذه المؤسسة باسم الحكومة في مجال دستورية القوانين وفي الحسم في النزاعات التي قد تنشأ بين مختلف الإدارات المركزية أو بين هذه الأخيرة والإدارات الجهوية،
وعلى عكس النموذج الفرنسي فإن محامي الدولة يدافع عنها أمام المحاكم العادية والإدارية ويمتد هذا الدور أيضا للمحاكم الأوروبية والدولية.
وينحصر اختصاص المحامي العام في الدفاع عن الإدارات العمومية دون المؤسسات أو الشركات العمومية.

- **شبكة المصالح القانونية للحكومة البريطانية،** والتي تتلخص اختصاصاتها في تقديم المساعدة القانونية للحكومة وتمثيلها والدفاع عنها أمام المحاكم.

- **الموارد البشرية للوكالة**

بلغ عدد العاملين بالوكالة سنة 2013 ما مجموعه 161 موظفا، منهم 124 إطارا، أي بمعدل 77% من مجموع الموظفين. أما عدد المكلفين بالمنازعات فهو 106موظفا، أي بنسبة 66% من مجموع موظفي الوكالة.

- **تنظيم الوكالة القضائية للمملكة**

نصت المادة 11 من قرار وزير المالية رقم 1393.11 الصادر في 21 من جمادى الآخرة 1432 (25 ماي 2011) بشأن إحداث وتحديد اختصاصات الأقسام والمصالح التابعة للمديريات المركزية لوزارة الاقتصاد والمالية على أن الوكالة القضائية للمملكة تتكون من ثلاثة أقسام أساسية يعنى الأول بالقضايا الإدارية والثاني بالملفات ذات الطابع المدني والتجاري والجنائي، فيما القسم الثالث يختص في الدراسات وسلك المساطر الحبية.

كما تضم الوكالة القضائية للمملكة مصلحة للشؤون العامة ومصلحة المعلوميات.

- **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 بين هذه التجارب يبقى هو تكليف هيئة معينة للقيام بمهام التمثيل القانوني للدولة والدفاع القضائي عنها.

ويتمثل الاختلاف بين هذه التجارب أساسا في تموقع هذه الهيئة داخل المنظومة الإدارية للدولة، إذ يمكن التمييز في هذا الإطار بين أربعة نماذج من حيث القطاع الوزاري الذي تنتمي إليه:

- وزارة المالية؛
- وزارة العدل؛
- رئيس الوزراء؛
- شبكة المصالح القانونية.

- **تبعية الهيئة لوزارة المالية**

من بين الدول التي ألحقت هيئتها المكلفة بتدبير نزاعات الدولة بوزارة المالية، نجد النموذج الفرنسي الذي اقتبسه المغرب. ويجد هذا الاختيار تبريره في الاختصاصات الأولية الممنوحة لهذه الهيئة عند نشأتها في 21 يوليوز 1790. فعند تأسيس هذه الهيئة الفرنسية التي كان يطلق عليها اسم "الوكالة القضائية للخزينة"[1] أسندت لها مهمة تحصيل ديون الدولة.

كما أن المشرع الفرنسي، كما هو الحال بالنسبة للمشرع المغربي، لما نص على وجوب إدخال الوكالة القضائية في كل الدعاوى التي تهدف إلى التصريح بمديونية الدولة في قضية لا علاقة لها بالضرائب وأملاك الدولة، كان هدفه واضحا وهو حماية المال العام.

وبالتالي، فانطلاقا من هذين العنصرين يتضح أن إلحاق الوكالة القضائية بوزارة المالية كان له ما يبرره في إطار هذه الصلاحيات الأولية المسندة للوكالة القضائية.

- **تبعية الهيئة لوزارة العدل**

النموذج الثاني والمتعلق بتبعية هيئة تدبير نزاعات الدولة لوزارة العدل تجسده التجربتين الإسبانية والمصرية، هذه الأخيرة صنفت هيئتها المسماة "هيئة قضايا الدولة" ضمن الهيئات القضائية بموجب الدستور.

في هذا الإطار نصت المادة 196 من الدستور المصري لسنة 2014 على أن "**هيئة قضايا الدولة هيئة قضائية مستقلة، تنوب عن الدولة فيما يرفع منها أو عليها من دعاوى، وفي اقتراح تسويتها ودياً في أي مرحلة من مراحل التقاضي، والإشراف الفني على إدارات الشؤون القانونية بالجهاز الإداري للدولة بالنسبة للدعاوى التي تباشرها، وتقوم بصياغة مشروعات العقود التي تحال إليها من الجهات الإدارية وتكون الدولة طرفاً فيها، وذلك كله وفقاً لما ينظمه القانون** .

[1] تم تغيير إسم الوكالة القضائية للخزينة بموجب مرسوم 23 غشت 2012 والذي أطلق عليها إسم الوكالة القضائية للدولة مع إبقاء تبعيتها لوزارة المالية الفرنسية.

ويحدد القانون اختصاصاتها الأخرى، **ويكون لأعضائها كافة الضمانات والحقوق والواجبات المقررة لأعضاء السلطة القضائية**، وينظم القانون مساءلتهم تأديبياً".

ولعل الهاجس وراء إلحاق هذه الهيئة بوزارة العدل يتمثل في المهمة الأولية الموكولة لهذه الهيئات، ألا وهي الدفاع القضائي عن الدولة، الأمر الذي يستوجب إلماما وتتبعا دقيقا للجوانب القانونية والمسطرية واحتكاكا بالمحاكم، التي هي تحت إشراف وزارة العدل.

- **تبعية الهيئة لرئيس الوزراء**

النموذج الثالث المتعلق بتبعية هيئة تدبير نزاعات الدولة لرئيس الوزراء تجسده التجربة الإيطالية، حيث نصت المادة 17 من المرسوم الملكي ل 30 أكتوبر 1933 المحدث والمنظم لهيئة المحامي العام للدولة الإيطالية (L'Avocatura dello Stato) على تبعية مكاتب المحامي العام للدولة لمكتب رئيس الوزراء.

قبل هذا التاريخ، كانت هذه الهيئة تابعة لوزارة المالية قبل إلحاقها برئاسة الوزراء. ويجد هذا النظام مبرره في الاستقلالية التي تتمتع بها هيئة المحامي العام للدولة وهي تنتمي إلى أعلى هرم الإدارة الأمر الذي يمكنها من وضع استراتيجية للدفاع عن الدولة.

- **شبكة المصالح القانونية**

النموذج الرابع تجسده التجربة البريطانية، بحيث أن مهام التمثيل القانوني والدفاع القضائي عن الدولة بالمملكة المتحدة هي من اختصاص شبكة المصالح القانونية للحكومة. إذ أن القطاعات الحكومية وهيئات التقنين وأهم الوكالات تتوفر كلها على مصالح قانونية خاصة بها.

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

أولا : أن يتابع قبض ما بقي على الغير من الديون للدولة الشريفة والمكاتب والمؤسسات العمومية التابعة لها كما يتابع قبض ما للدولة الشريفة والمكاتب والمؤسسات المذكورة من الديون التي لا تصطبغ بصبغة الضرائب ..."

إلا أنه في الوقت الحالي، لم تعد الوكالة تمارس هذا الجانب من الاختصاصات، وإنما ينصب جل عملها في ممارسة اختصاصات التمثيل القانوني للدولة والدفاع عنها أمام القضاء.

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.**

تنظيم هيئات الدفاع القضائي عن الدولة من خلال بعض التجارب الدولية

➢تنظيم الوكالة القضائية للدولة الفرنسية

بحكم تبعيتها لوزارة المالية الفرنسية فقد عمد المشرع الفرنسي إلى إلحاق الوكالة القضائية للدولة بمديرية الشؤون القانونية، حيث نصت المادة الأولى من المرسوم رقم 975-98 بتاريخ 02 نوفمبر 1998 المحدثة بموجبه مديرية الشؤون القانونية بوزارة الاقتصاد والمالية والصناعة، على أن مديرا لشؤون القانونية هو في نفس الوقت الوكيل القضائي للدولة .وبموجب قرار وزير الاقتصاد والمالية بتاريخ 21 أبريل 2009 المنظم لمديرية الشؤون القانونية فإن هذه الأخيرة تتوفر على:

-مديرية فرعية لقانون الشراء العمومي : تساهم في صياغة القانون الوطني والأوروبي والدولي المتعلق بالشراء العمومي .كما تقوم هذه المديرية الفرعية، بدور الاستشارة القانونية والخبرة والمساعدة الإجرائية لمصالح الشراء بالإدارات والمؤسسات العمومية .وتعتبر هذه المديرية الفرعية المسؤولة عن حسن تسيير المرصد الاقتصادي للشراء العمومي.

إضافة إلى ذلك، تضطلع هذه المديرية بدور كتابة لجنة الصفقات العمومية للدولة.

-مديرية فرعية للقانون الخاص والقانون الجنائي : تقوم بمهام الخبرة والاستشارة القانونية والمساعدة الإجرائية واللوجستيكية في مجال القانون الخاص والقانون الجنائي .كما تضطلع بمهام الوكيل القضائي للخزينة أمام المحاكم الوطنية والأجنبية (باستثناء القضايا المتعلقة بالبيئة) . وتمثل هذه المديرية الفرعية الدولة في المؤسسات التي تعنى باتفاقيات الصلح.

-مديرية فرعية للقانون العام والقانون الأوروبي والدولي : تقوم بمهام الخبرة والاستشارة القانونية والمساعدة الإجرائية في مجال القانون العام والقانون الأوروبي والدولي .كما تضطلع بمهام الوكيل القضائي للخزينة أمام المحاكم الوطنية والأجنبية (في مجال اختصاصاتها).

-مديرية فرعية للتنظيم الاقتصادي : تقوم بمهام الخبرة والاستشارة القانونية والمساعدة الإجرائية في مجال القانون المالي وقانون المقاولات والقانون الصناعي .كما تضطلع هذه المديرية بمهام الوكيل القضائي للخزينة أمام المحاكم الوطنية في مجال البيئة.

وتجدر الإشارة إلى أن الوكالة القضائية للدولة الفرنسية لا تتوفر على تمثيليات جهوية أو محلية، وإنما تعتمد في مهام الدفاع القضائي عن الدولة على محامين على مستوى كل محكمة .وفي هذا الصدد تقوم الوكالة بالتعاقد مع المحامين في إطار صفقة بناء على طلب عروض.

تتوفر الوكالة على 60 إطارا، يخضعون في توظيفهم للشروط العامة للوظيفة العمومية.

➢تنظيم هيئة المحامي العام الإيطالي

حسب المادة 39 من المرسوم الملكي المنظم لهيئة المحامي العام للدولة الإيطالية، تتشكل هذه الهيئة من المحامي العام المركزي الذي يتوفر على 5 أقسام يترأسها محامين عامين مساعدين، ومن هيئات محامي المقاطعات التي تتواجد بكل عاصمة جهة، وبصفة عامة، أينما وجدت محكمة الاستئناف إلا ووجد بجانبها هيئة محامي المقاطعة. فحاليا تتوفر الدولة الإيطالية على 25 هيئة محامي المقاطعات.

تجدر الإشارة إلى أن دفاع المحام العام عن الدولة إجباري بحكم التفويض العام الذي منحه له المشرع حسب قانون 1933. أما بالنسبة للجهات فاللجوء لخدمات المحامي العام يمكن أن يكون أيضا إجباريا بالنسبة للجهات ذات الوضع الخاص (صقيلية مثلا)، في حين يبقى هذا اللجوء اختياريا لباقي الجهات.

وتتألف الهيئة من أكثر من 370 محامي، يعملون تحت سلطة المحامي العام، ويتم توظيفهم عن طريق مباراة انتقائية أولى بمناصب قليلة جدا ويتم قبول الناجحين في الدرجة الأولى لهذه الفئة، كما يتم تنظيم مباراة ثانية للحصول على درجة محامي عام تفتح في وجه القضاة ومحامو الدرجة الدنيا والمحامون الخواص، وتتميز هذه المباريات بالصعوبة البالغة.

➢تنظيم هيئة المحامي العام للدولة الإسبانية

نص المرسوم الملكي رقم 997/2003 بتاريخ 25 يوليوز 2003 كما تم تغييره بالمرسوم الملكي رقم 247/2010 بتاريخ 05 مارس 2010 المنظم لهيكلة هيئة المحامي العام للدولة، على أن هذه الهيئة تتوفر على المديريات الفرعية العامة التالية:

-المديرية الفرعية العامة للمصالح الاستشارية : تضطلع بمهام الاستشارة القانونية للإدارة العامة للدولة وللهيئات المستقلة والمحلية والشركات العمومية. وتضطلع بمسؤولية الحفاظ على مبدأ وحدة المذهب في مجال الاستشارة عن طريق وضع معايير للتقاضي.

-المديرية الفرعية العامة لمصالح النزاعات : يُعهد لها مسؤولية التمثيل القانوني والدفاع القضائي عن الدولة ومؤسساتها وذلك أمام كل أنواع المحاكم الوطنية والأجنبية .كما تضطلع هذه المديرية بمسؤولية الحفاظ على مبدأ وحدة المذهب في مجال المنازعات عن طريق وضع معايير عامة للتقاضي لمحامي الدولة.

-ديوان الدراسات

-المديرية الفرعية العامة لشؤون الاتحاد الأوروبي والشؤون الدولية

-المديرية الفرعية العامة للتنسيق والتدقيق : وتعنى بتفتيش وتدقيق وحدات هيئة المحام العام للدولة.

-المديرية الفرعية العامة للشؤون الدستورية وحقوق الإنسان :تضطلع بمهام التمثيل القانوني للدولة والدفاع عنها أمام المحكمة الدستورية والمحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان، إضافة لتقديم الاستشارة في المجالات المتعلقة بدستورية مشاريع القوانين والقرارات المتخذة على صعيد الحكومات المستقلة.

-الهيئات أخرى

تتوفر هيئة المحامي العام للدولة على هيئات أخرى تابعة لها عضويا ووظيفيا برتبة مديرية فرعية عامة، ويعهد إليها القيام بمهام المحامي العام للدولة لدى **المحكمة العليا والمحكمة الوطنية والقطاعات الوزارية ومحكمة الحسابات والمحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان ومنظمات دولية أخرى تعنى بحقوق الإنسان.**

إضافة إلى ذلك تتوفر هيئة المحامي العام للدولة على هيئة محامي الدولة **لدى الإدارة اللامركزية للدولة والوحدة المختصة بمحاربة الغش والرشوة والمؤسسات العمومية ولدى الوكالة المكلفة بالضرائب والجمارك.**

يتضح من خلال ما سبق أن التجربة الإسبانية في مجال التمثيل القانوني للدولة والدفاع القضائي عنها اعتمدت مقاربة شاملة من حيث تمثيل هيئة المحامي العام للدولة لدى كل الهيئات والمؤسسات العمومية.

وتجدر الإشارة إلى أنه يتم توظيف محامو الهيئة عن طريق مباراة تتكون من سلسلة من الامتحانات الدقيقة والتي تفتح حصرا أمام المجازين في القانون.

➢تنظيم هيئة قضايا الدولة في مصر

تنقسم هيئة قضايا الدولة إلى قطاعات وفروع وأقسام بجميع محافظات مصر يختص كلٍ منها بمباشرة قضايا الدولة أمام إحدى الدوائر القضائية ويرأس كل قسم أحد المستشارين من نواب الرئيس، ويختص قسم المنازعات الخارجية بمباشرة قضايا الدولة المصرية في الخارج أمام المحاكم الأجنبية وهيئات التحكيم الدولية.

ولهيئة قضايا الدولة أقسام قضائية مستقلة بالوزارات والمحافظات والجهات الادارية التي تنوب عنها، وتختص تلك الأقسام بالرقابة الفنية على إدارات الشئون القانونية بتلك الجهات، وإعداد وصياغة العقود، وإبداء الرأي القانوني في مختلف الموضوعات التي تهم تلك الإدارات.

وأعضاء هيئة قضايا الدولة مستقلون، غير قابلين للعزل، ويتمتعون بكافة الضمانات والحقوق والواجبات والحصانات المقررة لأعضاء السلطة القضائية.

استراتيجية تدبير منازعات الدولة

1. استراتيجية تدبير منازعات الدولة

بالنظر لما ذهبت إليه أعرق التجارب الدولية في مجال تدبير هذه المنازعات، فإن استراتيجية التدبير ترتكز على ثلاث مستويات أساسية:

المستوى الأول: الوقاية من المنازعات؛

المستوى الثاني: الحلول البديلة لفض المنازعات؛

المستوى الثالث: تدبير المنازعات القضائية.

فانطلاقا من هذا التقسيم لأولويات استراتيجية تدبير منازعات الدولة، يتبين أن حسن التدبير يقتضي السعي لتفادي اللجوء إلى القضاء نظرا لما يترتب عليه من إهدار للوقت والجهد والموارد.

ففي هذا المجال وقف المجلس على مجموعة من الملاحظات تخص المستويات الثلاث لاستراتيجية تدبير منازعات الدولة.

1.1 الوقاية من المنازعات

تقوم الوكالة القضائية للمملكة، صاحبة الاختصاص الأفقي في الدفاع عن الدولة، بالموازاة مع المهام المنصوص عليها في القانون المنظم للوكالة والمتعلقة بالتمثيل القانوني للدولة والدفاع القضائي عنها، بتقديم استشارات قانونية للإدارات العمومية وتنظيم دورات تكوينية لفائدة أطرها وذلك للتحسيس بالدور الوقائي من المنازعات القضائية وكذا لتفادي اللجوء التلقائي والمباشر للقضاء أو اللجوء المتسرع وغير المدروس له. وفي هذا الإطار سجل المجلس ما يلي:

1.1.1 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 على اتخاذ القرار السليم والتدخل المبكر للحيلولة دون حدوث المشاكل والتعقيدات، وكذا صيانة الحقوق بالوسائل الإدارية والقانونية.

وتعتبر الوكالة القضائية للمملكة هيئة مؤهلة أكثر من غيرها لتقديم هذه الاستشارات وذلك بحكم طبيعة عملها اليومي واحتكاكها المباشر بميدان المنازعات القضائية وبالنظر للتجربة التي راكمتها في معالجة المنازعات القضائية على اختلاف أنواعها.

وخلال الفترة الممتدة بين 2008 و2012، أبدت الوكالة رأيها في 19 استشارة همت 10 إدارات عمومية[2] في مواضيع تتعلق ب (ممارسة حق الشفعة وخيانة الأمانة وإبرام عقود الكراء ونزع الملكية للمنفعة العامة والتعويض عن حوادث الشغل...).

غير أن رأي الوكالة يبقى غير 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.

2.1.1 الدور التحسيسي للوقاية من المخاطر القانونية

تقوم الوكالة القضائية للمملكة بإصدار مجموعة من المذكرات والمقالات والدراسات التي تهم المجال 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 حبيسة الملفات، مما يحول دون استثمارها وتعميمها على جميع المتدخلين في مجال المنازعات التي تهم الدولة ومؤسساتها، لكي يتسنى لهم الاستفادة منها في الحل الوقائي للمنازعات. كما أن الحملات التحسيسية التي تؤطرها الوكالة تظل ضعيفة مقارنة مع حجم المنازعات وتنوع القضايا والدعاوى التي ترفع سنويا ضد الدولة حيث تقتصر هذه الحملات على مساهمات الوكالة في بعض الندوات أو الأيام الدراسية أو المناظرات.

[2] وزارة الاقتصاد والمالية والدرك الملكي ومكتب التسويق والتصدير والمكتب الوطني المهني للحبوب والقطاني والمكتب الجهوي للاستثمار الفلاحي لملوية وإدارة الجمارك والضرائب غير المباشرة ووزارة السياحة ووزارة الفلاحة ووزارة الطاقة والمعادن ووزارة الصناعة والتجارة والتكنولوجيات الحديثة.

2.1 الحلول البديلة للمنازعات القضائية

تكتسي المسطرة التصالحية أهمية بالغة في مجال المنازعات القضائية للدولة نظرا للدور الذي يمكن أن يلعبه هذا الأسلوب في التقليص من الحجم الكبير لهذه المنازعات، والإسراع في حلها وبالتالي تجنيب إهدار المجهودات على مستوى الإدارة وهيئات الدفاع وكذا على مستوى المحاكم.

وقد سجل المجلس سلوك 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.

وفي هذا الصدد، 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 يُسمع للعون القضائي في إبرام مصالحة إلا بعد أن تبدي رأيا صائبا في ذلك لجنة فصل المنازعات التي تجتمع بطلب من مدير المالية**".

ويترأس لجنة فصل المنازعات الوزير المكلف بالمالية أو من يمثله وتضم في عضويتها ممثلين عن الأمانة العامة للحكومة ومديرية الميزانية، والخزينة العامة للمملكة، والإدارة المعنية بأمر النزاع. بالإضافة إلى الوكالة القضائية للمملكة المكلفة بالكتابة.

كما أن هذا الدور رسخه المرسوم رقم 995-207 الصادر في 2008/10/23 بشأن اختصاصات وتنظيم وزارة الاقتصاد والمالية، حيث ينص الفصل 16 منه على أنه "**تتولى الوكالة القضائية للمملكة القيام بما يلي:**

- **إجراء المصالحة طبقا للشروط المحددة بمقتضى هذا الظهير** (أي ظهير 1953/03/02) ...".

وبغض النظر عن الملاحظات التي قد تثيرها تركيبة لجنة فصل المنازعات، لاسيما موقع الوكالة ضمنها، فإن 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. ويبرز الجدول التالي العدد الضئيل للملفات التصالحية التي تمت تصفيتها من طرف لجنة المنازعات ما بين سنتي 2008 و2013.

ملفات المصالحة التي تمت تصفيتها ما بين 2008 و2013

السنة	2008	2009	2010	2011	2012	2013
عدد ملفات المصالحة	22	7	16	13	20	114

المصدر: الوكالة القضائية للمملكة

في جوابه أكد الوكيل القضائي للمملكة أنه قد تم تخويله في الفصل الرابع من ظهير 2 مارس 1953 إمكانية إبرام المصالحة بناء على رأي مطابق تبديه لجنة فصل المنازعات، إلا أن المقتضى القانوني المذكور لم ينص على ما يسعف في القول بأن اللجوء إلى المصالحة يمكن أن يتم بمبادرة من الإدارة وبشكل تلقائي، إذ أن مباشرة الصلح تكون بناء على طلب من المتضرر. أي أن لجنة فصل المنازعات إنما تبت في الطلبات المعروضة عليها، ولقد تمت معالجة هذه الطلبات بعد التأكد من استيفائها لكافة المتطلبات اللازمة لإبرام المصالحة.

وبحسبه، فقد شكل هذا القصور القانوني ومحدودية دور المؤسسة في اعتماد النهج التصالحي لعدم وجود تحديد دقيق للمجالات التي يمكن اللجوء فيها لمسلك التصالح هاجسا استحضرته الوكالة القضائية في مشروع القانون المتعلق بوظيفة مؤسسة الوكيل القضائي للمملكة، إذ تم التنصيص على جعل المصالحة تتم إما بمبادرة من المؤسسة أو بناء على طلب، سواء قبل رفع دعوى قضائية أو أثناء سريانها أو حتى بعد صدور حكم نهائي فيها وذلك بعد رأي مطابق من لجنة تدعى لجنة المصالحات أنيط بها حصر الملفات والتأكد من استجماع معطياتها ووثائقها والتنسيق مع كافة الادارات المعنية من أجل ذلك ، مع التأكد من مادية الوقائع ومن قيام مسؤولية الدولة، وإبداء الرأي بخصوص إبرام المصالحة وتحديد التعويضات المقترحة لإبرامها.

تبعا لذلك، يوصي المجلس بإيلاء الأهمية القصوى للحلول البديلة لفض النزاعات القضائية التي تكون الدولة فيها طرف، والعمل على إعطاء الوكالة القضائية للمملكة الصلاحية لمباشرة هذه الحلول.

3.1 تدبير المنازعات القضائية للدولة

سيتم التطرق في هذا المحور للإشكاليات التي تثار حول المسؤولية في الدفاع عن الدولة. وقد سجل المجلس بخصوصها مجموعة من الملاحظات التي تهم استراتيجية الدولة في الدفاع عن مصالحها أمام القضاء وكذا الإشكالية التي تثيرها مسألة الاستعانة بالمحامين.

1.3.1 استراتيجية الدفاع عن الدولة

أناط المشرع، طبقا لمقتضيات ظهير 2 مارس 1953 بالوكالة القضائية للمملكة مهمة الدفاع القضائي عن الدولة، كلما كانت الدعوى تهدف إلى التصريح بمديونية الدولة أو مكتب أو مؤسسة عمومية في قضية لا علاقة لها بالضرائب والأملاك المخزنية، إلا أن الفصل الأول من الظهير المذكور، نص على أن قيام الوكالة بدور الدفاع لا يتم إلا إذا طُلب منها ذلك.

كما نص الفصل 34 من قانون المسطرة المدنية على أن الإدارة تكون ممثلة بصفة قانونية بأحد الموظفين المنتدبين لهذه الغاية.

هذا ويجوز للإدارة العمومية الاستعانة بالمحامي 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".

يتبين انطلاقا مما سبق أن مهمة الدفاع عن الدولة يمكن أن تتم عبر ثلاث 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 بضمان دفاع فعال عن مصالح الدولة. 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 يفضي 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.

2.3.1 الاستعانة بالمحامين

سيتم التطرق في هذا الباب لمسألة الاستعانة بالمحامي على مستوى الإدارات والمؤسسات العمومية.

1.2.3.1 استعانة المؤسسات العمومية بالمحامي

طبقا لمقتضيات ظهير 2 مارس 1953، فإن مهمة الدفاع القضائي عن الدولة والمؤسسات العمومية أُسندت للوكيل القضائي للمملكة، كلما كُلف بذلك. إلا أنه خلال سنة 2003، وبالموازاة مع إحداث محاكم الاستئناف الإدارية، تم إخضاع المؤسسات العمومية لإلزامية الاستعانة بمحام للتمثيل القانوني والمؤازرة أمام المحاكم. فقد نصت المادة 10 من القانون رقم 80.03 المحدثة بموجبه محاكم استئناف إدارية على أن "يقدم الاستئناف إلى كتابة ضبط المحكمة الإدارية التي أصدرت الحكم المستأنف بواسطة مقال مكتوب يوقعه محام، ما عدا استئناف الدولة والإدارات العمومية حيث تكون نيابة محام أمرا اختياريا.".

وقد سجل المجلس أن هذا المستجد لم يواكبه أي تغيير أو تحيين على مستوى ظهير 2 مارس 1953. كما أن هذه الإلزامية، رغم ما لها من انعكاسات مالية على خزينة الدولة، لم تصاحبها أية دراسة تقييمية لهذه الانعكاسات.

وبالرغم من إلزامية المؤسسات العمومية بالاستعانة بالمحامي، فقد تم تسجيل لجوء العديد من هذه المؤسسات لخدمات الوكالة القضائية للمملكة لتعزيز دفاعها في منازعاتها القضائية.

2.2.3.1 استعانة الإدارة العمومية بالمحامي

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

فمن جهة، سجل المجلس حالات عدة للجوء الإدارة للمحامين في المرحلة الابتدائية والاستئنافية ويتم اللجوء في مرحلة النقض لخدمات الوكالة القضائية للمملكة.

ومن جهة ثانية، 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 تُعَقلن مبالغ الأتعاب الممنوحة للمحاميين مقارنة مع الإدارات الأخرى.

أما بالنسبة للمديريات الأخرى (مديرية أملاك الدولة والمديرية العامة للضرائب والإدارة العامة للجمارك والضرائب غير المباشرة والخزينة العامة للمملكة) والمسؤولة عن الدفاع عن الدولة فيما يتعلق بالجبايات والجمارك وأملاك الدولة، فقد سجل المجلس ميلا نحو الاعتماد على موظفي هذه الإدارات، بالنظر لخبرتهم وتخصصهم، وعلى الوكالة القضائية للمملكة، في حين يبقى اللجوء إلى المحامي محصورا على حالات بعينها كحالات الاستعجال.

يوصي المجلس الأعلى للحسابات بما يلي:

- العمل على توحيد استراتيجية الدفاع القضائي عن الدولة؛
- التنصيص على جعل الوكيل القضائي للمملكة المخاطب الرئيسي في نزاعات الدولة.
- جعل إمكانية اللجوء إلى المحامي، كأحد الخيارات المتاحة في الدفاع عن الدولة، تتم باستشارة مع الوكيل القضائي للمملكة، مما سيمكن من توحيد استراتيجية الدفاع وعقلنة المصاريف المتعلقة بالاستعانة بالمحامي.

تشخيص واقع المنازعات القضائية للدولة

2. تشخيص واقع المنازعات القضائية للدولة

سيتم التطرق في هذا المحور إلى تشخيص واقع تدبير المنازعات القضائية للدولة من خلال المعطيات والإحصائيات المتوفرة لدى الوكالة القضائية للمملكة ومديرية أملاك الدولة والمديرية العامة للضرائب والإدارة العامة للجمارك والضرائب غير المباشرة والخزينة العامة للمملكة.

وفي هذا الصدد سجل المجلس مجموعة من الملاحظات نوردها فيما يلي:

1.2 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 و2013 يناهز 30.000 قضية سنويا، وتجدر الإشارة هنا إلى أن **الإحصائيات المتعلقة بمديرية أملاك الدولة والخزينة العامة للمملكة هي إحصائيات غير شاملة،** حيث وقف المجلس على صعوبة حصر هاتين المديريتين لعدد الدعاوى القضائية التي تكونان فيها طرفا.

وفيما يلي جدول يبين تطور عدد الملفات موضوع المنازعات القضائية حسب المديريات 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**	**31.456**	**29.414**	

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

في جوابها، أكدت الوزارة على أن مديرية أملاك الدولة تتوفر على معطيات تعكس حجم الملفات والقضايا التي تباشرها أمام القضاء بمختلف أنواعه ودرجاته، وقد تم تمكين السادة القضاة أثناء مباشرتهم لمهمتهم على مستوى هذه المديرية، من قائمة تتضمن 6400 ملف.

كما أشارت إلى أنه قد تم وضع تطبيق معلوماتي خاص بالنزاعات القضائية، ضمن القاعدة المعلوماتية لأملاك الدولة، يسمح بإدراج الملفات وكذا تحيين المعطيات الخاصة بها بشكل مستمر.

وأضافت بأن مصالحها الخارجية تتولى القيام بهذه العملية، خاصة وأن تفويض تدبير ملفات النزاعات القضائية قد تم لفائدتها بشكل كامل، منذ 2012.

ومن أجل الحرص على مطابقة المعطيات المدرجة بالتطبيق المعلوماتي مع تلك الواردة في الملفات يتم تتبع عملية الإدراج والتحيين بشكل دائم، وأشارت إلى أنه سبق تحديد نهاية أبريل 2013 كآخر أجل لإدراج وتحيين جميع الملفات.

وأكدت أن حجم القضايا الرائجة المدرجة بالتطبيق المعلوماتي المخصص لهذا الغرض بلغ 8401 ملفا إلى غاية 30 شتنبر 2014.

وبالنسبة للخزينة العامة للمملكة، فقد أكدت الوزارة إلى إن الأمر راجع لطبيعة نظام توزيع الاختصاصات داخل إدارة الخزينة العامة للمملكة التي تضطلع بمهمة مسك المحاسبة العمومية للدولة، ذلك أن الاختصاص المحاسبي لا ينضبط بالمفهوم التقليدي لتفويض الاختصاص بين الإدارة المركزية والمصالح الخارجية ممثلة في القباضات والخزائن الجهوية، بل كل طرف مسؤول مسؤولية شخصية ومالية حسب القوانين والأنظمة، عن تحصيل نوع من الديون العمومية: فإذا كان الخازن العام للمملكة هو المحاسب الأسمى للمملكة مهمته تجميع حسابات كل المحاسبين العموميين التابعين له إداريا، فإن كل قابض أو خازن هو محاسب عمومي في حدود دائرته المالية ومسؤول مسؤولية شخصية عن الحسابات التي يقدمها للمجلس الأعلى للحسابات ، ويقع عليه وحده تبريرها والدفاع عنها أمامه .

من أجل ضبط المعطيات، يوصي المجلس بالحرص على المسك الجيد لقاعدة البيانات الخاصة بالمنازعات القضائية للدولة والعمل على تحيين هذه المعطيات.

2.2 نوعية الدعاوى المرفوعة ضد الدولة

تتسم منازعات الدولة بالتنوع وتقوم الوكالة القضائية بالدفاع عن أغلب أنواع قضايا الدولة باستثناء النزاعات التي تكون طرفا 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 كانت نوعية المنازعات سنة 2013 على الشكل الآتي:

المنازعات التي دافعت فيها الوكالة بحسب الموضوع سنة 2013

نوع المنازعة	العدد	النسبة المئوية
مسؤولية الدولة	4.023	31,4
الطعن بالإلغاء	2.192	17,1
المنازعات العقارية والغابوية	1.334	10,4
الوظيفة العمومية	877	6,8
المنازعات الجبائية	874	6,8
التشريع الاجتماعي	784	6,1
المساطر الحبية	680	5,3
المساكن الوظيفية	605	4,7
القضايا الجنائية	374	2,9
القضايا المستعجلة	337	2,6
الشرطة الإدارية	264	2,1
الجنحي والقضايا المدنية الأخرى	160	1,2
القضايا التجارية	157	1,2
مختلفات	157	1,2
المجموع	**12.818**	**100**

المصدر: الوكالة القضائية للمملكة.

يتبين من خلال هذا الجدول أن ما يناهز نصف الدعاوى المرفوعة ضد الدولة تتعلق بمسؤولية الدولة وبالطعن بالإلغاء.

ونظرا لأهمية الدعاوى المتعلقة بالاعتداء المادي، وللطابع الخاص للنزاعات التي تنشب بين أشخاص القانون العام نورد فيما يلي بعض الملاحظات بشأنهما.

1.2.2 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 معينة. إلا أن وضع اليد هذا يتم في، غالب الأحيان في غياب مسطرة الاقتناء بالمراضاة ودون سلوك مسطرة نزع الملكية المنصوص عليها قانونا، 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 لعدد 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 السنوي مبلغ **550 مليون درهم سنويا**.

وبالعودة لأهم القطاعات الوزارية المعنية بالنزاعات المترتبة عن الاعتداءات المادية، نجد في مقدمتها وزارات التربية الوطنية والتجهيز والداخلية. وفيما يلي جدول للوزارات التي صدرت ضدها أحكام بمبالغ مهمة خلال سنتي 2012 و2013.

أهم المبالغ المحكوم بها ضد الوزارات في مجال الاعتداء المادي سنتي 2012 و2013

السنة	2012	2013
وزارة التربية الوطنية	152.291.074,00	104.844.019,00
وزارة التجهيز والنقل	130.837.036,00	89.637.913,00
وزارة الداخلية	226.895.605,00	53.175.035,00
وزارة الصحة	10.026.319,00	33.216.966,00

المصدر: الوكالة القضائية للمملكة

2.2.2 الحكم بالتعويض مرتين عن نفس العقار

تتكلف مديرية أملاك الدولة بملفات نزع الملكية للمنفعة العامة، وبالملفات القضائية ذات الصلة والتي تفضي عند اتباع المسطرة الإدارية والقضائية المنصوص عليها في القانون رقم 81-7 (ج. ر. بتاريخ 3 رمضان 1403 - 15 يونيه 1983) الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1-81-254 المتعلق بنزع الملكية لأجل المنفعة العامة وبالاحتلال المؤقت، إلى نقل ملكية العقار موضوع نزع الملكية وكذا بتحديد تعويض مالك العقار عن نزع الملكية.

فإذا ما تمت الأمور على هذا النحو، فإنه في آخر مطاف المسطرتين الإدارية والقضائية، تتملك الدولة العقار المعني مقابل تعويض معقول تؤطره ضوابط الفصل 20 من القانون سالف الذكر. إلا أنه في بعض الحالات تلجأ الإدارة إلى وضع يدها على العقار قبل استكمال الشروط المحددة قانونا، الأمر الذي يترتب عنه نشوب نزاع قضائي بين صاحب العقار وبين الإدارة التي وضعت يدها على العقار، وبالتالي تكون الدولة، بصفة عامة، طرفا في دعويين قضائيتين بخصوص نفس العقار: دعوى نزع الملكية ودعوى الاعتداء المادي.

ونظرا لكون الدعوى المتعلقة بنزع الملكية تباشر من طرف مديرية أملاك الدولة، فيما القضية المتعلقة بالاعتداء المادي تدبر من طرف الإدارة المعنية والوكالة القضائية للمملكة، فقد وقف المجلس أثناء هذه المهمة على **ضعف التنسيق** بين الإدارة المعنية والوكالة القضائية للمملكة من جهة، ومديرية أملاك الدولة من جهة أخرى. إذ يحدث أن أحد هذين الطرفين، قد لا يكون على دراية بالقضية الأخرى المدبرة من الطرف الآخر، خاصة في القضايا المتعلقة بنزع الملكية والتي تكون فيها مديرية أملاك الدولة قد باشرت بصددها المساطر القانونية بما في ذلك استصدار حكم نقل الملكية. لكن بالموازاة مع هذا، يقع أحيانا ان يرفع المالك الأصلي للعقار، دعوى تهدف إلى تعويضه جراء الاعتداء المادي على عقاره. ففي حالة ما إذا حصل المعني بالأمر على حكم يقر بوجود الاعتداء المادي، نكون أمام وضع يتميز بوجود حكمين يُقران تعويضا

مزدوجا عن نفس العقار. (قضية م.آ.ب في الملفين المضمومين 1640/10/2011 و1751/10/2011 عن نزع الملكية والملف رقم 666/13/6 عن الاعتداء المادي، وأيضا قضية ع. ش في الملف رقم 49/2007/11 عن نزع الملكية والملف رقم 735 عن الاعتداء المادي)

إن عدم احترام الإدارة للنصوص القانونية المؤطرة لمسطرة نزع الملكية للمنفعة العامة، وغياب التنسيق بين مديرية أملاك الدولة والوكالة القضائية للمملكة والإدارة، قد يؤدي في بعض الحالات إلى صدور حكمين قضائيين بالتعويض عن نفس العقار موضوع النزاع.

في جوابها أكدت الوكالة القضائية للمملكة أنها تحرص على التنسيق القبلي والبعدي مع مديرية أملاك الدولة، خاصة في قضايا الاعتداء المادي، إذ دأبت المؤسسة بمجرد توصلها بالمقالات الافتتاحية للدعوى وبشكل استباقي على مكاتبة الإدارة التي يهمها النزاع من أجل إثارة انتباهها إلى وجود دعوى مقامة في مواجهتها مع بيان موضوعها وتفصيل مضامينها ومطالبتها بضرورة تزويد الوكالة القضائية بعناصر الجواب مشفوعة بالوثائق المعززة.

وموازاة مع ذلك، أكدت أنها تقوم بتوجيه مراسلة مماثلة إلى مديرية أملاك الدولة تروم معرفة فيما إذا كان العقار المدعى فيه موضوع مسطرة لنزع الملكية أو في ملكية الدولة أصلا. وهذا التقليد الذي كرسته المؤسسة منذ مدة طويلة يهدف إلى حماية المال والحيلولة دون أداء الادارة لتعويضين عن نفس العقار مرة بمناسبة مباشرة مسطرة نزع الملكية ومرة عند تنفيذ الحكم القاضي بالتعويض عن الاعتداء المادي. وكيفما كان الحال، فإن التنفيذ يتم دائما عبر مديرية أملاك الدولة التي تنتقل إليها ملكية العقار.

وهي نفس العناصر التي ساقتها مديرية أملاك الدولة في جوابها على الملاحظة.

لذا يوصي المجلس بوضع آليات منتظمة وبتكثيف التنسيق بين القطاعات المعنية بدعاوى الاعتداء المادي ومديرية أملاك الدولة والوكالة القضائية للمملكة من أجل توحيد الجهود والمساطر وتفادي صدور حكمين قضائيين بالتعويض عن نفس عقار موضوع هذه النزاعات.

3.2.2 حرمان الدولة من الاستفادة من مزايا قانون نزع الملكية للمنفعة العامة

يلاحظ من خلال الاطلاع على ملفات المنازعات القضائية المرتبطة بنزع الملكية والاعتداء المادي[3] أن الإدارة تباشر، في بعض الأحيان، مسطرة نزع الملكية للمنفعة العامة المؤطرة بالقانون رقم 81-07 المتعلق بنزع الملكية لأجل المنفعة العامة وبالاحتلال المؤقت وتستصدر مرسوما من أجل نقل ملكية العقار إلا أنها لا تستكمل باقي الإجراءات الإدارية والقضائية المنصوص عليها في هذا القانون، وتباشر حينها عمليات من قبيل البناء أو التشييد. كما أن الإدارة تقوم، أحيانا، بوضع يدها على عقارات مملوكة للغير من أجل تشييد بنايات أو تحقيق مشاريع من دون اللجوء لمسطرة الاقتناء بالمراضاة ومن دون سلوك مسطرة نزع الملكية، مما يجعل الإدارة في هاتين الحالتين في وضعية اعتداء مادي، وتكون بذلك مخالفة للفصل الأول من القانون سالف الذكر الذي جاء فيه:

"إن نزع ملكية العقارات كلا أو بعضا أو ملكية الحقوق العينية العقارية لا يجوز الحكم به إلا إذا أعلنت المنفعة العامة، ولا يمكن إجراؤه إلا طبق الكيفيات المقررة في هذا القانون مع مراعاة الاستثناءات المدخلة عليه كلا أو بعضا بموجب تشريعات خاصة".

لتبرير هذه الممارسة تدفع الإدارات بمبررات عديدة أهمها طول مسطرة نزع الملكية التي تتميز بالبطء ولا تتماشى والسرعة التي أصبح يتطلبها إنجاز المشاريع والمرافق العمومية.

ومع ذلك، فإن عدم احترام الإدارة للمقتضيات القانونية المؤطرة لنزع الملكية لأجل المنفعة العامة والاحتلال المؤقت يتسبب في نزاعات قضائية تُفضي بالحكم على الإدارة بتعويض صاحب العقار المعتدى عليه عن الأضرار اللاحقة به جراء منعه من استغلال عقاره، وبذلك تكون النتيجة الحكم على الإدارة بمبالغ مهمة، ذلك لأن إخلالها بالضوابط المنصوص عليها في القانون رقم 81-7 يحرمها من الاستفادة من المزايا التي يخولها هذا القانون. حيث ينص الفصل 20 من القانون سالف الذكر أن **التعويض** عن نزع الملكية يحدد طبقا للقواعد الآتية:

" 1- يجب ألا يشمل إلا الضرر المالي والمحقق الناشئ مباشرة عن نزع الملكية ولا يمكن أن يمتد إلى ضرر غير محقق أو محتمل أو غير مباشر؛

[3] وهنا تجدر الإشارة إلى أن ملفات نزع الملكية تتكلف بهم مديرية أملاك الدولة، فيما أن ملفات الاعتداء المادي فإن الوكالة القضائية للمملكة هي من تتكلف بتسييرها.

2- يحدد قدر التعويض **حسب قيمة العقار يوم صدور قرار نزع الملكية** دون أن تراعى في تحديد هذه القيمة البناءات والأغراض والتحسينات المنجزة دون موافقة نازع الملكية منذ نشر أو تبليغ مقرر إعلان المنفعة العامة المعين للأملاك المقرر نزع ملكيتها؛

3- **-يجب ألا يتجاوز التعويض المقدر بهذه الكيفية قيمة العقار يوم نشر مقرر التخلي** ، أو تبليغ مقرر إعلان المنفعة العامة المعين للأملاك التي ستنزع ملكيتها ، **ولا تراعى في تحديد هذه القيمة عناصر الزيادات بسبب المضاربات التي تظهر منذ صدور مقرر التصريح بالمنفعة العامة** ، غير أنه في حالة ما إذا لم يودع نازع الملكية في ظرف أجل ستة أشهر ابتداء من نشر "مقرر التخلي" أو تبليغ مقرر إعلان المنفعة العامة المعين للعقارات التي ستنزع ملكيتها ، المقال الرامي إلى الحكم بنزع الملكية وتحديد التعويضات وكذا المقال الرامي إلى طلب الأمر بالحيازة ، فإن القيمة التي يجب ألا يتجاوزها تعويض نزع الملكية هي قيمة العقار يوم آخر إيداع لأحد هذه المقالات بكتابة الضبط لدى المحكمة الابتدائية.

4- يغير التعويض ، عند الاقتضاء ، باعتبار ما يحدثه الإعلان عن الأشغال أو العملية المزمع إنجازها من فائض القيمة أو ناقصها بالنسبة لجزء العقار الذي لم تنزع ملكيته".

فعند 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 وهي المتعلقة بالفرق بين القيمة المعتمدة للتعويض عن الاستيلاء المؤطرة بالقواعد العامة للتعويض والقيمة المعتمدة على المعايير المنصوص عليها في الفصل 20 من قانون نزع الملكية؛

- الخسارة الثانية تتعلق بالتعويض عن الحرمان من الاستغلال ابتداء من تاريخ وضع اليد إلى تاريخ صدور الحكم.

لذا يوصي المجلس باحترام الضوابط والشروط القانونية المؤطرة لمسطرة نزع الملكية، والعمل على تحيين هذا النص التشريعي لتسهيل وتسريع وتبسيط مسطرة نزع الملكية للمنفعة العامة في إطار توازن بين الحقوق الفردية والمصلحة العامة.

4.2.2 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 غالبا في احتلال غير قانوني للملك الخاص للدولة من طرف بعض الإدارات والمؤسسات العمومية. وإذا علمنا أن تقدير هذه الأراضي المحتلة بغير سند قانوني من طرف هذه الهيئات يقارب 11.000 هكتارا[4]، فإن ذلك يُنذر بعدد مهم من المنازعات القضائية التي تكرس هذه الوضعية غير السليمة في التعامل بين أشخاص تابعين للسلطة التنفيذية. وكما تمت الإشارة إلى ذلك، فإن مديرية أملاك الدولة لا تتوفر على إحصائيات دقيقة حول عدد هذه الملفات.

وهذا الأمر، إن كان غير مقبول لأنه يجمع في إطار نزاع قضائي أطرافا من أشخاص القانون العام الذين، وبالرغم من اختلاف القطاعات التي يدبرونها، من المفترض أنهم ينتمون إلى إطار واحد هو الدولة ويهتمون بنفس الهدف وهو إحقاق المصلحة العامة؛ فإنه يشكل سلوكا متواترا على مستوى المحاكم. وهو ما يمس بروح التضامن الذي من المفترض أن يسود بينها.

وللتصدي لهذه الوضعية، صدر منشور الوزير الأول عدد 2002/4 بتاريخ 27 مارس 2002 يحُث الوزارات والمؤسسات العمومية والجماعات الترابية بتفادي هذا السلوك قدر المستطاع 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"*.

[4] انظر الملاحظات المتعلقة بتدبير الملك الخاص للدولة الواردة بالتقرير السنوي للمجلس الأعلى للحسابات برسم سنة 2011.

بيد أنه، وبالرغم من صدور هذا المنشور، فإن هذه المنازعات لا زالت 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 حبية. غير أن هذه المبادرات تتسم بقلتها على الرغم من فعاليتها.

في جوابها أكدت مديرية أملاك الدولة أنه نظرا لامتداد الرصيد العقاري للدولة (الملك الخاص) وتنوعه ما بين العقارات الحضرية والشبه الحضرية والعقارات الفلاحية، فإنه يأوي أحيانا مرافق تابعة لأشخاص القانون العام، تسدي خدمات عمومية للمواطنين، ومن بينها المرافق التابعة لإدارات الدولة والجماعات المحلية وبعض المؤسسات العمومية، أو في شكل تجهيزات حيوية ترصد لنفس الغاية.

وتماشيا مع القواعد العامة التي تنظم تدبير الملك الخاص للدولة، وكذا تطبيقا لمنشور الوزير الأول رقم 4/2002 بتاريخ 27 مارس 2002 الذي يحث الإدارات والمؤسسات العمومية على حل النزاعات القائمة بينها بطريقة ودية، أكدت المديرية على أنه يتم التوجه إلى تسوية هذه الحالات عن طريق التفويت أو الوضع رهن الإشارة بالنسبة للجماعات المحلية والمؤسسات العمومية، أو بواسطة التخصيص بالنسبة للحالات التي تهم المرافق التابعة للإدارات العمومية.

وبواسطة الدوريتين بتاريخ 15 مارس 2012 و19 ماي 2014 تم وضع الإطار العام للتسوية بالنسبة للحالات أعلاه.

ومن جهة أخرى، أضافت أن بعض العقارات تكون موضوع مطالبة أو ادعاء للملكية من جانب جهات عمومية في مواجهة الملك الخاص للدولة.

وتتجلى صور هذه المطالبات إما في شكل تعرضات متبادلة أثناء جريان مسطرة التحفيظ أو التحديد الإداري، أو في شكل دعاوى استحقاق للملكية.

وأكدت على أن الحصة الأوفر من هذه النزاعات تهم قطاعي الداخلية والتجهيز، والمندوبية السامية للمياه والغابات.

وختمت بالقول بأنه على هذا الأساس، تم التوجه إلى اعتماد التسوية الودية لهذه النزاعات عن طريق إبرام 3 اتفاقيات مع الوزارات المكلفة بقطاع الداخلية والتجهيز والمياه والغابات بهدف وضع حلول عملية لتسوية المشاكل القائمة.

إن المجلس إذ يثمن هذه المبادرات، يوصي بتفعيل دائم لمقتضيات منشور الوزير الأول عدد 2002/4، والسعي لحل النزاعات بين الإدارات العمومية بطرق حبية.

5.2.2 القطاعات الوزارية الأكثر عرضة للمنازعات القضائية

من خلال الاطلاع على الإحصائيات المتعلقة بالقطاعات الوزارية المعنية بالمنازعات القضائية نجد على رأس هذه القطاعات وزارات التربية الوطنية والداخلية والتجهيز والنقل.

وفيما يلي جدول يبين أهم المبالغ التي تم الحكم بها على هذه الوزارات.

أهم المبالغ المحكوم بها على الوزارات ما بين ين 2009 و2013

القطاعات الوزارية	عدد الأحكام	المبالغ المحكوم بها
وزارة التربية الوطنية	1.923	695.486.143,69
وزارة الداخلية	1.966	654.727.248,05
وزارة التجهيز والنقل*	761	488.495.450,81
إدارة الدفاع	1.126	343.196.709,92
وزارة الصحة	703	92.457.385,07
كتابة الدولة في الماء والبيئة	951	63.067.394,00

المصدر: الوكالة القضائية للمملكة.

*** يجدر التذكير أن الأرقام الخاصة بوزارة التجهيز والنقل والتي تخص غالبا النزاعات المتعلقة بالملك العام، لا تدخل في مجال اختصاص الوكالة القضائية للمملكة، وبالتالي فإن هذه الإحصائيات لا تخص إلا الملفات التي تم فيها إدخال الوكالة خطأ كطرف في الدعوى.**

3.2 مآل المنازعات القضائية للدولة

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

- **بالنسبة للوكالة القضائية للمملكة**

تبين من خلال دراسة الإحصائيات التي قدمتها الوكالة والمتعلقة بالمنازعات المدبرة من طرفها، أنها تفتقد إلى الدقة والشمولية والتحيين من حيث مآلها. وحيث أن الوكالة لا يُستوجب إدخالها إلا في الدعاوى المتعلقة **بالدولة** والتي تكون غير مرتبطة بالمجال الجبائي وأملاك الدولة والأملاك الغابوية والأوقاف، وحيث أن رافعي الدعاوى ضد المؤسسات العمومية وشركات الدولة والجماعات المحلية، إضافة إلى رافعي الدعاوى

في المجالات المتعلقة بالضرائب وأملاك الدولة والأوقاف يعملون أحيانا على إدخال الوكالة القضائية للمملكة كطرف في نزاعاتهم مع هذه المؤسسات وفي هذه المجالات، فسيتم تقديم نوعين من الإحصائيات:

النوع الأول من الإحصائيات يخص الوكالة القضائية للمملكة في دفاعها عن الدولة في نطاق اختصاصاتها المنصوص عليها في ظهير 1953 (المنظم لاختصاصات الوكالة القضائية للمملكة) وهي كالآتي:

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

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

نسب الأحكام الخاصة بالوكالة القضائية للمملكة الصادرة بين 2009 و2013

السنة	نسبة الأحكام لصالح الدولة	نسبة الأحكام ضد الدولة
2009	%60	%40
2010	%95	%05
2011	%62	%38
2012	%60	%40
2013	%60	%40
المجموع	***%67**	***%33**

المصدر: الوكالة القضائية
*** يتعلق الأمر بمعدل نسبة الأحكام بالنسبة للسنوات الخمس.**

يتبين من خلال هذين الجدولين أن نسبة الأحكام لصالح الوكالة القضائية للدعاوى تفوق الثلثين. كما أن المبالغ المحكوم بها ضد الدولة تجاوزت 1,3 مليار درهم خلال هذه الفترة. فيما بلغ الفرق بين المبالغ المطالب بها من طرف رافعي الدعاوى والمبالغ المحكوم بها ما يفوق ثلاث مليارات وستمائة مليون درهم.

النوع الثاني من الإحصائيات يتعلق بالأحكام الخاصة بالوكالة القضائية للمملكة والتي تشمل الدعاوى القضائية التي تُدخَل فيها الوكالة دون التقيد بمقتضيات ظهير 1953، كما يبرزه الجدول التالي:

الأحكام الصادرة في حق الدولة ما بين 2009 و2013 والتي تشمل جانبا من الدعاوى التي تُدخل فيها الوكالة دون التقيد بمقتضيات ظهير 1953

السنة	المبالغ المحكوم بها ضد الدولة	المبالغ المطالب بها
2009	517.304.169,63	856.381.818,32
2010	190.822.246,51	659.129.669,11
2011	962.315.793,48	1.597.022.643,61
2012	2.208.834.115,43	10.077.550.168,39
2013	1.210.025.148,11	1.888.245.814,94
المجموع	**5.089.301.473,16**	**15.078.330.114,37**

المصدر: الوكالة القضائية

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

نسبة الأحكام الصادرة في حق الدولة ما بين 2009 و2013 والتي تشمل جانبا من الدعاوى التي تُدخل فيها الوكالة دون التقيد بمقتضيات ظهير 1953

السنة	نسبة الأحكام لصالح الدولة	نسبة الأحكام ضد الدولة
2009	%44	%56
2010	%74	%26
2011	%34	%66
2012	%39	%61
2013	%46	%54
المجموع	**%47**	**%53**

*** يتعلق الأمر بمعدل نسبة الأحكام بالنسبة للسنوات الخمس.**

يتبين من خلال هذين الجدولين، أن المبالغ المحكوم بها ضد الدولة، إضافة إلى بعض الهيئات الأخرى والتي لا تُعنى الوكالة القضائية للمملكة بالدفاع عنها، تفوق **مليار درهم** سنويا، في حين بلغ المعدل السنوي للفرق بين المبالغ المطالب بها من طرف رافعي الدعاوى ضد الدولة والمبالغ المحكوم بها ما يناهز **ملياري درهم** سنويا خلال فترة 2009-2013.

أما معدل نسبة الأحكام الصادرة ضد الدولة والهيئات الأخرى، فقد بلغ 53% بالنسبة لنفس الفترة، مما يتضح معه أن نسبة مهمة من القضايا المرفوعة ضد إدارات الدولة والتي تخص هيئات وقطاعات لا يوكل المشرع إلى الوكالة الدفاع عنها، يتم خسرانها أمام مختلف محاكم المملكة.

وكما سبقت الإشارة إلى ذلك، فإن هذه الإحصائيات التي تخص الهيئات الأخرى (جماعات محلية، أوقاف، ضرائب....) والتي تم إدخال الوكالة القضائية فيها طرفا دون التقيد بمقتضيات ظهير 1953، لا تمثل إلا نسبة قليلة من حجم المنازعات القضائية التي تكون هاته الهيئات طرفا فيها. كما يستشف من نتائج هذه العينة، الحجم الكبير للمبالغ التي يمكن أن يُحكم بها ضد هذه الهيئات. **وفي ظل غياب آلية تُمَكن 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 إثقال لكاهل الخزينة، تبقى الصلاحية المسندة للوكالة القضائية للمملكة غير كافية لضبط مجال ومآل المنازعات القضائية للدولة.**

من أجل ذلك يوصي المجلس بتمكين الوكالة القضائية للمملكة من آلية تمكنها من تتبع كافة الدعاوى التي يكون أشخاص القانون العام طرفا فيها، الأمر الذي سيمكن من التوفر على قاعدة بيانات كفيلة بضبط مجال ومآل المنازعات القضائية للدولة.

- **بالنسبة للمديريات الأخرى**

بالنسبة للمديريات الأربع الأخرى، وحيث أنها قامت بلامركزة عمليات تدبير المنازعات، فإنها لا تتوفر على المستوى المركزي على معطيات تمكنها من تتبع ومراقبة تدبير منازعاتها. كما أنه وبعد الانتقال لبعض التمثيليات الجهوية لهذه المديريات، تبين وجود نقص على مستوى تحيين المعطيات المتعلقة بمآل المنازعات المدبرة على مستواها.

- **مديرية أملاك الدولة**

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

- **المديرية العامة للضرائب**

قدمت المديرية العامة للضرائب للمجلس، قواعد بيانات يُفترض أن تشمل كل المعلومات المتعلقة بسير المنازعات القضائية ومآلها. إلا أنه تبين من خلال دراسة هذه البيانات نقص في تحيين المعطيات الخاصة بالمنازعات. فلا يُعرف دائما مبلغ أو أساس الضريبة موضوع النزاع، كما أن مآل المنازعات قلما يشار إليه، إضافة لكون هذه المعطيات لا تُمكن من معرفة وجود طعون أم لا، وهو ما تعذر معه أيضا معرفة مآل هذه المنازعات.

أكدت المديرية العامة للضرائب في جوابها أن هذا الأمر راجع بالدرجة الأولى إلى كون هذه المعطيات مستمدة أساس من الوثائق الموجودة بالملف القضائي بالمحكمة وتحديدا من مقال الدعوى المرفوع من قبل الملزم، وهذه الوثائق قد لا تتضمن مبلغ الضريبة موضوع المنازعة؛ علما بأن الإدارة ما فتأت تدفع أمام القضاء بعدم قبول الدعوى لهذا السبب.

غير أنها أكدت أن هذه الملاحظة لا يمكن تعميمها على جميع المعطيات الواردة في القاعدة باعتبار أن نسبة مهمة من ملفات المنازعات القضائية تتضمن المبلغ موضوع المنازعة بعد المجهود الذي بذل لدى المصالح المعنية لهذا الغرض.

- **الخزينة العامة للمملكة**

قدمت الخزينة العامة للمملكة معطيات حول مآل المنازعات القضائية المدبرة على مستوى تمثيلياتها الجهوية، إلا أن هذه البيانات لا تشمل الخزينة الجهوية للرباط ولا الخزينة الجهوية للدار البيضاء. ونورد فيما يلي الإحصائيات المتعلقة بالأحكام القضائية في مجال تحصيل الديون العمومية:

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

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

***باستثناء المديريتين الجهويتين للرباط والدار البيضاء.**

المصدر: الخزينة العامة للمملكة.

بغض النظر عن نوعية الأحكام، نهائية كانت أم لا، فإن 65% من القضايا المتعلقة بتحصيل الديون العمومية تصدر الأحكام فيها لفائدة الدولة.

في جواب الخزينة العامة للمملكة أكدت هذه الأخيرة أن مهمة الدفاع القضائي كأصل عام هي الالتزام ببذل فائق العناية والجهد وليست التزاما بتحقيق النتيجة والمتمثلة في ربح القضايا، ثم إن مآل أي قضية من حيث الربح أو الخسارة لا يتحدد إلا بعد نهاية سيرورة كل دعوى واستنفاذ كل أوجه الطعن القضائي كما أن ربح ثلثي القضايا التي تكون الخزينة العامة للمملكة طرفا فيها ليس بالأمر الهين ولا يمكن أن نبخسه أهميته من حيث قياس الأداء والإنجاز بالنظر إلى طبيعة المنازعة القضائية في حد ذاتها والتي تنصب على جوانب المشروعية والملائمة والآجال والمساطر وهي رهانات قانونية وموضوعية تبذل الخزينة العامة للمملكة جهودا مكثفة لأجل ربحها وتسخير كل طاقاتها المادية والبشرية والتقنية في هذا المجال.

- **إدارة الجمارك والضرائب غير المباشرة**

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. وبعد زيارة كل من المديرية الجهوية للدار البيضاء-الميناء والمديرية الجهوية للوسط، قد وقف المجلس على صعوبة في حصر المساطر المفتوحة أمام المحاكم وبالتالي ضبط مآل النزاعات. إلا أنه تم تسجيل أن إدارة الجمارك، ونظرا للحجية التي أسبغ بها المشرع محاضر مفتشي الجمارك، فإن جل الأحكام المتعلقة بالمخالفات الجمركية تصدر لصالحها.

أكدت إدارة الجمارك والضرائب غير المباشرة في جوابها على ضعف الإمكانات المادية والموارد البشرية المؤهلة لمواجهة تدفق القضايا التنازعية الواردة على مختلف المكاتب الجمركية، بالإضافة إلى بعض الصعوبات المسطرية أمام المحاكم وخاصة منها الحصول على المعلومات حول بعض القضايا المعروضة على هذه المحاكم، نظرا لغياب التدبير المعلوماتي لهذه القضايا.

كما ذكرت بأن عدد الملفات المعروضة على العدالة خلال السنوات الخمس الأخيرة يصل حوالي 48.000 ملف، دون احتساب ملفات السنوات السابقة التي مازالت جارية، في حين أن عدد الموظفين المكلفين بالمنازعات لا يتعدى 300 موظف.

وفيما يتعلق بمآل المنازعات القضائية للدولة، وخاصة كون الإدارة المركزية للجمارك لم تقدم أية معطيات بشأن سير القضايا المعروضة على المحاكم، شرحت أن الإدارة المركزية للجمارك، ماعدا فيما يخص بعض القضايا ذات الأهمية، ليس من المفروض أن تتوفر على معطيات خاصة بالسير الدقيق لكل قضية على حدة وذلك للاعتبارات الموضوعية التالية:

- **تطبيق سياسة اللاتركيز في تدبير الملفات، التي أفضت إلى نقل الصلاحيات في تدبير المنازعات من المركز إلى المصالح الخارجية، مع حصر دور الإدارة المركزية في التأطير والتوجيه والمراقبة ودعم المصالح المحلية في بعض القضايا الوازنة انطلاقا من معايير الرهان المالي ودرجة تعقد الملف ودقته ونوعية النقاش القانوني المثار.**
- **تطبيق قواعد الاختصاص المكاني التي تفرض إجراء المتابعات القضائية محليا أمام المحكمة المختصة وتتبعها عن كتب، الشيء الذي لا يتأتى إلا بتواجد المصلحة بعين المكان، حيث تكون ملزمة باحترام الآجال القانونية للمساطر القضائية.**
- **ضخامة عدد الملفات التي تتولى إدارة الجمارك تدبيرها والموزعة على مستوى مختلف جهات المملكة، الشيء الذي يحد من إمكانية الاطلاع على أدق التفاصيل الخاصة بها، وللإشارة فإن عدد الملفات المحالة على العدالة خلال السنوات الخمس الأخيرة تصل إلى حوالي 48.000 قضية. ويبقى حل هذه القضايا، بالإضافة إلى ملفات السنوات السابقة التي مازالت جارية، في حالة انعدام المصالحة، معروض على العدالة في إحدى مراحل التقاضي، حيث يتعين تتبعها عن كثب، الشيء الذي يشكل، مع نقص الموارد، ضغطا كبيرا على المصالح الجمركية.**
- **التدبير اليدوي للملفات التنازعية مع الإشارة إلى أن إدارة الجمارك بصدد وضع نظام معلوماتي لتدبير المنازعات من أجل ضمان النجاعة والفعالية في التدبير.**

إن المجلس، إذ يثمن مجهودات المديريات المعنية في هذا المجال، ليوصي بالعمل على حصر وضبط المنازعات القضائية للدولة عن طريق إحداث آليات تمكن من تتبع المنازعات والرفع من نجاعة تدبيرها وكذا الحصول على قاعدة بيانات شاملة من أجل ضبط مآلها.

2.4 تنفيذ الأحكام الصادرة ضد الدولة

بعد صدور الحكم النهائي يُعهد إلى كل إدارة تنفيذ الحكم الخاص بها. وقد سجل المجلس ملاحظتين بارزتين على هذا المستوى: الأولى تتعلق بآثار امتناع الإدارات عن تنفيذ الأحكام، والثانية متعلقة بضعف التنسيق في عملية التنفيذ وخطر تنفيذ الحكم مرتين.

1.2.4 آثار امتناع الإدارات عن تنفيذ الأحكام

تم الوقوف من خلال تتبع تنفيذ الأحكام والقرارات الصادرة ضد الإدارات العمومية على بعض الحالات التي تمتنع فيها الإدارة عن تنفيذ الأحكام لسبب من الأسباب. لذا، 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 على 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 يمكن الحجز عليها.

إلا أن هذا التصريح السلبي يتم اعتباره بمثابة امتناع الخزينة أو المحاسبين العموميين عن التنفيذ، وبالتالي يلجأ طالبو التنفيذ بتحريك إجراءات التنفيذ الجبري في مواجهة الخزينة، الأمر الذي يؤدي إلى تقديم طلب الحجز على أموال الخزينة المودعة لدى بنك المغرب.

في هذا الإطار، لوحظ أن البنك المركزي استجاب لطلبات الحجز، إذ قام بتفعيل الحجز التنفيذي على الحساب الجاري للخزينة العامة للمملكة وأيضا 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، فوائد التأخير الناتجة عن التقاعس في التنفيذ.

2.2.4 ضعف التنسيق واحتمال تنفيذ الحكم مرتين

من خلال الوقوف على الملفات موضوع الحجوزات الموقعة على حساب الخزينة العامة للمملكة لدى بنك المغرب تبين أن هذه الحجوزات تتم من دون علم الإدارة التي تكون طرفا في النزاع القضائي والمحكوم ضدها.

كما أن الإدارة في حال تمكنها من تنفيذ الأحكام تقوم بتحويل المبالغ المحكوم بها لحساب كاتب ضبط المحكمة المُصدرة للحكم لدى صندوق الإيداع والتدبير.

وفي غياب التنسيق بين الإدارة المعنية والخزينة العامة للمملكة فإن خطر التنفيذ مرتين يبقى واردا، إذ يمكن تنفيذ الحجز على حساب الخزينة العامة للمملكة وأداء المبالغ المحكوم بها.

من أجل ذلك، يوصي المجلس بخلق آلية للتنسيق بين الإدارات المعنية من أجل حل إشكالية تنفيذ الأحكام، لتفادي الخسائر التي يمكن أن تترتب عن الامتناع عن التنفيذ والمخاطر المحتملة لتطبيق الأحكام مرتين.

5.2 تنفيذ الأحكام الصادرة لفائدة الدولة

تم الوقوف، من خلال الاطلاع على بعض الأحكام الصادرة لفائدة الدولة، على نوعين من الأحكام: أحكام لا تتضمن مبالغ مالية كتلك المتعلقة بقضايا إفراغ السكن الوظيفي، أو القضايا التي ترفع ضد الدولة وتحكم المحكمة بعدم قبول الطلب، وأخرى تتعلق بأموال محكوم بها لفائدة الدولة، ونخص بالذكر أحكام المصادرة لفائدة الدولة، والأحكام الصادرة لفائدة إدارة الجمارك والأحكام المتعلقة بالقضايا الضريبية.

1.5.2 تنفيذ أحكام المصادرة لفائدة الدولة

تعتبر المصادرة إحدى العقوبات المالية التي تتخذ من الذمة المالية في حق المحكوم عليه محلا لها، وهي عبارة عن نزع ملكية المال (الممتلكات) من صاحبه جبرا عنه ونقله إلى ملكية الدولة. ونظرا لخصوصيتها، فعقوبة المصادرة لا تكون إلا بناء على حكم قضائي وفى الأحوال المنصوص عليها صراحة في القانون.

ويتبين، من خلال لائحة أعدتها مديرية أملاك الدولة والمتعلقة بملفات المحكوم عليهم بالمصادرة، أن العدد الإجمالي للملفات التي باشرت المديرية معالجتها لا تتعدى 80 ملف، والمتعلقة ب 80 شخص، وذلك طيلة العشرين سنة الماضية.

فمن خلال الوقوف على عمل مديرية أملاك الدولة في مجال تنفيذ الأحكام والقرارات القضائية الصادرة بالمصادرة، تبين أنه لا توجد معطيات موثوقة وشاملة حول العدد الإجمالي للإدانات القاضية بالمصادرة لفائدة الدولة. كما لا توجد معطيات حصرية على الممتلكات التي تمت مصادرتها وتمليكها لفائدة الدولة.

في جوابها أكدت مديرية أملاك الدولة على أن القائمة المتوفرة لديها قد أعدت بناء على الأحكام التي بلغت بها من طرف النيابة العامة لدى المحاكم المختصة من أجل التنفيذ وبمناسبة دعاوى كانت جارية بشأن عقارات تبين أنها مشمولة بحكم المصادرة.

ويلاحظ من خلال دراسة النصوص القانونية المؤطرة لأحكام المصادرة وتنفيذها، وجود فراغ تشريعي على مستوى المسطرة المتبعة بشأن الإجراءات القضائية المتعلقة بالمصادرة.

وهكذا، وبغض النظر عن المبدأ العام المنصوص عليه في المادة 37 من قانون المسطرة الجنائية، والذي جاء فيه أن النيابة العامة *تسهر* "**على تنفيذ المقررات القضائية**"، يلاحظ غياب مسطرة محددة لتنفيذ أحكام وقرارات المصادرة لفائدة الدولة.

كما أن غياب هيئة واحدة مختصة في تنفيذ الأحكام بالمصادرة وتدبير الأموال المتحصلة والإجراءات المتعلقة بها، كما هو الشأن بالنسبة للتجارب المعمول بها في دول أخرى (فرنسا وبلجيكا....)، ليساهم بشكل كبير في عرقلة التنفيذ الميسر للأحكام المتضمنة للمصادرة.

وفي ظل الفراغ التشريعي المتمثل في عدم تحديد مسؤولية تنفيذ أحكام المصادرة، لوحظ أن مديرية أملاك الدولة تقوم بإجراءات تنفيذ أحكام المصادرة. إلا أن قيامها بهذه الإجراءات تعترضه، بحسب مسؤولي المديرية، مجموعة من المعيقات نبرزها فيما يلي:

- غياب مديرية أملاك الدولة عن أطوار مسطرة التقاضي؛
- عدم توصل مديرية أملاك الدولة بأحكام المصادرة؛
- صعوبات في فتح الملف التنفيذي، نظرا لكون المديرية ليست طرفا في الدعاوى التي تستوجب أو يمكن الحكم فيها بالمصادرة؛
- تعذر الوصول إلى الأشخاص موضوع الاعتقال؛
- تعذر استرداد الأموال موضوع المصادرة والمحجوزة لدى المحاكم، والتي تم إيداعها لدى صندوق الإيداع والتدبير.

في جوابها، وفي إطار تنفيذ أحكام المصادرة المتعلقة بهذه القائمة، أقرت المديرية بأنها جابهت الصعوبات التي تطرق إليها التقرير بإسهاب، وخاصة ما يتعلق بانعدام شرط الصفة الذي يمكن أن يخول لها الصلاحية للاطلاع على هذه القضايا والحصول على نسخ تنفيذية من الأحكام الصادرة في شأنها، وهذا أمر أقره التقرير عند مناقشته لمسؤولية الدولة (الملك الخاص) في قضايا المصادرات.

ونظرا للصعوبات سالفة الذكر، تم سنة 2006، تحت إشراف وزارة العدل، إحداث لجان على المستوى الجهوي أنيطت بها مسؤولية تنفيذ أحكام المصادرة، وتتكون هذه اللجان من المسؤولين القضائيين ومسؤولين من إدارة الجمارك ومديرية أملاك الدولة والوكالة القضائية للمملكة والشرطة القضائية والدرك الملكي والسلطات المحلية. إلا أن هذه اللجان سرعان ما أوقفت نشاطها.

كما أنه، ومن أجل إحياء عمل هذه اللجان، تم سنة 2013 تشكيل لجنة لإعداد مشروع وثيقة تتعلق بهيكلة اللجن الجهوية واختصاصاتها وطريقة اشتغالها، وكذا اللجنة المركزية. إلا أنه لم يتم تفعيل عمل هذه اللجان لحدود كتابة التقرير.

من أجل ذلك، يوصي المجلس بالعمل على:

- إشراك مديرية أملاك الدولة في القضايا التي يستوجب أو يسمح القانون فيها الحكم بالمصادرة؛
- تمكين مديرية أملاك الدولة من مباشرة تنفيذ الأحكام بالمصادرة؛
- تفعيل لجان التنسيق من أجل الرفع من مردودية تنفيذ أحكام المصادرة.

2.5.2 تنفيذ الأحكام لصالح إدارة الجمارك

بالنسبة للمنازعات القضائية المتعلقة بالمادة الجمركية ونظرا لكون المشرع قد أضفى على المحاضر الجمركية قوة ثبوتية والتي لا يمكن الطعن فيها إلا بالزور، سيما فيما يخص الإثباتات المادية، فإن إدارة الجمارك تربح جل دعاواها القضائية. وبالتالي فإن التحدي الذي تواجهه إدارة الجمارك يكمن المتعلق في مدى تنفيذ الأحكام الصادرة لفائدتها.

فمن خلال المعطيات والإحصائيات المستقاة من المديريتين الجهويتين للدار البيضاء-الميناء وللوسط، واللتان تدبران مجتمعة ما يناهز 30% من حجم منازعات إدارة الجمارك والضرائب غير المباشرة، فإن عملية تنفيذ الأحكام لصالح إدارة الجمارك تتسم بالضعف.

وفيما يلي جدول للمبالغ المحكوم بها لفائدة إدارة الجمارك ونسب التنفيذ بالنسبة لهذين المديريتين:

الأحكام الخاصة بالمديريتين الجهويتين للدارالبيضاء-الميناء وللوسط[5]

الصادرة بين سنتي 2009 و2012

السنة	عدد الأحكام	عدد الأحكام المنفذة	نسبة التنفيذ	المبالغ المحكوم بها[6]	المبالغ المنفذة
2009	2925	249	**%8,51**	12.797.768.540,85	1.988.050,00
2010	2484	90	**%3,62**	15.028.218.727,00	1.683.418,00
2011	1321	132	**%10**	3.679.202.205,00	422.573,00
2012	603	12	**%2**	2.088.989.811,00	30.200,00

يتبين من خلال هذا الجدول أن معدل نسب تنفيذ الأحكام لا تصل لمستوى 7%، وهو ما يعني أن أزيد من 93% من الأحكام لم تلق طريقها إلى التنفيذ. كما أنه من جهة تنفيذ المبالغ المحكوم بها، ونظرا للصلاحيات الواسعة التي منحها المشرع لإدارة الجمارك والضرائب غير المباشرة في مجال المصالحة، فإن نسب تنفيذ المبالغ لا تتعدى 0,01%. وبالنظر لحجم وأهمية المبالغ المحكوم بها في المادة الجمركية، فإن الجهد المبذول لتحصيل هذه المبالغ يبقى دون المستوى المطلوب.

وفي جواب إدارة الجمارك والضرائب غير المباشرة أكدت الأخيرة على أنه بخصوص ضعف تنفيذ الأحكام الخاصة بالمديريتين الجهويتين للدار البيضاء الميناء وللوسط، فإن حوالي 95 % من الغرامات المحكوم بها تتعلق بقضايا المخدرات التي ينعدم التنفيذ بشأنها للأسباب التالية:

- استحقاق الغرامات في مواجهة أشخاص معسرين أو أجانب متواجدين خارج التراب الوطني، حيث تنتفي إمكانية التنفيذ على أموالهم أو أشخاصهم؛

- ضخامة مبالغ الغرامات المحكوم بها (خمس إلى ست مرات قيمة المخدرات المحجوزة وغير المحجوزة) الشيء الذي يجعلها بعيدة عن الواقعية والقابلية للاستخلاص، سواء في نطاق الأداء الطوعي أو في إطار التحصيل الجبري.

- صعوبة إجراء المصالحة بخصوص هذه القضايا نظرا للفارق بين المبالغ المحكوم بها وعروض الصلح الممكن تقديمها.

---

[5] باستثناء مكتب مكناس.

[6] باستثناء مديرية الدارالبيضاء الميناء، نظرا لعم توفرها على الإحصائيات الخاصة بمبالغ المصالحة.

- ضعف التعاون في مجال تحصيل الديون العمومية.

كما اضافت أنه ونظرا لهاته الاعتبارات ونظرا لكون هذه الغرامات صادرة عن المحاكم، فإن إدارة الجمارك بادرت إلى الرجوع إلى وزارة العدل للتكفل والمشاركة في التنفيذ، حيث عملت هذه الأخيرة على تشكيل لجن جهوية لهذا الغرض تحت إشراف الوكلاء العامين للملك لمحاكم الاستئناف من أجل تفعيل المساطر الكفيلة بتنفيذ الأحكام وبالتالي تحصيل الديون العمومية.

وذكرت أن هذه اللجن الجهوية شرعت في أشغالها ابتداء من السنة الجارية لتحديد إمكانيات التنفيذ أو الوقوف على حالات الاستحالة، الشيء الذي يتأتى معه اللجوء إلى مسطرة إلغاء الديون غير القابلة للاستخلاص طبقا للمساطر القانونية المعمول بها (المواد 126 و127 و139 من مدونة تحصيل الديون العمومية).

إن المجلس إذ يثمن مبادرة التنسيق بين وزارة العدل والحريات ووزارة الاقتصاد والمالية في هذا المجال، ليوصي ببذل المزيد من الجهد وكذا التحري عن تقنيات أخرى كفيلة بالرفع من نسبة تحصيل تلك الغرامات.

3.5.2 تنفيذ الأحكام لصالح المديرية العامة للضرائب

على مستوى تنفيذ الأحكام الصادرة لصالح المديرية العامة للضرائب، فقد تم الوقوف على ملاحظات تخص عدم تنصيص الأحكام والقرارات القضائية في المادة الجبائية على المبالغ المحكوم بها، وغياب تتبع تنفيذ الأحكام الخاصة بالمديرية العامة للضرائب، إضافة إلى إشكالية تنفيذ قرارات محكمة النقض لصالح إدارة الضرائب.

1.3.5.2 عدم تنصيص الأحكام المتعلقة بالمنازعات الضريبية على المبالغ المحكوم بها

تبين من خلال الاطلاع على ملفات المنازعات القضائية المتعلقة بالضرائب، أن دفوعات الإدارة تناقش حصريا أسس احتساب الضريبة كما أن طلبات الإدارة للمحكمة تتطرق أيضا وحصريا لأسس احتساب الضريبة ولا تخلص للمبالغ التي تطالب بها الإدارة الملزم، وبالتالي، وحيث أن القاضي لا يحكم إلا في حدود وإطار ما طلب منه، فإن منطوق الأحكام والقرارات القضائية الصادرة في المنازعات الضريبية **لا تحدد المبالغ المحكوم بها في هذه المنازعات**. وإنما تكتفي بالإشارة إلى الأسس الجديدة لاحتساب الضريبة. وعند صدور المقرر القضائي، تعهد المديرية العامة للضرائب لمفتش الضرائب الذي قام بإصدار الضريبة للقيام بالعمليات الحسابية طبقا للمعطيات الجديدة التي جاءت في منطوق الحكم أو القرار.

إن من شأن هذا السلوك أن تترتب عنه مخاطر تتعلق بطعن الملزم بكيفية إعادة احتساب مبلغ الضريبة كما يمكن أن تترتب عنه مخاطر أخرى من قبيل تقادم الضريبة.

في جواب مديرية الضرائب أكدت هذه الأخيرة أن هذه الملاحظات تهم تحديدا المحكمة المصدرة للحكم والتي لم تحدد المبلغ المحكوم به، خاصة في الحالة التي تحكم فيها بناء على خبرة قضائية، وهي الخبرة الي تحدد أساس الضريبة دون المبلغ الواجب أداؤه. وبالتالي فإنه كان يتعين على هيئة الحكم؛ في إطار ولايتها العامة؛ وبعدما قضت بوجود مغالاة في الضريبة موضوع المنازعة أن تحدد الضريبة الواجبة.

2.3.5.2 غياب تتبع تنفيذ الأحكام المتعلقة بالمنازعات الضريبية

تبين من خلال الوقوف على عمل المصالح المكلفة بالمنازعات الضريبية، أن هذه الأخيرة **لا تقوم بتتبع تنفيذ الأحكام القضائية المتعلقة بالمنازعات الضريبية**. حيث أن المديرية العامة للضرائب لم تمد المجلس بما يفيد تنفيذ الأحكام القضائية في هذا المجال.

في ردها وفي أفق خلق مصلحة خاصة بالتنفيذات (على غرار مديرية الجمارك)، أكدت المديرية العامة للضرائب أنه يجري التعامل مع مسطرة تنفيذ الحكم القضائي وفق ما يجري به العمل في المنازعات العادية، هذا من جهة، ومن جهة أخرى فإن عدم تنصيص الأحكام موضوع التنفيذ على المبالغ الضريبية حتم إحالة الحكم على مصالح الوعاء من أجل العمل على تصفية الضريبة وتحديد المبلغ المستحق والمبلغ الملغى؛ مع ما يترتب عن ذلك من إعداد قرار الإلغاء وإحالته على الجهة المختصة للتوقيع قبل إخبار المحاسب المكلف به.

3.3.5.2 إشكالية تنفيذ قرارات محكمة النقض لصالح إدارة الضرائب

تبين من خلال الوقوف على عمليات تنفيذ القرارات الصادرة عن محكمة النقض في مجال المنازعات الضريبية، والتي تكون فيها الإدارة الضريبية مطالبة بالطعن بالنقض، **أن هذه الأخيرة لا تتمكن من تنفيذ هذه القرارات إن كانت لصالح الإدارة.**

وحسب مسؤولي مديرية الضرائب، فإن عدم تنفيذ هذه القرارات راجع إلى سببين اثنين:

- أولا لأن الملزمين المعنيين بهذه الملفات يقومون بتنفيذ قرارات محاكم الاستئناف التي تكون لصالحهم إثر صدورها، وبالتالي فإن المحاسب المكلف بالتحصيل يكون بتنفيذه لقرارات محاكم الاستئناف قد صفى أصل الضريبة، فيستحيل عليه تنفيذ قرار قضائي آخر على نفس أصل الضريبة؛

- ثانيا لأن الضريبة موضوع المنازعة، المنفذة تبعا لقرار محكمة الاستئناف، قد تكون تقادمت فيستحيل على المحاسب إحيائها من جديد لتنفيذ قرار محكمة النقض.

إن عدم تنفيذ هذه القرارات الصادرة عن محكمة النقض يشكل ضياعا لأموال عمومية. كما أن العلل التي تحتج بها إدارة الضرائب نابعة من كون منطوق المقررات القضائية، كما سبقت الإشارة إلى ذلك، لا يبرز المبالغ النهائية المحكوم بها.

أكدت المديرية العامة للضرائب في جوابها أن السبب يعود بالدرجة الأولى إلى وجود فراغ في القانون يسمح للإدارة بوقف تنفيذ القرارات الاستئنافية الصادرة ضدها والتي تباشر بشأنها مسطرة الطعن بالنقض.

وبحسبها فيبدو أن تسوية هذا الإشكال يتوقف بالدرجة الأولى على تعديل المقتضيات القانونية المتعلقة بالتقادم الواردة في مدونة تحصيل الديون العمومية.

من أجل ذلك يوصي المجلس بما يلي:

- العمل على التأكيد في الدفوعات المرفوعة للمحاكم على المبالغ التي تطالب بها الإدارة وعدم الاقتصار على أسس احتساب الضريبة؛
- العمل على ضبط مآل الأحكام الصادرة المتعلقة بالمنازعات الضريبية عبر آلية أو قاعدة بيانات تمكن من تتبع تنفيذ الأحكام القضائية المتعلقة بالمنازعات الضريبية؛
- التفكير في إمكانية التعامل مع الأحكام القضائية المتعلقة بالمنازعات الضريبية على أساس شكلها القضائي الواجب تنفيذه بغض النظر عن كل المعيقات التقنية التي قد تدفع بها الإدارة؛
- إدراج مسطرة التقاضي في المنازعات الضريبية في إطار الإجراءات القاطعة للتقادم.

6.2 إشكاليات تنفيذ القرارات القضائية موضوع الطعن بالنقض

نص الفصل الأول من ظهير 14 يونيو 1944 بشأن تنفيذ القرارات القضائية موضوع الطعن بالنقض، على أن الأحكام والقرارات التي تقضي بأداء مبالغ مالية من الخزينة العامة أو صندوق إحدى الإدارات العمومية لا يمكن تنفيذها إذا كانت موضوع طعن بالنقض إلا بعد تقديم كفالة.

وقد كان هاجس المشرع من خلال اعتماد هذا المقتضى هو حماية الأموال العمومية، بحيث أنه إذا قامت الدولة بتنفيذ قرار قضائي ضدها وتم نقضه لفائدتها اعتبر الفصل الثالث من الظهير المذكور المؤسسة الكفيلة مسؤولة تضامنيا مع المكفول لأداء ما نفذته الدولة.

ومن خلال الاطلاع على بعض الملفات، تبين أنه لا يتم احترام هذه المقتضيات الخاصة بالدولة والرامية لحماية المال العام. حيث أنه من خلال هذه الملفات تبين أن جل المحاكم تعتبر أن مقتضيات المسطرة المدنية ألغت مقتضيات الظهير المذكور وأنه يتعين تبعا لذلك إخضاع الدولة للمبادئ العامة للتنفيذ الجبري.

والجدير بالذكر أن الفصل الخامس من الظهير الشريف بمثابة قانون رقم 417-74-1 المؤرخ في 28/9/1974 المتعلق بقانون المسطرة المدنية ألغى ابتداء من تاريخ تطبيق القانون المذكور جميع المقتضيات القانونية **المخالفة له** أو التي قد تكون تكرارا له. كما أن الفصل 361 من قانون المسطرة المدنية نص على أن **الطعن بالنقض لا يوقف التنفيذ** أمام المجلس الأعلى إلا في مواد الأحوال الشخصية والزور الفرعي والتحفيظ العقاري.

وهنا تجدر الإشارة إلى أن الوكالة تدفع دائما بعدم وجود أي خلاف أو تناقض بين مقتضيات ظهير 1944 والفصل 361 من قانون المسطرة المدنية، وبأن ظهير 1944 لا يتحدث عن إيقاف التنفيذ وإنما يربط التنفيذ بتقديم كفالة تكون ضمانة تنفيذ إن ربحت الإدارة الطعن بالنقض، لاسيما وأن هذا الترابط أبقى عليه قانون المسطرة المدنية في الفصل 444 إذ نص على أنه "إذا كان التنفيذ معلقا على تأدية يمين أو تقديم ضمان من قبل الدائن فلا يبدأ قبل القيام بذلك".

إن اللبس الحاصل فيما إن كان قانون المسطرة المدنية قد ألغى مقتضيات ظهير 1944 من عدمه وعدم تطبيق هذه الأخيرة من شأنه أن يؤثر سلبا على إمكانية استرداد هذه الأموال العمومية.

في جوابها أكدت إدارة الجمارك أنها تشترط لتنفيذ الأحكام تقديم المنفذ له لكفالة بنكية وفق ما يقتضيه الظهير السالف ذكره، إذا كان الحكم المراد تنفيذه محل طعن بالنقض.

غير أنها تنبه إلى أن هذا المسعى يصطدم بموقف المحاكم التي تسير في اتجاه القضاء بعدم جواز التمسك بظهير 1944 لكونه منسوخ ضمنيا بقانون المسطرة المدنية الذي نص على قابلية الحكم النهائي للتنفيذ، كما أن وسيط المملكة ساير العمل القضائي في توصية له بتاريخ فاتح أبريل 2014 تحت عدد 12/2187. إذ تبقى هذه الإشكالية مطروحة ويتعين الحسم فيها بصفة نهائية من طرف السلطات المختصة.

لذا، يوصي المجلس بضرورة توضيح المقتضيات المتعلقة بتنفيذ القرارات القضائية موضوع الطعن بالنقض مع الأخذ بعين الاعتبار مبدأ حماية المال العام.

معيقات تدبير المنازعات

3. معيقات تدبير المنازعات

سيتم التطرق في هذا المحور للمعيقات التي تحد من نجاعة الدفاع القضائي عن الدولة، ويتعلق الأمر بمعيقات ذات صبغة قانونية، وأخرى متعلقة بالعلاقة بين الإدارات العمومية موضوع المنازعات القضائية والوكالة القضائية للمملكة، إضافة إلى معيقات أخرى على مستوى المحاكم.

1.3 معيقات ذات صبغة قانونية

تطرح مسألة تطبيق بعض النصوص العديد من الإشكالات للإدارة المغربية وتحد من تدبير فعال لمنازعاتها، وقد ارتأى المجلس أن يطرح بعضها من أجل إثارة الانتباه لما تؤدي إليه من نتائج سلبية.

1.1.3 القانون المنظم للوكالة القضائية للمملكة

1.1.1.3 اصطلاحات متجاوزة

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 للدولة الشريفة*"، 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 منه.

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 مسبقا على تفويض التوقيع.

إضافة إلى ذلك يعتمد ظهير 1953 مصطلحات رسمية أخرى من قبيل مدير المالية والمستشار القانوني للحماية التي أصبحت متجاوزة.

2.1.1.3 اختصاصات لم يعد يزاولها الوكيل القضائي للمملكة

نص ظهير 1953 على مجموعة من الاختصاصات للوكيل القضائي للمملكة إلا أنه منذ 1970 لم يعد يزاول بعضا منها.

فقد حدد الفصل الأول من ظهير 1953 المهام الموكولة للوكيل القضائي، ومن بينها:

"أن يتابع قبض ما بقي على الغير من الديون للدولة الشريفة والمكاتب والمؤسسات العمومية التابعة لها كما يتابع قبض ما للدولة الشريفة والمكاتب والمؤسسات المذكورة من الديون التي لا تصطبغ بصبغة الضرائب ولا يدخل الأملاك المخزنية والتي يتطلب قبضها أو متابعة المدين بها التمشي على قاعدة خاصة".

إلا أنه في سنة 1970 أصدر وزير المالية دورية تحمل رقم IGF 1306 نقل بمقتضاها مهام التحصيل المنصوص عليها في ظهير 1953 إلى الخازن العام للمملكة، دون أن يتم تعديل مقتضيات الظهير المذكور.

2.1.1.3 القيام بالحجوزات التحفظية

من خلال دراسة النصوص القانونية المؤطرة لعمل الوكالة عند انتصابها كمطالبة بالحق المدني في قضايا اختلاس الأموال العمومية، سجل المجلس غياب التنصيص التشريعي على إمكانية قيام الوكالة بالتدابير التحفظية والاحترازية حفاظا على المال العام من الضياع ومخافة أن يعمد المتهمون في مثل هذه القضايا إلى بيع ما يملكونه للتهرب من أداء ما يمكن أن تحكم به المحكمة.

وهنا تجدر الإشارة إلى أن المشرع قد أعطى لإدارة الجمارك صلاحية القيام بمثل هذه التدابير التحفظية في مواجهة المتهمين في القضايا الجمركية، حيث نص الفصل 268 من مدونة الجمارك على ما يلي: *"يمكن اتخاذ كل الإجراءات التحفظية المفيدة على أساس المحاضر المثبتة لمخالفات التشريع الجمركي في حق الأشخاص المسؤولين جنائيا أو مدنيا قصد ضمان جميع أنواع الديون الجمركية الناتجة عن المحاضر المذكورة."*.

وفي هذا الصدد، سجل المجلس صدور العديد من الأحكام القضائية التي تقضي برفض طلبات الوكالة لإيقاع الحجز على ممتلكات المتابعين في قضايا اختلاس الأموال العمومية، الأمر الذي يشكل خطرا على إمكانية استرداد هذه الأموال المختلسة.

من أجل ذلك، يوصي المجلس بتحيين القانون المنظم للوكالة القضائية للمملكة وتمكينها من الوسائل القانونية الكفيلة بتمكينها من القيام بالإجراءات التحفظية ضمانا لتنفيذ الأحكام القضائية عند صدورها.

2.1.3 انعدام حصانة أطر الإدارة في دفاعهم عن الدولة

خصص القانون 28.08 المتعلق بمهنة المحاماة الباب الخامس كله للتشريع **لحصانة الدفاع**، إلا أن مقتضيات هذا الباب لم تشر إلا لحصانة المحامين دون غيرهم ممن أوكلهم وأجاز لهم القانون مهمة الدفاع. فنصت

المادة 58 من القانون سالف الذكر 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 محاميا أثناء ممارسته* لمهنته *أو بسببها، يعاقب بالعقوبات المقررة في الفصل 263 من القانون الجنائي"*.

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

من أجل ذلك يوصي المجلس بتمتيع أطر الإدارة المكلفين بالدفاع عن الدولة بنفس الضمانات والحصانة التي يتمتع بها نظرائهم المحامين.

2.3 معيقات في تعامل الإدارات العمومية مع الوكالة القضائية للمملكة

في هذا الإطار سجل المجلس الملاحظات التالية:

1.2.3 قصور في تحديد العلاقة بين الوكيل القضائي والإدارات التي يتكلف بتمثيلها أمام المحاكم

رغم 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. حيث جاء منطوق الفصل الأول من هذا الظهير عاما وغير دقيق على الشكل التالي:

" أن يقوم (الوكيل القضائي للمملكة) بمقام رؤساء الإدارة والمديرين المختصين بالأمر في إقامة الدعاوى على مدين الدولة الشريفة ومكاتبها ومؤسساتها العمومية قصد الاعتراف بما عليهم من الديون وتصفية حسابها ويختص هذا الأمر بالديون التي لا تدخل في جملة الضرائب ولا في الأملاك المخزنية، وعلى الوكيل القضائي المذكور أن يقوم بهذه المهمة إذا كلفه رؤساء الإدارة والمديرون المذكورون؛

أن يمثل في المحاكم الدولة الشريفة ومكاتبها ومؤسساتها العمومية في القضايا التي يكون مدعى فيها عليها وأن يقوم في ذلك مقام رؤساء الإدارة والمديرون المختصين بالأمر حين يكلفونه بذلك."

من أجل ذلك يوصي المجلس بتحديد دقيق لعلاقة الإدارات المعنية بالمنازعات القضائية بالوكالة القضائية للمملكة.

2.2.3 عدم إلزام الإدارات بتمكين الوكيل القضائي للمملكة بعناصر ملفات 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 طرفا أصليا في المنازعات التي أوجب القانون إدخاله الوجوبي في الدعوى. وقد تبين من خلال الاطلاع على ملفات المنازعات القضائية التي تديرها الوكالة القضائية للمملكة ضعفٌ في الدفاع ناتج عن عدم التوفر على العناصر الكفيلة بتقوية الدفاع.

كما أنه من خلال الاطلاع على المراسلات التي يبعثها الوكيل القضائي للمملكة إلى الإدارات قصد مده بعناصر الجواب تبين أن العديد من الإدارات لا تستجيب بالطريقة المطلوبة لإعداد دفاع فعال وقوي.

من أجل ذلك يوصي المجلس بحث الإدارات على تمكين الوكالة القضائية للمملكة بعناصر ملفات المنازعات عبر آلية تنسيق تحدد المسؤوليات في هذا المجال.

3.2.3 تكليف الوكالة القضائية للمملكة في مراحل متأخرة من مسطرة التقاضي

كنتيجة لعدم تحديد العلاقة بين الوكيل القضائي للمملكة والإدارات المعنية بالمنازعات القضائية، ومن خلال الاطلاع على ملفات الوكالة القضائية للمملكة، تبين أن هذه الأخيرة تتوصل في بعض الأحيان بتكليف من طرف بعض الإدارات للقيام بمهام الدفاع أمام المحاكم في مراحل متأخرة من مسطرة التقاضي، الأمر الذي ينعكس سلبا على فعالية الدفاع عن مصالح الدولة والذي قد يؤدي إلى خسارة ملفات، كان بالإمكان تفاديها.

4.2.3 اللجوء المفرط للطعون

تبين من خلال الملفات التي تديرها الوكالة القضائية للمملكة، أن هذه الأخيرة رغم ما راكمت من تجربة في مجال المنازعات القضائية، أنها تلجأ بشكل مفرط لمباشرة الطعون.

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

إلا أنه إضافة إلى هاته الطعون التي تباشرها الوكالة بطلب من الإدارة المعنية، فقد وقف المجلس على نفس الممارسة في مباشرة الطعون دون جدوى من طرف الوكالة وبمبادرة منها، كما هو الحال بالنسبة لبعض الملفات المتعلقة بالتعويض والتي تمت معالجتها على مستوى لجنة فصل المنازعات، حيث يلاحظ أنه رغم أن المبالغ المحكوم بها توافق المبالغ المقترحة من طرف لجنة فصل المنازعات، إلا أنه رغم ذلك تقوم الوكالة القضائية للمملكة بتقديم الطعون في هذه الأحكام والقرارات.

ويبرز الجدول التالي نموذجا من هذه الملفات:

أمثلة للإفراط في مباشرة الطعون

رقم و.ق.م	المبلغ المقترح من طرف لجنة فصل النزاعات بالدرهم	المبلغ المحكوم به بالدرهم	قرار الوكالة القضائية للمملكة
5/308176	758.500,00	800.000,00	الطعن بالنقض
5/308187	**300.000,00**	**300.000,00**	الطعن بالنقض
5/308194	255.000,00	270.000,00	الطعن بالنقض
5/308203	**600.000,00**	**600.000,00**	الطعن بالنقض
5/308208	275.200,00	280.000,00	الطعن بالنقض

المصدر: الوكالة القضائية للمملكة

في جوابها أكدت الوكالة القضائية للمملكة إلى أنه قد يصادف أن يكون حكم أو قرار قضائي قد بلغ إلى الوكالة القضائية للمملكة في وقت لم يكن فيه المتضرر قد عبر عن ارتضائه وقبوله بالمبلغ المقترح من طرف لجنة فصل المنازعات، إذ في هذه الحالة تكون الوكالة القضائية للمملكة مضطرة إلى تقديم الطعن حفاظا على حقوق الدولة سيما وأن الطعون يجب أن تمارس داخل الآجال المحددة قانونا طالما أنه بانصرامها وفواتها يسقط الحق فيها.

كما بينت بأن الطعون التي باشرتها الوكالة القضائية للمملكة في الملفات المعروضة على لجنة فصل المنازعات لم تتم بمبادرة منها، وإنما بصفتها تنوب عن الادارة المعنية بالنزاع، وهي وزارة الداخلية، وعندما تم تبليغ الحكم للأطراف لم تتوصل برأي فاصل من الادارة بعدم الطعن فيه، هذا فضلا عن كون المعني بالأمر لم يحدد موقفه بعد من عرض لجنة فصل المنازعات.

ومن ثم، فإنه مخافة فوات الأجل القانوني وقيام احتمال عدم قبول المعني بالأمر بعرض اللجنة، وهي حالات كثيرة، تبادر الوكالة إلى الطعن في الحكم خصوصا وأن القضاء قد يقضي بتشطير المسؤولية، دون إغفال أن تنفيذ الحكم يتطلب استنفاذ المساطر القانونية.

إن المبادرة بمباشرة الطعن تفاديا لانصرام الآجال القانونية، يمكن أن يبرر في الحالات التي يكون فيها الحكم مخالفا لما ذهبت إليه لجنة فصل النزاعات.

لذا يوصي المجلس بحصر اللجوء إلى الطعن في الحالات التي تتباين جليا مواقف لجنة فصل النزاعات والأحكام الصادرة.

كما يوصي بإعطاء الوكالة القضائية للمملكة الصلاحية لتحديد القضايا التي يستوجب فيها الطعن.

3.3 صعوبات في العلاقة مع المحاكم

أكد مسؤولو المديريات التي تمت زيارتها على مجموعة من المعيقات التي تعترض التدبير الأمثل للمنازعات القضائية، خاصة في علاقتهم مع المحاكم، ونجمل هذه الصعوبات في النقاط التالية:

1.3.3 صعوبات على مستوى كتابة الضبط

من خلال اللقاءات التي تمت مع المسؤولين المذكورين، تمت إثارة مجموعة من الصعوبات التي تواجه أطر وموظفي هذه الإدارات عند قيامهم بمهام الدفاع عن الدولة بسبب عدم وجود التسهيلات الكافية للقيام بعملهم في أحسن الظروف وأكثرها ملائمة خلافا لما يتمتع به نظرائهم المحامون على هذا المستوى.

وتجدر الإشارة هنا إلى أن وزير العدل قد أصدر بتاريخ 11 ماي 1984 المنشور رقم 963 والذي يحث فيه على تسهيل مأمورية أطر وموظفي الوكالة القضائية للمملكة عند تتبعهم لقضايا الدولة بالمحاكم، غير أن المسؤولين سالفي الذكر يؤكدون أن هذا المنشور غالبا ما لا يتم احترام مقتضياته، كما لم يتم تحيينه.

من أجل ذلك يوصي المجلس للعمل بالتنسيق مع وزارة العدل والحريات من أجل تفعيل مقتضيات منشور وزير العدل القاضي بتسهيل مأمورية أطر وموظفي الوكالة القضائية للمملكة عند تتبعهم لقضايا الدولة بالمحاكم.

2.3.3 صعوبات داخل الجلسات

أكد مسؤولو الإدارات التي تمت زيارتها، أنه في إطار قيام أطرها بمهامهم في الدفاع عن مصالح الدولة، أنه غالبا ما لا يتم التعامل معهم بالطريقة التي تليق بهيئة الدفاع، الأمر الذي ينعكس سلبا على معنوياتهم وبالتالي على فعاليتهم ومردودية أداءهم. وعلى سبيل المثال، أكد المسؤولون على مجموعة من هذه المعيقات، نبرز فيما يلي أهمها:

- معاناة أطر وموظفي هده الإدارات داخل الجلسات من بعض التصرفات التي قد تصل حد منعهم من الجلوس بالمقاعد المخصصة لهيئات الدفاع؛
- مطالبة ممثلي الإدارة الإدلاء بمقررات التفويض؛
- عدم إعطاء الأولوية في تقديم ملفات الإدارات؛
- عدم تمكين أطر وموظفي الإدارة المكلفين بمهمة الدفاع عن الدولة من شارات أو بطاقات تسهل مأموريتهم لدى كتابات الضبط وأثناء الجلسات.

لذا يوصي المجلس بالعمل، بتنسيق مع وزارة العدل والحريات على:

- *تمكين موظفي وأطر الإدارة المكلفين بالدفاع عن الدولة من كل الامتيازات التي تمنح للمحامين داخل قاعات الجلسات؛*
- *تمكين أطر وموظفو الإدارة المكلفين بمهمة الدفاع عن الدولة من شارات أو بطاقات خاصة بهم.*

3.3.3 عدم توصل الوكيل القضائي للمملكة بنسخ وثائق الدعاوى المرفوعة ضد الدولة

تم الوقوف من خلال الاطلاع على الاستدعاءات التي يتوصل بها الوكيل القضائي للمملكة، بعد إدخاله في الدعاوى التي تقام ضد الدولة أن هذه الاستدعاءات غالبا ما لا تُرفق بنسخة من المقال أو مذكرات الدفاع والمستندات المؤيدة المدلى بها، خاصة وأن أوراق الاستدعاء المبلغة من طرف كتابات الضبط بمختلف المحاكم، تكون في بعض الأحيان خالية من بيان أسماء الأطراف وموضوع النزاع، الشيء الذي يتعذر معه على الوكيل القضائي، التعرف على نوعية القضية، وبالتالي تتبع الإجراءات المسطرية فيها.

ومن جهة أخرى، ومن خلال اطلاع المجلس على ملفات المنازعات التي تديرها الوكالة القضائية للمملكة تبين أن هذه الأخيرة طالما تدفع في طلبات الاستئناف المقدمة على الأحكام الصادرة ضد الدولة بعدم تبليغها

بنسخة من الحكم التمهيدي بإجراء خبرة أو عدم تبليغها بمستنتجات المدعين على ضوء تقرير خبرة أو عدم تبليغها بصدور الأمر بالتخلي...

وبالرجوع إلى منطوق القرارات القضائية المتعلقة بهذه النزاعات، نجد أنه غالبا ما تتم الإشارة فيها إلى توصل الإدارات المعنية مباشرة بالنزاع بوثائق الدعوى. **الأمر الذي يفوت على الوكالة القضائية للمملكة الإدلاء بتعقيباتها وحججها في مرحلة الدرجة الأولى من التقاضي.**

أمام هذه الحالات تقوم الوكالة القضائية للمملكة بمراسلة كتابات الضبط قصد الحصول على النسخ المذكورة، وعلى الرغم من ذلك، فقد لوحظ أنه في غالب الأحيان لا تتلقى الوكالة القضائية جوابا على هذه الطلبات. الأمر الذي يترتب عنه ضياع وقت يتعدى الأجل الممنوح للإدارة لتقديم الجواب وبالتالي تراكم الملفات وتبديد الجهود.

وجدير بالذكر أن الفصل 32 من قانون المسطرة المدنية قد نص على أن مقال الدعوى يجب أن يبين موضوع الدعوى والوقائع والوسائل المثارة وأن يرفق المقال بالمستندات التي ينوي المدعي استعمالها. كما ينص على وجوب إرفاق المقال "بعدد من النسخ مساو لعدد الخصوم".

كما أكد الفصل 38 من قانون المسطرة المدنية على وجوب إرفاق الاستدعاءات المبلغة للمدعى عليهم بالوثائق التي سبق ذكرها.

من أجل ذلك يوصي المجلس للعمل بالتنسيق مع وزارة العدل والحريات لتمكين الوكيل القضائي للمملكة بنسخ الوثائق المتعلقة بالدعاوى المرفوعة ضد الدولة وكذا تحيين المنشور سالف الذكر.

4.3.3 قصور في تبليغ الإدارات بالأحكام الصادرة

لوحظ من خلال الاطلاع على ملفات المنازعات القضائية بمختلف الإدارات الخمس التي تمت زيارتها، خلو الملفات من الأحكام والقرارات الصادرة خاصة تلك التي تكون لفائدة الدولة. وقد عزا مسؤولو الإدارات ذلك لعدم تبليغهم بالأحكام الصادرة من طرف المحاكم.

وتجدر الإشارة هنا إلى أن وزير العدل قد أصدر بتاريخ 6 أكتوبر 1966 المنشور رقم 326 والذي يحث فيه على العمل على تبليغ الوكيل القضائي للمملكة بكل الأحكام التي يمثل فيها الدولة. غير أن مسؤولي المديريات التي تمت زيارتها، يؤكدون أن هذا المنشور أيضا، غالبا ما لا يتم احترام مقتضياته، كما لم يتم تحيينه.

وجدير بالذكر أن عدم تبليغ الإدارات بالأحكام التي تعنيها، له انعكاسات سلبية على تتبع ومراقبة سير ومآل المنازعات، وكذا على استعمال طرق الطعن في أحسن الحالات.

من أجل ذلك يوصي المجلس للعمل بالتنسيق مع وزارة العدل والحريات من أجل التبليغ الفوري للأحكام الصادرة في حق الإدارة وكذا تحيين المنشور سالف الذكر.

التوصيات

4. التوصيات

1.4. جرد للتوصيات

على ضوء الملاحظات المضمنة بهذا التقرير، قدم المجلس الأعلى للحسابات عدة توصيات في الميادين التي تطرق لها. ونورد فيما يلي جرد لمجملها. وهكذا، يوصي المجلس الأعلى للحسابات بما يلي:

- إيلاء الأهمية القصوى للحلول البديلة لفض النزاعات القضائية التي تكون الدولة فيها طرف، والعمل على إعطاء الوكالة القضائية للمملكة الصلاحية لمباشرة هذه الحلول؛
- العمل على توحيد استراتيجية الدفاع القضائي عن الدولة؛
- التنصيص على جعل الوكيل القضائي للمملكة المخاطب الرئيسي في نزاعات الدولة؛
- جعل إمكانية اللجوء إلى المحامي، كأحد الخيارات المتاحة في الدفاع عن الدولة، تتم باستشارة مع الوكيل القضائي للمملكة، مما سيمكن من توحيد استراتيجية الدفاع وترشيد المصاريف المتعلقة بالاستعانة بالمحامي؛
- الحرص على المسك الجيد لقاعدة البيانات الخاصة بالمنازعات القضائية للدولة والعمل على تحيين هذه المعطيات؛
- وضع آليات منتظمة وتكثيف التنسيق بين القطاعات المعنية بدعاوى الاعتداء المادي، ومديرية أملاك الدولة، والوكالة القضائية للمملكة، من أجل توحيد الجهود والمساطر وتفادي صدور حكمين قضائيين بالتعويض عن نفس العقار موضوع هذه النزاعات؛
- احترام الضوابط والشروط القانونية المؤطرة لمسطرة نزع الملكية، والعمل على تحيين هذا النص التشريعي لتسهيل وتسريع وتبسيط مسطرة نزع الملكية للمنفعة العامة في إطار توازن بين الحقوق الفردية والمصلحة العامة؛
- التفعيل الدائم لمقتضيات منشور الوزير الأول عدد 2002/4 بتاريخ 27 مارس 2002 الذي يحث الإدارات والمؤسسات العمومية على حل النزاعات القائمة بينها بطريقة ودية؛
- تمكين الوكالة القضائية للمملكة من آلية تمكنها من تتبع كافة الدعاوى التي يكون أشخاص القانون العام طرفا فيها، الأمر الذي سيمكن من التوفر على قاعدة بيانات كفيلة بضبط مجال ومآل المنازعات القضائية للدولة؛
- العمل على حصر وضبط المنازعات القضائية للدولة التي تدبرها مختلف المديريات المعنية عن طريق إحداث آليات تمكن من تتبع المنازعات والرفع من نجاعة تدبيرها، وكذا الحصول على قاعدة بيانات شاملة من أجل ضبط مآلها؛

- خلق آلية للتنسيق بين الإدارات المعنية بقضايا نزع الملكية ومديرية أملاك الدولة والخزينة العامة للملكة من أجل حل إشكالية تنفيذ الأحكام وتفادي مخاطر تنفيذ الحكم مرتين؛
- التحديد الدقيق بموجب القانون لمسؤولية تنفيذ الأحكام الصادرة بالمصادرة وتدبير الأموال المحصلة والإجراءات المتعلقة بها؛ والعمل على:

  - إشراك مديرية أملاك الدولة في القضايا التي يستوجب أو يسمح القانون فيها الحكم بالمصادرة؛
  - تمكين مديرية أملاك الدولة من مباشرة تنفيذ الأحكام بالمصادرة؛
  - تفعيل لجان التنسيق من أجل الرفع من مردودية تنفيذ أحكام المصادرة؛

- تقوية التنسيق بين وزارة العدل والحريات ووزارة الاقتصاد والمالية في مجال استخلاص الغرامات المحكوم بها في المادة الجمركية، والبحث عن تقنيات أخرى كفيلة بالرفع من نسبة تحصيل تلك الغرامات؛

- العمل على التأكيد في الدفوعات المرفوعة للمحاكم في المادة الضريبية على المبالغ التي تطالب بها الإدارة وعدم الاقتصار على أسس احتساب الضريبة؛

- العمل على ضبط مآل الأحكام الصادرة المتعلقة بالمنازعات الضريبية عبر آلية أو قاعدة بيانات تمكن من تتبع تنفيذ الأحكام القضائية المتعلقة بالمنازعات الضريبية؛

- التفكير في إمكانية التعامل مع الأحكام القضائية المتعلقة بالمنازعات الضريبية على أساس شكلها القضائي الواجب تنفيذه بغض النظر عن كل المعيقات التقنية التي قد تدفع بها الإدارة؛

- ضرورة توضيح المقتضيات المتعلقة بتنفيذ القرارات القضائية موضوع الطعن بالنقض مع الأخذ بعين الاعتبار مبدأ حماية المال العام؛
- تحيين القانون المنظم للوكالة القضائية للمملكة وتمكينها من الوسائل القانونية الكفيلة بتمكينها من القيام بالإجراءات التحفظية ضمانا لتنفيذ الأحكام القضائية عند صدورها؛
- تحديد دقيق لعلاقة الإدارات المعنية بالمنازعات القضائية بالوكالة القضائية للمملكة؛
- حث الإدارات على تمكين الوكالة القضائية للمملكة بعناصر ملفات المنازعات عبر آلية تنسيق تحدد المسؤوليات في هذا المجال؛
- حصر اللجوء إلى الطعن في الحالات التي تكون مواقف لجنة فصل النزاعات مخالفة لما تتضمنه الأحكام الصادرة؛

- إعطاء الوكالة القضائية للمملكة الصلاحية لتحديد القضايا التي يستوجب فيها الطعن؛
- تمتيع أطر الإدارة المكلفين بالدفاع عن الدولة بنفس الضمانات والحصانة التي يتمتع بها نظرائهم المحامين؛
- العمل بالتنسيق مع وزارة العدل والحريات من أجل تفعيل مقتضيات منشور وزير العدل رقم 963 بتاريخ 11 ماي ،1و984 القاضي بتسهيل مأمورية أطر وموظفي الوكالة القضائية للمملكة عند تتبعهم لقضايا الدولة بالمحاكم؛
- التنسيق مع وزارة العدل والحريات لتمكين الوكيل القضائي للمملكة بنسخ الوثائق المتعلقة بالدعاوى المرفوعة ضد الدولة وكذا تحيين المنشور سالف الذكر؛
- العمل بالتنسيق مع وزارة العدل والحريات من أجل التبليغ الفوري للأحكام الصادرة في حق الإدارة وكذا تحيين منشور وزير العدل رقم 326 بتاريخ 6 أكتوبر 1966، والذي يحث فيه على العمل على تبليغ الوكيل القضائي للمملكة بكل الأحكام التي يمثل فيها الدولة.

2.4. خلاصة التوصيات المتعلقة بالوكالة القضائية للمملكة

انطلاقا من الملاحظات المسجلة في تقرير المجلس بخصوص تقييم تجربة الوكالة القضائية للمملكة ومن التوصيات المتعلقة بها سالفة الذكر، وحتى تتمكن هذه الأخيرة من القيام بالدور المنتظر منها في مجال تدبير منازعات الدولة، إسوة بنظيراتها في بعض الدول الرائدة في هذا المجال، يتعين إعادة النظر في النظام القانوني المنظم لعمل وهيكلة 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

في هذا الإطار، 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 تعتمدها، يفرض توسيع الصلاحيات المسندة الى الوكالة القضائية للمملكة لتشمل، بالإضافة إلى تدبير المنازعات القائمة، وظائف أخرى وقائية وإرشادية كفيلة 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 بتنسيق 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). وتنفرد التجربة البريطانية باعتمادها على شبكة وطنية للمصالح القانونية، وهي شبكة للمستشارين القانونيين التابعين لمختلف الوزارات، دون أن تكون هذه الهيئة 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 المعيقات 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 وتفادي 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 بتنسيق 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 أن 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 الخبرة والكفاءة على تقدير جدوى ونجاعة الطعون المزمع تقديمها بشكل دقيق، ويستحسن أن يتم ذلك بتنسيق مع وزارة المالية والقطاع المعني المؤازر من طرف المستشارين القانونيين للأمانة العامة للحكومة الموضوعين رهن إشارته.
- **صلاحية مباشرة مسطرة الصلح**، وذلك نظرا لكون تدخل الوكالة لمباشرة مسطرة الصلح يجنب الإدارة هدرا للإمكانيات 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.

ت. بالنسبة لهيكلة مؤسسة الوكالة القضائية للمملكة

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

أما بالنسبة للمجالات المستثناة من اختصاص الوكالة حاليا، 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 إن وجدت.

في نفس السياق، ونظرا لما وقف عليه المجلس من لجوء بعض المؤسسات العمومية والشركات الوطنية لخدمات الوكالة القضائية للمملكة، الأمر الذي يدل على ثقة هذه المؤسسات والشركات بعمل الوكالة، فإن المجلس يوصي بدعم أكبر للوكالة في مجال التمثيل القانوني والدفاع القضائي عن هاته الهيئات.

ه. بالنسبة للموارد البشرية للوكالة

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

طبعة المجلس الأعلى للحسابات 2015

رقم الإيداع القانوني: 2015MO4112

ردمك: 978-9954-8838-5-3