ابراهيم بن به

نظام مسؤولية المدبرين العموميين أمام القاضي المالي:

بين التأصيل والاستشراف

- دراسة قانونية وقضائية مقارنة -

تقديم

ذ. محمد أشركي

دجنبر 2025

فهرس

تقديم الطبعة الأولى 1

تقديم الطبعة الثانية 5

مقدمة عامة 7

الكتاب الأول: نظام مسؤولية المدبرين العموميين أمام القاضي المالي: بين التأصيل والاستشراف 39

القسم الأول نطاق ومجال مساءلة المدبرين العموميين أمام القاضي المالي 45

الفصل الأول - نطاق المساءلة أمام القاضي المالي 55

المبحث الأول: ارتباط اختصاص البت في الحسابات بصفة المحاسب العمومي 65

الفرع الأول - المحاسب العمومي المسؤول عن تقديم الحساب 68

المطلب الأول- شروط تقديم الحساب ومضمونه 70

الفقرة الأولى- في التمييز بين شروط اكتساب الصفة وممارسة المهام من طرف المحاسب العمومي 71

الفقرة الثانية- من حساب المحاسب العمومي إلى حساب المرفق 78

المطلب الثاني- المظاهر القانونية لواجب الإدلاء بالحسابات 95

الفقرة الأولى- الغرامة عن التأخير في الإدلاء بالحسابات 96

الفقرة الثانية- دور السلطة الإدارية في ضمان انتظام واجب الإدلاء بالحسابات 101

الفقرة الثالثة - من واجب الإدلاء بالحساب إلى مبدأ إتاحة الولوج إلى الحساب 103

الفرع الثاني- التسيير بحكم الواقع: الإلزام القضائي بالإدلاء بالحسابات 109

المطلب الأول- موضوع التسيير بحكم الواقع وعناصره 110

الفقرة الأولى- أساس التسيير بحكم الواقع: الموضوع والهدف 110

الفقرة الثانية – العناصر المكونة لحالة التسيير بحكم الواقع 115

أولا- حيازة أموال عمومية 115

ثانيا- الأهلية القانونية 122

المطلب الثاني- مسطرة التصريح بحالة التسيير بحكم الواقع وآثارها 130

الفقرة الأولى- ثنائية سلطة الإحالة أمام القاضي المالي 130

الفقرة الثانية- التصريح بوجود حالة التسيير بحكم الواقع 133

الفقرة الثالثة- الآثار المترتبة عن التصريح بشخص محاسبا بحكم الواقع 138

المبحث الثاني: نطاق اختصاص التأديب المتعلق بالميزانية والشؤون المالية 150
الفرع الأول- ازدواجية في معيار تحديد الاختصاص: ربط الأجهزة بالأشخاص الخاضعين 153
المطلب الأول- الأجهزة الخاضعة لاختصاص التأديب المالي 154
الفقرة الأولى – تحديد نطاق الأجهزة الخاضعة: معيار القطاع العام 154
الفقرة الثانية- نطاق أوسع للأجهزة الخاضعة في التشريع الفرنسي 159
المطلب الثاني- الأشخاص الخاضعون للتأديب المالي: بين صناعة القرار المالي وتنفيذه 164
الفقرة الأولى- أصل الاختصاص: تحقيق التوازن في المسؤولية بين الأمر بالصرف والمحاسب العمومي 165
الفقرة الثانية- تضييق مجال المساءلة 173
أولا- تركيز المساءلة على المسؤولين ذوي الوظائف التنفيذية 173
ثانيا- محدودية مساءلة المراقب والمحاسب العمومي 179
الفرع الثاني- استثناء الوزراء وأعضاء البرلمان من نطاق المساءلة أمام القاضي المالي 185
المطلب الأول- نطاق ومبررات الاستثناء 187
الفقرة الأولى- نطاق الاستثناء 187
الفقرة الثانية- مبررات المبدأ: أهمية التمييز بين المسؤولية المالية والمسؤولية السياسية 191
المطلب الثاني- حدود الاستثناء والمخاطر المترتبة عنه 195
الفقرة الأولى- استثناء الاستثناء: المنتخبون المحليون 195
الفقرة الثانية- مخاطر استثناء المسؤولين السياسيين من المساءلة أمام القاضي المالي 199
خاتمة الفصل الأول 203
الفصل الثاني – المخالفات المستوجبة للمسؤولية أمام القاضي المالي 211
المبحث الأول- المخالفات المنشئة للمسؤولية في مادة البت في الحسابات 215
الفرع الأول- الإجراءات الواجب اتخاذها في مجال تحصيل الموارد 217
المطلب الأول- مساهمة القاضي المالي في تحديد مسؤولية المحاسب العمومي في مجال تحصيل المداخيل 220
الفقرة الأولى- إجراءات التحصيل في الاجتهاد القضائي المالي المغربي 222
الفقرة الثانية- تقييم إجراءات التحصيل في القضاء المالي الفرنسي 241
المطلب الثاني- إشكالية تعاقب المحاسبين على نفس المركز المحاسبي 246
الفقرة الأولى- أثر التحفظات على مسؤولية المحاسب العمومي 246
الفقرة الثانية- في الحاجة إلى نظام للمسؤولية التضامنية 252
الفرع الثاني-مراقبة القاضي المالي لصحة الدين 258
المطلب الأول- تطور مفهوم صحة النفقة بين التشريع والاجتهاد القضائي 261
الفقرة الأولى- نطاق واسع لمفهوم صحة النفقة في اجتهادات المجلس الأعلى (محكمة النقض حاليا) 262
الفقرة الثانية- التطور القانوني لمفهوم صحة النفقة 267

المطلب الثاني- تقليص نطاق مفهوم صحة النفقة..... 273
الفقرة الأولى- العناصر الجديدة لصحة الدين..... 273
أولا- وجود التأشيرة المسبقة للالتزام..... 274
ثانيا- مراقبة صحة حسابات التصفية..... 277
ثالثا- الطابع الإبرائي للتسديد..... 288
الفقرة الثانية- عدم تناسب المخالفات المنشئة للمسؤولية مع حالة التسيير بحكم الواقع..... 293
المبحث الثاني- المخالفات المستوجبة للمسؤولية في مجال التأديب المالي..... 300
الفرع الأول- ضمان شرعية التدبير العمومي: المصدر الرئيسي للمسؤولية..... 304
المطلب الأول- أساس مبدأ الارتباط: من الاجتهاد القضائي إلى التشريع..... 306
الفقرة الأولى – مضمون مبدأ الارتباط..... 306
الفقرة الثانية- تطبيقات القاضي المالي لمبدأ الارتباط..... 312
المطلب الثاني- هيمنة المخالفات ذات الصلة بنظام الصفقات العمومية..... 320
الفقرة الأولى- حماية مبدأي المنافسة والمساواة في إنشاء التحملات العمومية..... 321
الفقرة الثانية- مخالفة قواعد تصفية النفقات العمومية: من الاستحقاق المستندي إلى الاستحقاق
الفعلي..... 333
الفقرة الثالثة- تنامي حالات مخالفة قواعد تدبير الممتلكات..... 350
الفرع الثاني- المساءلة عن منح منافع غير مبررة: مساهمة القاضي المالي في تخليق التدبير العمومي..... 360
المطلب الأول- المنفعة غير المبررة: بين الشرعية والاستحقاق..... 362
الفقرة الأولى- في القضاء المالي المغربي..... 363
الفقرة الثانية- تطبيقات المخالفة في القضاء المالي الفرنسي..... 368
المطلب الثاني- تجريد المخالفة من عناصر الخطورة..... 375
الفقرة الأولى- محدودية العنصر المعنوي في قيام المخالفة..... 375
الفقرة الثانية- الضرر شرط غير ضروري لقيام المخالفة..... 377
الفرع الثالث- أخطاء الإهمال في التدبير المالي العمومي..... 382
المطلب الأول- شروط مقيدة لقيام المخالفة..... 384
الفقرة الأولى- مجال ضيق للمخالفة..... 385
الفقرة الثانية- عناصر الخطورة في المخالفة..... 399
المطلب الثاني- المساءلة غير المباشرة عن أخطاء الإهمال: مظهر آخر لتطبيق مبدأ الارتباط..... 403
الفقرة الأولى- الأعمال المخالفة لمصلحة الجهاز..... 405
الفقرة الثانية- المساءلة عن أخطاء الإهمال والتقصير في مجال التدبير العمومي..... 412

الفرع الرابع-المخالفات المستوجبة للمسؤولية أمام محكمة الحسابات الفرنسية في إطار النظام الجديد للمسؤولية 422
الفقرة الأولى-المخالفات الخاصة بخرق القواعد الميزانياتية والمحاسبية 423
الفقرة الثانية-المساءلة عن الأخطاء الجسيمة في التدبير 439
الفقرة الثالثة- المخالفة المتعلقة بمنح منافع غير مبررة 455
الفقرة الرابعة- المخالفات ذات الصلة بعدم تنفيذ المقررات القضائية وعرقلة الأمر بالدفع التلقائي 461
خاتمة الفصل الثاني 476
خاتمة القسم الأول 480
القسم الثاني تفعيل نظام مسؤولية المدبرين العموميين من طرف القاضي المالي وحدوده 487
الفصل الأول - المساطر المتبعة أمام القاضي المالي والعقوبات الصادرة عنه 491
المبحث الأول- تعدد المساطر القضائية المتبعة أمام القاضي المالي 495
الفرع الأول- مسطرة البت في الحسابات: مسطرة رقابية ذات طابع قضائي خاص 499
المطلب الأول- مراحل مسطرة التدقيق والبت في الحسابات 501
الفقرة الأولى- مصدر المنازعة القضائية: هيمنة الدور الرقابي للمستشار المقرر 504
أولا- سلطات واسعة للمستشار المقرر في مجال التحقيق 504
ثانيا- مشاركة الأطراف الأخرى في المسطرة 508
الفقرة الثانية- البت في الحسابات من خلال تطبيق قاعدة القرار المزدوج 512
الفقرة الثالثة- طرق الطعن في القرارات النهائية الصادرة عن القاضي المالي 517
المطلب الثاني- الخصائص العامة لمسطرة البت في الحسابات وحدودها 524
الفقرة الأولى- خصائص مسطرة البت في الحسابات 524
أولا- دعوى البت في الحسابات: دعوى تلقائية بحكم القانون 524
ثانيا- مسطرة سرية وكتابية 527
ثالثا- مسطرة تواجهية تضمن مشاركة جميع الأطراف 528
الفقرة الثانية- نحو ملاءمة مسطرة البت في الحسابات لشروط المحاكمة العادلة 532
أولا- الانتقادات الموجهة إلى مسطرة البت في الحسابات 533
ثانيا- نحو تجاوز نقائص المسطرة: المسطرة الجديدة للبت في الحسابات أمام قاضي الحسابات الفرنسي 537
الفرع الثاني- دعوى التأديب المالي دعوى عمومية بأطياف جنائية 545
المطلب الأول- شروط رفع قضايا التأديب المالي أمام المحاكم المالية 549
الفقرة الأولى- الجهات المؤهلة لطلب رفع قضايا التأديب المالي: هيمنة الإحالات الداخلية 549
الفقرة الثانية- السلطة التقديرية للنيابة العامة في رفع القضايا: المتابعة أو الحفظ 561
أولا- مقررات الحفظ: بين المبررات القانونية والواقعية 564
ثانيا- ملتمس النيابة العامة بإجراء التحقيق 568

المطلب الثاني- سريان مسطرة التأديب المالي: التحقيق والحكم في القضية 573
الفقرة الأولى- سلطات واسعة للمستشار المقرر في مجال التحقيق 574
الفقرة الثانية- مشاركة الأطراف الأخرى والبت في قضايا التأديب المالي 585
أولا- دور النيابة العامة في سريان المسطرة 586
ثانيا- إطلاع المتابع على ملف القضية 589
ثالثا- البت في قضايا التأديب المالي 592
المبحث الثاني- تنوع طبيعة ووظائف العقوبات الصادرة عن القاضي المالي 607
الفرع الأول-الطابع الاستثنائي للعقوبة في مادة البت في الحسابات 611
المطلب الأول- العجز في الحساب عقوبة أم تعويض؟ 612
الفقرة الأولى- العجز عقوبة من نوع خاص 614
الفقرة الثانية- العجز بين التسوية المحاسبية والتعويض 620
الفقرة الثالثة- إصلاح نظام المسؤولية المالية والشخصية في فرنسا لسنة 2011: إدراج عنصري الخطأ والضرر في المسؤولية 628
المطلب الثاني- الحكم بالغرامة على المحاسب بحكم الواقع: تطبيق مبدأ شخصية العقوبة في مادة البت في الحسابات 648
الفقرة الأولى- طبيعة الغرامة في مجال التسيير بحكم الواقع 649
الفقرة الثانية- سلطة تقديرية واسعة للقاضي المالي في توقيع وتحديد مبلغ الغرامة 656
الفرع الثاني- ثنائية العقوبات في مادة التأديب المالي: بين الزجر والتعويض 665
المطلب الأول- الغرامة المالية 666
الفقرة الأولى- الطبيعة القانونية للغرامة ووظائفها 667
الفقرة الثانية- هيمنة وظيفة الردع العام للغرامة المالية 678
المطلب الثاني- إرجاع الأموال موضوع الخسارة: عقوبة تكميلية للغرامة 693
الفقرة الأولى- اقتران عقوبة إرجاع الأموال بتحقق الخسارة 694
الفقرة الثانية- تطبيقات القضاء المالي المغربي في مجال عقوبة الإرجاع 699
الفقرة الثالثة- عقوبة تكميلية أخرى ذات وظيفة بيداغوجية: نشر المقررات القضائية 708
خاتمة الفصل الأول 713
الفصل الثاني - تقدير مسؤولية المدبرين العموميين من طرف القاضي المالي 723
المبحث الأول- مظاهر محدودية المسؤولية المالية والشخصية للمحاسب العمومي 727
الفرع الأول- تجليات الطابع الموضوعي للمسؤولية المالية والشخصية وحدودها 730
المطلب الأول- المسؤولية عن الفعل الشخصي 732
الفقرة الأولى- مسؤولية بناء على خطأ مفترض 733
الفقرة الثانية- مراقبة الوثائق المثبتة: مدخل للقاضي المالي نحو مراقبة قانونية النفقة؟ 739
الفقرة الثالثة- عدم ملاءمة المهام الجديدة للمحاسب العمومي للطابع الموضوعي للمسؤولية 752

المطلب الثاني- المسؤولية عن فعل الغير 762
الفقرة الأولى- أساس ونطاق هذه المسؤولية 764
الفقرة الثانية- نحو الحدّ من الطابع غير المشروط للمسؤولية عن فعل الغير 771
الفرع الثاني- الأسباب القانونية المعفية من المسؤولية ومسألة قوة الشيء المقضي به 776
المطلب الأول- قبل تدخل القاضي المالي 777
الفقرة الأولى - أمر التسخير كسبب للإعفاء من المسؤولية 777
الفقرة الثانية- آثار قرارات قبول إلغاء الديون على مسؤولية المحاسب 784
المطلب الثاني- بعد إصدار القاضي المالي للقرار النهائي بالعجز في الحساب 788
الفقرة الأولى- الإعفاء الجزئي أو الكلي من المسؤولية 788
الفقرة الثانية- إبراء الذمة على وجه الإحسان 795
الفقرة الثالثة- عدم قابلية قرارات العجز للتنفيذ 799
المبحث الثاني- تقدير القاضي المالي لمسؤولية المدبرين العموميين في مادة التأديب المالي 810
الفرع الأول- محدودية الأسباب القانونية المعفية من المسؤولية 812
المطلب الأول- الآثار القانونية للأمر الكتابي 813
الفقرة الأولى- أساس الأمر الكتابي وشروط صحته 815
الفقرة الثانية- نحو تحديد دقيق لشروط عدم المسؤولية بناء على الأمر الكتابي 828
الفقرة الثالثة- مستجدات إصلاح نظام المسؤولية أمام القاضي المالي الفرنسي 835
المطلب الثاني- الأسباب القانونية الأخرى 843
الفقرة الأولى- أحكام سقوط دعوى التأديب المالي 844
الفقرة الثانية- الإعفاء من المسؤولية وإبراء الذمة على وجه الإحسان 858
الفرع الثاني- الدور الإيجابي للقاضي المالي في تطبيق مبدأ شخصية العقوبة 862
المطلب الأول- تشديد العقوبة: نحو الحد من تجريم الحياة العامة والإدارية 865
الفقرة الأولى- العوامل المشددة لعقوبة الغرامة في مجال التأديب المالي 865
الفقرة الثانية- المساءلة أمام القاضي المالي: نظام بديل للمساءلة الجنائية؟ 886
المطلب الثاني- أثر إكراهات التدبير على مسؤولية المدبرين العموميين أمام القاضي المالي 926
الفقرة الأولى- ظروف التخفيف في تطبيقات القضاء المالي 927
الفقرة الثانية- إشكالية تطبيق الأعذار المعفية في مادة التأديب المالي 949
خاتمة الفصل الثاني 960
خاتمة القسم الثاني 964
خاتمة عامة 969

الكتاب الثاني جامع الاجتهاد القضائي المالي المغربي..... 991

تقديم 993

القسم الأول - القواعد المستنبطة من القرارات الصادرة عن المجلس الأعلى ولاحقا محكمة النقض بشأن نقض قرارات المجلس الأعلى للحسابات في مجالي النظر في الحسابات والتأديب المتعلق بالميزانية والشؤون المالية في إطار القانون رقم 12.79 المتعلق بالمجلس الأعلى للحسابات والقانون رقم 62.99 المتعلق بمدونة المحاكم المالية 997

الفصل الأول: القواعد المستنبطة من القرارات الصادرة عن المجلس الأعلى (محكمة النقض حاليا) بشأن نقض قرارات المجلس الأعلى للحسابات في مجالي النظر في الحسابات والتأديب المتعلق بالميزانية والشؤون المالية في إطار القانون رقم 12.79 المتعلق بالمجلس الأعلى للحسابات..... 999

الفصل الثاني: القواعد المستنبطة من القرارات الصادرة عن محكمة النقض بشأن طلبات نقض قرارات المجلس الأعلى للحسابات في مجالي التدقيق والبت في الحسابات والتأديب المتعلق بالميزانية والشؤون المالية في إطار القانون رقم 62.99 المتعلق بمدونة المحاكم المالية..... 1011

القسم الثاني - القواعد المستنبطة من القرارات الابتدائية والاستئنافية الصادرة عن المجلس الأعلى للحسابات برسم اختصاصي التأديب المتعلق بالميزانية والشؤون المالية والتدقيق والبت في الحسابات في إطار القانون رقم 62.99 المتعلق بمدونة المحاكم المالية..... 1035

الفصل الأول: القواعد المستنبطة من القرارات الصادرة ابتدائيا واستئنافيا عن المجلس الأعلى للحسابات في إطار اختصاص التأديب المتعلق بالميزانية والشؤون المالية..... 1037

الفصل الثاني: القواعد المستنبطة من القرارات الصادرة استئنافيا عن المجلس الأعلى للحسابات في إطار اختصاص التدقيق والبت في الحسابات..... 1199

الملاحق الإطار المرجعي الدولي للأجهزة العليا للرقابة ذات المهام القضائية والأنظمة المقارنة لمسؤولية المدبرين العموميين..... 1245

الملحق الأول: مؤسسة النيابة العامة لدى الأجهزة العليا للرقابة ذات المهام القضائية..... 1247

الملحق الثاني: معايير دولية في مجال الرقابة العليا على المالية العمومية..... 1261

الملحق الثالث: الترافع بشأن المزايا/المنافع التي يمكن للأجهزة العليا للرقابة ذات المهام القضائية تقديمها للمجتمع..... 1345

الملحق الرابع: مقارنة بين أنظمة المسؤولية أمام الأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة على المستوى الدولي..... 1359

المراجع..... 1403

هذا الكتاب

هذا الكتاب ثمرة عمل متواصل لأزيد من ثلاث سنوات قام به المؤلف من أجل تحيين أطروحته لنيل شهادة الدكتوراه في الحقوق حول موضوع نظام مسؤولية المدبرين العموميين أمام القاضي المالي - دراسة قانونية وقضائية مقارنة- والتي ناقشها في فبراير 2017 بكلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية بالمحمدية.

وبالإضافة إلى تحليل المقررات القضائية الصادرة عن المحاكم المالية في الفترة الممتدة من 2017 إلى يومنا هذا، وكذا القرارات الصادرة عن محكمة النقض بشأن البت في طلبات نقض القرارات الصادرة عن المجلس الأعلى للحسابات في إطار اختصاصي البت في الحسابات والتأديب المتعلق بالميزانية والشؤون المالية، خلال نفس الفترة، يتناول هذا الكتاب، الاختلالات التي أظهرها تفعيل القاضي المالي لهذا النظام في المسؤولية ذات الصلة بنطاقه ومجاله، وكذا مساطر تفعيله وقواعد إسناد هذه المسؤولية، وذلك بعد أكثر من عشرين سنة من التطبيقات القضائية في إطار مدونة المحاكم المالية التي دخلت حيز التنفيذ منذ سنة 2003، وكذا الإصلاحات التي خضع لها القانون العام المالي، لاسيما مقتضيات القانون التنظيمي لقانون المالية لسنة 2015، وهي كلها عناصر ومستجدات تقتضي مراجعة نظام المسؤولية أمام القاضي المالي للزيادة من فعاليته وحتى تواكب وتنسجم قواعده وآلياته مع المبادئ والقواعد الجديدة التي يقوم عليها التدبير المرتكز على النتائج.

كما يتناول هذا الكتاب دراسة مقارنة لمختلف أنظمة المسؤولية أمام الأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة على المستوى الدولي، لاسيما تلك التي تمارس مهاما قضائية، وبشكل خاص النموذج الفرنسي الذي خضع في السنوات الأخيرة لتحولات عميقة تضفي على دراسته وتقييم تطبيقاته القضائية الأولى أهمية خاصة في استشراف مستقبل نظام مسؤولية المدبرين العموميين أمام القاضي المالي المغربي، والذي مازال يعتمد نظام الثنائية، من خلال التمييز بين اختصاصي التدقيق والبت في الحسابات والتأديب المتعلق بالميزانية والشؤون المالية، في أفق ملاءمته مع التحديات الجديدة التي يواجهها التدبير العمومي في الوقت الراهن، حتى يصبح نظاما أكثر فعالية ووسطيا بين نظام المسؤولية التدبيرية الصاعدة وبين محدودية الأنظمة التقليدية لمسؤولية المدبرين العموميين.