

تقرير الانطلاقة

للهيئة الوطنية للنزاهة
والوقاية من الرشوة ومحاربتها

05	الملخص التنفيذي
17	تصدير
21	القسم الأول: حصيلة المهام
23	الباب الأول: تشخيص ظاهرة الفساد
23	الفصل الأول: تشخيص الفساد من زاوية المؤشرات الدولية
24	الفصل الثاني: تشخيص الفساد من زاوية المقاربة القضائية
25	الفصل الثالث: تشخيص الفساد من زاوية المقاربة الترابية
25	الفصل الرابع: تشخيص الفساد من زاوية قطاعية
26	الفصل الخامس: تشخيص الفساد من زاوية البحث التحليلي الوطني
27	الفصل السادس: الأسباب والانعكاسات
28	الباب الثاني: تقييم سياسات مكافحة الفساد
28	الفصل الأول: المقومات الاستراتيجية لسياسة مكافحة الفساد
29	الفصل الثاني: السياسة الجنائية لمكافحة الفساد
41	الفصل الثالث: الحكامة العمومية
45	الفصل الرابع: الحكامة السياسية
48	الفصل الخامس: الحكامة الترابية
50	الفصل السادس: مناخ الأعمال وحكامة المقاولات
51	الفصل السابع: التبليغ عن الفساد
52	الفصل الثامن: المساءلة وإعطاء الحساب
54	الباب الثالث: تقديم التوصيات والمقترحات
54	الفصل الأول: ترسيخ البعد الاستراتيجي لسياسة مكافحة الفساد
55	الفصل الثاني: ملاءمة السياسة الجنائية
60	الفصل الثالث: النهوض بالحكامة العمومية
63	الفصل الرابع: النهوض بالحكامة السياسية
65	الفصل الخامس: تعزيز نزاهة الاقتصاد الانتخابي
66	الفصل السادس: النهوض بمناخ الأعمال وحكامة المقاولات
68	الفصل السابع: تطوير الحكامة الترابية
69	الفصل الثامن : النهوض بالتبليغ عن الفساد
69	الفصل التاسع: تعزيز آليات المساءلة والمراقبة

71	القسم الثاني: الأنشطة الوظيفية
73	الباب الأول: أنشطة التواصل والتحسيس
73	الفصل الأول: ندوات ولقاءات
73	الفصل الثاني: المجتمع المدني
74	الفصل الثالث: التواصل المؤسسي
74	الفصل الرابع: التربية على قيم المواطنة والنزاهة
76	الباب الثاني: الهيئة في وسائل الإعلام
76	الفصل الأول: التغطية الإعلامية للأنشطة والحضور المنتظم في البرامج
77	الفصل الثاني: التأثير الإيجابي للأحداث على الاهتمام الإعلامي بالهيئة
78	الفصل الثالث: مساهمة الهيئة في تطوير أداء الإعلام
79	الباب الثالث: الشراكات والتعاون
79	الفصل الأول: التعاون الوطني
80	الفصل الثاني: التعاون الدولي
83	الباب الرابع: معالجة الشكايات
84	الفصل الأول: الشكايات والتبليغات المتوصل بها عبر الطرق العادية
92	الفصل الثاني: الشكايات والتبليغات الواردة عبر البوابة الإلكترونية " أوقفوا الرشوة "
95	الباب الخامس: التدبير الإداري
95	الفصل الأول: تدبير الموارد البشرية
96	الفصل الثاني: تدبير النظم المعلوماتية 2009-2018
99	الباب السادس: التدبير المالي
99	الفصل الأول: تدبير الميزانية
101	القسم الثالث: الإكراهات وأفق المراجعة القانونية
103	الباب الأول: الإكراهات والصعوبات
103	الفصل الأول: إكراهات المحيط العام
105	الفصل الثاني: إكراهات المنظور الواسع لمكافحة الفساد
105	الفصل الثالث: إكراهات عملية ومسطرية
110	الباب الثاني: الهيئة الوطنية للنزاهة والوقاية من الرشوة ومحاربتها
110	الفصل الأول: الإحداث الدستوري للهيئة الوطنية للنزاهة
112	الفصل الثاني: تذكير بمجهودات الهيئة المركزية في مسار النص القانوني للهيئة الوطنية للنزاهة والوقاية من الرشوة ومحاربتها
113	الفصل الثالث: القانون رقم 113.12 المتعلق بالهيئة الوطنية للنزاهة والوقاية من الرشوة: مظاهر القصور ومتطلبات المراجعة

الملخص التنفيذي

أحدثت الهيئة المركزية للوقاية من الرشوة في سياق الاستجابة لمقتضيات اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، لتضطلع بمهام الوقاية من الفساد وفق منظور جماعي تعكسه الهيكلة المنفتحة للهيئة على القطاعات المعنية والهيئات المهنية والنقابية وفعاليات المجتمع المدني والوسط الجامعي، والتي انتظم ممثلوها في إطار جمع عام يتولى مهام التصور والاقتراح، ولجنة تنفيذية تضطلع بتتبع تفعيل القرارات والتوصيات.

ورغم أن الهيئة المركزية واجهتها إكراهات متعددة ساهمت في تحجيم قدرتها على التفعيل الأمثل والناجع لمجموعة من صلاحياتها، ودفعت في اتجاه إحداث الهيئة الوطنية للنزاهة والوقاية من الرشوة ومحاربتها التي حلت محلها، إلا أنها استطاعت أن تراكم حصيلة متنوعة على مستوى تفعيل مهامها في التشخيص والتقييم والاقتراح، وكذا في ممارسة أنشطتها الوظيفية.

1 - على مستوى التشخيص، اعتمدت الهيئة على مؤشرات الملامسة الدولية، لتعمل على تطويرها

بتوظيف المقاربة القضائية في إحصاء جرائم الفساد المرتكبة وأصناف المتابعين، واستقراء رصيد الشكايات المتوصل بها في هذا الشأن، واستثمار المقاربة الجهوية التي تسمح برصد تجليات الفساد على مستوى ممارسة الشأن الترابي، إضافة إلى اعتماد الدراسات القطاعية التي تتيح إجراء تحليل ميداني لتفاعلات الفساد داخل القطاعات المستهدفة، ثم أخيرا إطلاق بحث وطني حول الرشوة.

على هذا الأساس، انتهت الهيئة إلى التأكيد على أن المغرب، من خلال استقراء تقاطع مختلف مؤشرات الملامسة، وبالرغم من التحسن الطفيف الذي عرفه تنقيطه مؤخرا، ما زال يصنف ضمن البلدان التي تعرف استفحالا لهذه الآفة، ولم يصل بعد إلى المستوى الذي يسمح بانتشاله من خانة الدول التي ما زالت مجهوداتها في مكافحة الفساد غير كافية وغير فعالة.

وبالاعتماد على المقاربة القضائية، تؤكد للهيئة أن جرائم الارتشاء والاختلاس واستغلال النفوذ تصدر قائمة القضايا المعروضة على القضاء، كما اتضح لها أن المتابعين في جرائم الارتشاء يتصدرون قائمة الأشخاص المتابعين في مجموعة من الجرائم؛ لتصل إلى نتيجة مفادها أن مكانة جرائم الفساد بالنظر إلى عدد القضايا والأفعال والمتابعين، جد مرتفعة في مجموع الجرائم المرتكبة وتوجد في تطور مستمر بوتيرة جد مرتفعة خلال العشر سنوات الأخيرة.

ومن زاوية المقاربة الترابية، رصدت الهيئة تجليات الفساد المختلفة من خلال تصنيفها إلى ثلاثة مستويات تكتسي شكل مخالفات مخلة بالضوابط الأخلاقية وتهتم بشكل خاص مجالات تصريف النفقات وتدبير الموارد البشرية، ومخالفات مخلة بالقوانين والأنظمة وتشمل مجالات الصفقات والتعمير والأماك الجماعية والتدبير المفوض والجبايات والموارد البشرية والتعاون، ثم مخالفات مخلة بقواعد حسن التدبير وترتبط أساسا بمجالات البرمجة والتخطيط، وتدبير الموارد والأماك الجماعية، وتنفيذ النفقات، ومراقبة المرافق المسيرة في إطار التدبير المفوض.

وسمحت المقاربة القطاعية التي اعتمدها الهيئة من خلال دراستين ميدانيتين حول الفساد بقطاعي الصحة والنقل، بتصنيف أفعال الفساد في قطاع الصحة إلى الرشوة والمحسوبية والمنافع العينية؛ حيث تختلف أشكال الفساد والمبالغ المرصودة باختلاف الفئة العمرية للأشخاص ومستواهم

الاجتماعي والاقتصادي، كما يتفاوت الفاعلون بين المستخدمين والمواطنين والوسطاء. وتبين، بالنسبة لقطاع النقل، أن الفساد تختلف حدته وتجلياته باختلاف الميادين والمساطر والمتدخلين، حيث يبقى الميدان الأكثر تعرضا للرشوة هو المتعلق بالمراقبة الطرقية.

واعتمادا على البحث التحليلي الوطني، تمكنت الهيئة من تحديد موقع الفساد ضمن المشاكل الاقتصادية والاجتماعية للمواطنين؛ حيث جاء في المرتبة الخامسة مسبقا بالانشغالات المتعلقة بالبطالة والخدمات الصحية والتعليم والتكوين والسكن، وتمكنت أيضا من تحديد أنواع الفساد التي تعرّف عليها المواطنون؛ حيث تبين أن الرشوة تظل في المقدمة متبوعة بالتهرب الضريبي ثم الفساد الانتخابي ثم استغلال النفوذ فالاختلاس، كما أظهر هذا البحث أن قطاع الصحة يحتل المرتبة الأولى في الإدراك، متبوعا بالدوائر، والباشويات، والبرلمان، والشرطة، والأحزاب السياسية، والسلطات المحلية والبلديات ثم الوزارات.

وتأكد للهيئة أن أسباب الفساد تتمثل في عبء الحكامة الرديئة، والإفلات من العقاب، وعدم فعالية القوانين، وضعف الولوج إلى المعلومات، وبطء وتعقيد المساطر، إضافة إلى الرغبة في الاغتناء، كما رصدت تكاليفه على عرقلة مجهودات التنمية، وانتهاك الحقوق الأساسية، وتقويض مصداقية المؤسسات وسيادة دولة القانون.

2 - **وعلى مستوى التقييم**، انصرف عمل الهيئة نحو الاستقراء الشمولي للمجهودات المبذولة على مستوى المقومات الاستراتيجية، والسياسة الجنائية، ومكونات الحكامة، وآليات المساءلة، ونظم التبليغ عن الفساد.

- هكذا، تبين للهيئة، على مستوى **المقومات الاستراتيجية**، أن التجربة المغربية، رغم توفر أسس إرساء استراتيجية وطنية، ما زالت تعاني من بعض الأعطاب التي تهم بشكل خاص نظام حكامتها، خاصة على مستوى ضعف قدرات التنسيق والتتبع وضمان الانسجام، وكذا آليات برمجة مشاريعها التي لم تأخذ بعين الاعتبار العلاقة المطلوبة مع الأهداف المحددة سنويا، وفق منطوق يستشرف الإنجازات والآثار والتراكم المحقق، إضافة إلى الموارد المالية التي لم تتم تعبئتها بشكل واضح لضمان التفعيل الناجع للبرامج والمشاريع.

وأكدت الهيئة، في إطار تقييمها وتتبعها لاستراتيجية الحكومة في مجال الوقاية ومكافحة الفساد، على ضرورة إرساء آليات محددة لضمان تنفيذ هذه الاستراتيجية، مع التواصل بشكل مستمر وفعال حول محتواها ومراحل تقدمها ونتائجها، فضلا عن تخصيص الميزانية والموارد على المستويات الوطنية والإقليمية والقطاعية.

- واعتبارا للموقع المركزي للسياسة الجنائية في المنظومة الشمولية لمكافحة الفساد، بادرت الهيئة بتقييم مكونات هذه السياسة من جانبين؛ جانب موضوعي يهتم التجريم والأطراف والجزاء، وجانب مسطري يتعلق بالمتابعة والمقاضاة.

بخصوص الجانب الموضوعي، تبين للهيئة أن المنظومة القانونية تستوعب كل الجرائم المنصوص عليها بالاتفاقية الأممية باستثناء إساءة استغلال الوظائف، والإثراء غير المشروع، وبعض الصور المادية لجرائم الفساد. وبخصوص أطراف الفساد، وقفت الهيئة على غياب تجريم الموظفين العموميين الأجانب وموظفي المؤسسات الدولية العمومية، والأشخاص المعنوية. ورصدت، بالنسبة لمنظومة العقاب، التطابق غير المتكافئ لجنحة غسل الأموال مع جنحة الرشوة، والتميز غير المبرر بين بعض جرائم الفساد وجنحة التعسف في استعمال ممتلكات الشركات، والتفاوت غير المستساغ بين مدونة الانتخابات والقانونين التنظيميين والمدونة الجنائية بالنسبة لأفعال الإرشاء والارتشاء وتسخير الممتلكات، وعدم سريان مقتضيات الحماية على جرائم الفساد الانتخابي.

أما في ما يتعلق بالجانب المسطري، فقد لاحظت الهيئة أن الانتقال من قضاء عادي إلى أقسام القضاء المالي لم يصل إلى مستوى الارتقاء بهذا الإصلاح إلى نظام قضائي متخصص يتوفر على المواصفات المطلوبة للتجاوب الموضوعي مع تفاعلات الفساد المختلفة.

ووقفت الهيئة على مجموعة من الثغرات التي تحد من تحريك مسطرة المتابعة، كقصر مدد تقادم الدعوى العمومية والعقوبات المقررة لجرائم الفساد، وإعمال مساطر القضاء العادي في التحري والبحث والتحقيق للتصدي لأفعال الفساد، وتحجيم دور المجلس الأعلى للحسابات في تحريك المتابعات القضائية مباشرة لدى وكلاء الملك، والتوظيف السلبي لقواعد الاختصاص الاستثنائية.

وتبين لها، على مستوى مساطر المقاضاة، اقتصار الحكم بمصادرة الأموال والقيم المنقولة والأدوات والممتلكات فقط على جرائم الاختلاس والغدر والرشوة واستغلال النفوذ وغسل الأموال، وغياب مساطر قانونية تحدد كيفية اتخاذ وتنفيذ تدابير الكشف والتجميد والحجز أثناء مرحلة البحث والتحقيق في جرائم الفساد، وغياب آليات قانونية لمصادرة العائدات الإجرامية المختلطة بالممتلكات المشروعة للجاني، وعدم وجود هيئة متخصصة في إدارة الممتلكات المجمدة أو المحجوزة أو المصادرة من جرائم الفساد.

ورصدت الهيئة، بخصوص الحماية القانونية للشهود والمبلغين، عدم التنصيص على الحالات التي يمكن فيها للسلطة القضائية تعديل أو سحب تدابير الحماية، وعلى إمكانية الطعن في قرار تعديل تدابير الحماية أو سحبها، وعلى سريان الحماية القانونية على المبلغين عن جرائم الفساد الانتخابي، وعلى استفادة الضحية من المساعدة القضائية، وعلى حماية اقتصادية أو دعم مالي مناسب للأضرار المادية المحتملة.

ووقفت الهيئة، بخصوص التعاون مع سلطات إنفاذ القانون، على غياب آليات قانونية تشجع المشاركين في ارتكاب جرائم الفساد على التعاون بتقديم المعلومات المفيدة للتحقيق والإثبات، وغياب آليات قانونية خاصة لتفعيل التعاون بين السلطات الوطنية بخصوص التبليغ عن جرائم الفساد في القطاع العام والقطاع الخاص.

وأشارت الهيئة، في ما يتعلق بتنفيذ الأحكام والتعاون الدولي، إلى عدم تمكن الحكومة من إصدار مشروع قانون يلزم إدارات الدولة والجماعات المحلية والمؤسسات العمومية بالتقيد بتنفيذ الأحكام الصادرة ضدها، كما لاحظت غياب مقتضيات خاصة في التشريع المغربي تنظم التحقيقات الدولية المشتركة في مختلف الجرائم عموماً وجرائم الفساد على وجه الخصوص، باستثناء التسليم المراقب.

- وانطلاقاً من منظورها الشمولي للحكامة العمومية، انصرفت الهيئة نحو تقييم منظومة الحكامة على مستويين؛ حكامة التدبير الإداري والمالي، والحق في الولوج للمعلومات.

وفق هذا المنظور، رصدت الهيئة الأعطاب التي تشوب منظومة الموارد البشرية على مستوى التوظيف والتعيين والأجور والترقية والحركية، والجمع بين الوظائف والأنشطة الحرة، وحصر حالات تضارب المصالح وآليات محاصرة الاغتناء غير المشروع، وتعقيد وتضخم وكثرة المتدخلين في المساطر الإدارية، وغياب نظام معلومات حول الأموال العامة، ومحدودية شفافية القرارات الإدارية، وغياب الإطار القانوني العام لتنظيم الشكايات، والتفاوت الملحوظ في استعمال التكنولوجيات الحديثة بين الإدارة المركزية والترابية.

كما عملت على إبراز النواقص التي تشوب الحكامة المالية على مستوى الطابع التقني المفرط للقانون المالي، واختلالات منظومة الصفقات العمومية المرتبطة خاصة بالمراقبة والتظلم والتوظيف السلبي للسلطة التقديرية، والمآخذ ذات الصلة بالشفافية والتنافسية المسجلة على التدبير المفوض للمرافق العامة.

وفي تقييمها لقانون الحق في الحصول على المعلومات، أبرزت الهيئة المجالات التي لم يشملها مبدأ النشر الاستباقي، وترتيب القانون لبعض القيود بشكل مخالف للدستور، بالإضافة إلى النواقص التي تشوب المحيط العام، خاصة على مستوى سيادة مفهوم السر المهني في التدبير العمومي وفي بعض القوانين، وغياب أنظمة معلومات محينة عن الأموال والممتلكات العامة.

ومساهمة منها في النهوض بالحكامة السياسية، رصدت الهيئة مظاهر القصور التي تشوب القوانين التنظيمية للأحزاب السياسية ومجلسي البرلمان، كعدم التنصيب على المسؤولية المدنية للأحزاب فيما يتعلق بأفعال الفساد المرتكبة من طرف المنتسبين إليها، وعدم سريان المنع من الترشح لعضوية مجلسي البرلمان على مجموعة من الأشخاص المشكوك في ذمتهم، واقتصار الدور الرقابي للبرلمان على مباشرة التنزيل المالي للمخصصات السنوية لعقود البرامج دون إمكانية التشريع بشأنها أو المصادقة عليها.

كما سلطت الضوء على أشكال الانحرافات التي ظلت لصيقة بالممارسة الانتخابية والقانونية؛ حيث سجلت ارتفاع جرائم الحملة الانتخابية، بما يعزز ارتباط منسوب الإجرام الانتخابي بعامل الزمن المخصص للحملة وبالإمكانيات المالية المرصودة، ووقفت على مجموعة من النواقص التي ما زالت تعترى الآليات الجنائية المعتمدة لمحاربة الفساد الانتخابي بما يحد من فعاليتها ونجاحاتها.

- وتتبع الهيئة الحكامة الترابية، فتأكد لها ضعف شفافية التدبير المحلي، وهشاشة العلاقة بين الهيئات المنتخبة والمواطنين، ومحدودية استقلالية الجماعات المحلية، وتأخر إدراج الحكامة المجالية ضمن مقارنة إعداد التراب الوطني، بالإضافة إلى الانزلاقات التدييرية المرصودة من طرف الهيئات الرقابية. واعتبرت أن الأعطاب التي تلقي بظلالها على الحكامة الترابية تتمثل بشكل خاص في الواقع الحزبي وتداعياته الوخيمة على إفراز النخب المؤهلة لتدبير الشأن الترابي، وفي المخالفات والتجاوزات المسجلة على مختلف مستويات التدبير الترابي، وفي عدم انخراط الإدارات المركزية في مباشرة الإصلاحات المهيكلة الداعمة لسياسة اللامركزية، وعلى رأسها نظام اللاتمركز الإداري¹.

- وفي إطار تقييمها لمناخ الأعمال وحكامة المقاولات، رصدت الهيئة بعض العراقيل المتمثلة أساسا في وجود تضارب كبير للمصالح في الأسواق، وغياب النشر المنتظم للمعلومات ذات الصلة بالمجال، ومحدودية اعتماد نظام التصريح أو دفتر التحملات بدل التراخيص. وأجملت العوائق التي تحول دون مساهمة القطاع الخاص في التنمية في النسبة العالية من الشركات الصغرى والمتوسطة والعائلية، داخل النسيج الاقتصادي الوطني، وفي تنامي الاقتصاد غير المهيكل، واتساع دائرة اقتصاد الريع، فضلا عن عوائق الحكامة الداخلية للمقاولات، والتي تهم بشكل خاص الشفافية والمساءلة وجودة التدبير والإخلال بضوابط قانون الشغل.

- ولم يفت الهيئة أن تقوم بتقييم التبليغ عن الفساد؛ حيث تأكد لها أن انغلاق التدبير والمعالجة غير الملائمة لملفات المواطنين، وغياب معايير الجودة في التعامل الإداري، والجهل بطرق التظلم، وصعوبة الإثبات، والإحجام عن التبليغ على خلفية الخوف من الانتقام أو التهديد، وعدم ترتيب العقاب على الامتناع عن التبليغ، وسيادة مفاهيم السر المهني، كلها إكراهات تحول دون النهوض، بالنجاعة المطلوبة، بالتبليغ عن الفساد.

- وبخصوص تقييمها لآليات المساءلة وإعطاء الحساب، رصدت الهيئة العوائق التي تؤثر على نجاعة المفتشيات العامة بشكل خاص، في عدم تقييد سلطة الوزير المسؤول بالزامية تحريك المسطرة التأديبية أو المتابعة القضائية، وعدم ضمان تلقائية تصديدها لمختلف الاختلالات، وغياب التنصيص على نشر تقاريرها. كما وقفت، بالنسبة للمحاكم المالية، على عدم إخضاع أعضاء الحكومة ومجلسي البرلمان لاختصاصها القضائي في ميدان التأديب المالي، وتعثر تفعيلها للأحكام المتعلقة باسترجاع المبالغ المطابقة للخسائر المترتبة عن المخالفات المرتكبة، والمدة القصيرة لتقادم المخالفات المرتكبة في الميدان المالي، وضعف الإحالة عليها من طرف السلطات المختصة للقضايا ذات الصلة بالتأديب المالي، وغياب التنصيص على تدخلها التلقائي اعتمادا على تقارير الهيئات الرقابية أو على المراسيم التأديبية الصادرة في هذا الشأن.

¹ - لا تأخذ بعين الإعتبار المرسوم الأخير رقم 2-17-618 بمثابة ميثاق وطني للاتمركز الإداري.

3 - وعلى مستوى التوصيات والاقتراحات، تقدمت الهيئة، اعتماداً على استنتاجات التشخيص والتقييم، بمجموعة من الإجراءات القانونية والمؤسسية والتدبيرية لإصلاح مختلف الاختلالات والأعطاب المرصودة، والتي تنتظم ضمن المحاور الكبرى الآتية:

- إدراج مكافحة الفساد ضمن منظور استراتيجي للوقاية والمكافحة، منبثق عن مقاربة جماعية تشاركية، ومؤطر بأهداف واضحة ومحددة وعمليات مسطرة وتتبع محكم وتقييم دوري، مع اعتماد المواصفات الأساسية للتخطيط، كالبرمجة الزمنية، والتجربة النموذجية، والتواصل المستمر حول المشاريع، وإعداد برامج عمل جهوية منبثقة عن التوجهات العامة للاستراتيجية.

- ملاءمة السياسة الجنائية مع متطلبات مكافحة الفساد، من خلال توسيع دائرة التجريم والأطراف، ومراجعة نظام العقوبات بما يعزز الأثر الردعي لها، وتعزيز نزاهة وشفافية الجهاز القضائي، وضمان فعاليته خاصة باعتماد قضاء متخصص يستجيب للمتغيرات المتعلقة بتنوع جرائم الفساد المالي، والعمل على سد الثغرات التي تؤدي إلى الإفلات من المتابعة والعقاب، وتقوية مساطر المقاضاة، خاصة على مستوى المصادرة والحجز والحماية القانونية والتعاون مع سلطات إنفاذ القانون، وتعزيز فعالية مسطرة تنفيذ الأحكام وإعادة إدماج المدانين في محيطهم الاجتماعي.

- النهوض بالحكامة العمومية، من خلال تثبيت حكامه التدبير الإداري والمالي، خاصة على مستوى إقرار منظومة جديدة للموارد البشرية، والنهوض بجودة الخدمات الإدارية، وتحجيم حالات تضارب المصالح ومظاهر الإثراء غير المشروع، وتحسين مقروئية مشروع القانون المالي، وترسيخ قواعد الشفافية والمنافسة في تدبير الصفقات العمومية والتدبير المفوض، أو من خلال إغناء قانون الحق في الحصول على المعلومات بالآليات الكفيلة بتعزيز درره في توطيد أسس الشفافية والحد من مخاطر الفساد.

- الارتقاء بالحكامة السياسية، من خلال إعادة تأهيل المنظومة القانونية والمؤسسية المرتبطة بتخليق الحياة السياسية من منظور تصريف مكونات التخليق والنزاهة والمساءلة في المنظومة والممارسة الحزبية والانتخابية والبرلمانية، لتحسين العمل السياسي والتمثيلي من جميع الممارسات والانحرافات.

- تعزيز نزاهة الاقتصاد الانتخابي، بالعمل على ضمان شفافية التمويل العمومي للانتخابات، واعتماد معايير موضوعية في تحديد السقف المالي للإنفاق الانتخابي، ونشر التقارير المتعلقة بمعالجة جرد نفقات الحملات الانتخابية، وتعزيز آليات محاربة التمويلات المشبوهة أو المنفقة خارج المبلغ المحدد للإنفاق.

- النهوض بمناخ الأعمال وحكامة المقاولات، بالعمل على تعزيز شفافية المنافسة، ونزاهة الإدارات المتعاملة مع القطاع الخاص، وعدالة الدعم الموجه والتدخل لأجل المصلحة، إضافة إلى إرساء آليات عملية للوقاية ومكافحة الفساد داخل المقاولات.

- تطوير الحكامة الترابية، خاصة من خلال الارتقاء بمتطلبات التخليق الترابي إلى مستوى العمل المبرمج والمتجدد والمستهدف للمجالات التي تشكل معاقل محتملة لتفاعل الفساد، والعمل على ترسيخ قواعد الشفافية والمنافسة في تدبير الصفقات الترابية و تعزيز قواعد النهوض بالتدبير المفوض، إضافة إلى استهداف مجالات التدبير الترابي المعرضة للفساد بمواصفات تديرية ومكتبية وتكنولوجية خاصة تسمح بوضعها تحت المراقبة لتحسين ممارستها ورصد التجاوزات المحتملة.

- النهوض بالتبليغ عن الفساد، خاصة من خلال ترتيب المسؤولية الجنائية عن عدم القيام بواجب التبليغ المنصوص عليه في قانون المسطرة الجنائية، والنهوض بالإعلام والتواصل للتعريف بطرق التظلم والآليات التي تضمن التبليغ عن الفساد، وبذل مجهودات أكبر لتسوية وإحالة القضايا على الإدارات المعنية والسلطات القضائية، إضافة إلى خلق آليات للتنسيق بين مختلف المؤسسات المعنية بتلقي الشكايات حول أفعال الفساد.

- تعزيز آليات المساءلة والمراقبة، خاصة من خلال تدعيم فعالية المفتشيات العامة للوزارات والمفتشية العامة للمالية والمفتشية العامة للإدارة الترابية، في اتجاه إعطاء مفعول تصحيحي وعقابي لمهامها، ومن خلال إذكاء دينامية المحاكم المالية للنهوض بفعاليتها بأدوارها في المراقبة والتدقيق لاستخدام الأموال العمومية والتأديب المالي، وكذا التنسيق مع هيئات الحكامة، خاصة الهيئة الوطنية للنزاهة ومكافحة الرشوة، مع ما يقتضيه ذلك من إمكانية الإحالة المباشرة من طرف هذه الأخيرة على المجلس للقضايا المتضمنة للمخالفات ذات الصلة بالتأديب المالي.

4 - وبالنسبة لتدبير الأنشطة الوظيفية، تم تسليط الضوء على المجهودات المبذولة من طرف الهيئة المركزية في مجالات:

- التواصل والتحسيس، من خلال القيام بمجموعة من الأنشطة التواصلية، في إطار ندوات ولقاءات، أو بالحضور المكثف مع المجتمع المدني في أنشطته الإشعاعية الترافعية والفكرية، أو على مستوى التواصل المؤسسي مع الهيئات ذات الأهداف المشتركة، أو في إطار التربية على قيم المواطنة والنزاهة في مناسبات متعددة، كما هو الشأن بالنسبة للمعرض الدولي للكتاب أو عرض الدمى المتحركة أو القصة المصورة أو المباراة الوطنية للرسم الكاريكاتوري.

- العلاقات مع الإعلام، من خلال تثبيت مبدأ إشراكها في الجموع العامة للهيئة، وكذا حضور الهيئة المكثف والمتواصل في الإعلام الوطني، والتوظيف الإيجابي للأحداث في الاهتمام الإعلامي بالهيئة، والمساهمة في بلورة تصورها بخصوص دور وسائل الإعلام في مكافحة الفساد في إطار الحوار الوطني حول الإعلام والمجتمع.

- الشراكات والتعاون، من خلال إبرام اتفاقيات الشراكة والتعاون مع قطاعات وزارية وبعض أجهزة الرقابة، ومن خلال انخراطها في أورش تحسين مناخ الأعمال وحكامة المقاولات في إطار مهمتها داخل اللجنة الوطنية لمناخ الأعمال. وعلى المستوى الدولي، من خلال انفتاحها وتوطيد علاقاتها مع منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية، ومجلس أوروبا، والشبكة العربية لتعزيز

النزاهة ومكافحة الفساد، ومبادرة الشراكة من أجل حكومة منفتحة، ومركز جنيف للرقابة الديمقراطية على القوات المسلحة.

- **معالجة الشكايات؛** حيث توصلت الهيئة عبر الطرق العادية للتبليغ بما مجموعه 2049 شكاية وتبليغ، كما تلقت عبر البوابة الإلكترونية "أوقفوا الرشوة"، المخصصة للمقاومات الصغرى والمتوسطة ما مجموعه 2520 شكاية وتبليغ.

وقد أظهر توزيع الشكايات والتبليغات، تسجيل نسبة مهمة من الشكايات التي تقدم بها ضحايا أفعال الرشوة بهوية معلومة فاقت 50%، وذلك بالمقارنة مع حجم التبليغات مجهولة المصدر الذي تراوح ما بين 25% و35%، كما أظهر ارتفاعا مطردا بشأن عدد التبليغات عن أفعال إجرامية موضوع اختصاص الهيئة وتراجعا فيما يخص الشكايات والتبليغات موضوع أفعال لا تدخل ضمن اختصاصها.

وأبرزت الإحصائيات أيضا القطاعات المعنية بالشكايات، والتي همت مختلف القطاعات مع استمرار قطاعي العدل والداخلية في احتلال صدارة ترتيب هذه القطاعات إضافة إلى قطاعات التربية الوطنية والتعليم العالي، والاقتصاد والمالية والصحة. وبالنسبة للتوزيع الجغرافي لهذه الشكايات، تبين استحواذ جهات الدار البيضاء- سطات، الرباط- سلا- القنيطرة، سوس- ماسة وفاس- مكناس على النصيب الأكبر من الشكايات والتبليغات.

- **التدبير الإداري،** رغم محدودية الموارد البشرية و المالية، عملت الهيئة على استقدام الكفاءات المؤهلة للاضطلاع بالمهام المرتبطة بمختلف مجالات تدخل الهيئة، والسهر على تدبير مسارها المهني، والقيام بأنشطة تكوينية لفائدتها. كما حرصت الهيئة على تطوير نظمها المعلوماتية، خاصة عبر التدبير الإلكتروني للأرشيف، وإرساء قاعدة المعطيات المتعلقة بظاهرة الرشوة، واعتماد نظام معلوماتي لمراقبة الولوج إلى مقر الهيئة، فضلا عن بوابتي الأنترانيت والأنترنيت، والتوجه نحو إرساء البوابة الوطنية للنزاهة.

- **التدبير المالي؛** حيث عملت الهيئة على تلبية احتياجاتها المالية المتعلقة بتفعيل المهام المنوطة بها اعتمادا على ميزانيات سنوية مسجلة في فصل رئيس الحكومة، لم يتجاوز سقفها 15 مليون درهم، يتوزع إنفاقها بالأساس بين تفعيل المهام، وتدبير حظيرة السيارات، وصرف بعض الاعتمادات في إطار شساعة النفقات.

وإذا كانت هذه الإنجازات قد تحققت في ظل دينامية المقاربة الجماعية للهيئة، فإن الإكراهات التي واجهت الهيئة حالت دون اضطلاعها بالفعالية والنجاعة بمجموعة من المهام الأخرى؛ الأمر الذي رَسَّخ الاقتناع بضرورة فتح أفق المراجعة العميقة لإطارها القانوني.

5 - فعلى مستوى الإكراهات، تبين وجود إكراهات ترتبط بالمحيط العام الذي ما زال يعاني من محدودية التنسيق والانغلاق والتمسك بالسر المهني والنفور من الشفافية والمساءلة، وصعوبة التأقلم مع متطلبات التغيير، وعبء التراكمات التاريخية.

تضاف إليها العقبات المتعلقة بشساعة المنظور المعتمد للمكافحة مقارنة مع محدودية الإمكانيات المرصودة للهيئة، فضلا عن الإكراهات العملية المتعلقة أساسا بتفعيل بعض مهامها في التشخيص والتقييم والاستشارة والاقتراح والتنسيق والإشراف والتعاون والشكايات والتواصل والشراكات، وكذا الإكراهات المسطرية المتعلقة بالآليات الاستثنائية والمعقدة المعتمدة في مجال التدبير الإداري والمالي بشكل خاص.

6 - وعلى مستوى إرساء الإطار القانوني الجديد للهيئة الوطنية للنزاهة والوقاية من الرشوة ومحاربتها، ظلت الهيئة المركزية تطالب، منذ تقرير 2009، بمراجعة إطارها القانوني، وتقدمت بمبادرة إعداد مسودة مشروع قانون حول الهيئة الوطنية للنزاهة والوقاية من الرشوة ومحاربتها، ونظمت في شأنها مجموعة من الأيام الدراسية قبل أن تحيلها، من موقعها كقوة اقتراحية، على السلطات المعنية التي فتحت معها في البداية جلسات لمناقشة المسودة، وتم نشر صيغة متقدمة للمشروع على الموقع الرسمي للأمانة العامة للحكومة، قبل أن تقرر السلطات التخلي عن هذا المسار وإعداد صيغة جديدة للمشروع الذي تم عرضه على القنوات الدستورية للمصادقة ثم نشره بالجريدة الرسمية، والذي حاول تصريف مقتضيات الدستور المتعلقة بهذه الهيئة.

تصدير

يشكل هذا التقرير توثيقاً مُركزاً يستحضر، وفق منهجية ملخصة ووصفية، حصيلة مهام الهيئة المركزية للوقاية من الرشوة، والمنجزات التي حققتها على مستوى تفعيل الصلاحيات المخولة لها بمقتضى مرسوم إحداثها الصادر في 13 مارس 2007.

وللتذكير، فقد أحدثت الهيئة المركزية في سياق الاستجابة لمقتضيات المادة السادسة من الاتفاقية الأممية لمكافحة الفساد، وتم تنصيبها في دجنبر 2008، لتشكّل إطاراً مؤسسياً محدثاً لدى رئيس الحكومة، يستهدف الوقاية من الفساد وفق منظور جماعي تعكسه الهيكلة المنفتحة للهيئة على القطاعات المعنية والهيئات المهنية والنقابية وفعاليات المجتمع المدني والوسط الجامعي، والتي انتظم ممثلوها في إطار جمع عام يتولى مهام التصور والاقتراح، ولجنة تنفيذية تضطلع بتتبع تفعيل القرارات والتوصيات.

وإذا كانت هذه الوثيقة تسمح بتسليط الضوء على مجمل حصيلة هذه الهيئة، كما هي مستنبطة من تقاريرها وإصداراتها واستشاراتها ومدخلاتها، فإن الذي يتعين التنبيه إليه أن الهيئة استطاعت، من خلال هذه الحصيلة، أن تحقق مجموعة من المكتسبات على مستوى:

■ تجسيد خطابها المتميز الذي يتأسس على ثلاثة ثوابت أساسية؛ التشخيص والتقييم والاقتراح، الأمر الذي ساهم في الرفع من منسوب وجاهة توصياتها، باعتبارها نابعة من استقراء حجم ظاهرة الفساد وتجلياتها وأسبابها وتداعياتها، ومن تقييم الجهود المبذولة لمكافحةها؛

■ اضطلاعها، وفق السقف المُحدّد قانوناً، بالمهام المخولة لها، بما رسخ الاقتناع لدى السلطات العمومية بأن المطلوب حالياً هو الانتقال إلى هيئة بمواصفات وصلاحيات قادرة على إحداث التأثير المطلوب في هذا الورش الحيوي، خاصة مع بروز مجموعة من مظاهر القصور على المستوى النص المنظم وعلى مستوى الممارسة؛

■ تقدّمها ببرنامج متكامل لمكافحة الفساد يتمحور حول عدة توجهات استراتيجية موزعة إلى مجموعة من التوصيات والاقتراحات التي تتضمن حزمة من التدابير ذات الطابع القانوني والمؤسسي والإجرائي.

ومن الإنصاف أن نقول إن هذه المكتسبات تمثل شهادة ناطقة بأهمية الممارسة الجماعية التطوعية في مجال الوقاية من الفساد، كاختيار مَيَّزَ تجربة الهيئة المركزية للوقاية من الرشوة التي اشتغلت بامتداد مجتمعي سمح بالارتقاء بقضية مكافحة الفساد إلى مستوى الانشغال الوطني، من خلال تثبيت مبدأ الوقاية منه، ليس فقط بالاعتماد على الخبرات التكنوقراطية، ولكن أيضاً انطلاقاً من التمثيلية المجتمعية والخبرات النابعة من المجتمع والمتفاعلة معه.

لقد شكلت الجموع العامة للهيئة، واجتماعات اللجنة التنفيذية، في ظل هذا الاختيار، إطاراً موضوعياً للنقاش والتكامل والتوافق حول مختلف القضايا ذات الصلة بهذا الورش الحيوي، الأمر الذي بَوَّأ خطاب

الهيئة مكانة متميزة في المجهود الوطني لمكافحة الفساد، ورَفَعَ بالتالي من منسوب وجاهة توصياتها باعتبارها نتاج إجماع بين كل المكونات المجتمعية المُمَثَّلة بالهيئة.

إنه من الضروري، في سياق استحضار هذه المكتسبات، أن نؤكد على أنه كان بالإمكان الارتقاء أكثر بمستوى إنجاز الهيئة، لولا الأعطاب القانونية والعملية المرتبطة بغموض توصيفها القانوني، ومحدودية مجال تدخلها، وضبابية مهام التنسيق والإشراف المخولة لها، وهشاشة موقعها في مسار تنفيذ مقترحاتها وتوصياتها وحصولها على المعلومات، وغياب بُعد مكافحة الذي يعود بالأساس إلى عدم توفرها على صلاحية القيام بالتحريات والتحقيقات المطلوبة.

إن الوعي بتداعيات مختلف هذه الأعطاب على فعالية اضطلاع الهيئة المركزية بمجموعة من مهامها هو الذي رسخ الاقتناع بضرورة المراجعة الجذرية لإطارها القانوني، بما يضمن لها مقومات الوقاية والمكافحة والقدرة على استنهاض سائر المعنيين للتفاعل إيجابياً مع توصياتها واستشاراتها وتحرياتها؛ الأمر الذي أفضى إلى الرقي بالهيئة إلى هيئة دستورية مستقلة و توسيع مفهوم الفساد المشمول بتدخلها، والإنخراط في المجهود المبذول لتعديل القانون رقم 113.12 المتعلق بالهيئة الوطنية للنزاهة والوقاية من الرشوة ومحاربتها، من أجل توسيع و تدقيق صلاحياتها، تفعيلاً لمقتضيات الدستور والتوجهات الملكية السامية، و خاصة تلك المصاحبة لتعيين رئيس الهيئة الوطنية.

لوقوف على تفاصيل مختلف المعطيات المذكورة، يُسَطر هذا التقرير المعطيات ذات الصلة بإنجازات الهيئة المركزية مقدمة وفق التوزيع الآتي:

القسم الأول المتعلق بحصيلة المهام، ويتضمن الأبواب المخصصة على التوالي لمهام التشخيص، والتقييم، والتوصيات؛

القسم الثاني المتعلق بحصيلة الأنشطة، ويشتمل على الأبواب المخصصة لأنشطة التواصل والتحسيس، والإعلام، والتعاون والشراكات، وتلقّي ومعالجة الشكايات، والنهوض بالتدبير الإداري، والتدبير المالي للهيئة؛

القسم الثالث المتعلق بالإكراهات وأفق المراجعة القانونية، ويتضمن الباب المخصص للإكراهات القانونية والعملية، والهيئة الوطنية للنزاهة والوقاية من الرشوة ومحاربتها.

القسم الأول

حصيلة المهام

تميزت الهيئة المركزية للوقاية من الرشوة بتنوع المهام المخولة لها بمقتضى مرسوم إحداثها، والتي تمحورت بشكل خاص حول جمع المعلومات وتدبير قاعدة المعطيات المتعلقة بظاهرة الرشوة، وتقييم التدابير المتخذة في هذا المجال، وتوجيه التوصيات والاقتراحات وإبداء الآراء، والنهوض بالتواصل والتوعية والتعاون، والعمل على تلقي وإحالة القضايا التي يمكن أن تشكل جرائم فساد يعاقب عليها القانون.

تفعيلا لهذه المهام، استطاعت الهيئة المركزية، في حدود سقف الصلاحيات الممنوحة لها، أن تُراكم حصيلة متنوعة تتمحور حول تشخيص الظاهرة، وتقييم الجهود المبذولة لمكافحةها والوقاية منها، وتقديم التوصيات والاقتراحات بشأنها.

الباب الأول: تشخيص ظاهرة الفساد

اعتبرت الهيئة المركزية الإحاطة الشمولية بظاهرة الفساد مدخلا مهما لتأسيس معرفة موضوعية بهذه الظاهرة، مُكِّن من رصد مظهراتها وبؤر انتشارها، واستظهار أسبابها وآثارها، وصولا نحو استهدافها بالآليات المناسبة لمكافحةها والوقاية منها.

على هذا الأساس، انطلقت الهيئة في تشخيصها للظاهرة من مؤشرات الملامسة الدولية، لتعمل على تطويرها بتوظيف المقاربة القضائية في إحصاء جرائم الفساد المرتكبة وأصناف المتابعين، واستقراء رصيد الشكايات المتوصل بها في هذا الشأن، واستثمار المقاربة الجهوية التي تسمح برصد تجليات الفساد على مستوى ممارسة الشأن الترابي، إضافة إلى اعتماد الدراسات القطاعية التي تتيح إجراء تحليل ميداني لتفاعلات الفساد داخل القطاعات المستهدفة، ثم أخيرا إطلاق بحث وطني حول الرشوة.

الفصل الأول: تشخيص الفساد من زاوية المؤشرات الدولية

اعتمدت الهيئة لتشخيص ظاهرة الفساد على مجموعة من المؤشرات المباشرة التي تسمح بلامسة تفشي هذه الظاهرة، كما عززتها بمؤشرات غير مباشرة تُبرز انعكاسات الفساد بشكل خاص على الحكامة والتنافسية والتنمية البشرية.

ولم تفتأ الهيئة تؤكد في هذا الإطار على أن صعوبة الإحاطة الشمولية والإحصاء الكمي والنوعي الدقيق لمظاهر الفساد جعل البحث عن آليات منهجية لقياس مستوياته مطلبا حيويا لدى مجموعة من المنظمات والهيئات المعنية؛ حيث برزت في الساحة الدولية مؤشرات الإدراك التي أضحت تحظى باعتراف دولي كأدوات منهجية ملامسة ظاهرة الفساد، والتي اشتهر منها بشكل خاص مؤشر ملامسة الرشوة، والبارومتر العالمي للرشوة، ومؤشر الدول المصدرة، والتي تصدر برعاية منظمة الشفافية الدولية.

وتُبين هذه المؤشرات نسب الانطباع والتصور عن انتشار الفساد في الدول المشمولة بالقياس، وذلك باللجوء إلى من يُعتبرون ضحايا للارتشاء والابتزاز وعلى رأسهم رجال الأعمال والمواطنون المستفيدون من خدمات الإدارة، قصد استطلاع آرائهم وإدراكهم لمستويات الفساد؛ علما بأن منظمة الشفافية العالمية تُقر بشكل دائم بأن هذه المؤشرات ما هي إلا آليات لمقاربة قياس الظاهرة ولا تعكس بالضرورة حقيقة فعلية ودقيقة.

وقد انتهت الهيئة من خلال استقراء هذه المؤشرات إلى التأكيد على أن المغرب، وبالرغم من التحسن الطفيف الذي عرفه تنقيطه في مؤشر ملامسة الفساد، ما زال يوجد في خانة البلدان التي تعرف استفحالا لهذه الآفة، مُعتبرة، اعتمادا على مؤشر البارومتر العالمي، أن القطاعات الأكثر عرضة للفساد حسب إدراكات المستجوبين تهم النظام القضائي والقطاعات العمومية والبرلمان والأحزاب السياسية والقطاع الخاص والإعلام.

ولم يفت الهيئة أن تتوقف، في إطار استعراضها لنتائج مؤشرات الملامسة، عند بعض المعطيات ذات الدلالة العميقة في التعامل مع ظاهرة الفساد من طرف مختلف الشرائح الاجتماعية؛ حيث تم الوقوف على مستويات انصهارها، كوسيلة تلجأ إليها شريحة واسعة من الأسر والمقاولات، وتعتبرها أسلوبا لا مفر منه لحل المشاكل التي تعترضها، كما تم رصد النسبة الضعيفة للتنديد بها أو التبليغ عنها من طرف الأسر، وكذا النسبة الضعيفة للمقاولات التي اتخذت إجراءات للتقليص من ممارستها بين مستخدميها، لتنتهي إلى رصد نوع من التذمر لدى فئات واسعة من المواطنين إزاء فعالية مجهودات الحكومة لمكافحة آفة الفساد، تصل إلى حد التشكيك في الإرادة الفعلية لمواجهتها، بحزم وجرأة.

وبهدف تعزيز نتائج مؤشرات إدراك الفساد، انصرفت الهيئة نحو استثمار نتائج بعض المؤشرات غير المباشرة التي تُعنى، من زوايا مختلفة، بالنزاهة والحكامة والتنمية البشرية والتنافسية العالمية؛ حيث تبين لها وجود تحسن طفيف في ترتيب المغرب في مؤشر النزاهة ومؤشرات البنك الدولي حول الحكامة وممارسة الأعمال، وكذا في مؤشرات التنمية البشرية والتنافسية، لتخلص من خلال تحليل تقاطع النتائج المحصل عليها، سواء في المؤشرات المباشرة أو غير المباشرة، إلى أن تنقيط المغرب عرف على العموم تطورا ضعيفا، لم يصل إلى المستوى الذي يسمح بانتشاله من خانة الدول التي ما زالت مجهوداتها في مكافحة الفساد غير كافية وغير فعالة.

الفصل الثاني: تشخيص الفساد من زاوية المقاربة القضائية

اقتناعا منها بأهمية الإحصائيات الجنائية في تسليط الضوء على التظاهرات الجرمية لممارسات الفساد، توجهت الهيئة نحو استثمار هذه المعطيات من منظور استكمال مؤشرات الانطباع واللامسة بالمعطيات الموضوعية لجرائم الفساد المعروضة على القضاء.

ولم يفت الهيئة التنبيه إلى بعض إكراهات المقاربة القضائية، والمتمثلة في محدودية المتابعات الجنائية نظرا لصعوبة إثبات هذه النوعية من الجرائم، وفي غياب التنسيق بين سلطات إنفاذ القانون وهيئات المراقبة والتفتيش والمساءلة.

وبالاعتماد على الإحصائيات المتاحة، تؤكد للهيئة أن جرائم الارتشاء والاختلاس واستغلال النفوذ تصدر قائمة القضايا المعروضة على القضاء؛ حيث تبين لها أن نسبة تطور القضايا المرتبطة بأفعال الفساد عرفت زيادة ملموسة مقارنة مع معدل التطور السنوي لجرائم أمن الدولة والنظام العام من جهة، وجرائم الإرهاب والأمن العام من جهة أخرى. كما اتضح لها أن المتابعين في جرائم الارتشاء يتصدرون قائمة الأشخاص المتابعين في مجموعة من الجرائم؛ لتصل إلى نتيجة مفادها أن مكانة جرائم الفساد بالنظر إلى

عدد القضايا والأفعال والمتابعين، جد مرتفعة في مجموع الجرائم المرتكبة وتوجد في تطور مستمر بوتيرة جد مرتفعة خلال العشر سنوات الأخيرة.

الفصل الثالث: تشخيص الفساد من زاوية المقاربة الترابية

من منظور تعزيز مؤشرات الملامسة بالمعطيات الواقعية لتفاعلات الفساد على المستوى الترابي، تبين للهيئة أن الإصلاحات التي عرفها مسار الديمقراطية المحلية بالمغرب لم تكن كافية لاحتواء مشكل الأخلاقيات الذي ظل يُلقى بتداعياته على الممارسة الجماعية، حيث تؤكد للهيئة اتساع حجم الفساد الذي طال تدبير الشأن المحلي وتفاعل معظياته مع خصوصيات هذا التدبير.

هكذا، واعتمادا على نتائج الأعمال الميدانية المنجزة من طرف المجالس الجهوية للحسابات والمفتشية العامة للإدارة الترابية وهيئات المجتمع المدني المختصة، رصدت الهيئة تجليات الفساد المختلفة من خلال تصنيفها إلى ثلاثة مستويات تكتسي شكل مخالفات مخلة بالضوابط الأخلاقية، وبالقوانين والأنظمة، وبقواعد حسن التدبير.

وفق هذا التوزيع، لاحظت الهيئة اقتصار الانحرافات السلوكية المخلة بالضوابط الأخلاقية على مجالات تصريف النفقات وتدبير الموارد البشرية، في حين امتدت المخالفات المخلة بالمقتضيات القانونية والتنظيمية لتشمل مجالات الصفقات والتعمير والأموال الجماعية والتدبير المفوض والجبايات والموارد البشرية والتعاون، أما في ما يخص المخالفات المخلة بقواعد التدبير الجيد، فقد تؤكد للهيئة ارتباطها أساسا بمجالات البرمجة والتخطيط، وتدبير الموارد والأموال الجماعية، وتنفيذ النفقات، ومراقبة المرافق المسيرة في إطار التدبير المفوض.

ومن زاوية تشخيصية أيضا، وقفت الهيئة على مجموعة من الأسباب الرئيسية لتفاعل هذه الاختلالات، أهمها ارتباط الممارسة الجماعية بإختلالات الحكامة الحزبية وإفرازات الواقع الانتخابي، والرغبة في الاغتناء وتحقيق مصالح مادية أو معنوية، والعجز في المؤهلات المطلوبة للنهوض بتدبير الشأن المحلي، والتساهل الملحوظ في تفعيل آليات الزجر المتاحة لمعاقبة المخالفات المرصودة بما يحقق الأثر الردعي للعقوبة.

وبخصوص الانعكاسات الوخيمة لهذه الاختلالات، تأكد أن حجم التكاليف الناتجة عنها يأخذ عدة أبعاد ذات طبيعة مالية، وذات انعكاس على هشاشة البنية التحتية وتشويه العمران وتدمير المجال البيئي، وذات امتداد على ثقة المواطنين في المرفق الجماعي.

الفصل الرابع: تشخيص الفساد من زاوية قطاعية

اعتبرت الهيئة أن المقاربة القطاعية تسمح بتشخيص مظاهر الفساد انطلاقا من خصوصيات كل قطاع وبإعداد خارطة مخاطر تتأسس عليها إجراءات وآليات عملية لبرمجة وتفعيل السياسات القطاعية للوقاية من الفساد ومكافحته.

من هذا المنطلق، حرصت الهيئة على تطوير مقاربات وآليات تشخيص ظاهرة الفساد من خلال دراستين ميدانيتين حول الفساد بقطاعي الصحة والنقل بشراكة مع الوزارتين المعنيتين.

وقد سمحت هذه الدراسات، من زاوية تشخيصية، بكشف وتحليل تجليات الفساد وانعكاساته وقياس مدى تواتره وتحديد أسبابه وردود الأفعال لدى الجمهور من ناحيته، كما أتاحت إمكانية تقييم المنظومات القانونية والمؤسسية والإجرائية الجاري بها العمل في مجال الوقاية من الفساد ومحاربتة، واقتراح استراتيجية هادفة من أجل الحد والقضاء على المخاطر المحددة.

وفق هذا التوجه، خلصت الدراسة القطاعية الخاصة بوزارة الصحة إلى تصنيف أفعال الفساد في القطاع إلى الرشوة والمحسوبية والمنافع العينية، حيث تختلف أشكال الفساد والمبالغ المرصودة باختلاف الفئة العمرية للأشخاص ومستواهم الاجتماعي والاقتصادي، كما يتفاوت الفاعلون بين المستخدمين والمواطنين والوسطاء.

وقد أفضت هذه الدراسة إلى اقتراح استراتيجية تتكون من 07 توجهات أساسية، تمت ترجمتها إلى خطة عمل ذات أهداف محددة ومبرمجة تشمل 55 مشروعاً مع تحديد آليات مدققة للتتبع من أجل قياس مدى تطبيقها.

وبالنسبة للدراسة حول قطاع النقل، تبين أن الفساد بالقطاع الطرقي تختلف حدته وتجلياته باختلاف الميادين والمساطر والمتدخلين، حيث يبقى الميدان الأكثر تعرضاً للرشوة هو المتعلق بالمراقبة الطرقيّة. وقد خلصت هذه الدراسة إلى تحديد 60 خطراً تصنف حسب أهميتها إلى 43 خطراً ضعيفاً و10 أخطار متوسطة و07 أخطار كبرى، لتفضي إلى اقتراح استراتيجية تتكون من 07 توجهات أساسية تمت ترجمتها إلى خطة عمل تشمل 46 مشروعاً.

الفصل الخامس: تشخيص الفساد من زاوية البحث التحليلي الوطني

في إطار تعميق المعرفة الموضوعية بظاهرة الفساد، توجه مجهود الهيئة نحو استكمال الدراسات القطاعية بدراسة تحليلية أكثر شمولية تنهض على بحث استقصائي وطني يهدف إلى تحليل ظاهرة الفساد من منظور المواطن مع مراعاة خصائص السياق الوطني، ورصد تطور هذه الظاهرة لقياس فعالية تدابير الوقاية والمكافحة، وتطوير أدوات خاصة بالهيئة لتحليل ظاهرة الفساد.

وقد مكن هذا البحث من تحديد مكانة الفساد ضمن المشاكل الاقتصادية والاجتماعية للمواطنين؛ حيث جاء الفساد في المرتبة الخامسة مسبقاً بالانشغالات المتعلقة بالبطالة والخدمات الصحية والتعليم والتكوين والسكن، كما مكن من تحديد أنواع الفساد التي تعرف عليها المواطنون؛ حيث تبين أن الرشوة تظل تمثل شكل الفساد الأكثر معرفة من طرف المواطنين ويليهما التهرب الضريبي والفساد الانتخابي واستغلال النفوذ والاختلاس.

أما على مستوى القطاعات، فقد أظهر البحث أن قطاع الصحة يحتل المرتبة الأولى في إدراكات الفساد لدى الأشخاص المستجوبين، متبوعاً بالدوائر، والباشويات، والبرلمان، والشرطة، والأحزاب السياسية، والسلطات المحلية والبلديات ثم الوزارات. وسجل البحث الوطني أيضاً أن الفساد يسمح في معظم الحالات بتحقيق

الهدف المطلوب؛ حيث إن هناك انطبعا لدى المواطن المغربي باعتبار هذه الممارسة أمرا لا مفر منه في بعض الحالات.

من جهة أخرى، أبرز البحث الوطني أن الإفلات من العقاب والرغبة في الثراء السريع يشكلان الأسباب الرئيسية لتفشي الفساد في المغرب، وتأتي بعدها الأسباب المتعلقة بالصعوبات الاقتصادية والفقر والأجور غير الكافية. أما بالنسبة للآثار والعواقب، فقد سلط البحث الضوء على النزعة الفردية وتدهور القيم الاجتماعية، وفقدان الثقة في مجهودات الدولة. وكشف البحث أيضا عن أن الفساد هو مشكلة شائعة ومتكررة ولا يمكن اعتباره ظاهرة عرضية أو مشكلة معزولة ولكنه اختلال بنيوي.

اعتمادا على تكامل مختلف هذه الآليات، انتهت الهيئة إلى الاقتناع بشمولية الفساد لأشكال وأصناف متعددة ومتنوعة من السلوكات والممارسات التي تتخذ مظهرات تتراوح بين صور الفساد الإداري والسياسي والاقتصادي والتربوي، والتي تكتسي صبغة جرائم يعاقب عليها القانون، أو انحرافات وممارسات منافية للضوابط والقيم الأخلاقية، أو لقواعد حسن التدبير.

الفصل السادس: الأسباب والانعكاسات

رصدت الهيئة الأسباب الكامنة وراء تفاعل الفساد، فتأكد لها عبء الحكامة الرديئة التي تؤدي إلى تفاقم الفقر والامية ونقص المعرفة بالحقوق، في غياب المساءلة، والانفراد باتخاذ القرارات، وعدم شفافية الخدمات، والإفلات من العقاب، وعدم فعالية القوانين، وضعف الولوج إلى المعلومات، وبطء وتعقيد المساطر، إضافة إلى الرغبة في الاغتناء والعجز الملحوظ في المؤهلات.

وبخصوص تكاليف الفساد، وقفت الهيئة على فداحة الآثار وحجم التكاليف الباهظة لهذه الآفة على عرقلة مجهودات التنمية، وانتهاك الحقوق الأساسية، وتقويض مصداقية المؤسسات وسيادة دولة القانون، مُميطة اللثام في هذا الإطار عن التكلفة المالية للأضرار البليغة التي ألحقتها مجموعة من الممارسات بمالية الأجهزة العمومية وبمصالح المواطنين والفاعلين الاقتصاديين والاجتماعيين، خاصة على مستوى مظاهر العجز المسجل في الحسابات، وإهدار المداخيل، وتحويل الميزانيات لتغطية مصاريف خارج التحملات، الأمر الذي خلف انعكاسات ذات علاقة بهشاشة البنية التحتية وتشويه المجال البيئي، فضلا عن التكاليف الباهظة على مستوى تعميق فقدان ثقة المواطنين في المرفق العمومي.

ولم يفت الهيئة أن تذكر ببعض الأرقام ذات البعد الدلالي التي كشفتها مجموعة من التقارير الدولية بهذا الخصوص، والتي نذكر منها على سبيل المثال تقدير المبالغ غير المشروعة المدفوعة في مجال الصفقات العمومية بحوالي 3 إلى 6% من قيمة العقد، وتقدير ارتفاع كلفة مشاريع القطاع الخاص نتيجة الفساد بنسبة 10% مع إمكانية ارتفاعها إلى نسبة 25%.

لقد ظلت الهيئة عبر هذا المشوار التشخيصي تثير الانتباه إلى المآلات المقلقة التي يخطو نحوها الفساد في ظل اتساع رقعته واكتساحه الحثيث لمختلف البنى الاقتصادية والاجتماعية والسياسية والتربوية، مُنبهة بشكل خاص إلى أن ضعف الحزم في مكافحة الفساد من طرف المسؤولين والقبول الملحوظ لممارسته،

من طرف الأفراد من شأنه أن يسير بالمجتمع نحو التطبيع مع هذه الظاهرة؛ بما يمكن أن يؤدي إلى تنامي سلوكيات تتعارض مع قيم المواطنة ولا تسمح بالمساهمة الفعالة في الحياة السياسية ودعم مختلف مبادرات الدولة.

الباب الثاني: تقييم سياسات مكافحة الفساد

بتحويل الهيئة المركزية مهمة تتبع وتقييم التدابير المتخذة لتنفيذ سياسات مكافحة الفساد وتتبع مفعول التوصيات المقدمة من طرفها، جاء مرسوم إحداث الهيئة متجاوبا مع مقاصد الاتفاقية الأممية التي أكدت على تولى هيئات مكافحة الفساد لمهام استعراض التنفيذ، والتقييم الدوري للتدابير ذات الصلة، والقيام بعمليات تقييم أو تفتيش للمؤسسات، وتلقي تقارير المراجعة والتحقيقات.

لإنجاز مهمة تقييم سياسات مكافحة الفساد، انصرف عمل الهيئة نحو الاستقراء الشمولي للمجهودات المبذولة على مستوى المقومات الاستراتيجية، والسياسة الجنائية، ومكونات الحكامة، وآليات المساءلة، ونظم التبليغ عن الفساد.

الفصل الأول: المقومات الاستراتيجية لسياسة مكافحة الفساد

تجاوبا مع مقتضيات الاتفاقية الأممية لمكافحة الفساد التي أوصت بوضع وتنفيذ سياسات فعالة ومنسقة لمكافحة الفساد، وتفاعلا مع توصية المنتظم الدولي بوضع استراتيجيات وطنية لمحاربة الفساد، ذات أهداف مرسومة ومحددة الآجال، أكدت الهيئة في مختلف تقاريرها على أهمية إدراج مكافحة الفساد ضمن منظور استراتيجي يجعل من مكافحة الفساد التزاما جماعيا خاضعا للتتبع والتقييم.

من منطلق هذا الوعي، عملت الهيئة على استقراء سياسة مكافحة الفساد على المستوى الوطني، فتبين لها أن التجربة المغربية ظلت قاصرة عن بلوغ هذا الطرح الاستراتيجي؛ الأمر الذي أدى إلى نوع من التآرجح في توجه الدولة بين عدة اختيارات:

■ **الاختيار المنحصر** على الجانب الزجري الذي يمكن القول أنه ساد من 1962 إلى 1998 معتمدا التجريم والتشديد العقابي والمساطر القضائية الاستثنائية والانتقائية؛

■ **الاختيار التخليقي** الذي سمح من 1999 إلى 2002 باعتماد مجموعة من الإصلاحات القانونية والمؤسسية ذات الصلة بتخليق الحياة العامة؛ حيث تميزت هذه الحقبة بإحداث لأول مرة "لجنة وطنية لمحاربة الرشوة" تضم مؤسسات القطاع العام والقطاع الخاص و المجتمع المدني؛

■ **الاختيار الدولي** الذي تميز بالتصديق على الاتفاقية الأممية لمكافحة الفساد (2003-2011)، والذي شهد اتخاذ مجموعة من الإجراءات لتطوير وملاءمة المنظومة القانونية والمؤسسية مع هذا الإطار المرجعي الدولي؛

■ **الاختيار الدستوري** (2011 - إلى الآن) الذي انطلق من التأصيل الدستوري لقواعد التخليق والحكامة الجيدة ومازال مستمرا في إطار التنزيل التشريعي للمستجدات الدستورية ذات الصلة.

واعتبرت الهيئة أن البرامج الحكومية لمكافحة الفساد التي تم اعتمادها في السابق بقيت مفتقرة للرؤية الشمولية التي تربط التوجهات الاستراتيجية بالأهداف والعمليات المبرمجة، ولم تتأسس على تشخيص موضوعي لظاهرة الفساد، وتميزت بضعف انخراط جميع القطاعات الوزارية، وبغياب برامج عمل جهوية منبثقة عن التوجهات العامة، وبعدم إرساء آليات للتتبع والتنسيق والتقييم، وبغياب المواصفات الأساسية للبرمجة والتخطيط.

هكذا، وباستقراء مختلف المحطات التاريخية التي ميزت مسار مكافحة الفساد بالمغرب، تبين للهيئة أن برامج مكافحة الفساد الحكومية لم ترقى إلى سياسة بمنظور استراتيجي إلا انطلاقاً من سنة 2011؛ حيث تقرر وضع استراتيجية وطنية لمكافحة الفساد استجابة لتوصيات الهيئة التي كانت تتقاطع مع مطلب القطاع الخاص والمجتمع المدني، في هذا المجال.

وفي إطار تقييمها وتتبعها لهذه الاستراتيجية، أكدت الهيئة على ضرورة إرساء آليات محددة لضمان تنفيذ الاستراتيجية تركز أساساً على مأسسة لجنة وطنية يرأسها رئيس الحكومة، وهيئات خاصة بكل قطاع أو مؤسسة معنية تنهض بتطوير وضمان تنفيذ خطط العمل القطاعية، والعمل على التتبع المنتظم للتنفيذ وتقييم الآثار والنتائج، ومد اللجنة الوطنية بالمعلومات اللازمة لتنفيذ مهام التنسيق والتتبع والتقييم على المستوى المركزي، وبلورة سبل التعاون مع المؤسسات الأخرى.

وأكدت الهيئة في سياق تقييمها، على أن فعالية هذه الاستراتيجية تظل رهينة بالإرادة السياسية القوية على جميع المستويات، وبتخصيص الموارد الكافية، وبالتنسيق بين مختلف الجهات المعنية، وبإعداد استراتيجية قادرة على ضمان تملكها من قبل جميع مكونات المجتمع.

وشددت الهيئة، في نفس الإطار، على ضرورة إعادة هيكلة هذه الاستراتيجية لضمان تبنيتها من لدن جميع المتدخلين من مؤسسات حكومية وقطاع خاص ومجتمع مدني، وتحميل المتدخلين مسؤولية تنفيذ محاور الاستراتيجية والمشاريع في إطار محكم ومعقلن لتوزيع الأدوار والمسؤوليات، من أجل ضمان تحقيق الأهداف ومتابعة الآثار على واقع المواطنين والفاعلين الإقتصاديين والإجتماعيين، مع التواصل بشكل مستمر وفعال حول محتوى الاستراتيجية وحول مراحل التقدم والنتائج، فضلاً عن تخصيص الميزانية والموارد على المستويات الوطنية والإقليمية والقطاعية.

الفصل الثاني: السياسة الجنائية لمكافحة الفساد

اعتباراً للموقع المركزي للسياسة الجنائية في المنظومة الشمولية لمكافحة الفساد، وفي ظل تنامي الوعي بخطورة هذه الآفة وتداعياتها على الحياة العامة، تأكد للهيئة أن توجيه الجهود نحو النهوض بسياسة جنائية تستوعب المقومات الموضوعية والمسطرية الكفيلة بتعزيز قدرتها على مكافحة الناجعة لجرائم الفساد، تُشكل مطلباً ملحاً للتجاوب الموضوعي مع تطور هذه الظاهرة الإجرامية ومع واقع خطورة الفساد وتكاليفه المرصودة.

تعزيدا لهذا المعطى، أكدت الهيئة على أن تخصيص حيز مهم من الاتفاقية الأممية لمكافحة الفساد للإجراءات الجزرية الرامية إلى تحديد مجالات التجريم والجزاء وقواعد الملاحقة والمقاضاة واسترداد الموجودات والتعاون الدولي، يترجم اقتناع المنتظم الدولي بالبعد الجزري والردعي المطلوب في كل سياسة جنائية تروم مكافحة الفساد.

وللتذكير، فقد ضمنت الهيئة تصورها حول السياسة الجنائية ذات الصلة بمكافحة الفساد في تقريرها المرفوع إلى الهيئة العليا للحوار الوطني حول إصلاح منظومة العدالة (2012)؛ حيث يندرج تقريرها حول "إصلاح العدالة ومتطلبات مكافحة الفساد" في إطار تجسيد التوجه الاستراتيجي الذي تقدمت به الهيئة للسلطات العمومية، والمتمثل في تحصين الجهاز القضائي وتعزيز دوره في مكافحة الفساد من خلال اعتماد مجموعة من التوصيات والمقترحات العملية الرامية إلى بلورة تصور متكامل عن دور وازن للقضاء يمر حتما عبر نظام قادر على التجاوب الموضوعي مع تفاعلات الفساد ومظهراته المختلفة.

ولقد عمدت الهيئة إلى تأسيس هذه المقترحات على تقييم الآليات الجزرية لمكافحة الفساد، وتحليل مدى استجابة الجهاز القضائي لمتطلبات مكافحة هذه الآفة، واستقراء آليات مكافحة الفساد من خلال تقييم فعالية قواعد ومساطر التصدي للإفلات من المساءلة والمتابعة والحكم.

من هذا المنطلق، ومن منظور استجلاء مداخل ملاءمة السياسة الجنائية مع متطلبات مكافحة الفساد، بادرت الهيئة بتقييم مكونات هذه السياسة من جانبين؛ جانب موضوعي يهتم التجريم والأطراف والجزاء، وجانب مسطري يتعلق بالمتابعة والمقاضاة.

الفرع الأول: الجانب الموضوعي للسياسة الجنائية لمكافحة الفساد

أبرزت الهيئة أن المغرب عمل على تطوير سياسته الجنائية ذات الصلة بمكافحة الفساد في شقها الموضوعي؛ حيث بادر باعتماد مجموعة من الإجراءات القانونية التي جاءت مضمنة بالمنظومة الجنائية، والتي استخلصت الهيئة من استقرائها الخصوصيات التالية التي تعكس حدود كل من فعاليتها وملاءمتها للالتزامات المغرب الدولية:

الفقرة الأولى: اتساع دائرة التجريم

تبين للهيئة أن المنظومة القانونية المغربية تتوفر على آليات جزرية تجرم مجموعة شاملة من أشكال الفساد تستوعب كل الجرائم المنصوص عليها بالاتفاقية الأممية باستثناء:

■ إساءة استغلال الوظائف المضمنة في المادة 19 من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد التي اكتفى المشرع الجنائي المغربي بتجريم الغدر والحصول على الفوائد غير القانونية كأحد صور إساءة الموظف العمومي لوظيفته أو منصبه؛

الإثراء غير المشروع الذي لم يجرمه تحديدا المشرع المغربي²، واقتصر فقط في القوانين المنظمة للتصريح الإجباري بالممتلكات على إحالة الأفعال التي تشكل مخالفات للقوانين الجزية على السلطة القضائية المختصة، مع التنصيص على عقوبات في حالة عدم تقديم التصريح داخل الآجال القانونية أو الإدلاء بتصريح غير مطابق أو غير كامل؛

محاولة ارتكاب جرائم الاختلاس والغدر وتلقي فوائد غير قانونية، على الرغم من أن المقتضيات المتعلقة بالرشوة واستغلال النفوذ قد تحتمل تجريم محاولة ارتكابهما إذا ما اعتُبر قبول العرض أو الوعد ضمن الأفعال المجرمة؛

بعض الأفعال المرتبطة بجريمة اختلاس الأموال العمومية كتحويل الأموال أو نقلها أو إيداعها بقصد إخفائها أو حيازتها أو التصرف فيها؛

جريمة الرشوة التي يرتكبها الأجير أو المستخدم بموافقة مشغله وبعلمه والتي لا تدخل ضمن الرشوة المجرمة بالقطاع الخاص التي يعلقها القانون الجنائي على شرط عدم موافقة المشغل ودون علمه؛

جميع الأفعال المقتزنة بجريمة إخفاء الأشياء المتحصلة من جرائم الفساد كالحيازة بجميع أنواعها أو قبول الإيداع أو الوساطة أو التصرف فيها.

الفقرة الثانية: اتساع دائرة أطراف الفساد

في تقييمها لأطراف الفساد المعنيين بارتكاب الأفعال المجرمة، وقفت الهيئة على اتساع دائرة الأشخاص المسؤولين جنائيا عن هذه الأفعال، مع رصدها لبعض الفئات التي وقع إغفال التنصيص عليها ضمن مجموعة القانون الجنائي؛ ويتعلق الأمر بـ:

الوسطاء الأغيار والمستفيدين في جريمة الرشوة المرتكبة في القطاع العام، كما هو الشأن في الرشوة المرتكبة في القطاع الخاص؛

الموظفين العموميين الأجانب وموظفي المؤسسات الدولية العمومية إلا في حالة ارتكابهم لهذه الأفعال داخل التراب الوطني عملا بمبدأ إقليمية القوانين. وفي حالة ارتكابهم لجريمة الرشوة خارج المغرب فلا يمكن متابعتهم أمام المحاكم المغربية إلا إذا اكتست الجريمة المنسوبة إليهما وصف الجنائية وكان ضحيتها مغربيا؛ ويبدو أن المشرع المغربي قد ضبط مؤخرا بشكل دقيق المقتضيات المتعلقة بالموظف العمومي الأجنبي، حين أدرج مقتضى جديدا ضمن مشروع القانون الجنائي ينص على معاقبة الموظف الأجنبي الذي يرتكب إحدى جرائم الفساد بالعقوبات المقررة قانونا للموظف العمومي المغربي كما هو منصوص عليه في الفصل 224، مع تعريف الموظف العمومي

² - في إطار الملاءمة مع مقتضيات الاتفاقية الأممية لمكافحة الفساد، أدرجت الحكومة في إطار مشروع القانون رقم 16-10 بتغيير وتتميم مجموعة القانون الجنائي جريمة الإثراء المشروع كإحدى جرائم الفساد. ويوجد المشروع حاليا قيد الدرس بلجنة العدل والتشريع وحقوق الإنسان بمجلس النواب.

الأجنبي بكونه كل شخص مغربي أو أجنبي يمارس وظيفة أو مهمة لصالح بلد أجنبي أو هيئة عمومية وطنية أو أجنبية أو منظمة دولية سواء كان معيناً أو منتخبا³.

المشاركين في ارتكاب جرائم الفساد باستثناء جرائم الغدر وغسل الأموال وإخفاء أشياء متحصلة من جريمة؛

الأشخاص المعنوية في الجرائم عموماً وجرائم الفساد خصوصاً، سواء بالمساهمة أو المشاركة أو المحاولة أو الشروع في ارتكابها، بصرف النظر عن المسؤولية الجنائية لمسيرها وممثليها القانونيين في ارتكاب جرائم الفساد.

الفقرة الثالثة: محدودية فعالية الأثر الردعي للعقوبات

تبين للهيئة أن تعامل الدول مع موضوع تحديد العقوبات المطبقة على جرائم الفساد يختلف حسب المعطيات الموضوعية المرتبطة بالوضع الاقتصادية والاجتماعية والتربوية لكل بلد، وذلك وفق توجهين بارزين:

توجه أدرج جرائم الفساد ضمن الجنايات فشدت بالتالي العقوبات المترتبة عليها، مركزاً على تعزيز الأثر الردعي لهذه العقوبات بما يتناسب مع خطورة هذا النوع من الجرائم وآثارها البليغة على استقرار وأمن المجتمعات؛

وتوجه أدرج جرائم الفساد في صنف الجناح للتخفيف من العقوبات، أخذاً بعين الاعتبار لضرورة إيلاء الأولوية للآليات الوقائية بدل الاعتماد فقط على المقاربة الجزرية.

وفق هذا التوزيع، لاحظت الهيئة أن المغرب أخذ بأسلوب يزاوج بين التوجهين المذكورين أعلاه؛ فبعدما حدد الجرائم والعقوبات المتعلقة بالرشوة في مستوى معين منذ 1962، سارع باعتماد نظام استثنائي يحدد العقوبات خلال الفترة الممتدة من 1965 إلى 2004 قبل أن يتراجع عن هذا النظام بعد الانتقال من القضاء الاستثنائي إلى القضاء العادي، تجاوباً مع اختيارات المغرب ومكتسباته في مجال حقوق الإنسان وضمانات المحاكمة العادلة، وتفاعلاً مع مطالب الحقوقيين وهيئات المجتمع المدني التي ظلت تتراجع لعدة سنوات من أجل إلغاء هذه المحكمة الاستثنائية؛ حيث تم التنصيص على مراجعة جزئية للعقوبات السالبة للحرية والرفع من الغرامات.

ومع تميمها لبعض المستجدات التي تضمنتها المجموعة الجنائية والقوانين الانتخابية، سجلت الهيئة مجموعة من المآخذ على نظام العقوبات يمكن تلخيصها على النحو التالي:

وضع جناح غسل الأموال في نفس مستوى جناح الرشوة من حيث العقوبة الحبسية رغم وجود الفارق بينهما، مع الاكتفاء برفع مستوى الغرامات، ورفعها إلى مستوى الجنائية في حالات استثنائية،

³ - الفصل 7-256 من مشروع القانون الجنائي.

التمييز غير المبرر بين أفعال الاختلاس وتحصيل المنافع غير الشرعية واستغلال النفوذ في القطاع العام وجنحة التعسف في استعمال ممتلكات الشركات،

عدم التنصيص في العقوبة المقررة لجريمة الرشوة في القطاع الخاص على عتبة مالية لمضاعفة أو تخفيف العقاب، كما هو الشأن بالنسبة لعقوبة جريمة الرشوة في القطاع العام،

عدم التنصيص على عقوبات للمستفيدين من جرائم الفساد باستثناء المستفيد من جريمة الغدر،

عدم تطبيق مضاعفة العقوبة على مخالفة تسخير الممتلكات العمومية في الحملات الانتخابية في حالة إذا كان مرتكب الجنحة موظفا عموميا أو مأمورا من مأموري الإدارة أو جماعة محلية على خلاف الجرح الانتخابية الأخرى،

وجود تفاوت بين مدونة الانتخابات والقانونين التنظيميين والمدونة الجنائية بالنسبة لمدة العقوبات ومبلغ الغرامات لا يمكن تبريره، حيث لا فرق في أفعال الإرشاء والارتشاء وتسخير الممتلكات في الحقل السياسي أو في غيره من المجالات.

عدم سريان مقتضيات مشروع القانون المتعلق بحماية الضحايا والشهود والخبراء على المبلغين عن جرائم الفساد الانتخابي، مما يشكل تساهلا غير مبرر مع مظاهر الفساد السياسي والانتخابي.

الفرع الثاني: الجانب المسطري للسياسة الجنائية لمكافحة الفساد

تحتل القواعد المسطرية موقعا مركزيا في السياسة الجنائية، باعتبارها تنظم الإجراءات المتعلقة بالبحث والتحقيق في الجرائم ومتابعة مرتكبيها وتنظيم طرق الطعن في الأحكام وكل ما يتعلق بتنفيذها؛ حيث تعتبر القواعد المسطرية المتعلقة بالتبليغ والتحقيق والملاحقة والمقاضاة وتنفيذ الجزاءات بمثابة الجسر المؤدي إلى تفعيل السياسة الجنائية وتمكينها من بلوغ غاياتها في مكافحة الظاهرة الإجرامية.

على هذا الأساس، تؤكد للهيئة أنه بالنظر لأهمية القواعد المسطرية في مكافحة جرائم الفساد، أفردت لها الاتفاقية الأممية لمكافحة الفساد مقتضيات مفصلة تستوعب مختلف المراحل التي تبتدئ من البحث والتحقيق إلى غاية استرداد الأموال المنهوبة؛ مما يؤكد اقتناع المنتظم الدولي بأن نجاعة السياسة الجنائية لمكافحة الفساد تظل رهينة أيضا بفعالية القواعد المسطرية الواجب إعمالها لمحاصرة هذه الجرائم.

لتقييم هذه المساطر، بادرت الهيئة، في مرحلة أولى، بالوقوف على العمل القضائي الاستثنائي المتمثل في المحكمة الخاصة للعدل وما استتبعها من مرحلة انتقالية بعد قرار إلغائها، قبل الانتقال إلى دراسة مساطر الملاحقة والمقاضاة وتنفيذ الأحكام في مرحلة ثانية.

الفقرة الأولى: تذبذب الإطار القضائي لمكافحة الفساد

في تقييمها للإطار القضائي لمكافحة الفساد، رصدت الهيئة الحصيلة السلبية لمحكمة العدل الخاصة والمتمثلة في:

محدودية عدد القضايا المحالة على هذه المحكمة، حيث لم يعرض عليها منذ إنشائها ولمدة 39 سنة إلا 1559 ملفاً،

النتائج المحدودة سواء على مستوى تحريك المتابعة في عدة قضايا تهم اختلاس الأموال العمومية أو على مستوى إنزال العقوبات أو تنفيذ الأحكام،

التفاوت الكبير في العقوبة بين الجرائم التي تختص بها هذه المحكمة ونفس الجرائم التي تختص بها المحاكم العادية، حيث يضاعف مستوى العقوبة على مستوى محكمة العدل الخاصة،

انعدام توفير شروط المحاكمة العادلة وفق ما ينص عليه قانون المسطرة الجنائية وكذا بعض المواثيق الدولية المتعلقة بحقوق الإنسان،

اعتماد مساطر القضاء الاستثنائي التي تتميز بإعطاء وزير العدل وحده الحق في تحريك المتابعة بأمر كتابي، وجواز استغناء النيابة العامة عن التحقيق في حالة التلبس أو بناء على أمر وزير العدل، وعدم إتاحة المدة الكافية لتحضير الدفاع، وتحديد آجال الطعن في أحكام المحكمة في 5 أيام فقط من تاريخ النطق بالحكم بدل 8 أيام أمام المحاكم العادية.

ورغم المبادرة الإيجابية بإلغاء هذه المحكمة، لاحظت الهيئة أن هذا الإصلاح استبدل قضاء استثنائياً تشوبه عدة نواقص بقضاء عادي غير متخصص تظلم به غرف الجنايات لدى محاكم الاستئناف مع تحديد خمس سنوات كمرحلة انتقالية يعهد خلالها لتسع (9) محاكم استئناف باختصاصات المحكمة الخاصة للعدل.

واعتبرت الهيئة أنه لم يتم استغلال الفترة الانتقالية لتطوير وتحديث وملاءمة جهاز قضائي متخصص في مجال مكافحة الفساد، سيما وأن محاكم الاستئناف المختصة لم تساهم في تحقيق الردع الكافي عن ارتكاب الجرائم المرتبطة بالمال العام. وبالمقابل، أقرت بأهمية التعديلات التي نصت على إحداث أقسام للجرائم المالية بمجموعة من محاكم الاستئناف، مؤكدة على أن هذا الانتقال نحو أقسام متخصصة لم يصل إلى مستوى الارتقاء بهذا الإصلاح إلى نظام قضائي متخصص يتوفر على المواصفات المطلوبة للتجارب الموضوعية مع تفاعلات الفساد ومظهراته المختلفة.

الفقرة الثانية: قصور فعالية الملاحقة والمقاضاة وتنفيذ الأحكام

اقتناعاً منها بأن القضاء يشكل حلقة أساسية ضمن حلقات القواعد المسطرية لمكافحة الفساد، اعتبرت الهيئة أن التموقع الوازن والمؤثر للقضاء في محطات المسار المسطري لمكافحة جرائم الفساد، يمر بالضرورة عبر نظام للعدالة تتكامل فيه بشكل خاص قدرات الملاحقة ومؤهلات الحكم ونفاذ الجزاءات.

وتبين للهيئة أن جرائم الفساد تشكل من جهة، اختبارا حقيقيا لفعالية الملاحقة؛ حيث يثار سؤال الإفلات من العقاب في ضوء آليات المتابعة الجاري بها العمل، وتمثل من جهة ثانية، مساءلة صريحة لقدرة القضاء على المحاكمة الفعالة والعادلة لجرائم الفساد؛ حيث يطرح سؤال التخصص والنجاعة ونفاذ الأحكام في هذه الجرائم.

1 - قصور المتابعة

رغم أن التشريع المغربي احترم بشكل عام جميع القواعد المتضمنة بالاتفاقية الأممية بخصوص المتابعة، تؤكد للهيئة وجود ثغرات على مستوى القانون والممارسة تؤدي إلى الإفلات من المتابعة.

وتتجلى هذه الثغرات التي تحد من تحريك مسطرة المتابعة على الخصوص في:

عدم التنصيص على مدد خاصة لتقادم الدعوى العمومية والعقوبات المقررة لجرائم الفساد مما يجعلها مددا قصيرة لا تتماشى والتوجهات التي جاءت بها الاتفاقية الأممية التي اقتضت فترة تقادم أطول لهذه الجرائم. حيث تسري على هذا التقادم أحكام القواعد العامة المنصوص عليها في قانون المسطرة الجنائية والتي حددها بالنسبة لتقادم الدعوى العمومية والعقوبات في الجنايات ب15 سنة والجنح ب4 سنوات والمخالفات بسنة واحدة؛

إعمال مساطر القضاء العادي في التحري والبحث والتحقيق للتصدي لأفعال الفساد التي تتميز أساسا بطابع السرية المؤدي إلى صعوبة الإثبات، مما من شأنه أن يحد من تعميق التحقيق الإعدادي الذي يكتفي غالبا باعتماد محاضر الشرطة القضائية؛

غياب مسطرة خاصة بالأدلة المتعلقة بجرائم الفساد، التي تبقى خاضعة للقاعدة العامة في إطار المسطرة الجنائية نظرا لعدم وجود قانون خاص بهذه الجرائم، حيث يصعب تفعيل المادة 288 من قانون المسطرة الجنائية التي تسمح مبدئيا، لغرض إثبات الجريمة، باللجوء إلى أدلة تسري عليها أحكام القانون المدني أو أحكام خاصة؛

تحجيم دور المجلس الأعلى للحسابات في تحريك المتابعات القضائية مباشرة لدى وكلاء الملك، حيث تلزمه المادة 111 من مدونة المحاكم المالية برفع الأفعال التي تشكل جرائم جنائية إلى وزير العدل قصد اتخاذ ما يراه ملائما؛

عدم تأسيس المتابعات القضائية على نتائج أشغال اللجان البرلمانية لتقصي الحقائق، بالنظر لصعوبة إثبات الاختلالات المرصودة بالحجية القانونية المطلوبة، واعتبارا أيضا لعوامل أخرى ذات الطابع التقني أو السياسي؛

التوظيف السلبي للحصانة البرلمانية التي تتحول إلى وسيلة للإفلات من المتابعة؛

استعمال قواعد الاختصاص الاستثنائية أو ما يسمى بالامتياز القضائي كمطية للإفلات من المتابعة. وتنص هذه القواعد على تمتيع فئة معينة من شاغلي بعض المناصب⁴ بتدابير إجرائية تحول دون متابعتهم على غرار الأشخاص العاديين الذين يتابعون بموجب قرارات صادرة عن النيابة العامة أو عن قضاة التحقيق؛

صعوبة تفعيل متابعة أعضاء الحكومة أمام المحكمة العليا نظرا للشروط المسطرية التعجيزية المنصوص عليها في دستور 1996؛ حيث تبين أن التنصيب الدستوري على توجيه الاتهام بقرار مشترك بين مجلسي البرلمان موقع على الأقل من ربع الأعضاء، وكذا تقييد الموافقة على توجيه الاتهام بقرار يتفق عليه المجلسان معا عن طريق التصويت السري بأغلبية ثلثي الأعضاء لكل مجلس، تعتبر صعبة التحقق على مستوى التفعيل.

نتيجة لهذه الثغرات، أبرزت الهيئة أن الحصيلة العملية للمتابعات القضائية المتعلقة بالفساد هزيلة على المستويين الكمي والنوعي مقارنة مع المخالفات المرصودة على مستوى التقارير المختصة، وبالنظر إلى حجم الانطباع والتصور المرصود حول تفاعل الظاهرة بالمغرب.

2 - الشمولية المحدودة لمساطر المقاضاة

تبين للهيئة أن المقتضيات التي تهم مختلف المساطر المعتمدة لمقاضاة مرتكبي أفعال الفساد تتقاطع في مجملها مع مضامين المواد من 29 إلى 41 من الاتفاقية الأممية لمكافحة الفساد، لكنها تبقى ذات شمولية وفعاليتها محدودة بالنظر إلى مظاهر القصور المرصودة على المستويات التالية:

1.2 - مصادرة وتجميد وحجز العائدات

اقتصار الحكم بمصادرة الأموال والقيم المنقولة والأدوات والممتلكات التي استعملت أو كانت ستستعمل في ارتكابها أو قيمتها المعادلة لها ومصادرة العائدات المتحصلة منها فقط في جرائم الاختلاس والغدر والرشوة واستغلال النفوذ وغسل الأموال دون شمول المصادرة لباقي جرائم الفساد؛

غياب آليات قانونية تحدد مسطرة وكيفية اتخاذ وتنفيذ تدابير الكشف والتجميد والحجز المتعلقة بالبحث والتحقيق في ارتكاب جرائم الفساد؛

⁴ - في هذا الإطار، إذا كان الفعل موضوع المتابعة منسوبا إلى مستشار لجلالة الملك أو عضو من أعضاء الحكومة أو كاتب دولة أو نائب كاتب دولة أو قاض بمحكمة النقض أو المجلس الأعلى للحسابات أو عضو في المحكمة الدستورية أو إلى وال أو عامل أو رئيس أول لمحكمة استئناف عادية أو متخصصة أو وكيل عام للملك لديها، أو لضابط شرطة قضائية يمارس مهامه في كافة التراب الوطني، يتم تحريك المتابعة من طرف الغرفة الجنائية بمحكمة النقض بناء على ملتمس من الوكيل العام للملك بهذه المحكمة؛ حيث تأمر بإجراء التحقيق من طرف عضو أو عدة أعضاء من هيئتها. كما تحرك الغرفة الجنائية بمحكمة النقض المتابعة بالأمر بتعيين محكمة غير تلك التي يزاول فيها المتهم مهامه، إذا كان الفعل منسوبا إلى قاض بمحكمة استئناف أو رئيس محكمة ابتدائية عادية أو متخصصة أو وكيل الملك بها أو قاض بمجلس جهوي للحسابات.

غياب آليات قانونية للتمييز في تدابير التجميد والحجز والمصادرة بين العائدات الإجرامية الأصلية المتحصلة من جرائم الفساد والعائدات الإجرامية المحولة أو المبدلة إلى ممتلكات مشروعة، باستثناء تجميد ومصادرة العائدات الإجرامية مصدر جريمة غسل الأموال؛

غياب آليات قانونية لمصادرة العائدات الإجرامية المختلطة بممتلكات مشروعة للجاني أو للغير في حدود القيمة المقدرة للعائدات الإجرامية المخلوطة في جرائم الفساد، باستثناء جريمة غسل الأموال؛

الاقتصار في تجميد ومصادرة الإيرادات والمنافع المتأتية من العائدات الإجرامية على جريمة غسل الأموال دون باقي جرائم الفساد؛

تكريس حق إطلاع سلطات إنفاذ القانون على السجلات المصرفية أو المالية أو التجارية دون الحق في حجز السجلات المذكورة لضرورة البحث أو التحقيق والمتابعة والمحاكمة الجنائية في جرائم الفساد؛

غياب آليات قانونية تلزم الجاني ببيان المصدر المشروع للعائدات الإجرامية المزعومة أو للممتلكات المتحصلة من جرائم الفساد الخاضعة للمصادرة، حيث تسري على هذا الإثبات أحكام القواعد العامة المنصوص عليها في قانون المسطرة الجنائية، مما يتعارض والتوجه الحديث للإثبات المعمول به في التشريعات الجنائية الحديثة الذي يقضي بنقل عبء الإثبات على المتهم لتدعيم وتسنيد المصدر المشروع للعائدات الإجرامية أو للممتلكات المتحصلة من جرائم الفساد؛

وإذا كان المشرع قد اتجه مؤخرا نحو تجريم الإثراء غير المشروع ضمن مشروع مراجعة القانون الجنائي، فإن المنتظر أن يتم التنصيص على توسيع روافد اكتشاف الاغتناء غير المشروع، بعدم الاكتفاء بالمعطيات المضمنة بقواعد التصريح بالممتلكات، لأن المؤشرات الموضوعية لاكتشاف التطور المشبوه للثروة متعددة ويمكن أن تساهم فيها عدة مؤسسات وطنية كالمحافظة العقارية ومكتب الصرف وإدارة الضرائب وغيرها من المؤسسات العامة والخاصة. كما يتعين الحسم في مسألة تحميل الموظف عبء إثبات نظافة أمواله، أخذا بمنطق ومقصد المسؤولية التعاقدية والائتمانية الملقاة على عاتقه، والتي يتمتع بمقتضاها بمجموعة من الامتيازات وأشكال من الحماية مقابل تحميله لمجموعة من المسؤوليات، عملا بالقاعدة المعروفة "مقابلة الحماية القانونية بالمسؤولية الجنائية".

الاقتصار في حماية حقوق الغير حسني النية على مصادرة العائدات أو الممتلكات المتحصلة من جرائم الفساد المنصوص عليها بموجب القواعد العامة والقواعد الخاصة دون اعتبار لهذه الحقوق في تدابير التجميد والحجز لهذه العائدات أو الممتلكات؛

عدم وجود هيئة متخصصة في إدارة الممتلكات المجمدة أو المحجوزة أو المصادرة من جرائم الفساد، باستثناء تفويت الأملاك المصادرة في جميع الجرائم التي تخضع لنفس الإجراءات المقررة لبيع الأملاك العقارية تحت إشراف إدارة أملاك الدولة.

2.2 - الحماية القانونية للمبلغين

في إطار تقييمها للقانون رقم 10-37 بتاريخ 17 أكتوبر 2011 المتعلق بحماية الضحايا والشهود والخبراء والمبلغين عن جرائم الرشوة والاختلاس واستغلال النفوذ وغيرها، ثمنت الهيئة مختلف مقتضياته مع الإشارة إلى مجموعة من المآخذ تتجلى على سبيل المثال في عدم التنصيص على:

■ الحالات التي يمكن فيها للسلطة القضائية تعديل أو سحب تدابير الحماية؛

■ إمكانية الطعن في قرار تعديل تدابير الحماية أو سحبها؛

■ سريان الحماية القانونية على المبلغين عن جرائم الفساد الانتخابي؛

■ استفادة الضحية من المساعدة القضائية مع سريان آثار مفعولها على جميع إجراءات تنفيذ الأحكام القضائية؛

■ حماية اقتصادية أو دعم مالي مناسب للأضرار المادية التي قد يتعرض لها الشهود والضحايا والخبراء عند تقديم شكاية أو شهادة أو خبرة في جريمة من جرائم الفساد؛

■ حماية الشهود والضحايا والخبراء من أعمال انتقامية محتملة على المستوى الإداري (تجميد الترقية، عملية نقل تعسغي،...) أو الاقتصادي (اقصاء من صفقات عمومية، تعطيل الاداءات،...).

3.2 - التعاون مع سلطات إنفاذ القانون

وقفت الهيئة على مجموعة من الثغرات التي تحول دون قيام تعاون فعال مع سلطات إنفاذ القانون يفضي إلى تحقيق الأثر الردعي والوقائي للجزاء؛ حيث سجلت:

■ غياب آليات قانونية تشجع المشاركين في ارتكاب جرائم الفساد على التعاون مع سلطات إنفاذ القانون بتقديم المعلومات المفيدة للتحقيق والإثبات والمساعدة على حرمان الجناة من عائدات الجريمة والعمل على استرداد هذه العائدات؛

■ تضيق هامش التعاون مع سلطات إنفاذ القانون من خلال حصر دائرة الاستفادة من العذر المعفي من العقاب طبقا للفصل 1-256 من القانون الجنائي في الراشي بشروط تضييقية تتجلى في ضرورة التبليغ عن جريمة الرشوة قبل تنفيذ الطلب وإثبات الاضطرار لدفعها للموظف المبادر بطلبها، على خلاف الفصل 7-574 من قانون غسل الأموال الذي يوسع دائرة المستفيدين من هذا العذر المعفي لتشمل بالإضافة إلى الفاعل، المساهم والمشارك المبلغين، ويخفض العقوبة إلى النصف إذا تم التبليغ بعد ارتكاب الجريمة؛

■ غياب آليات قانونية خاصة لتفعيل التعاون بين السلطات الوطنية بخصوص التبليغ عن جرائم الفساد في القطاع العام والقطاع الخاص، بالرغم من وجود أحكام القواعد العامة المتعلقة بالتبليغ عن الجرائم المنصوص عليها في المادة 42 من قانون المسطرة الجنائية؛

غياب آليات قانونية لتكريس وتفعيل التعاون بين السلطات العمومية والقطاع الخاص في مكافحة جرائم الفساد باستثناء جريمة غسل الأموال.

3 - الالتزام بتنفيذ الأحكام وإعادة إدماج المدانين

سجلت الهيئة أن حصيلة تنفيذ الأحكام في جرائم الفساد تظل هزيلة جدا على مستوى إنزال العقوبات، كما يُؤكّد ذلك الإفراج عن العديد من المتابعين في قضايا الفساد، وعدم التمكن من تصفية ملفات محكمة العدل الخاصة، وعدم تنفيذ بعض الأحكام القضائية باسترجاع الأموال المنهوبة من بعض المؤسسات، فضلا عن عدم تفعيل الإجراءات المتعلقة بتسليم المجرمين المدانين في قضايا الفساد الفارين إلى الخارج، وتلك المتعلقة باسترداد الموجودات المنهوبة والمهربة إلى الخارج.

وتأكد للهيئة أن مشكل تنفيذ الأحكام القضائية خاصة منها الصادرة ضد الإدارة ما زال يلقي بظلاله على مسار إنفاذ القانون، حيث لم تتمكن الحكومة من إصدار مشروع قانون تم إعداده⁵ في هذا الشأن يرمي إلى إلزام إدارات الدولة والجماعات المحلية والمؤسسات العمومية بالتقيد بتنفيذ الأحكام الصادرة ضدها ووضع حد لظاهرة عدم التنفيذ التي تتناقض ومبدأ حماية حقوق الغير.

ولم يفت الهيئة أن تذكّر بتنبيه مؤسسة الوسيط لهذا الأمر غير المبرر؛ حيث ما فتئ يؤكد على أن العدد المتزايد للشكايات المتعلقة بعدم تنفيذ الأحكام القضائية "يمثل حقيقة صادمة تؤثر على سمعة البلاد وتفقد سلطة القضاء جوهر الوظيفة التي تنهض بها في إقرار العدل وإشاعة الإنصاف"⁶.

من جهة أخرى، رصدت الهيئة غياب تدابير قانونية خاصة⁷ بإعادة إدماج الأشخاص المدانين بارتكاب جرائم الفساد في أوساطهم الاجتماعية، رغم تنصيص المادة 30 من الاتفاقية الأممية على الالتزام بتشجيع هذا الإدماج.

⁵ - مشروع قانون تم إعداده من طرف وزارة تحديث القطاعات العامة بتنسيق مع وزارة العدل إضافة إلى ثلاثة مشاريع أخرى مكملة تتعلق بـ:

- تغيير وتتميم الفصل 266 من القانون الجنائي بهدف توسيع مفهوم تحقير الأمر القضائي ليشمل امتناع الموظف الموكل بالقيام بتنفيذ الأوامر والأحكام والقرارات القضائية،

- تغيير وتتميم ظهير 14 يونيو 1944 بشأن تنفيذ الأحكام القضائية موضوع الطعن بالنقض يرمي إلى وجوب رصد مبالغ مالية من طرف المحكوم عليهم بما فيهم الإدارة في حالة التعرض بالطعن من طرفهم كشرط لتنفيذ الأحكام الصادرة في مواجهتهم،

- تعديل المادة 8 من القانون المحدث للمحاكم الإدارية بهدف توسيع مجال اختصاصاتها النوعي ليشمل الطعون المرفوعة ضد الموظفين بسبب أخطائهم الشخصية غير المصلحية.

⁶ - تقرير والي المظالم: 2005.

⁷ - جدير بالإشارة أن المنظومة القانونية تتوفر على تدابير عامة متعددة تتعلق بإعادة إدماج السجناء عموما. ويتعلق الأمر بالمادة 622 وما يليها من قانون المسطرة الجنائية وظهير 6 فبراير 1958 بشأن العفو والمواد 8 و 29 و 46 وما يليها و 74 من القانون رقم 23-98 المتعلق بتنظيم وتسيير المؤسسات السجنية، الصادر بتاريخ 1999/08/25، والمواد 23 و 32 و 33 و 61 و 105 و 106 و 112 من المرسوم التطبيقي للقانون رقم 23-98 المتعلق بتنظيم وتسيير المؤسسات السجنية.

4 - التعاون الدولي

أكدت الهيئة أن المشرع المغربي نظم التعاون الدولي في المجال الجنائي بموجب قانون المسطرة الجنائية، سواء على مستوى العلاقات القضائية مع السلطات الأجنبية في إطار الإنابات القضائية والاعتراف بالأحكام الجزية الأجنبية وتسليم المجرمين واستدعاء الشهود، أو على مستوى أحكام القواعد العامة المنظمة للبحث والمتابعة والتحقيق والمحاكمة.

كما أبرزت مصادقة المغرب، في إطار تفعيل التعاون الجنائي الدولي، على العديد من الاتفاقيات المتعددة الأطراف والثنائية التي تهم التعاون القضائي فيما يتعلق بتنفيذ الأحكام القضائية وتسليم المجرمين والإنابات القضائية والمساعدة المتبادلة، مكرسا بصفة عامة مبدأ سمو الاتفاقيات الدولية على التشريع الوطني.

1.4 - تسليم المجرمين

تبين للهيئة أن المغرب يتفاعل إيجابيا مع المبادئ العامة التي تكرسها اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد في هذا المجال، مع تمسكه بشروط سيادية متعارف عليها دوليا يمكن إجمالها كالتالي:

■ اشتراط المعاقبة على الفعل الجرمي في القانون المغربي للموافقة على طلب التسليم (المادة 3/720) بخلاف الاتفاقية الأممية التي لم تشترط ذلك (المادة 2/44)؛

■ ملاءمة التشريع المغربي مع أحكام الاتفاقية الأممية المتعلقة بالموافقة على طلب التسليم المستند على عدة أفعال جرمية مختلفة، مع اشتراطه للموافقة على هذا الطلب أن تبلغ العقوبة القصوى المقررة لها جميعا في قانون الدولة الطالبة على الأقل سنتين حبسا؛

■ عدم السماح بتنفيذ المقتضيات المدنية الواردة في مقرر صادر عن محكمة جزية أجنبية ما لم تعط لها الصيغة التنفيذية بمقتضى مقرر تصدره محكمة مدنية مغربية تطبيقا لمقتضيات قانون المسطرة المدنية (المادة 717 من قانون المسطرة الجنائية)؛

■ جواز التسليم في الجرائم المالية دون شرط طبقا لاتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، خلافا لقبول طلبات التسليم في الجرائم المتعلقة بالضرائب وحقوق الجمارك ونظام الصرف التي تشترط فيها المعاملة بالمثل (المادة 722)؛

■ اشتراط مبدأ التجريم المزدوج لقبول طلب تسليم المجرمين كمبدأ معمول به في جميع الإتفاقيات الدولية والتشريعات الجنائية المقارنة؛

■ تطبيق أحكام الإتفاقيات الثنائية للتعاون القضائي في المادة الجنائية ذات الصلة بنقل المحكوم عليهم المدانين في مختلف الجرائم على المحكومين في جرائم الفساد دون أي تمييز بشأنهم.

2.4 - المساعدة القانونية المتبادلة

أكدت الهيئة على أن المشرع المغربي أخضع المساعدة القانونية المتبادلة قصد استرداد الأصول، لأحكام القواعد العامة المنظمة للعلاقات القضائية مع السلطات الأجنبية؛ حيث اهتم على الخصوص بتنفيذ إجراءات البحث والتفتيش والحجز وباقي الإجراءات القضائية والتبليغات واستدعاء الشهود.

كما تبين لها أن المشرع المغربي عالج نقل الإجراءات الجنائية المتعلقة بالمتابعة في جرائم الفساد في إطار القواعد العامة المنظمة للإنبات القضائية المنصوص عليها في قانون المسطرة الجنائية وما اقتضته أحكام الإتفاقيات الثنائية المصادق عليها من طرف المغرب.

3.4 - التعاون في مجال إنفاذ القانون

لاحظت الهيئة غياب آليات وقنوات قانونية ملزمة لتبادل المعلومات المتعلقة بجرائم الفساد، وخضوع التعاون الدولي في مجال إنفاذ القانون لأحكام الاتفاقيات الثنائية.

كما رصدت غياب مقتضيات خاصة في التشريع المغربي تنظم التحقيقات الدولية المشتركة في مختلف الجرائم عموماً وجرائم الفساد على وجه الخصوص، باستثناء تنظيم قانون المسطرة الجنائية للتسليم المراقب كآلية من آليات التحري والبحث الخاصة، في إطار سيادة التشريع المغربي على الموافقة وتنفيذ هذا التسليم.

الفصل الثالث: الحكامة العمومية

انطلقت الهيئة في تقييمها للحكامة من مفهومها المعتمد من طرف الأمم المتحدة التي حددته بكونه "الأسلوب التشاركي للحكم ولتدبير الشؤون العامة الذي يركز على تعبئة الفاعلين السياسيين والاقتصاديين والاجتماعيين، سواء من القطاع العام أو من القطاع الخاص وكذلك من المجتمع المدني، بهدف تحقيق العيش الكريم المستدام لجميع المواطنين".

استثناساً بهذا التعريف، وفي إطار تقييمها لمشروع القانون التنظيمي المتعلق بتنظيم وتسيير أشغال الحكومة والوضع القانوني لأعضائها، رصدت الهيئة إغفاله لبعض القواعد الأساسية المؤطرة لركائز الحكامة الجيدة من قبيل الشفافية والنزاهة والتضمينية وربط المسؤولية بالمحاسبة، كما أكدت على عدم تضمين القانون التنظيمي المتعلق بالتعيين في المناصب العليا التي تتم داخل المجلس الوزاري لمبادئ تكافؤ الفرص والاستحقاق والشفافية والمساواة وعدم التمييز والمناصفة.

وارتباطاً بميثاق حكامة المنشآت والمؤسسات العامة، اعتبرت الهيئة أن هذا الميثاق تعترضه على مستوى الممارسة مجموعة من العراقيل التي ترتبط بالمجال الواسع للسلطة التقديرية للمسيرين، وتعقيد مساطر الوصاية والمراقبة وضعف آليات المراقبة الداخلية والافتحاص الخارجي.

انطلاقاً من منظورها الشمولي للحكامة، انصرفت الهيئة نحو تقييم منظومة الحكامة على مستويين؛ حكامة التدبير الإداري والمالي، والحق في الولوج للمعلومات.

الفرع الأول: حكمة التدبير الإداري والمالي

تأكد للهيئة، أن الحكامة بالقطاع العام يشوبها ضعف ملحوظ يُعزى إلى وجود عدة هفوات ونواقص تهم كلا من منظومة الموارد البشرية، والإدارة المالية، ومنظومة الصفقات العمومية، والعلاقات بين الإدارة والمواطنين.

الفقرة الأولى: على صعيد منظومة الموارد البشرية

رصدت الهيئة غياب معايير الاستحقاق والإنصاف في النظام السابق للتوظيف والتعيين، والانتقائية والتفاوت في سياسة الأجور وعدم مسايرتها لتكلفة المعيشة، وافتقار نظام الترقية للمعايير الموضوعية للتقييم، مع عدم تحقيق الأهداف المتوخاة من الحركية التي استعملت في غالب الأحيان كإجراء تأديبي.

كما وقفت الهيئة على غياب المعايير الموضوعية لمراقبة ورصد الجمع بين الوظائف والأنشطة الحرة، وكذا الجمع بين عدة مهام ومسؤوليات، وعدم اعتماد آليات كفيلة برصد وحصر حالات تضارب المصالح التي تفرزها الممارسة الإدارية والعمل على تطويقها بشكل آني وإنزال العقوبات الملائمة بها، بالإضافة إلى غياب آليات لمحاصرة الاغتناء غير المشروع بفعل النقائص التي تؤثر على فعالية منظومة التصريح بالممتلكات.

الفقرة الثانية: وعلى صعيد جودة الخدمات

تَبَيَّنَ للهيئة أن المجهودات المبذولة لا تزال في حاجة إلى تدارك القصور الملحوظ على مستوى صعوبة الارتقاء بجودة الخدمات الإدارية في ظل عدم التغلب على إشكالية المساطر الإدارية، خاصة على مستوى تعقيدها وتضخم وثائقها وعدد المتدخلين فيها، وفي هشاشة نظام المعلومات الذي ما زال مسيجا بقيم الانغلاق والتكتم في ظل محيط إداري يتميز بغياب التنسيق والتعاون بين مختلف قواعد المعطيات، وفي ظل غياب نظام معلومات حول الأموال العامة من حيث مصادر التمويل ومجالات الإنفاق ومؤشرات الإخبار، وفي محدودية شفافية القرارات الإدارية، وفي غياب الإطار القانوني العام لتنظيم الشكايات.

وتعرضت الهيئة لشفافية القرارات الإدارية، فتأكد لها أن قانون تعليق القرارات الإدارية ما زال يعاني من طغيان السر المهني وغياب نظام الإقرار بالاستلام وعدم انسجام ووحدة التعليل وعدم ترتيب جزاءات في الموضوع وضبابية الاستثناءات المقررة وضعف التأهيل. علما بأن مؤسسة الوسيط ما فتئت تؤكد على تفادي اللجوء إلى القرارات السلبية التي تتخذها الإدارة في مواجهة مرتفقيها، وتوصي بضرورة تعليلها طبقا لمقتضيات القانون⁸.

كما تبين لها، من خلال تقييم مشروع المرسوم المتعلق بوضع نظام موحد لتدبير الشكايات ومعالجتها، أن صيغته التنظيمية لا تتجاوب مع متطلبات التأطير المتكامل لتدبير الشكايات التي تستدعي استصدار إطار قانوني ذي صبغة تشريعية لسد النقص الملحوظ على مستوى الحقوق والواجبات والتصدي للإكراهات المرصودة على مستوى الممارسة.

⁸ - كما جاء في تقريرها السنوي 2017، ص102. وكذا تقريرها السنوي 2016، ص102.

أما بالنسبة للإدارة الإلكترونية، فقد وقفت الهيئة على محدودية استخدام تقنيات المعلومات في تقديم خدمات تساهم في تقليص الاحتكاك بين المواطنين والإدارة، بالإضافة إلى التفاوت الملحوظ في استعمال التكنولوجيات الحديثة بين الإدارات و بين الإدارة المركزية والترابية.

الفقرة الثالثة: على صعيد الإدارة المالية والصفقات العمومية

تم إبراز النواقص التي تشوب الحكامة المالية على مستوى القانون المالي الذي يتميز بطابعه التقني المفرط وشبه المنغلق، والذي يحد من فعالية المراقبة السياسية، فضلا عن عدم استيعابه لعدد من الالتزامات المالية العمومية التي تتم خارج إطاره، بالإضافة إلى عدم فعالية آليات تتبع تنفيذ وتقييم الالتزامات، ارتباطا بهشاشة قانون التصفية ومحدودية المراقبة التي أنجزها في السابق المجلس الأعلى للحسابات في هذا الشأن.

كما رصدت الهيئة، على مستوى منظومة الصفقات العمومية، اللجوء إلى إبرام صفقات عن طريق الاتفاق المباشر، وإصدار سندات طلب صورية من أجل تسوية ديون سابقة، وعدم مسك السجلات الخاصة بأوامر تنفيذ الأشغال والتوقف، والمبالغة في اللجوء إلى العقود الملحقة، وضعف المراقبة التقنية والمراقبة الداخلية، فضلا عن الخروقات المرتبطة بتسليم أشغال لم تنجز أو لم يصادق عليها نهائيا، والأمر بالأداء في غياب إثبات الإنجاز، وإيقاف الأشغال دون تعليل قانوني⁹.

وفي إطار تقييمها لمرسوم 2007، سجلت الهيئة اتساع السلطة التقديرية لصاحب المشروع والإجابة على طلبات المعلومات ونشر التقديرات، وغياب آلية مستقلة وفعالة للحسم في التظلمات والشكايات، وعدم التنصيص على الالتزام بنشر تقاريرها. أما في ما يتعلق بمرسوم 2013، فقد تم التأكيد على أهمية مقتضياته، مع رصد عدم ارتقائه بالإصلاح من مقارنة تجزئية إلى مقارنة شمولية تهدف إلى معالجة مواطن الخلل في كل مراحل تدبير الصفقات العمومية.

الفقرة الرابعة: علاقة منظومة الطلبات العمومية

سجلت الهيئة، بخصوص القانون المتعلق بالتدبير المفوض للمرافق العامة، بعض المآخذ ذات الصلة بالشفافية والتنافسية، تتجلى خصوصا في إبقاء المجال مفتوحا للجوء إلى التفاوض المباشر لاختيار المفوض إليه تحت ذريعة الاستعجال، وغياب نص تنظيمي يحدد أشكال وكيفيات إعداد وثائق الدعوة إلى المنافسة، وعدم التنصيص على امتداد مراقبة المفوض لتشمل تسعيرات الخدمات المقدمة، وغياب ضوابط موضوعية مواكبة لتوضيح القطاعات الإنتاجية القابلة للتفويت في إطار التدبير المفوض.

⁹ - مذكرة استعجالية للرئيس الأول للمجلس الأعلى للحسابات حول بعض الاختلالات المسجلة في ميدان الصفقات العمومية، مضمنة بتقرير المجلس برسم سنة 2008.

الفرع الثاني: الولوج إلى المعلومات

أكدت الهيئة أن إتاحة المعلومات وتسهيل الولوج إليها يعتبر خياراً حيوياً في المجتمعات المعاصرة للنهوض بـقيم الحـكامة الجيدة، وأن محاربة أشكال الفساد وتـقويم مظاهر الاختلالات لن تتأتى بالفعالية المطلوبة إلا في محيط تُتاح فيه المعلومة ويَسودُ فيه الحق في النفاذ إليها.

على هذا الأساس، وفي إطار مواكبتها لقانون الحق في الحصول على المعلومات، سجلت الهيئة بإيجابية انخراط الحكومة في إرساء اللبنة القانونية لضمان هذا الحق والنهوض بمطلب إتاحة المعلومات وتعزيز آليات الحصول عليها، مثيرة الانتباه إلى مجموعة من الثغرات التي من شأنها أن تحد من فعالية هذا الإطار القانوني.

وتتمحور أهم مظاهر القصور المرصودة حول عدم التنصيص، ضمن مجال المعلومات الخاضعة للنشر الاستباقي، على التقارير الخاصة بعمليات التدقيق المالي للهيئات المعنية، وعلى أنظمة الأجور والتعويضات والعلاوات المطبقة على مسؤولي وموظفي أو مستخدمي الهيئات المعنية، وعلى النتائج المفصلة للانتخابات والمحاضر ذات الصلة بها، وعلى الإعانات والمساعدات المالية المقدمة، وعلى برامج المباريات الخاصة بولوج الأسلاك الجامعية ومعاهد التكوين والإعلانات الخاصة بنتائجها، وعلى القرارات التأديبية النهائية الصادرة في حق موظفي أو مستخدمي الهيئات المعنية مع مراعاة المقتضيات القانونية المتعلقة بحماية المعطيات ذات الطابع الشخصي.

كما وقفت الهيئة على مخالفة القانون لمقتضيات الدستور في ترتيبه لقيدين جديدين هما شرط وجود المصلحة وشرط تحديد الغرض من المعلومة المطلوبة، بما يقوض المقتضيات الدستورية التي كانت حاسمة في إطلاق الحق للمواطنين والمواطنات في الحصول على المعلومات من جهة، وفي حصر مجالات الاستثناء من هذا الحق من جهة ثانية.

ورصدت الهيئة أيضاً الإشكالية التي نص عليها القانون والمتعلقة بتسليم معلومات خاطئة بسوء نية؛ حيث تفتح الباب على مصراعيه لإعمال مبرر "حسن النية" كمطية لتسليم معلومات خاطئة للراغبين في الحصول عليها، يضاف إلى هذا أن تقدير سوء النية من حسنها أمر غير ممكن، خاصة وأن القانون سكت عن الجهة المخول لها تقدير هذه المسألة.

ولم يفت الهيئة أن تؤكد، في سياق تقييمها لقانون الحق في الحصول على المعلومات، على النواقص التي تشوب المحيط العام الداعم للتفعيل الأمثل لهذا القانون، خاصة غياب التنصيص على نشر وإعلان معايير الاختيار المتعلقة بأي تدخل عام انتقائي "الدعم الموجه"، مع النشر المنتظم للمعلومات حول الشركات المستفيدة والدعم المقدم لها، وغياب نشر الإجراءات التحفيزية الخاصة بالاستثمار خاصة على المستوى الضريبي، إضافة إلى سيادة مفهوم السر المهني في التدبير العمومي وفي بعض القوانين، وغياب التنسيق والتعاون بين مختلف قواعد المعطيات المتوفرة لدى الإدارات والهيئات الرقابية والمؤسسات الوطنية، لضمان شيوع المعلومة وتيسير الحصول عليها من طرف سائر المعنيين، وكذا غياب أنظمة معلومات محينة عن الأموال والممتلكات العامة.

الفصل الرابع: الحكامة السياسية

مساهمة منها في إثراء المنظومة التشريعية والمؤسسية بالمقترحات والتوصيات الكفيلة بالرفع من منسوب النزاهة ومحاربة الإفلات من المتابعة والعقاب في الممارسة السياسية والانتخابية الوطنية، تقدمت الهيئة المركزية للوقاية من الرشوة إلى السلطات المعنية بدراستين:

■ الأولى حول "مكافحة الفساد السياسي والانتخابي بالمغرب" سنة 2011، اقتناعا منها بالدور المحوري المنوط بالهيئات السياسية في تعزيز المجهود الوطني، باعتبارها الرافد الأساس لإنتاج النخب التي ستكون مدعوة، بمقتضى التوجهات الدستورية، للاضطلاع بصلاحيات تدبير الشأن العام وفق مبادئ النزاهة والشفافية والمسؤولية؛

■ والثانية بخصوص "رهانات تقنين الاقتصاد الانتخابي ومحاربة الفساد" سنة 2016، كأرضية لضبط مسالك التمويل السياسي والانتخابي، بآليات توفر للفاعل السياسي مساحات مريحة لممارسة نشاطه، وتحصينه من انزلاقات الانفلات المالي وقنوات الاقتصاد الانتخابي غير المنظم، ومن تداعياتها الوخيمة على الممارسة الحزبية والانتخابية والتمثيلية.

الفرع الأول: الحكامة السياسية

في إطار مواكبة المستجدات الدستورية لسنة 2011، تابعت الهيئة مجهودات إعادة هيكلة الحقل السياسي، من خلال دراستها وتقييمها للنصوص القانونية المؤطرة لهذا المجال؛ حيث خلصت إلى تسجيل مجموعة من المكتسبات الإيجابية مقابل رصد بعض النواقص التي تحد من فعاليتها.

الفقرة الأولى: بالنسبة للقانون التنظيمي المتعلق بالأحزاب السياسية

سجلت الهيئة، عدم تنصيصه على المسؤولية المدنية للأحزاب فيما يتعلق بأفعال الفساد المرتكبة من طرف المنتسبين إليها، وعدم إدراجه الأحزاب ضمن الأشخاص المعنويين الخاضعين للاختصاص القضائي للمجلس الأعلى للحسابات في ما يتعلق بالتأديب المتعلق بالميزانية إذا أفضت عملية التدقيق في حساباتها إلى وجود مخالفات تندرج ضمن هذا الاختصاص، إضافة إلى عدم إلزامها بنشر الوثائق المقدمة لمجلس الحسابات.

الفقرة الثانية: بخصوص المنظومة القانونية المتعلقة بالانتخابات

وقفت الهيئة على بعض الثغرات التي تشوب القانون المتعلق بتحديد شروط المراقبة المستقلة والمحايطة للانتخابات، والتي تهم الاستثناء غير المبرر للاستفتاءات غير الانتخابية من مقتضيات هذا المشروع، وعدم التنصيص على إمكانية الطعن في القرارات السلبية للجنة تخويل الاعتماد، مع ما يقتضيه الأمر من أعمال لمساطر القضاء الاستعجالي في هذا الشأن.

الفقرة الثالثة: على مستوى المنظومة القانونية للبرلمان

لاحظت الهيئة عدم سريان المنع من الترشح لعضوية مجلسي البرلمان على مجموعة من الأشخاص المشكوك في ذمتهم، وعدم الارتقاء بمبدأ إلزامية حضور الأعضاء لجلسات ودورات ولجان البرلمان إلى مستوى القانون التنظيمي الذي يضيف على هذا المبدأ ضمانات أقوى من تلك التي يوفرها النظام الداخلي للمجلس، وتخصيص المترشحين للانتخابات التشريعية بمقتضيات استثنائية في ما يتعلق ببحث وجرد نفقاتهم من طرف المجلس الأعلى للحسابات تفضي في أقصى حالاتها إلى التجريد من العضوية، الأمر الذي كان يقتضي إدراج هذا التحقيق ضمن الاختصاص المتعلق بمراقبة استخدام الأموال العمومية، إضافة إلى اعتماد عقوبة واحدة تتعلق بالتجريد من العضوية في حق المخالفات المتعلقة بالامتناع عن إيداع جرد النفقات، وعدم توضيح مصادر التمويل، وعدم القيام بتبرير التجاوزات المسجلة، مما يعتبر أمراً مخالفاً للتناسب بين الجرم والعقوبة.

وفي نفس السياق، أبرزت الهيئة نواقص المراقبة البرلمانية المتمثلة بشكل خاص في محدودية وعدم تطوير ممارسة لجان تقصي الحقائق، وضعف قدرات الاضطلاع بدور فعال في ميدان المراقبة على صرف المال العمومي، وغياب سلطة البرلمان على أجزاء مهمة من محاور التدبير المالي العمومي، واقتصار الدور الرقابي للبرلمان على مباشرة التنزيل المالي للمخصصات السنوية لعقود البرامج دون إمكانية التشريع بشأنها أو المصادقة عليها رغم أن الحكومة تتعهد بمقتضاها بالتزامات مالية ضخمة على عدة سنوات.

الفرع الثاني: الفساد الانتخابي

تبين للهيئة أن نتائج العمل التشخيصي الميداني أكدت الإدراك العام حول تفشي الفساد السياسي والانتخابي¹⁰، رغم التحسن الملموس والإيجابي في مستوى شفافية تنظيم الانتخابات¹¹ وتعزيزها بالآليات القانونية الرادعة للأفعال المخلة بنزاهة الانتخابات، سواء المرتكبة منها بمناسبة التقييد في اللوائح الانتخابية، أو أثناء الحملة أو خلال التصويت والاقتراع وإعلان النتائج.

ومع ذلك، لم تمنع هذه النقلة النوعية من تسجيل بعض الانحرافات التي ظلت لصيقة بالممارسة الانتخابية والقانونية؛ حيث سمح استقرار التطور الكمي والنوعي لهذه الانحرافات بالوقوف على استنتاجات عامة تؤكد:

¹⁰ - Global Corruption Barometer, percentage of respondents who felt these institutions were corrupt/extremely corrupt in Morocco, 2013.

¹⁰ - الهيئة المركزية للوقاية من الرشوة: "مكافحة الفساد السياسي والانتخابي بالمغرب، تشخيص وتقييم ومقترحات"، شتنبر 2011، ص 15 و 16.

- تقرير المجلس الأعلى للحسابات حول تدقيق الحسابات السنوية للأحزاب السياسية وفحص صحة نفقاتها برسم الدعم العمومي برسم السنتين الماليتين 2013 و2014، يناير 2016.

¹¹ - المعهد الديمقراطي الوطني، التقرير النهائي عن الانتخابات التشريعية بالمغرب، 25 نونبر 2011. المجلس الوطني لحقوق الإنسان، الانتخابات الجماعية والجهوية لـ 4 سبتمبر 2015، تقرير أولي، الندوة الصحفية لـ 6 سبتمبر 2015.

ارتفاع جرائم الحملة المتجلية على الخصوص في إطلاق حملات سابقة لأوانها واستعمال المال لشراء الأصوات، واستغلال وسائل الإدارة العمومية، وضعف الإطار القانوني لعمل الملاحظين الوطنيين، واستمرار الحملات الانتخابية يوم الاقتراع، بما يعزز ارتباط منسوب الإجرام الانتخابي بعامل الزمن المخصص للحملات وبالإمكانات المالية المرصودة مقارنة بالعمليات الأخرى؛

التغطية الشاملة للتراب الوطني، مع احتلال الجهات الكبرى لمراتب متقدمة بحكم حيازتها لنصيب مهم من الأعضاء الواجب انتخابهم في المجالس الجماعية والبرلمانية التابعة لنفوذها الترابي؛

تلازم ارتفاع الجريمة الانتخابية بالأحزاب السياسية الكبرى، كأثر مباشر لانتشار المترشحين على الدوائر حسب التنظيمات السياسية، حيث حظيت الأحزاب الكبرى بنسب مهمة من المخالفات، مقارنة مع الأحزاب الصغرى التي سجلت نسبا ضعيفة؛

تراجع عدد الشكايات المسجلة في مواجهة عناصر السلطة، بفعل التحسن الملموس والإيجابي في مستوى شفافية تنظيم الانتخابات، باعتراف دولي¹² ووطني¹³ لتثمين التدابير المتخذة من قبل الإدارة المركزية بغرض تفعيل الحياد التام إزاء المترشحين وعدم التمييز بينهم.

الفرع الثالث: آليات محاربة الفساد الانتخابي

أكدت الهيئة على أن التشريع المغربي يتوفر على آليات قانونية وازنة لمحاربة الفساد الانتخابي¹⁴، تتجلى أساسا في اعتماد منظومة زجرية لمجموعة من الأفعال المخلة بنزاهة الانتخابات، سواء المرتكبة منها بمناسبة التقييد في اللوائح الانتخابية، أو أثناء الحملة أو خلال التصويت والاقتراع وإعلان النتائج. ومع ذلك، فإن هذه المنظومة الزجرية لم تأخذ بعين الاعتبار تكييف الأفعال الإجرامية حسب كل اقتراع على حدة؛ حيث بقي توصيفها القانوني ثابتا بالنسبة لتجريم نفس الأفعال، والتنصيص على نفس العقوبات، وتوزيعها على القوانين الانتخابية بكيفية نمطية دون أي اعتبار للخصوصية والشروط السياسية التي يتميز بها كل انتخاب نيابي أو جماعي ترابي.

¹² - المعهد الديمقراطي الوطني، التقرير النهائي عن الانتخابات التشريعية بالمغرب، 25 نونبر 2011.

¹³ - المجلس الوطني لحقوق الإنسان، الانتخابات الجماعية والجهوية لـ 4 سبتمبر 2015، تقرير أولي، الندوة الصحفية لـ 6 سبتمبر 2015.

¹⁴ - منصوص عليها في:

- مدونة الانتخابات؛

- القانون التنظيمي رقم 59.11 المتعلق بانتخاب أعضاء مجالس الجماعات الترابية؛

- القانون التنظيمي رقم 27.11 المتعلق بمجلس النواب؛

- القانون التنظيمي رقم 28.11 المتعلق بمجلس المستشارين.

في هذا الاتجاه، رصدت الهيئة بعض النواقص التي ما زالت تعتري الآليات الجنائية المعتمدة لمحاربة الفساد الانتخابي بما يحد من فعاليتها ونجاعتها، لا سيما ما يتعلق منها بـ:

عدم استيعاب دائرة التجريم والعقاب للأفعال المتعلقة بمنح وتلقي التمويل خارج المبلغ المحدد للإنفاق الانتخابي، وتجاوز سقفه، وعدم احترام أجل إيداع جرد نفقات الحملات الانتخابية، وعرقلة أعمال الرقابية للمجلس الأعلى للحسابات، وتنظيم الولائم والحفلات الصورية لاستمالة الناخبين، والمحاولة والوساطة والتحريض على ارتكاب الجرائم الانتخابية، وانحياز الموظف العمومي أو استغلال نفوذه المفترض أو الحقيقي للتأثير على تصويت الناخبين أو الإمساك عن تصويتهم، وامتناع كل ضابط عن الامتثال لتعليمات النيابة العامة بالمعينة الفورية لإثبات حالة التلبس بارتكاب جريمة انتخابية؛

غياب التنصيص على تمديد أحكام المصادرة إلى كل ما هو متحصل من ارتكاب جرائم الفساد الانتخابي؛

المعالجة القانونية النمطية لجرائم الرشوة الانتخابية، دون أي اعتبار للخطورة الإجرامية أو لاعتماد معايير موضوعية في توصيفها القانوني بالجرح والجنايات؛

استثناء جرائم الفساد الانتخابي من نطاق الحماية القانونية والقضائية المشمولة بتطبيق أحكام القانون المتعلق بحماية الضحايا والشهود والخبراء والمبلغين؛

غياب آليات قانونية لتسهيل التعاون والتواصل مع سلطات إنفاذ القانون حول التبليغ عن جرائم الفساد الانتخابي؛

محدودية فعالية الأثر الردعي للعقوبات من خلال غياب التوازن بين المدد الحبسية وطبيعة الأفعال المرتكبة، والتفاوت غير المبرر في مقدار العقوبة المترتبة عن قيام الموظف العمومي أثناء مزاوله عمله بتوزيع برامج المترشحين أو منشوراتهم الانتخابية، وتسخير الوسائل والأدوات المملوكة للإدارة في الحملة الانتخابية للمترشحين؛

عدم مضاعفة العقوبة على مخالفة تسخير الممتلكات العمومية في الحملات الانتخابية في حالة إذا كان مرتكب الجرحه موظفا عموميا أو مأمورا من مأموري الإدارة أو جماعة محلية على خلاف الجرح الانتخابية الأخرى؛

تخصيص مدة قصيرة (06 أشهر) لتقادم الدعوى العمومية والدعوى المدنية، مقارنة مع التشريعات المقارنة التي تتوافق حول أعمال مدة 03 سنوات من تاريخ إعلان النتائج النهائية للانتخابات.

الفصل الخامس: الحكامة الترابية

رصدت الهيئة، في إطار الرأيين الاستشاريين المُقدَّمين إلى اللجنة الاستشارية للجهوية الموسعة وإلى مجلس المستشارين، الاختلالات التي تشوب منظومة الحكامة الترابية من زاوية عامة أوضحت من خلالها أن مختلف الإصلاحات المنجزة منذ 1976 إلى غاية 2002 لم تكن كافية لإرساء قواعد ديمقراطية وحكامة محلية

فعالة وذات مصداقية؛ مُعزّية هذا الوضع بالأساس إلى ضعف شفافية التدبير المحلي، وهشاشة العلاقة بين الهيئات المنتخبة والمواطنين، ومحدودية استقلالية الجماعات المحلية، وتأخر إدراج الحكامة المجالية ضمن مقاربة إعداد التراب الوطني، بالإضافة إلى الانزلاقات التدييرية المرصودة سواء من طرف المفتشية العامة للإدارة الترابية أو المجالس الجهوية للحسابات.

واعتبرت الهيئة أن هناك ضرورة ملحة لإعادة بناء محاور التدبير العمومي على قواعد ثابتة للحكامة الترابية، تُقَعّد لتدبير جيد ورشيد يتجاوب مع متطلبات التنمية المستدامة، ويُمَهّد لتطبيق ومحاصرة الأعطاب المهيكلة والآفات التدييرية التي أفرزتها الممارسة الجماعية منذ عقود.

وللوقوف على هذه الأعطاب، حرصت الهيئة أصنافها الأساسية في أعطاب الواقع الحزبي وتداعياته الوخيمة على إفراد النخب المؤهلة لتدبير الشأن الترابي، وفي المخالفات والتجاوزات المسجلة على مختلف مستويات التدبير الترابي، وفي عدم انخراط الإدارات المركزية في مباشرة الإصلاحات المهيكلة الداعمة لسياسة اللامركزية، وعلى رأسها نظام اللامركز الإداري الذي لم يستطع، بسقفه الحالي، تحقيق الأهداف المتوخاة منه، نتيجة تشتت الاختصاصات بفعل الانصراف نحو تفتيت مجموعة من القطاعات الإدارية لإحداث مناصب حكومية تستجيب لمنطق صناعة الأغلبية السياسية، ونتيجة التضخم الملحوظ في البنيات الإدارية المركزية الذي يغذيه الإفراط في التمسك بالاختصاصات لتبرير الوجود والاستمرارية، وبفعل النفور الواضح من قيم التدبير على أساس التعاقد بالأهداف وبعقود البرامج.

في ظل هذه الإكراهات، انتهت الهيئة إلى الخلاصة بأن الإجابة على مجموعة من أعطاب الحكامة الترابية، بقدر ما توجد متناثرة في تفاصيل التدبير الترابي، بقدر ما تظل كامنة في الواقع البنيوي للشأن الحزبي، ومتخفية في ثنايا التدبير العمومي المركزي الذي بات مطالبا بمراجعة عميقة لجملة من مشمولاته ومكوناته.

وبخصوص الآفات التدييرية للممارسة الجماعية، أبرزت الهيئة مختلف تجلياتها من خلال تصنيفها إلى ثلاثة مستويات:

■ مستوى المخالفات المخلة بالضوابط الأخلاقية التي تبين للهيئة اقتصارها على مجالين أساسيين من مجالات تدبير الشأن المحلي يتميزان باتساع هامش السلطة التقديرية، هما تصريف الخدمات والنفقات وتدبير الموارد البشرية.

■ مستوى المخالفات المخلة بالملقنضيات القانونية والتنظيمية التي تؤكد اكتساحها لمجالات الصفقات المحلية، والتهيئة والتعمير، والأملاك الجماعية، والجبايات والمداخيل، والموارد البشرية، والتدبير المفوض، وتنظيم المصالح، والدعم والتعاون.

■ مستوى المخالفات المخلة بقواعد التدبير الجيد التي تؤكد ارتباطها على الخصوص بمجالات البرمجة والتخطيط، وتدبير الموارد والأملاك الجماعية، وتنفيذ النفقات، ومراقبة المرافق المسيرة في إطار التدبير المفوض.

ومن زاوية تشخيصية أيضا، وقفت الهيئة على مجموعة من الأسباب الرئيسية لتفاعل هذه الاختلالات، أهمها ارتباط الممارسة الجماعية بإخلالات الحكامة الحزبية وإفرازات الواقع الانتخابي، والرغبة في الاغتناء وتحقيق مصالح مادية أو معنوية، والعجز في المؤهلات المطلوبة للنهوض بتدبير الشأن المحلي، والتساهل الملحوظ في تفعيل آليات الزجر المتاحة لمعاقبة المخالفات المرصودة بما يحقق الأثر الردعي للعقوبة.

وبالنسبة للانعكاسات الوخيمة لهذه الاختلالات، تأكد للهيئة أن حجم التكاليف الناتجة عنها يأخذ عدة أبعاد ذات طبيعة مالية، وذات انعكاس على هشاشة البنية التحتية وتشويه العمران وتدمير المجال البيئي، وذات امتداد على ثقة المواطنين في المرفق الجماعي.

وبما أن هذه الآفات التديرية حصلت بوجود ترسانة قانونية متطورة، فقد كان لزاما على الهيئة أن تقوم بقرأة تقييمية في مقتضياتها، وقفت من خلالها على مفعول المواثيق الجماعية السابقة، مؤكدة أنه ظل باهتا على مستوى الممارسة، إذ بقي موسوما بضعف شفافية التدبير المحلي، وبالبطء الملحوظ على مستوى تنفيذ المشاريع والبرامج التنموية، وبالانخراط غير الكافي للجماعات الترابية في التنمية المستدامة.

الفصل السادس: مناخ الأعمال وحكامة المقاولات

اعتبرت الهيئة أن محاربة الفساد المرتبط بعمل القطاع الخاص مرتكز أساسي لتحسين مناخ الأعمال إلى جانب ضمان التنافسية وشفافية الصفقات العمومية، ومحاربة كل أنواع الاحتكار والممارسات غير المشروعة، وتعزيز حكامة المقاولات.

وتأكد للهيئة أن المجهودات المبذولة لتحسين مناخ الأعمال¹⁵ والآليات المحدثة لتطوير الحكامة الجيدة للمقاولات، رغم أهميتها، لم تكن كافية لتجاوز الإكراهات التي تحول دون تحقيق النتائج المنشودة في هذا المجال.

وقد تبين للهيئة، اعتمادا على بعض المسوحات والتقارير الدولية، أن العوائق التي تحول دون مساهمة القطاع الخاص في التنمية يمكن إجمالها في التمركز القوي للإقتصاد الوطني والنسبة العالية للشركات الصغرى والمتوسطة والعائلية التي توجد في وضعية هشاشة داخل النسيج الاقتصادي الوطني المغربي، وفي تنامي الاقتصاد غير المهيكل باعتباره ظاهرة بنيوية تؤثر على الاستقرار والتنمية، واتساع دائرة اقتصاد الريع وتنوع أشكاله لتشمل العديد من القطاعات التي تقتضي الحصول على رخص يتم الحصول عليها غالبا بطرق تفضيلية دون اللجوء إلى طلبات عروض أو دعوة إلى المنافسة.

وبخصوص مناخ الأعمال، رصدت الهيئة بعض العراقيل المرتبطة به، والمتمثلة أساسا في صعوبة تفعيل المنافسة في ظل وجود تضارب كبير في المصالح، ومحدودية ثقافة الخدمة العادلة والفاعلة للأعمال لدى المؤسسات العامة المتعاملة مع القطاع الخاص، وغياب النشر المنتظم للمعلومات حول صفقات الخوصصة

¹⁵ - سمحت هذه الجهود بالتقدم في مؤشر مناخ الأعمال، من الرتبة 94 سنة 2012 إلى الرتبة 60 سنة 2019.

وصفقات الأراضي العامة ومناقصات الشراء والدعم الموجه، ومحدودية التوجه نحو تقليص اللجوء إلى نظام الترخيص واستبداله بنظام التصريح أو دفتر التحملات، وغياب نظام مستقل وشفاف ودوري لتقييم أي تدخل عام انتقائي.

أما في ما يتعلق بحكامه المقاولات، فقد وقفت الهيئة، استثناسا ببعض التقارير الدولية، على مجموعة من الأعطاب التي تعوق الحكامة الداخلية للمقاولات، والتي تهم بشكل خاص ضعف شفافية العلاقة بين مجلس الإدارة والمساهمين، وغياب جودة التنظيم والتدبير الإداري التي تتبدى خاصة في غياب المنظور الاستراتيجي، وضعف فعالية آليات الشفافية وإعطاء الحساب، والإخلال بضوابط قانون الشغل.

الفصل السابع: التبليغ عن الفساد

اقتناعا منها بضرورة انخراط جميع مكونات المجتمع في مجهودات مكافحة الفساد، اعتبرت الهيئة المركزية الانتقال من الاستنكار العدمي إلى التبليغ الفاعل مبدأ أساسيا يمر تثبيته عبر النهوض بالدور الحيوي للمواطنين في التبليغ وفضح ممارسات الفساد.

على هذا الأساس، واعتمادا على مقتضيات الاتفاقية الأممية لمكافحة الفساد التي أكدت على إرساء تدابير ونظم لتيسير وتشجيع التبليغ عن الفساد وتوفير الحماية القانونية للمبلغين، قامت الهيئة بتقييم منظومة التبليغ عن الفساد انطلاقا من الآليات المتوفرة للتواصل بين المواطنين والسلطات المختصة.

في هذا الإطار، تبين للهيئة أن القانون المغربي فتح الإمكانيات للمواطنين وألزم الموظفين والسلطات المنتهبة بالتبليغ لدى النيابة العامة عن مختلف الجرائم، وكذا لدى الإدارات العمومية عن الخروقات أو الجرائم المرتكبة من طرف موظفيها، مع الإدلاء بجميع المعلومات والوثائق ذات الصلة. كما أحدث مؤسسة الوسيط لتساهم في تلقي وتتبع شكايات المواطنين ومساعدتهم على استرجاع حقوقهم، فضلا عن تخويل الهيئة المركزية مهمة تلقي ومعالجة المعلومات المتعلقة بأفعال الرشوة وتبليغها حسب تصنيفها، للإدارات المعنية أو للسلطات القضائية.

لكن، تأكد للهيئة أن هذه المقتضيات لم تكن كافية لتحث المواطنين على التبليغ بالشكل الذي يتناسب مع حجم وتفشي ظاهرة الفساد، خصوصا وأن التدبير المنغلق لدى الإدارات والهيئات لم يساعد على ذلك بل دفع بالعديد من المواطنين إلى تخطي الآليات القانونية المتاحة ليلجأوا اضطرارا إلى الدوائر العليا.

ولاحظت الهيئة أن جميع الآليات المتاحة لم تُستخدم، على مستوى الممارسة، بالفعالية والنجاعة سواء من طرف الإدارات أو من طرف المواطنين، كما تشهد على ذلك ضآلة الشكايات المتلقاة بخصوص أفعال الرشوة، وطغيان القضايا الإدارية الشخصية على الشكايات، وضعف إحالة القضايا المعروضة على الإدارات المعنية أو على العدالة، ومحدودية تجاوب الإدارة مع الشكايات التي تؤكد لها النسبة المتدنية لتسوية القضايا المعروضة.

وانتهت الهيئة إلى القول بأن انغلاق التدبير والمعالجة غير الملائمة لملفات المواطنين، وغياب معايير الجودة في التعامل الإداري، والجهل بطرق التظلم، وصعوبة الإثبات، والإحجام عن التبليغ على خلفية الخوف من الانتقام أو التهديد، وعدم ترتيب العقاب عن الامتناع عن التبليغ، وسيادة مفاهيم السر المهني، كلها إكراهات تشكل في مجملها حلقات مترابطة يتعين تجاوزها لتمكين الآليات المؤسسية المعنية من ضمانات حقيقية لممارسة اختصاصاتها في هذا الشأن.

الفصل الثامن: المساءلة وإعطاء الحساب

في إطار تقييمها لآليات المساءلة وإعطاء الحساب، أكدت الهيئة أن المغرب يتوفر على منظومة قانونية من مستوى جيد على العموم، تم تعزيزها بالتدرج من خلال إحداث عدة مؤسسات تختلف وتتكامل مهامها وآليات عملها، وتتكون من هيئات للتفتيش والمراقبة ومحاكم مالية.

لكن تقييم هذه المنظومة أبان عن عدة إكراهات تعترض مختلف مكوناتها، تتجلى عموماً في غياب تناسق جهود مختلف الأجهزة الرقابية، نظراً لضعف علاقاتها المؤسسية وقصور تعاونها وتبادلها للخبرات والمعلومات، الشيء الذي يحد من فاعلية جهودها في كبح جماح الفساد والسيطرة عليه.

الفرع الأول: المفتشيات العامة

رصدت الهيئة العوائق التي تؤثر على نجاعة المفتشيات العامة للوزارات في عدم فعالية مهامها سواء على مستوى السلطة التي ترخص بإجراء التدقيقات والتحقيقات أو على مستوى الجهة التي يتم إبلاغها بالمخالفات، وفي تعطيل مفعول توصياتها نتيجة عدم تقييد سلطة الوزير المسؤول بالزامية تحريك المسطرة التأديبية أو المتابعة القضائية، إضافة إلى عدم ضمان تلقائية تصديها لمختلف الاختلالات نظراً لتوقف القيام بالمأموريات المباشرة على شرط صدور الأمر بها عن الوزير المسؤول.

وفي نفس السياق، وقفت الهيئة على بعض الإكراهات التي تحد من فعالية هذا الجهاز على مستوى الممارسة، والمتمثلة في غياب التنصيب على نشر تقاريره مع تضمين مبدأ تتبع مآل التوصيات الصادرة بالتقارير السابقة، وعدم التنصيب أيضاً على آليات التكوين الملائم الذي يضمن لهذا الجهاز المؤهلات المطلوبة للاضطلاع بالمهنية المنشودة بمهام المراقبة والتدقيق، إضافة إلى عدم تأطير مجالات التعاون والتنسيق بين هذه المفتشيات والهيئات الأخرى للمساءلة والتتبع، مع غياب التأكيد الصريح على اضطلاعها بمهمة تتبع تنفيذ وتفعيل التوصيات الواردة بتقارير الهيئات المذكورة.

وبالنسبة للمفتشية العامة للمالية، سجلت الهيئة تقادم النص القانوني لهذا الجهاز الذي تعود مقتضياته إلى سنة 1960؛ مما جعل هذا الجهاز غير قادر على مسايرة واقع المحيط الاقتصادي والمالي والقانوني الجديد للبلاد، كما لم يتمكن من الانتقال من مهمة المراقبة التقليدية لمصالح المحاسبة التي تدخل في صميم نشاط المفتشية المركزية للخزينة العامة نحو مهمة أوسع تتعلق بتدقيق المالية العمومية والقطاع العام.

وبخصوص المفتشية العامة للإدارة الترابية، أقرت الهيئة بالدينامية الخاصة التي عرفتها ممارسة هذا الجهاز في السنوات الأخيرة؛ حيث قامت بإنجاز عدة عمليات تفتيش أسفرت عن اكتشاف مجموعة من الخروقات التي أفضت إلى اتخاذ الإجراءات التأديبية في حق مجموعة من المسؤولين الجماعيين. وبالمقابل وقفت الهيئة على بعض مواطن القصور التي تشوب المرسوم المنظم لها، والتي تشترك فيها مع ما تم ذكره بالنسبة للمفتشيات العامة للوزارات.

كما لاحظت الهيئة أن العمليات المنجزة من طرف هذا الجهاز لا تتأسس عليها المتابعات إلا نادرا، بالنظر للاكتفاء الوزارة الوصية على الجماعات المحلية بالمعاقبة التأديبية بدل الانصراف نحو إحالة التجاوزات على المجالس الجهوية للحسابات، وكذا لعدم تحريك المتابعات الجنائية اعتمادا على الحثيات المضمنة بالمراسيم التأديبية والتي تصرح بأن المخالفات المرتكبة من طرف المسؤولين الترابين تشكل أخطاء جسيمة ومخالفة للقانون ولأخلاقيات المرفق العام¹⁶.

الفرع الثاني: المحاكم المالية

وفي ما يتعلق بالمراقبة المالية، أبرزت الهيئة مساهمة المحاكم المالية في رصد مجموعة من الاختلالات التي أفرزتها ممارسة تدبير المرافق العمومية والترابية وتدبير الشأن الحزبي، مُسجّلة، مع ذلك، مجموعة من المآخذ التي تحد من فعالية هذه المحاكم؛ كعدم إخضاع أعضاء الحكومة ومجلسي النواب والمستشارين للاختصاص القضائي للمجلس الأعلى للحسابات في ميدان التأديب المتعلق بالميزانية والشؤون المالية، وتعثّر تفعيلها للاختصاص المخول لها في ميدان التأديب المالي الذي يسمح لها بإصدار الأحكام باسترجاع المبالغ المطابقة للخسائر المترتبة عن المخالفات المرتكبة، إضافة إلى التنصيص بمدونة المحاكم المالية على مدة تقادم قصيرة لا تتجاوز خمس (5) سنوات بالنسبة لمخالفات المندرجة في إطار التأديب المالي، فضلا عن الإشكالية التي كانت مرتبطة بإحالة القضايا ذات الطابع الجنائي على وزير العدل قصد اتخاذ ما يراه ملائما بشأنها.

¹⁶ - من خلال تفحص المراسيم التأديبية الصادرة في حق مجموعة من مسؤولي الجماعات الترابية يتضح أنها اتخذت بناء على التقارير المنجزة من طرف المفتشية العامة للإدارة الترابية. لذلك كان مهما جدا طلب هذه التقارير من طرف وزير العدل قصد إعادة قراءتها من زاوية تخصصه على غرار ما فعله بالنسبة لتقارير المجلس الأعلى للحسابات، تمكينا له من أعمال صلاحيات الإحالة المنصوص عليها بمقتضى المادة 51 من قانون المسطرة الجنائية، خاصة وأن ملخص الأفعال المرتكبة كما هو منصوص عليه بالمراسيم التأديبية المنشورة بالجريدة الرسمية يثير فرضيات الاشتباه بارتكاب أفعال يعاقب عليها القانون الجنائي، وبانصراف إرادة الوزارة الوصية، مع ذلك، نحو الاكتفاء بالعقوبات التأديبية.

وللإشارة، فمن جملة ما تتضمنه ملخصات أغلب المراسيم التأديبية الصادرة في حق هؤلاء المسؤولين العبارة التالية: "ونظرا لكون هذه الخروقات تعتبر أفعال مخالفة للقانون ولأخلاقيات المرفق العام، وحيث إن الخروقات المنسوبة إليه خلفت انعكاسات سلبية ما زالت قائمة تضر بمصالح الجماعة وتبدد شؤونها، وحيث إن المعني بالأمر أدلى بإيضاحات كتابية غير مقنعة بعد استفساره طبقا للقانون..". تنظر بهذا الخصوص: ج.ر عدد 5908 بتاريخ 13 يناير 2011، ج.ر عدد 6186 بتاريخ 12 شتنبر 2013.

كما وقفت الهيئة على بعض مظاهر القصور التي تطال بشكل خاص عدم التنصيص على إلزامية نشر التقارير المتعلقة بنفقات الأحزاب السياسية، ومعالجة جرد نفقات الحملات الانتخابية، وبمحدودية تفعيل دورها في ميدان التأديب المالي، نتيجة ضعف الإحالة عليها من طرف السلطات المختصة للقضايا ذات الصلة بهذا المجال، في غياب التنصيص على تدخلها التلقائي اعتمادا على تقارير الهيئات الرقابية المعنية أو على المراسيم التأديبية الصادرة في هذا الشأن.

الباب الثالث: تقديم التوصيات والمقترحات

جدير بالذكر أن مرسوم الإحداث أوكل للهيئة المركزية مهمة الاضطلاع باقتراح التوجهات الكبرى لسياسة الوقاية من الرشوة وتوجيه توصيات إلى الإدارات والهيئات العمومية والمقاولات الخاصة وإلى كل متدخل في سياسة الوقاية من الرشوة.

انطلاقا من هذه الصلاحية، حرصت الهيئة المركزية على بلورة توصيات واقتراحات نابعة من تشخيصها لظاهرة الفساد وتقييمها للأطر القانونية والمؤسسية والإجرائية المعتمدة في هذا المجال؛ حيث اكتست توصياتها في هذا الشأن طابعا قانونيا وعمليا استهدفت من خلاله تسهيل الانتقال بها، من طرف الجهات المعنية، من مستوى الاقتراح إلى مستوى التفعيل.

لتسليط الضوء على هذه التوصيات، يمكن بسطها، وفقا للتوزيع المعتمد في المحاور السابقة، كالآتي:

الفصل الأول: ترسيخ البعد الاستراتيجي لسياسة مكافحة الفساد

اعتبرت الهيئة أن الإحاطة الشمولية والدقيقة بظاهرة الفساد يشكل مدخلا أساسيا لاستهداف أفعاله ومظهراته بالإجراءات المناسبة على المستويين الزجري والوقائي.

لتحقيق هذه الغاية، أوصت بتنمية تقنيات التحري والتحقيق والقياس والتشخيص على المستوى الكمي والنوعي، وبتوسيع وتنويع ومد جسور التنسيق والتعاون بين مختلف قواعد المعطيات المتوفرة لدى مختلف الهيئات، وكذا بإعداد خريطة لمواطن وبؤر الفساد بالمغرب تمكن من وضع المؤشرات الملائمة لرصد هذه الظاهرة من مختلف جوانبها.

واعتبارا لضرورة انصهار مشروع مكافحة الفساد في إطار منظور استراتيجي للوقاية والمكافحة، أشارت الهيئة على الحكومة بضرورة دعم التخطيط والبرمجة في مجال مكافحة الفساد، باعتماد رؤية شمولية منبثقة عن مقاربة جماعية تشاركية سواء على مستوى تحديد التوجهات الاستراتيجية وتصريفها في أهداف واضحة ومحددة أو على مستوى التتبع وتقييم تنفيذ المشاريع المبرمجة. كما اقترحت العمل على ترجمة الاستراتيجية إلى ميثاق وطني تلتزم بمقتضياته وتنخرط في تفعيل أهدافه جميع الإدارات والهيئات والفعاليات ومكونات المجتمع.

وفي نفس السياق، ولأجل ضمان التفعيل الأمثل للأهداف والعمليات المبرمجة، أوصت الهيئة باعتماد بعض المواصفات الأساسية للتخطيط، كالبرمجة الزمنية، والتجربة النموذجية، والتواصل المستمر حول المشاريع، وإعداد برامج عمل جهوية منبثقة من التوجهات العامة للاستراتيجية.

الفصل الثاني: ملاءمة السياسة الجنائية

تبين للهيئة أن الثغرات التي أبان عنها تقييم مكونات السياسة الجنائية في مجال مكافحة الفساد تستدعي العمل على استكمال الآليات الجزرية المعتمدة وفق مجموعة من المقترحات التي تم تبويبها حسب ستة توجهات:

الفرع الأول: تميم وتحيين المنظومة الجزرية الجنائية

توسيع دائرة تجريم اختلاس الأموال العمومية من حيث الأفعال، بشمولها تحويل هذه الأموال أو نقلها أو إيداعها بقصد إخفاء أو تمويه مصدرها، وكذلك اكتسابها وحيازتها واستخدامها والتصرف فيها؛

تحيين مقتضيات مجموعة القانون الجنائي في ضوء تجريم إساءة استغلال الوظيفة العمومية، طبقاً لاتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد التي نصت في مادتها 19 على اعتماد مقتضيات تشريعية وتدابير أخرى لتجريم تعمد موظف عمومي إساءة استغلال وظائفه أو موقعه، أي قيامه أو عدم قيامه بفعل ما، لدى الاضطلاع بوظائفه، بغرض الحصول على مزية غير مستحقة لصالحه هو أو لصالح شخص أو كيان آخر؛

تعديل مقتضيات الفصل 249 من مجموعة القانون الجنائي بإلغاء شرط وجود علاقة تبعية بين الفاعل ومشغله في اتجاه توسيع دائرة التجريم لكل العلاقات الشغلية في القطاع الخاص، سواء كان الأجير أو المستخدم متبوعاً لمشغله أم غير متبوع، ودون اشتراط موافقة وعلم المشغل؛

توسيع دائرة التجريم المتعلق بإخفاء الأشياء المتحصلة من الجريمة، بما يشمل حيازة هذه الأشياء واستعمالها والانتفاع بها وقبول إيداعها والوساطة في تداولها أو التصرف فيها؛

شمول تجريم المحاولة في جميع جرائم الفساد المنصوص عليها في مجموعة القانون الجنائي؛

التنصيب على المسؤولية الجنائية للأشخاص المعنويين في ما يتعلق بجميع أفعال الرشوة، بما يشمل أشخاص القانون الخاص وجمعيات المجتمع المدني والمنظمات غير الحكومية، وبما يتفق مع مقتضيات المادة 26 من الاتفاقية الأممية لمكافحة الفساد وينسجم مع ما جاء في قانون غسل الأموال وقانون مكافحة الإرهاب والظهير بمثابة قانون المتعلق بمجلس القيم المنقولة؛

وضع حدود للتمييز في جرائم الفساد بين المسؤولية الجنائية للأشخاص المعنوية والمسؤولية الجنائية لمسيرها وممثليها القانونيين؛

توسيع دائرة الأطراف بتجريم المشاركين في جميع جرائم الفساد المنصوص عليها في مجموعة القانون الجنائي؛

توسيع دائرة تجريم الرشوة لتشمل كل من أمر أو حرض أو ساعد بأية وسيلة كانت على ارتكابها، أو حصل عن علم على منفعة أو مصلحة مباشرة أو غير مباشرة ناتجة عن أفعال الرشوة، وكذلك الشأن بالنسبة للوسطاء والجهة المستفيدة من الرشوة، سواء كانت شخصا طبيعيا أو معنويا؛

التجريم الصريح لرشوة الموظفين العموميين الأجانب وموظفي المؤسسات الدولية العمومية، طبقا لأحكام المادة 16 من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد وتمديد اختصاص المحاكم المغربية إلى هذه الجريمة المرتكبة خارج أراضي المملكة المغربية.

الفرع الثاني: مراجعة نظام العقوبات المطبق على أفعال الفساد

تطبيق نفس العقوبة الحبسية والمالية المترتبة على الإرشاء والارتشاء المنصوص عليها بالقانون التنظيمي لمجلس النواب على الإرشاء والارتشاء المنصوص عليهما في مدونة القانون الجنائي ومدونة الانتخابات؛

التنصيص على عقوبات إضافية بالنسبة لجريمة الرشوة لتقوية الجانب الردعي والوقائي سواء في مدونة القانون الجنائي أو في القانون التنظيمي لمجلس النواب أو في مدونة الانتخابات؛

تشديد العقوبة الحبسية بالنسبة لجريمة غسل الأموال بما يفوق العقوبة الحبسية المطبقة على جنحة الرشوة نظرا للفرق الكبير بينهما؛

سريان نفس العقوبة المطبقة على أفعال الاختلاس وتحصيل المنافع غير الشرعية واستغلال النفوذ في القطاع العام على جنحة التعسف في استعمال ممتلكات الشركات نظرا لاستيعابها لهذه الأفعال بجميع مواصفاتها؛

تضمين المدونة الانتخابية نفس عقوبات الحبس والغرامة المنصوص عليها بالقانون التنظيمي لمجلس النواب بالنسبة للمخالفات المتعلقة بتسخير الممتلكات العمومية في الحملات الانتخابية لتشمل نفس المخالفات بالنسبة للانتخابات الجماعية، وتطبيق مضاعفة العقوبة إذا كان مرتكب هذه الجنحة موظفا عموميا أو مأمورا من مأموري الإدارة أو جماعة محلية؛

مراجعة القيمة المالية المحددة لمضاعفة أو تخفيف العقوبة في جرائم الغدر والاختلاس والرشوة؛

تعميم التنصيص على عقوبات زجرية للوسطاء الأغيار والمستفيدين من ارتكاب جرائم الفساد؛

التنصيص في العقوبة المقررة لجريمة الرشوة في القطاع الخاص على عتبة لمضاعفة أو تخفيف العقاب كما هو الشأن بالنسبة لعقوبة جريمة الرشوة في القطاع العام.

الفرع الثالث: تحصين الجهاز القضائي من الفساد وتعزيز دوره في مكافحة

تعزيز النزاهة في قطاع العدل بتوفير قواعد إلزامية لتجنب تضارب المصالح بين القضاة والمتقاضين، والتعيين المستمر لمقتضيات مدونة أخلاقيات القضاة، ووضع آليات خاصة بتخليق المهنة المساعدة للقضاء؛

تدعيم شفافية العمل القضائي بالعمل على:

- النشر المنتظم للأحكام النهائية الصادرة؛

- تمكين المتقاضين من الحصول على المعلومات المتعلقة بالقوانين والمساطر القضائية والأحكام؛

- إشهار العقوبات التأديبية المقررة في حق القضاة والمساعدين القضائيين؛

ترجمة الاجتهادات القضائية في مجال محاربة الرشوة إلى قواعد قانونية.

الرفع من كفاءة الجهاز القضائي بالعمل على إعطاء مكانة خاصة لتأهيل الكفاءات البشرية في هذا القطاع، ومراجعة نظام المعهد العالي للقضاء في أفق ضمان استقلاله وانفتاحه على مواكبة التطورات، والاستغلال الأمثل لإمكانيات تكنولوجيا الإعلام والاتصال لتحديث التسيير وآليات العمل لدى القضاة.

ضمان فعالية الجهاز القضائي من خلال:

- وضع آليات ومعايير لمراقبة الأحكام وتقييم جودتها؛

- اعتماد سقف زمني معقول للبت في القضايا المعروضة أمام المحاكم؛

- نظام لتوزيع القضايا مبني على معايير موضوعية تراعي الاختصاص؛

- وضع آليات قانونية وعملية لتسهيل الولوج إلى القضاء؛

- تقوية فعالية مسطرة تنفيذ الأحكام؛

- تفعيل الأمثل لقضاء متخصص يستجيب لمتطلبات التخليق الشامل وللمتغيرات المتعلقة بتنوع جرائم الفساد المالي من خلال:

- ملاءمة مسطرة التحري والبحث والتحقيق بما يراعي خصوصيات جرائم الأموال؛

- النهوض بالتكوين وبناء القدرات واكتساب الخبرات لمواكبة مختلف المستجدات؛

- الإسراع بإحداث مرصد الإجرام الذي سيساعد على تعميق المعرفة بظاهرة الفساد.

الفرع الرابع: مكافحة الإفلات من المتابعة والعقاب

تكريس مدد تقادم أطول للدعوى العمومية والعقوبة في جرائم الفساد بما يتلاءم وأحكام الاتفاقية الأممية، مع التنصيص الصريح على عدم تقادم الدعوى العمومية والعقوبة في جرائم الفساد في حالة تحويل العائدات الإجرامية المتحصلة من هذه الجرائم إلى الخارج، أو بالنسبة للأموال التي ترجع ملكيتها للمدانين بهذه الجرائم بموجب مسطرة غيابية؛

مراجعة قواعد الاختصاص الاستثنائية باعتماد منظور متطور للامتيازات القضائية يستجيب لمتطلبات سيادة القانون وتحقيق العدالة ومساواة الجميع أمام القضاء انسجاماً مع روح المستجدات التي أتى بها الدستور في ما يتعلق بالحصانة البرلمانية ومحاكمة الوزراء؛

مراجعة المواد 111، 114، 162 و163 من مدونة المحاكم المالية وملاءمة مقتضياتها مع مقتضيات المادة 42 من المسطرة الجنائية بتمكين النيابة العامة لدى المحاكم المالية من رفع الأفعال التي تستوجب عقوبات جنائية مباشرة إلى وكلاء الملك؛

إشهار العقوبات المتخذة لتعزيز ثقة المواطنين ومنح العقوبة أثرها الوقائي والردعي؛

السهر على عدم إخضاع تحريك الدعوى العمومية ضد المرشحين لأية إشارة سياسية أو أوامر من السلطات العليا تجاوبا مع مقتضيات الفصلين 109 و110 من الدستور، وتفعيلاً للفصل 238 من القانون الجنائي الذي يتوافق في مضمونه مع المادة 25 من الاتفاقية الأممية بخصوص تجريم التدخل في أعمال الموظفين القضائيين أو الموظفين المعنيين بإنفاذ القانون.

الفرع الخامس: تعزيز فعالية مساطر المقاضاة

تقرير الحكم بمصادرة الأموال والقيم المنقولة والأدوات والممتلكات التي استعملت أو كانت ستستعمل في ارتكاب الجريمة أو قيمتها المعادلة لها ومصادرة العائدات المتحصلة منها في جميع جرائم الفساد بدون استثناء؛

وضع آليات قانونية لتحديد إجراءات الكشف والتجميد والحجز للأشياء والأدوات والأموال المرتبطة بارتكاب جرائم الفساد والمساطر القانونية الخاصة بالخبرة الفنية لإجراء الكشف والتجميد والحجز في هذه الجرائم؛

تحديد التكييف القانوني للعائدات الإجرامية المتحصلة من باقي جرائم الفساد والمحوّلة أو المبدلة إلى ممتلكات مشروعة، بما يرفع اللبس في وصفها بجريمة غسل الأموال؛

تخصيص مصادرة الممتلكات المتحصلة من جرائم الفساد بأحكام خاصة لمصادرة المختلط منها بالممتلكات المشروعة في حدود القيمة المقدرة للعائدات المخلوطة؛

تجميد ومصادرة الإيرادات والمنافع المتأتية من العائدات الإجرامية أو من الممتلكات المحوّلة أو المبدلة أو المختلطة بها المحصلة في جميع جرائم الفساد؛

تكريس اختصاص سلطات إنفاذ القانون في حجز السجلات المصرفية أو المالية أو التجارية لضرورة البحث أو التحقيق أو المتابعة أو المحاكمة في جرائم الفساد؛

التكريس التشريعي لنقل عبء الإثبات على المتهم في تبرير المصدر المشروع للعائدات الإجرامية المزعومة أو للممتلكات المتحصلة من جرائم الفساد الخاضعة للمصادرة؛

حفظ حقوق الأغيار حسني النية في حجز وتجميد العائدات والممتلكات المتحصلة من الجرائم عموماً وجرائم الفساد خصوصاً؛

إحداث هيئة متخصصة في إدارة وتدبير الممتلكات المجمدة أو المحجوزة أو المصادرة في جرائم الفساد؛

تمديد نطاق الحماية المقررة للشهود والضحايا والخبراء والمبلغين عن جرائم الفساد (كل حسب وضعه) إلى الحماية من التعسفات الإدارية المحتملة التي يمكن أن تطالهم على مستوى الترقية والتنقيط، ومن أشكال الإقصاء الاقتصادي التي يمكن أن يتعرضوا إليها على مستوى الولوج للصفقات العمومية والتماطل في الأداء، إضافة إلى الحماية الاقتصادية بتقديم الدعم المالي المناسب عن الأضرار المادية التي قد يتعرضون لها عند تقديم شكاية أو شهادة أو خبرة في جريمة من جرائم الفساد؛

تكريس تدابير قانونية من شأنها تشجيع المشاركين أو الذين سيشاركون في ارتكاب جريمة الفساد على التعاون مع سلطات إنفاذ القانون في مختلف مراحل الدعوى الجنائية، سواء قبل مباشرة الإجراءات القضائية بالتبليغ عن الجريمة وتقديم المعلومات الكفيلة بالتعرف على مخططيها ومرتكبيها، أو بعد مباشرة هذه الإجراءات بما يفيد إلقاء القبض على الجناة والحيولة دون تمكنهم من العائدات الإجرامية المتحصلة من ارتكاب الجريمة واسترداد هذه العائدات؛

تمتيع الفاعلين والمساهمين والمشاركين الذي يبلغون السلطات المختصة قبل علمها عن الأفعال المكونة لمحاولة ارتكاب جرائم الفساد كمستفيدين من العذر المعفي من العقاب مع التنصيص على تخفيض العقوبة إلى النصف أو أكثر إذا تم التبليغ بعد ارتكاب الجريمة، دون إخضاع هذه الاستفادة لأي شرط آخر، على غرار ما هو منصوص عليه بقانون غسل الأموال؛

التنصيص على آليات قانونية لتفعيل التعاون بين السلطات العمومية في التبليغ عن أفعال الفساد؛

تكريس آليات قانونية للتعاون بين السلطات الوطنية لإنفاذ القانون والقطاع الخاص في مختلف جرائم الفساد، وخصوصاً مع الهيئات المستقلة لمكافحة هذه الجرائم.

الفرع السادس: تقوية فعالية مسطرة تنفيذ الأحكام

- التسريع بإخراج مشروع القانون المتعلق بإلزام إدارات الدولة والجماعات المحلية والمؤسسات العمومية بالتقيد بتنفيذ الأحكام الصادرة ضدها،
- إصدار قانون يحدد غرامات يومية عن التأخير في التنفيذ ويتضمن آليات زجرية ضد الموظفين المتواطئين لتعطيل التنفيذ أو عرقلة إجراءاته.
- تمتيع المدانين بارتكاب جرائم الفساد بتدابير خاصة لإعادة إدماجهم في محيطهم الاجتماعي، مع أخذهم بعين الاعتبار في تقرير سياسات إعادة الإدماج بموجب مقتضيات تنظيمية خاصة.

الفصل الثالث: النهوض بالحكمة العمومية

لتجاوز الاختلالات المرصودة على مستوى الحكامة الجيدة، أكدت الهيئة على أهمية اعتماد إصلاحات عميقة تنصب على ما يلي:

الفرع الأول: تثبيت حكمة التدبير الإداري والمالي

الفقرة الأولى: إقرار منظومة جديدة للموارد البشرية

تنهض على نظام توظيف وتعيين ملائم وشفاف، يستجيب للحاجيات الحقيقية ولمعايير التنافس الشريف ولتطوير برامج التكوين وإقرار تمييز إيجابي للفئات الهشة، وكذا اعتماد نظام أجور عادل ومتناسك يتأسس على إصلاح نظام التعويضات بحذف الامتيازات العينية ومصارييف التنقل الصورية، مع التوجه نحو تقنين التعويض عن المردودية، وتعيين التعويضات التي تدعم وتواكب سياسة اللامركز الإداري، وضبط نظام التعويض عن المهام بالنسبة لمناصب المسؤولية، ومراجعة نظام التعويض عن استعمال السيارات في اتجاه المزيد من الضبط والمراقبة.

وفي نفس السياق، أوصت بمراجعة نظام المعاشات لضمان الاستقرار والانضباط الوظيفي، وإعادة النظر في منظومة الأعمال الاجتماعية في اتجاه العدالة والمساواة في الاستفادة المشتركة من موارد الدولة، وإقرار نظام للترقية يعيد الاعتبار للكفاءات ويحقق البعد المهني للمسار الوظيفي، ونظام للحركية يشجع على النزاهة وإعادة الانتشار وعقلنة توزيع الأعداد، وكذا وضع آليات عملية لتتبع ورصد حالات الجمع بين الأجور والوظائف.

الفقرة الثانية: النهوض بجودة الخدمات

من خلال مراجعة وتبسيط المساطر الإدارية التي تهم على الخصوص الشواهد والتراخيص والاستثمار والصفقات العمومية، بالعمل على تحسين وإعادة توزيع ونشر المساطر المعتمدة، وتفعيل القانون المحدث للبطاقة الوطنية للتعريف الإلكترونية القاضي بالاستغناء عن شهادات عقد الأزيد والسكنى والحياة

والجنسية، وتقوية وهيكله مصالح الاستقبال والتوجيه، وإعادة صياغة مبادئ برنامج الإدارة الإلكترونية وتفعيل أهدافها بالتركيز على ربط العلاقات بين برامج المعلومات وبرامج تحديث الإدارة خاصة تلك المتعلقة بتبسيط وتيسير المساطر الإدارية بهدف التحكم في مخاطر الفساد، مع الإسراع بالوضع على الخط للخدمات المعرضة لمخاطر هذه الآفة.

ولم يفت الهيئة أن تؤكد، في سياق تعزيز شفافية الخدمات الإدارية، على تدعيم فعالية القانون المتعلق بتعليل القرارات الإدارية السلبية، خاصة عبر توضيح مسؤولية الإدارة والموظف وتحديد الجزاءات المترتبة عن عدم تعليل القرارات، وتوحيد الآجال المنصوص عليها في القوانين المتفرقة والقانون المتعلق بالتعليل، وتوضيح حالات الضرورة والظروف الاستثنائية التي تحرر السلطات من الالتزام بتعليل قراراتها.

كما أوصت الهيئة، في إطار بناء الثقة بين الإدارة والمرتكبين، بتدراك القصور التشريعي الملحوظ على مستوى تأطير منظومة تلقي ومعالجة وتتبع مآل الشكايات والتظلمات، والحقوق والواجبات والجزاء المناسب الممكن ترتيبه على أشكال التهاون التي قد تُمارَس في هذا المجال، والمساطر التأديبية أو القضائية الممكن تحريكها بناء على دراسة ومعالجة الشكايات؛ حيث أكدت بهذا الخصوص على أن الانصراف نحو وضع إطار قانوني ذي صبغة تشريعية يستوعب المعطيات المذكورة يشكل مطلباً حتمياً للتجاوب مع متطلبات التأطير المتكامل لتدبير الشكايات، والتفاعل الموضوعي مع مستلزمات البعد التشريعي المطلوب في هذا المجال.

الفقرة الثالثة: تحجيم حالات تضارب المصالح ومظاهر الإثراء غير المشروع

خاصة من خلال التحديد الدقيق لمفهوم تضارب المصالح بما يوضح تكييفه القانوني وتمييزه عن كل الحالات المشابهة له، وإجبار المسؤولين المزاولين لمهام حساسة على التصريح الشامل بالمصالح الشخصية المرتبطة بهذه المهام مع إحداث جهاز يعهد إليه بمهمة تلقي وتتبع هذه التصريحات، وضمان التحكم العددي في دائرة الملزمين بالتصريح بالامتلاكات، والتنصيص على إرساء جسور التعاون الوثيق بين الإدارات القادرة بحكم صلاحياتها على اكتشاف تطور الثروة والمجلس الأعلى للحسابات.

الفقرة الرابعة: تعزيز شفافية وحكامة الإدارة المالية

بتحسين مقروءية مشروع القانون المالي، وتأسيس آليات الانخراط الواسع في عملية الميزانية، وتوفير فرص التغطية الإعلامية الملائمة لإعداد ومناقشة الميزانية، وتوجيه الجهود نحو بناء أنظمة معلومات فعالة عن الأموال العامة، والرفع من فعالية تقييم وتتبع تنفيذ الميزانية وتطوير الآليات المؤسسية في هذا المجال.

الفقرة الخامسة: ترسيخ قواعد الشفافية والمنافسة في تدبير الصفقات العمومية

من خلال مواصلة تخفيف حدة السلطة التقديرية الواسعة المخولة لصاحب المشروع، وإحداث آلية مستقلة تتوفر على سلطة تقريرية للحسم في الشكايات والتظلمات المتعلقة بالصفقات العمومية، وضبط مجالات المراقبة والتدقيق والعمل على نشر التقارير المتعلقة بها، مع وضع آليات خاصة لتتبع التفعيل، وتعزيز القدرات والكفاءات، ونشر دلائل توضيحية للقوانين والمساطر المعتمدة.

الفقرة السادسة: تدعيم آليات التدبير المفوض

بالعمل على تعزيز ضوابط اللجوء إلى التفاوض المباشر لاختيار المفوض إليه، ووضع نص تنظيمي يحدد أشكال وكيفيات إعداد وثائق الدعوة إلى المنافسة، وإرساء ضوابط موضوعية لتوضيح القطاعات الإنتاجية القابلة للتفويت في إطار التدبير المفوض، وتوسيع نطاق مراقبة المفوض ليشمل تسعيرات الخدمات المقدمة.

الفرع الثاني: الولوج إلى المعلومات

مساهمة في إغناء القانون المتعلق بحق الحصول على المعلومات، تقدمت الهيئة بمجموعة من الاقتراحات والتوصيات التي رصدتها من زاوية اقتناعها بالدور المنتظر من هذا القانون في توطيد أسس الشفافية وبالتالي الحد من مخاطر تفاعل الفساد.

وتنصب هذه الاقتراحات على ضرورة تضييق مجال الاستثناء من خلال التنصيص على إتاحة المعلومات المشمولة بالاستثناء في حالة وجود المعلومة منشورة بشكل علني، أو الاستجابة لحكم قضائي، أو موافقة المعني بالأمر أو الوصي عليه، وكذا حذف الفقرة التي تستثني السياسات العمومية الموجودة قيد الإعداد من المعلومات المشمولة بالحق في الحصول عليها، ورفع السر المهني عن المعلومات المحاطة بالاستثناء إذا كانت مشوبة بفعل جرمي، وتثبيت حق الهيئات الوطنية في الولوج إلى سائر المعلومات دون قيد.

كما أوصت الهيئة بإغناء مجال المعلومات الخاضعة للنشر الاستباقي بالتقارير الخاصة بعمليات التدقيق المالي للهيئات المعنية، وبأنظمة الأجور والتعويضات والعلاوات المطبقة على مسؤولي وموظفي أو مستخدمي الهيئات، وبالتناجج المفصلة للانتخابات والمحاضر ذات الصلة بها، وبالإعانات والمساعدات المالية المقدمة، وببرامج المباريات الخاصة بولوج الأسلاك الجامعية ومعاهد التكوين والإعلانات الخاصة بنتائجها، وبالقرارات التأديبية النهائية الصادرة في حق موظفي أو مستخدمي الهيئات المعنية، مع التنصيص على مبدأ الجوب والفورية بالنسبة للنشر الاستباقي للمعلومات.

من جهة أخرى، دعت الهيئة إلى ضرورة تحضير البيئة المناسبة القادرة على زرع الفاعلية المطلوبة في المقتضيات التي أتى بها هذا القانون من خلال المراجعة العميقة لمتطلبات نشر القوانين والتقارير والأعمال، بالقطع مع منطلق "يحق لكل ذي مصلحة الاطلاع"¹⁷ والتأسيس لمنطق "يحق لكافة الناس ولعموم

¹⁷ - المنصوص عليه في مجموعة من القوانين.

الجمهور الاطلاع"، والتنصيص على نشر وإعلان معايير الاختيار المتعلقة بأي تدخل عام انتقائي "الدعم الموجه"، مع النشر المنتظم للمعلومات حول الشركات المستفيدة والدعم المقدم لها، ونشر المعلومات حول صفقات الخوصصة والأراضي العامة ومناقصات الشراء، ولا سيما المعلومات الخاصة بالمستفيدين، وتكثيف الإعلام حول الإجراءات التحفيزية الخاصة بالاستثمار خاصة على المستوى الضريبي و الاستفادة من العقار العمومي والحصول على إمتيازات خاصة والتواصل حولها مع الإدارات المعنية والمستثمرين المحتملين.

وفي نفس هذا السياق، أكدت الهيئة على أهمية المراجعة الجذرية لإشكالية السر المهني المنصوص عليه في النظام الأساسي العام للوظيفة العمومية تجاوبا مع مقتضيات قانون الحق في الحصول على المعلومات، وأوصت بعدم المتابعة على أساس التبليغ الكاذب إذا بلغ الموظف الهيئة الوطنية للنزاهة عن أفعال فساد، وتبين للهيئة أن المعلومات المقدمة خاطئة، وذلك إسوة بما هو مخول للمعنيين بالتبليغ عن التصريح بالاشتباة في إطار جرائم غسل الأموال.

كما طالبت الهيئة بتوجيه الجهود نحو تدعيم آليات تبادل المعلومات فيما بين المؤسسات من خلال العمل على مد جسور التنسيق والتعاون بين مختلف قواعد المعطيات المتوفرة لدى الإدارات والهيئات الرقابية والمؤسسات الوطنية، وإرساء آليات التعاون المعلوماتي الوثيق بين الإدارات القادرة بحكم صلاحياتها على اكتشاف تطور الثروة، كمصالح الضرائب ومكتب الصرف وأملاك الدولة والجمارك والمحافظة العقارية من جهة، وهيئات الرقابة والضبط والمساءلة من جهة ثانية، إضافة إلى تكثيف الجهود من أجل بناء أنظمة معلومات متطورة ومحينة عن الأموال والممتلكات العامة، ثم إقرار العمل بمواصفات خاصة للولوج إلى المعلومات تراعي الوضعيات المختلفة للأشخاص المعاقين.

الفصل الرابع: النهوض بالحكمة السياسية

انصبت توصيات الهيئة في هذا المحور على إعادة تأهيل المنظومة القانونية والمؤسسية المرتبطة بتحسين الحكامة وتخليق الحياة السياسية من منظور تصريف مكونات التخليق والنزاهة والمساءلة في هذه المنظومة.

الفرع الأول: الحكامة الحزبية

أوصت الهيئة بتطوير آليات الممارسة لدى الأحزاب بالعمل على ترسيخ مفهوم التعددية السياسية، وإرساء هياكل قارة تسهر على وضع وتنظيم برامج ودورات تكوينية لفائدة المنتسبين إليها مع الانصراف نحو ربط التزكيات للانتخابات بضرورة الاستفادة من هذه البرامج، وترسيخ ثقافة إعطاء الحساب واللجوء إلى الافتحاص وتقديم حصيلة التدبير في الممارسة الحزبية، والعمل على وضع برامج انتخابية محددة بضوابط كمية ونوعية، وتوطيد مبدأ التراضي على سقف محدد للتوافق بين الأحزاب المكونة لأي مجلس ترابي على البرامج والمشاريع التي لا ينبغي أن تكون محل مزيدة سياسية، ووضع إجراءات تعاقدية تضمن التزام الأحزاب في اختيارهم للأشخاص المرشحين للانتخابات بمبدأ التطابق بين البرنامج الحزبي الانتخابي وبين المرشحين المؤهلين لتنفيذه.

كما تشمل التوصيات في هذا المحور تضمين القانون التنظيمي للأحزاب السياسية مقتضى ينص على المسؤولية المعنوية للأحزاب المرتبة لمسؤوليتهم المدنية فيما يتعلق بجميع أفعال الفساد المرتكبة من طرف المترشحين للانتخابات المنتسبين إليها، إضافة إلى تدقيق مقتضيات المادة 44 من هذا القانون بتضمينها مقتضى يدرج الأحزاب ضمن الأشخاص المعنويين الخاضعين للاختصاص القضائي للمجلس الأعلى للحسابات في ما يتعلق بالتأديب المتعلقة بالميزانية إذا أفضت عملية التدقيق إلى رصد مخالفات تندرج ضمن هذا الاختصاص.

واقترنا منها بأهمية مواكبة الدينامية التشريعية بمقاربة أخلاقية، اقترحت الهيئة على الأحزاب السياسية مشروع ميثاق وطني لأخلاقيات الممارسة السياسية يتوخى تحصين العمل السياسي والتمثيلي من جميع الممارسات والانحرافات غير الأخلاقية، من خلال التوافق على مجموعة من الالتزامات ذات الصلة بالحكمة الحزبية وبالممارسة الانتخابية وبالحكمة التمثيلية؛ حيث عرف هذا الميثاق توقيع 26 حزبا سياسيا.

الفرع الثاني: الحكامة الانتخابية

لتعزيز الحكامة الانتخابية، دعت الهيئة إلى توسيع نطاق عدم الأهلية للترشح ليشمل بعض الأشخاص المشكوك في نزاهتهم، والتنصيص في القانون التنظيمي لانتخاب أعضاء مجالس الجماعات الترابية على إدراج التحقيق في نفقات المترشحين للانتخابات الجماعية ضمن الاختصاص المتعلقة بمراقبة استخدام الأموال العمومية، وإدراج مقتضيات جديدة بهذا القانون التنظيمي تميز بين المخالفات المتعلقة بعدم إيداع جرد النفقات وتجاوز السقف المحدد وعدم توضيح مصادر التمويل، والتي يمكن أن تقتصر فيها العقوبة على التجريد من العضوية، وبين المخالفات المتعلقة بعدم الإداء بوثائق الإثبات وعدم تبرير المصاريف اللتين تستدعيان، بالإضافة إلى التجريد من العضوية، تحريك مسطرة المساءلة لمعاقبة التجاوز المرصود بما يتناسب مع توصيفه القانوني الذي سينتهي إليه التحقيق.

الفرع الثالث: الحكامة البرلمانية

من أجل الارتقاء بالحكامة البرلمانية، اقترحت الهيئة التنصيص على إدراج التحقيق في نفقات المترشحين للانتخابات التشريعية من طرف المجلس الأعلى للحسابات ضمن الاختصاص المتعلقة بمراقبة استخدام الأموال العمومية، مع التمييز في العقوبات بين التجريد من عضوية مجلس النواب كعقوبة مترتبة عن المخالفات المتعلقة بالامتناع عن إيداع جرد النفقات وعدم توضيح مصادر التمويل المرتبطة بالحملات الانتخابية، وبين مخالفة عدم القيام بتبرير التجاوزات المسجلة التي قد تنطوي على جريمة الاختلاس. واقترحت أيضا التنصيص على منع الجمع بين مهام التمثيلية المحلية والجهوية والتمثيلية التشريعية، لضمان استقلالية الممارسة التشريعية عن أي اعتبارات مصلحة، إضافة إلى توسيع عدم الأهلية للعضوية بالبرلمان لتشمل مجموعة من الأشخاص المشكوك في نزاهتهم.

ووفق نفس التوجه، دعت الهيئة إلى إحداث لجنة خاصة لتقييم ومراقبة تنفيذ الميزانية تفتح إمكانية الاستعانة بخبرات من خارج المؤسسة البرلمانية، على غرار بعض التجارب الدولية، وإلى تثبيت صلاحية مصادقة البرلمان على عقود البرامج التي تحدد التزامات الدولة إزاء المؤسسات العمومية، وعلى مراقبة التعهدات المالية للدولة والقروض الكبرى، وإلى تعزيز الدور الاستطلاعي للجان الدائمة بتمكينها من إحداث لجنة خاصة تتولى مهمة تقييم تطبيق القوانين والسياسات العمومية.

الفصل الخامس: تعزيز نزاهة الاقتصاد الانتخابي

انطلاقاً من الاختلالات والأعطاب التي رصدتها في إطار تشخيصها لواقع الممارسة الانتخابية وتقييم الآليات المعتمدة لمعالجتها، تبين للهيئة أن هناك مجالات محددة ينبغي التركيز عليها لتحقيق متطلبات الحكامة الاقتصادية الانتخابية، يمكن اختزالها في مدخلين رئيسيين:

الفرع الأول: تقنين الاقتصاد الانتخابي

إشراك الأحزاب السياسية في مناقشة العرض الحكومي الخاص بالتمويل العمومي الانتخابي، مع ضمان ولوجها المتكافئ والمتساوي إلى مصادر التمويل العمومي، وتمتيع المترشحين المستقلين بالحق في الولوج إلى التمويل العمومي؛

تكريس مبدأ مساهمة الدولة في تمويل الحملات الانتخابية التشريعية الجزئية، والتحكيم المنتظم للسقف المالي الانتخابي، وتقنين مساهمات الأفراد في تمويل الحملات الانتخابية وفق مؤشرات نسبية مضبوطة تراعي السقف المالي القانوني، وإعمال مبدأ التخصيص النسبي للنفقات الانتخابية من أجل تقييد السلطة التقديرية للأحزاب والمترشحين في صرف الاعتماد المالي المحدد لتدبير الحملات الانتخابية، ومواكبة الأحزاب بالتكوين المستمر لأطرها حول تملك القواعد المحاسبية؛

تخصيص اعتمادات مالية لتنزيل آليات محاربة الفساد الانتخابي في الميزانية العامة، وإلزامية نشر التقارير المتعلقة بمعالجة جرد نفقات الحملات الانتخابية، وتعزيز الضمانات القانونية للمراقبة المحاسبية الانتخابية، وتعديل مقتضيات القانون المتعلق بتحديد شروط وكيفيات الملاحظة المستقلة والمحايمة للانتخابات، بما يسمح بتدقيق مهام رصد مخالفات الفساد الانتخابي في إطار تتبع المياداني لسير العمليات الانتخابية؛

اعتماد معايير موضوعية في تحديد السقف المالي للإنفاق الانتخابي، بما يتلاءم مع ثوابت التقطيع الترابي، وعدد السكان أو الناخبين، وعدد الأعضاء في المجالس، والبعد المجالي، والتغيرات المتجددة لمستوى كلفة المعيشة، ومراجعة اللائحة الحصرية للنفقات الانتخابية بإدراج جيل جديد من النفقات يسمى "نفقات مختلفة" تسمح للمترشحين بجرد نفقاتهم الحقيقية.

الفرع الثاني: تعزيز آليات محاربة الفساد الانتخابي

التنصيص القانوني على تجريم ومعاقبة:

- منح وتلقي التمويل خارج المبلغ المحدد للإنفاق الانتخابي، وتجاوز سقفه، وعدم احترام أجل إيداع جرد النفقات؛
- عرقلة الأعمال الرقابية للمجلس الأعلى للحسابات؛
- المحاولة والوساطة والتحريض على ارتكاب الجرائم الانتخابية؛
- انحياز الموظف العمومي أو استغلال نفوذه المفترض أو الحقيقي للتأثير على تصويت الناخبين أو الإمساك عن تصويتهم؛
- امتناع كل ضابط عن الامتثال لتعليمات النيابة العامة بالمعينة الفورية لإثبات حالة التلبس بارتكاب جريمة انتخابية؛

تمديد أحكام المصادرة إلى كل ما هو متحصل من ارتكاب جرائم الفساد الانتخابي، وتمديد أحكام القانون المتعلق بحماية الضحايا والشهود والخبراء والمبلغين لتشمل المبلغين عن جرائم الفساد الانتخابي؛

إقرار مبدأ التناسب بين أفعال الجرائم الانتخابية والعقوبات المحددة لها، واعتماد معايير موضوعية لتوصيفها القانوني بالجنح والجنايات، ومعالجة التفاوت غير المبرر في مقدار العقوبة المترتبة عن قيام الموظف العمومي أثناء مزاولة عمله بتوزيع برامج المترشحين أو منشوراتهم الانتخابية، وتسخير الوسائل والأدوات المملوكة للإدارة في الحملة الانتخابية للمترشحين؛

مضاعفة العقوبة على مخالفة تسخير الممتلكات العمومية في الحملات الانتخابية في حالة إذا كان مرتكب الجرحه موظفا عموميا أو مأمورا من مأموري الإدارة أو جماعة محلية على خلاف الجرح الانتخابية الأخرى، ومراجعة مدة تقادم الدعوى العمومية والدعوى المدنية، مقارنة مع التشريعات المقارنة التي تتوافق حول أعمال مدة 03 سنوات من تاريخ إعلان النتائج النهائية للانتخابات.

الفصل السادس: النهوض بمناخ الأعمال وحكامة المقاولات

جاءت توصيات ومقترحات الهيئة بهذا الخصوص مضمنة في تقاريرها السنوية وفي الكتيب الذي أصدرته حول "الفساد في القطاع الخاص"؛ حيث تمحورت هذه التوصيات حول تحسين مناخ الأعمال وتطوير الإطار العام والحكامة الداخلية للمقاولات.

الفرع الأول: النهوض بمناخ الأعمال

بخصوص تحسين مناخ الأعمال، دعت الهيئة إلى:

- التقليل الأدنى لنظام الترخيص واستبداله بنظام التصريح أو دفتر التحملات أو عقود البرامج، مع التوضيح المعلل للقطاعات والأنشطة التي تستدعي بشكل استثنائي الحصول على ترخيص والسلطات المكلفة بمنحه؛
- إقرار نظام مستقل وشفاف ودوري لأي تدخل عام انتقائي "الدعم الموجه"، والعمل على نشر المعلومات حول صفقات الخوصصة والأراضي العامة، ولا سيما المعلومات الخاصة بالمستفيدين؛
- الإقرار الواضح للإجراءات التحفيزية الخاصة بالاستثمار سواء على المستوى الضريبي أو العقاري أو غيره؛
- رفع مستوى المساءلة لدى الإدارات والمؤسسات العامة المتعاملة مع القطاع الخاص، مع وضع مقياس منظم ومعلن لأداء هذه المصالح؛
- اعتماد مبادئ العدالة والإنصاف في ما يتعلق بمتطلبات المس بالملكية، بما يقتضيه الأمر من توضيح لمفهوم المصلحة العامة وضمان التعويض المسبق والعاقل؛
- ضمان استقلالية مجلس المنافسة وتعزيز قدرات تدخله وتوسيع مجال الإحالة عليه.

الفرع الثاني: النهوض بحكامة المقاولات

لتطوير الإطار العام لحكامة المقاولات، أوصت الهيئة بتكليف مجلس أخلاقيات القيم المنقولة بالسهر على توسيع مجال تنفيذ مدونة الممارسات الجيدة لحكامة المقاولات وتتبع تنفيذها، ومواصلة إصلاح الأطر القانونية في اتجاه البت بوتيرة سريعة وناجعة ومنصفة في الخلافات والنزاعات بين المستثمرين، وإرساء آليات قانونية تلزم الشركات بالكشف عن وضعيتها المالية وإخضاعها للافتحاص وإحاطة المساهمين علما بنتائجها، وإحداث نظام تحفيزي لفائدة المقاولات التي تحترم مبادئ وقواعد الحكامة الجيدة.

أما في ما يتعلق بالعمل داخل المقاولات، فقد أوصت الهيئة باعتماد مجموعة من الإجراءات التي تتمحور حول:

- تعيين مسؤول عن برامج محاربة الفساد داخل الشركة لتتبع الأنشطة الأكثر عرضة لممارسات الفساد؛
- العمل على حماية المستخدمين المبلغين عن الفساد من الانتقام الذي قد يتعرضون له من طرف رؤسائهم؛

وضع ضوابط واضحة لدرء الشبهات التي قد تسقط في مظنة الفساد، كما هو الشأن بالنسبة للهدايا؛

وضع برامج للتكوين في مجال الحكامة ومكافحة الفساد للتوعية الجماعية وتقوية المناعة لدى المعنيين إزاء ممارساته؛

دعم الشفافية في العلاقة بالمؤمنين، لسد الطريق أمام مختلف أشكال التواطؤ بين المستخدمين والمؤمنين؛

احترام قواعد المحاسبة، ونشر المعلومات المالية، الصحيحة والمدققة، المتعلقة بها، بضمان شفافية ونزاهة عمل أجهزة التدقيق والمراقبة والمراجعة؛

تشجيع مبادرات الارتقاء بالشركات إلى مقاولات مواطنة، خاصة في ما يتعلق بعدم اللجوء إلى التهرب الضريبي، والتملص من المستحقات والمسؤولية الاجتماعية؛

إقرار نظام خاص للتصريح بالامتلاكات يهتم رئيس وأعضاء مجلس إدارة الشركة، ومسؤوليها.

وعلاقة بالحكامة الداخلية للمقاولات، اقترحت الهيئة وضع معايير موضوعية للتعينات في مناصب المسؤولية، وتشكيل لجن داخلية للحكامة توجد من بينها لجنة للتعين و تحديد رواتب المسؤولين، وتطوير علاقات مجالس الإدارة بالمساهمين، خاصة من خلال التجديد المنتظم لأعضاء مجالس الإدارة وتخصيص دورات لتقييم أدائها، وإخضاع هذه المجالس للمحاسبة حول مجموع التوصيات والقرارات المتخذة. كما أوصت بإحكام تنظيم وإدارة المقاولات، خاصة من خلال صياغة ميثاق خاص بالمتصرف، وتقوية دور لجن الافتحاص والتدقيق، والحرص على تناوب مراجعي الحسابات.

الفصل السابع: تطوير الحكامة الترابية

أوصت الهيئة في هذا الإطار بتضمين القانون التنظيمي الذي جاء التنصيص عليه ضمن مقتضيات الفصل 146 من الدستور مقتضيات تنص بشكل خاص على قواعد موحدة للنهوض بالتخطيط والبرمجة واعتماد التدبير على أساس النتائج والأهداف والوسائل، وتنص على الآليات الضامنة لتفعيل الديمقراطية التشاركية ذات الصلة بالتدبير المالي للجماعات الترابية، كما تنص على النشر الدوري لحصيلة الإنجاز، وعلى إلزامية إنشاء قواعد للمعطيات لدى مختلف مجالس الجماعات الترابية مع تحديد آليات التعاون والتنسيق فيما بينها، إضافة إلى التنصيص على مواصفات الاستقبال المطلوبة، وعلى إرساء آليات فعالة للتجاوب مع تظلمات وشكايات المواطنين.

كما دعت إلى الارتقاء بمتطلبات التخليق الترابي إلى مستوى العمل المبرمج والمتجدد والمستهدف للمجالات التي تشكل معاقل محتملة لتفاعل الفساد، من خلال إعداد برامج عمل جهوية لتعزيز النزاهة ومكافحة الفساد تنبثق عن الاستراتيجية الوطنية العامة وتتجاوب مع الخصوصيات الترابية لكل جهة وتعتمد المواصفات الأساسية للتخطيط، والنهوض بالتحسيس والتربية على قيم النزاهة وتعزيز التحالفات الترابية لمكافحة الفساد، والعمل على ترسيخ قواعد الشفافية والمنافسة في تدبير الصفقات الترابية و تعزيز قواعد

النهوض بالتدبير المفوض، إضافة إلى استهداف مجالات التدبير التراي المعرضة للفساد بمواصفات تديرية ومكتبية وتكنولوجية خاصة تسمح بوضعها تحت المراقبة لتحسين ممارستها ورصد التجاوزات المحتملة. وبخصوص تطوير منظومة الموارد البشرية على المستوى التراي، أوصت الهيئة بضرورة تديرها اعتمادا على الإطارات المرجعية للوظائف والكفاءات، والتخلي عن منطق الالتزام الحرفي "بمرجعية الميزانية السنوية" للتحكم في خلق وتوزيع المناصب والشروع في اللجوء إلى مرجعية وظيفية جديدة يضبطها عنصر الاحتياج الموضوعي للوظائف والكفاءات، والتراجع عن مبدأ التوزيع السنوي المسبق للوظائف والتأسيس لتوزيع مرن يراعي الزمن والمكان الموضوعي للاحتياج الحقيقي، إضافة إلى إرساء آليات كفيلة بوضع الإدارة تحت المجهر لمعاينة التطورات المطردة لمهن الإدارة الترابية بفعل التدفق الكبير للمهام المنتظرة منها، واستشراف الحلول الملائمة لمواجهة هذه التطورات.

الفصل الثامن : النهوض بالتبليغ عن الفساد

اعتبارا لضرورة إذكاء الدينامية في قنوات التبليغ عن الفساد وتفعيل الدور الإيجابي للمواطن في هذا المجال، أوصت الهيئة باعتماد مجموعة من الإصلاحات التي تتمحور بشكل خاص حول تضمين الإجراءات العقابية المترتبة عن عدم التبليغ المنصوص عليه بمقتضى المادة 42 من مدونة المسطرة الجنائية، والنهوض بالإعلام والتواصل للتعريف بطرق التظلم والآليات التي تضمن التبليغ عن الفساد.

ومن نفس المنظور، ولتمكين الآليات المؤسسية المعنية بتبليغ شكايات المواطنين من الضمانات الحقيقية للتجاوب الإيجابي مع الشكايات المتلقاة، أوصت الهيئة بضمان معالجة ملائمة للقضايا المعروضة، وببذل مجهودات أكبر لتسوية وإحالة القضايا على الإدارات المعنية والسلطات القضائية، مع الالتزام بمعايير الجودة في التعامل الإداري، وتدعيم مؤسسة الوسيط لتعزيز دورها في التبليغ عموما وفي مواكبة دينامية الجهوية الموسعة على وجه الخصوص، إضافة إلى خلق آليات للتنسيق والتواصل والشراكة بين مختلف الإدارات والهيئات المعنية بتلقي ومعالجة الشكايات والشايات حول أفعال الفساد.

الفصل التاسع: تعزيز آليات المساءلة والمراقبة

الفرع الأول: النهوض بالمفتشيات العامة

من منظور تدعيم فعالية الإطار المؤسسي لمكافحة الفساد في شقه الرقابي، أوصت الهيئة بضرورة مراجعة الإطار القانوني للمفتشيات العامة للوزارات بالتنسيق مع تقييد السلطة التقديرية للوزير بالزامية تحريك المسطرة التأديبية أو الإحالة على النيابة العامة عند الاقتضاء على ضوء التجاوزات المرصودة في عمليات التفتيش والمراقبة، وبصلاحية قيام المفتشين العامين بمأموريات مباغثة بشكل تلقائي أو بناء على أمر من الوزير، وبنشر تقارير المفتشيات العامة مع تضمين مبدأ تتبع مآل التوصيات الصادرة بالتقارير السابقة ضمن التقرير التركيبي السنوي.

كما أوصت في نفس الإطار، بإرساء آليات التكوين ومجالات التخصص الملائم لهيئة التفتيش العام، وتفعيل مجالات التعاون المطلوب مع كل من المجلس الأعلى للحسابات والمفتشية العامة للمالية والهيئة المركزية للوقاية من الرشوة، مع اضطلاع المفتشيات العامة بمهمة تتبع تنفيذ وتفعيل التوصيات المتعلقة بالقطاع الذي تشرف عليه والواردة بتقارير هذه الهيئات، إضافة إلى تطوير دور المفتشية العامة للمالية لينتقل من مهمة المراقبة التقليدية إلى تدقيق المالية العمومية من أجل تقنين التطور الحاصل على مستوى الممارسة.

الفرع الثاني: تعزيز دينامية مراقبة المحاكم المالية

في هذا الإطار، دعت الهيئة إلى إخضاع أعضاء الحكومة والبرلمان للاختصاص القضائي لهذه المحاكم في ميدان التأديب المتعلق بالميزانية والشؤون المالية، وملاءمة مقتضيات الإحالة مع قانون المسطرة الجنائية بتمكين النيابة العامة لدى المحاكم المالية من رفع الأفعال التي تستوجب عقوبات جنائية مباشرة إلى وكلاء الملك، والتميز، في ما يخص تحديد مدة التقادم، بين المخالفات المتعلقة بالميزانية والشؤون المالية التي تشكل جناحاً والأخرى التي قد ترقى إلى جنایات.

كما لم يفت الهيئة أن توصي بتسريع مسطرة المصادقة على الحسابات الخاضعة لمراقبة المجلس، والعمل على تحسين معدلات البت في الحسابات، مع بذل مجهود أكبر على مستوى تبليغ القرارات، وتفعيل الأحكام باسترجاع المبالغ المطابقة للخسائر المترتبة عن المخالفات المرصودة، وإحالة القضايا ذات الصلة بالتأديب المالي الموجودة بالمحاكم العادية على القضاء المالي للبت فيها من زاوية هذا التخصص، إضافة إلى التنسيق مع هيئات الحكامة، خاصة الهيئة الوطنية للنزاهة ومكافحة الرشوة، مع ما يقتضيه ذلك من إمكانية الإحالة المباشرة من طرف هذه الأخيرة على المجلس للقضايا المتضمنة للمخالفات ذات الصلة بالتأديب المالي.

القسم الثاني

الأنشطة الوظيفية

بالموازاة مع حصيلتها في التشخيص والتقييم والاقتراح، قامت الهيئة بمجموعة من الأنشطة الوظيفية التي شكلت دعائم مواكبة لمهامها، والتي تمحورت حول التواصل والتحسيس، والإعلام، والتعاون والشراكات، وتلقّي ومعالجة الشكايات وإحالتها على الجهات المعنية، والنهوض بالتدبير الإداري والمالي للهيئة.

الباب الأول: أنشطة التواصل والتحسيس

في إطار تخويلها صلاحية اقتراح التدابير الرامية إلى تحسيس الرأي العام وتنظيم حملات إعلامية لهذا الغرض، قامت الهيئة بمجموعة من الأنشطة التواصلية التي مكنتها من تسجيل حضور لافت بمختلف وسائل الإعلام واللقاءات الوطنية والدولية. مما فتح المجال لمختلف الفعاليات الوطنية والدولية للتعرف أكثر على إنجازاتها في مجال مكافحة الفساد.

وقد تم تصريف الأنشطة التواصلية للهيئة عبر القنوات والمبادرات التالية:

الفصل الأول: ندوات ولقاءات

ساهمت الهيئة بشكل فعال في الندوات ذات الصلة بمواضيع تتعلق بالحكامة ومحاربة الفساد وتخليق الحياة العامة وتعزيز دولة القانون. وهو ما فتح مجال الاستفادة لمجموعة من الفئات المعنية بالموضوع؛ على الخصوص ممثلي كل من القطاعات الوزارية والمجتمع المدني والقطاع الخاص والأوساط الجامعية...

وإذا كانت الهيئة، كما سيأتي لاحقا، قد استفادت كثيرا من مواكبة وسائل الإعلام لعملها، إلا أنها استعانت بقنوات أخرى؛ وذلك من أجل ضمان تنامي الوعي بالظاهرة وكذا تحقيق قدر أكبر من التعبئة في إطار مقاربة شمولية تشرك مختلف الفاعلين، وعموم المواطنين.

في هذا الإطار، برمجت الهيئة أنشطة مصاحبة، تهتم على الخصوص مناخ الأعمال والاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد والحوار الوطني لإصلاح منظومة العدالة. كما قدمت أرضية لحماية الشهود والمبلغين والخبراء والضحايا في القضايا المرتبطة بالفساد، ونظمت لقاءات للمرافعة من أجل إقراره، وأطلقت بوابة "أوقفوا الرشوة" المحدثّة خصيصا لتلقي الشكايات والتبليغات المتعلقة بأفعال الفساد في إطار المعاملات ذات الصلة بالمقاولات الصغرى والمتوسطة، لكن بأبعادٍ أخرى أيضا تهتم التحسيس بأهمية التبليغ من جهة وبمختلف أشكال الفساد التي قد تتعرض لها المقاولات من جهة أخرى. بالإضافة إلى ذلك، قدمت الهيئة في لقاءين مفتوحين مع الصحافة وعموم المعنيين بمحاربة الرشوة نتائج دراستين ميدانيتين حول ظاهرة الفساد بقطاعي النقل والصحة.

الفصل الثاني: المجتمع المدني

من منطلق اقتناعها بالدور الحيوي للمجتمع المدني كركيزة أساسية لكل برنامج يروم الوقاية ومكافحة الفساد، حافظت الهيئة على حضورها المكثف مع المجتمع المدني في أنشطته الإشعاعية الترافعية والفكرية التي قامت بتنظيمها جمعيات معنية بمكافحة الفساد مثل ترانسبرنسي المغرب والشبكة المغربية لحماية

المال العام، وأيضا على إشراكه أيضا بشكل متواصل في كل المشاريع التي فتحت الهيئة بشأنها نقاشا عموميا واسعا بما في ذلك مشروع القانون المنظم للهيئة الوطنية للنزاهة والوقاية من الرشوة ومحاربتها. وكنموذج لهذا التعاون، يمكن التذكير بمبادرتين تحسيسييتين؛ همت الأولى منهما بالتعاون مع جمعية "منتدى المواطنة" في إطار برنامج "مدرسة النزاهة" الذي يهدف إلى تمكين الأساتذة والمدرسين من اكتساب المفاهيم اللازمة لرفع مستوى الوعي لدى الناشئة في مجال محاربة الفساد والوقاية منه¹⁸، في حين استهدفت الثانية التعاون مع "الجمعية الأمريكية للقضاة والمحامين" التي أطلقت مشروعاً تحسيسياً اتخذ شكل أيام تواصلية وقوافل تحسيسية لفائدة مواطني جهة مراكش تانسيفت الحوز، بهدف توعيتهم بحقوقهم والتزاماتهم في مجال العدالة الجنائية.

الفصل الثالث: التواصل المؤسسي

على مستوى التواصل المؤسسي، واعتباراً للأهداف المشتركة بين الهيئة ومؤسسة الوسيط، تم، بدعم من منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية إرساء برنامج للتعاون بين المؤسستين يروم تخليق الحياة العامة وإعادة الثقة للمواطنين في الإدارة.

في هذا السياق، تم وضع دليل للتواصل والتعاون هدفه تسهيل عملية التنسيق بين مختلف الفاعلين الوطنيين المعنيين بالأوراش المتعلقة بتقوية الشفافية والنزاهة؛ لاسيما ممثلي القطاع العام والمواطنين الممثلين في إطار جمعيات المجتمع المدني.

وقد دعمت منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية المؤسستين من أجل وضع أهداف محددة للاستراتيجية التواصلية، من خلال إعداد دفتر للتحميلات حتى تتمكننا من إنشاء بوابة وطنية للنزاهة (مشروع لم ينجز بعد).

الفصل الرابع: التربية على قيم المواطنة والنزاهة

استثمرت الهيئة المناسبات والمبادرات التالية للنهوض بمهام التربية على قيم المواطنة والنزاهة:

الفرع الأول: المعرض الدولي للكتاب

من خلال مشاركتها في فعاليات المعرض الدولي للكتاب والنشر، قامت الهيئة بمجموعة من المبادرات التي استهدفت الفئات الشابة؛ حيث تقاسمت الهيئة مع المجلس الوطني لحقوق الإنسان رواقاً ثقافياً لفائدة الأطفال والشباب من أجل تمكينهم من التعبير والتفاعل مع مسؤولين في مجالات مختلفة.

¹⁸ - اتخذت هذه المبادرة شكل تأطير للأنشطة المدرسية الموازية (أيام تواصلية، فتح نقاشات...) على مستوى ست مدارس ثانوية بكل من الرباط وسلا والدار البيضاء والمحمدية.

كما فتحت لهم فضاءً لممارسة الأنشطة التربوية والفنية في مجال الشفافية والنزاهة، شاركت في تنشيطها مجموعة من المؤسسات؛ منها دور النشر المتخصصة والجمعيات والمنظمات الوطنية والدولية¹⁹، والأكاديميات الجهوية للتربية والتكوين ونوادي النزاهة والمواطنة والفرق الفنية.

الفرع الثاني: عرض الدمى المتحركة

بادرت الهيئة، في إطار الشراكة مع وزارة التربية الوطنية والتكوين المهني والتعليم العالي والبحث العلمي، والإشراف الفعلي للأكاديميات الجهوية للتربية والتكوين، بوضع مشروع تربوي على شكل جولة فنية تضمنت عروضاً للدمى المتحركة من أجل تحسيس التلاميذ، في التعليم الابتدائي، بمخاطر الفساد والتربية على قيم النزاهة والشفافية بطريقة مبسطة. وقد تم إطلاق هذه المبادرة، التي تمت بشراكة وبدعم من مصلحة التعاون والأنشطة الثقافية التابعة لسفارة فرنسا بالمغرب، في عدد كبير من جهات المملكة²⁰.

الفرع الثالث: القصة المصورة

قامت الهيئة بإنجاز وتوزيع ما مجموعه 15.000 نسخة من القصة المصورة تحت عنوان "نسرين والرشوة"، منها 5.000 نسخة باللغتين العربية والفرنسية، على مختلف المؤسسات التعليمية التابعة للأكاديميات كل من الرباط والدار البيضاء ومكناس ووجدة وطنجة ومراكش وأكادير.

ونظراً للنجاح الذي لقيته هذه المبادرات التحسيسية، استمرت الهيئة بالتعاون مع السفارة الفرنسية في توزيع تلك القصة المصورة؛ حيث قامت بطبع المزيد منها (10.000 نسخة إضافية) بثلاث لغات (العربية والفرنسية والأمازيغية). بينما تم تطوير عروض الدمى المتحركة من أجل عرضها بالجهات المتبقية²¹.

الفرع الرابع: مباراة وطنية للرسم الكاريكاتوري

نظمت الهيئة بالتعاون مع السفارة الفرنسية في شهر يونيو 2015 مباراة وطنية للرسم الكاريكاتوري حول موضوع "الفساد وآثاره" لفائدة الشباب المتروحة أعمارهم ما بين 16 و35 سنة من مختلف الفئات (الهوة والمحترفون والتلاميذ والطلبة والفنانون...).

وقد أسفرت هذه المباراة الوطنية عن تقديم أكثر من مائة إنجاز تم انتقاء عشرين منها في مرحلة أولى، لكي يتم اختيار الخمسة الفائزين في المباراة النهائية وفقاً لمعايير موضوعية (الفكرة والرسالة والتقنية) أجمعت عليها اللجنة المكونة من فنان كاريكاتور وممثلين عن كل من الهيئة المركزية والسفارة الفرنسية.

بعد ذلك، تم تجميع مختلف المساهمات التي أثارت انتباه اللجنة التحكيمية في كتيب خاص تم تقديم عرض حوله وتوزيعه بمختلف المعاهد الفرنسية بالمملكة تحت عنوان "الرسم ضد الفساد".

¹⁹ - المعهد الوطني للثقافة الأمازيغية ومعهد الفنون الجميلة بتطوان، ويونسيف...

²⁰ -مراكش تانسيفت الحوز وسوس، ماسة درعة، الرباط سلا زمر زعير، الدار البيضاء الكبرى، مكناس تافيلالت وطنجة تطوان.

²¹ - لاسيما دكالة عبدة وتازة الحسيمة وفاس بولمان ووادي الذهب لكوييرة وتادلة أزيلال وكلميم السمارة والشاوية ورديغة والغرب الشاردة بني حسن والعيون بوجدور وسوس ماسة درعة والرباط سلا زمر زعير ومكناس تافيلالت وطنجة تطوان.

الباب الثاني: الهيئة في وسائل الإعلام

إيماننا منها بأهمية المواكبة الإعلامية لأشغالها²²، حرصت الهيئة على مدّ الجسور مع وسائل الاعلام وتزويد الصحفيين بالمعلومات اللازمة والاجابة على طلباتهم، كما أشركتهم بالحضور في كل أنشطتها، في انفتاح كامل على الجسم الصحفي، وفي تنوع لآليات هذا الانفتاح التي تراوحت بين البلاغات الصحفية والحوارات مع الرئيس والبرامج الحوارية التلفزيونية والإذاعية والتغطيات الصحفية لخرجاتها وأنشطتها ومقالات الرأي التي تتناول الفساد.

على هذا النحو، استطاعت الهيئة أن تحقق حضورا مكثفا ومتوصلا في وسائل الإعلام الوطنية، ساعية من وراء ذلك أن تكون قريبة من المواطنين، وخاصة المهتمين منهم بقضية مكافحة الفساد، كما تموقعت بشكل جيد في النسيج المؤسسي كهيئة استشارية وكقوة اقتراحية؛ بحيث أضحت طرفا لا يُستغنى عنه في كل اللقاءات والاجتماعات واللجان التي يكون مجال اشتغالها هو قضايا الفساد وتحسين آليات الحكامة والتكوينات المرتبطة بذلك.

وباستقراء منجزات الهيئة على مستوى التواصل مع الإعلام، يمكن رصد ثلاث محطات أساسية عرفت تفاعلا مكثفا للهيئة مع وسائل الإعلام:

الفصل الأول: التغطية الإعلامية للأنشطة والحضور المنتظم في البرامج

حظيت الجموع العامة للهيئة باهتمام واسع من طرف مختلف وسائل الإعلام الوطنية السمعية البصرية والمكتوبة والإلكترونية، وذلك بالنظر إلى الانتظارات التي عُلقت عليها في مجال الوقاية من الرشوة، واعتبارا لكون إحداثها جاء في سياق دينامية دولية جعلت من مكافحة الفساد، بعد صدور الاتفاقية الأممية سنة 2003، أولوية دولية.

من جهة ثانية، ظل رئيس الهيئة مطلوبا بشكل دائم من طرف الصحفيين إما لإعطاء حوارات أو للمشاركة في تنشيط برامج للنقاش في القنوات الإذاعية والتلفزيونية والتلفزيونية. وهذا عائد بدوره إلى الانفتاح الشامل الذي اعتمده الهيئة تجاه وسائل الإعلام في عمومها دون تفضيل أو تخصيص، وكذا لتواتر الأحداث والأنشطة المرتبطة بالفساد على المستوى الوطني والدولي، وكذا لتقريب المتابعين والمهتمين ومختلف المواطنين من عمل الهيئة وحصيلة تنفيذ مهامها.

²² - استحضرت الهيئة المركزية للوقاية من الرشوة، منذ انطلاق عملها في يناير 2009، أهمية المواكبة الإعلامية لأشغالها. من جهة لأن الإعلام وسيط ضروري لتقريب المواطنين من الهيئة من خلال التعريف بها ومهامها وبتصورها لقضية الوقاية من الرشوة ومحاربتها وفقا لمقتضيات المرسوم المحدث لها، وأيضا بحصيلة تنفيذها لبرامجها وأنشطتها.

لأن وسائل الإعلام، على اختلاف أنواعها، شريك أساسي لا يمكن تجاهله في مجال مكافحة الفساد من خلال عمله المتمثل في نشر ومتابعة القضايا والمعلومات التي تدخل في هذا المجال، وأيضا من خلال صحافة التقصي التي كان لها، عالميا، دور فعال في كشف عدد من قضايا الفساد وبالتالي جر المتورطين فيها إلى القضاء ومعاقبتهم.

من جانبها، اعتبرت وسائل الإعلام الوطنية أن موضوع الوقاية من الرشوة مطبوع بالإثارة ومطلوب من القراء، لأنه ظل طوال سنوات كثيرة نوعا من "الطابو" الذي لا يمكن الإشارة إليه إلا بشكل عابر وبنوع من الحذر، لذلك أقبلت مختلف وسائل الإعلام على الهيئة وعلى أنشطتها.

الفصل الثاني: التأثير الإيجابي للأحداث على الاهتمام الإعلامي بالهيئة

شكلت بعض الأحداث ذروة اهتمام وسائل الإعلام المغربية باشتغال الهيئة المركزية للوقاية من الرشوة وموافقها، ويمكن التمثيل لذلك بثلاثة منها.

أولها التقرير السنوي الأول برسم سنة 2009، الذي تم تقديمه خلال لقاء مع الصحافة يوم 6 يوليوز 2010. لقد كان صدور تقرير قوي حول واقع الفساد في المغرب، مع نوعية التحليل وحجم التوصيات التي تضمنها، عن مؤسسة رسمية حدثا حقيقيا، مكن الهيئة من تسجيل حضور متواصل في وسائل الإعلام خلال عدة أسابيع، تم فيه اعتبار التقرير مرجعا لأي سياسة حكومية تروم محاربة الرشوة والوقاية منها، مع التذكير بشكل متواصل بأهمية وجودة مصفوفة التوصيات والمقترحات، وأيضا بالخطاب الموضوعي الذي تبنته الهيئة في صياغة هذا التقرير غير المسبوق.

ثانيها، الحراك الشعبي الذي عرفه المغرب في فبراير من سنة 2011. فقد تفاعلت الهيئة المركزية للوقاية من الرشوة مع الشعارات المنادية بالقطع مع الفساد بأن رفعت إلى السلطات العليا والعمومية آنذاك نوعا من خارطة الطريق لمكافحة الفساد أسمتها ب "أرضية مقترحات ذات أولوية لإذكاء دينامية جديدة في سياسة الوقاية من الفساد ومكافحته".

وقد شكلت هذه الأرضية في إبانها حدثا بالنظر للطرفية التي صدرت فيها ولأهمية المقترحات التي تضمنتها. وقد توج الحضور المكثف للهيئة خلالها في وسائل الإعلام المختلفة بالاستقبال الملكي لرئيس الهيئة في فاتح أبريل 2011، وبالتنصيب في دستور فاتح يوليوز على الهيئة ضمن مؤسسات الحكامة، مع توسيع صلاحياتها لتشمل مهام المكافحة إلى جانب المهام الوقائية.

أما ثالث هذه الأحداث، فيتمثل في المخاض الطويل والصعب لخروج القانون المنظم للهيئة الوطنية للنزاهة والوقاية من الرشوة ومحاربتها؛ حيث خلق المسار التشريعي لإخراج هذا القانون نوعا من النقاش العمومي تناقلته وسائل الإعلام بين حوارات مع رئيس الهيئة، وتغطيات للعديد من اللقاءات والندوات التي تم عقدها من طرف الهيئة أو ترانسبارنسي المغرب، ومقالات رأي وحوارات وتصريحات لمسؤولين عموميين وفاعلين مهتمين بقضايا الفساد في المغرب.

وقد استمر هذا النقاش، منذ المصادقة على الدستور في استفتاء فاتح يوليوز 2011 إلى غاية المصادقة على القانون رقم 113.12 ونشره بالجريدة الرسمية في ماي 2015، أي بعد حوالي أربع سنوات، ليفتح النقاش حول التراجع الذي عرفته النسخة المصادق عليها، مقارنة مع تلك التي كانت موضوع النقاش الواسع والتي تم نشرها في بوابة الامانة العامة للحكومة في اكتوبر 2012. وبعده فتح نقاش آخر، كان حاضرا هو الآخر في وسائل الإعلام، وإن بنسبة أقل، حول تفعيل الهيئة في صيغتها الجديدة.

الفصل الثالث: مساهمة الهيئة في تطوير أداء الإعلام

كانت الهيئة حاضرة في الحوارات التي تجريها الصحافة مع فاعلين مهتمين بمجال محاربة الفساد، سواء كانوا أفراداً أو يمثلون منظمات المجتمع المدني، وأيضاً في مقالات الرأي التي يكتبها هؤلاء أو التي يحررها صحفيون مهنيون. وقد تجسد هذا الحضور في تحليلاتهم التي أكدت من جهة، على ضرورة تمكينها من لعب دور فعال بالنظر إلى أهمية محاربة الفساد لتحقيق التنمية، ومن جهة ثانية، على توجيه بعض النقد لها في إطار مساءلتها عما أنجزته. وهو ما كانت الهيئة، خاصة من خلال حوارات الرئيس، تجيب عنه بشكل مباشر وشفاف، بالتذكير بمهامها الفعلية وأنها قوة اقتراحية وليست سلطة للتفعيل والتنفيذ. ولم تقف الهيئة، في انفتاحها على الإعلام، عند العلاقة المبنية على المعلومة التي تشكل نواة المادة الصحفية، بل ساهمت في بلورة تصورها بخصوص دور وسائل الإعلام في مكافحة الفساد، عندما تفاعلت إيجابياً مع الدعوة التي تلقته من اللجنة التي سهرت على إنجاز الحوار الوطني حول الإعلام والمجتمع، بتاريخ 8 أبريل 2010.

وقد تضمنت الورقة التي قدمتها في الموضوع استعراضاً لواقع الصحافة في المغرب والإكراهات والتحديات التي تواجهها والتي تدفعها إلى الانحسار والتراجع مثل ضعف المقروئية ونقص التكوين وقلة الموارد البشرية وصعوبة الوصول إلى المعلومات، وانتهت بالتأكيد على أهمية دور وسائل الإعلام في مكافحة الفساد، مع توفر الشروط الموضوعية للعمل الصحفي وذلك بالتغلب على الإكراهات المشار إليها، وضمان حرية التعبير وحماية الصحفيين وتشجيع صحافة التقصي، وكل ذلك في إطار تقوية واحترام أخلاقيات المهنة.

كما نظمت الهيئة²³، بتعاون مع السفارة الفرنسية بالرباط، دورة تكوينية لفائدة عدد من الصحفيين حول صحافة التحقيق وتقنياتها. من أجل ذلك تمت مراسلة مختلف المنابر الصحفية لانتداب مشاركين في هذه الدورة التي أطرها الصحفي الفرنسي "لوران مودوي"، أحد مؤسسي موقع التحقيقات الصحفية "ميديا أبار"، إلا أن العدد النهائي للمشاركين الفعليين بلغ ثمانية صحفيين.

²³ - أيام 19 و20 و21 نونبر 2013.

الباب الثالث: الشراكات والتعاون

نص المرسوم المحدث للهيئة على تنمية الشراكات والتعاون الوطني والدولي باعتبارهما مهمتين أساسيتين من المهام المنوطة بالهيئة المركزية للوقاية من الرشوة، مكرسا بذلك المقاربة التشاركية والشمولية للوقاية من الفساد ومحاربتة، ومستحضرا مقتضيات الاتفاقية الأممية في هذا الشأن.

من أجل تنفيذ هذه المهام وترجمتها إلى عمليات ملموسة، قامت الهيئة بعدة مبادرات من أجل التقرب من كل الفاعلين المعنيين بموضوع محاربة الفساد، مُتبينة منهجية عمل قائمة على التنسيق والتكامل بين الفاعلين المؤسسيين وأجهزة الرقابة، وعلى إشراك المجتمع المدني؛ حيث تبلورت هذه المقاربة على مستويين:

الفصل الأول: التعاون الوطني

أبرمت الهيئة المركزية للوقاية من الرشوة عددا من اتفاقيات الشراكة والتعاون مع قطاعات وزارية وبعض أجهزة الرقابة، كما اشتغلت مع عدد من مؤسسات الحكامة ومنظمات المجتمع المدني على جملة من القضايا والمواضيع ذات الاهتمام المشترك.

واعتمدت الهيئة بهذا الخصوص على استثمار الإرادة والاستعداد المعبر عنه من طرف مختلف القطاعات لتبني المقاربة التشاركية لإبرام تلك الاتفاقيات؛ حيث أعدت بهذا الخصوص أرضية لاتفاقية نموذجية تمحورت حول الأهداف التالية:

- تقوية الخبرة في ميدان الوقاية من الرشوة والتصدي العملي لها عن طريق القيام بدراسات ميدانية مشتركة تستهدف تشخيص أسباب وتجليات وانعكاسات مظاهر الاختلال المؤدية لتفاقم الفساد، علاوة على إعداد خرائط للمواطن والبؤر المحتملة للرشوة؛
- جمع المعلومات المرتبطة باحتمال تفشي الظاهرة وإغناء قاعدة المعطيات المتعلقة بها وتبادل الوثائق والتقارير والإصدارات والدراسات؛
- التحسيس والتكوين والتواصل من أجل ترسيخ ثقافة مناهضة للرشوة عبر القيام بحملات تحسيسية وتواصلية مشتركة وتنظيم دورات تكوينية متخصصة في ميدان الوقاية من الرشوة.

وقد أثمرت مجهودات الهيئة في هذا الإطار إبرام اتفاقيات شملت قطاعات التعليم والصحة والسكن والنقل والمالية؛ حيث توخى العمل المشترك مع هذه القطاعات تطوير الحكامة والنهوض بالشفافية، وتثمين تدبير الموارد البشرية، وتحسين استقبال المرتفقين، وتيسير الولوج إلى المعلومات، وتحسين الأداء وجودة الخدمات. كما تم إنجاز دراسات حول ظاهرة الرشوة بكل من قطاع الصحة وقطاع النقل، بالإضافة إلى البحث الوطني الذي ساعدت في إنجازه عدة قطاعات، فضلا عن قطاع التربية والتعليم الذي تم تحديد منهجية عمل مشتركة معه تروم الدمج الفعال لقيم الشفافية في المناهج الدراسية والنهوض بالبحث العلمي في ميدان محاربة الفساد.

كما أولت الهيئة أهمية خاصة للتعاون مع مؤسسات الحكامة، خاصة مع مؤسسة وسيط المملكة، والمؤسسات المكلفة بالرقابة من قبيل المفتشية العامة للمالية والمفتشية العامة للإدارة التربوية وبنك المغرب وهيئة المفتشين العاملين للوزارات، ومكتب الصرف.

وفي هذا الإطار، تم إبرام اتفاقيتين للشراكة والتعاون مع كل من هيئة المفتشين العاملين للوزارات ومكتب الصرف. كما تم فتح عدد من المشاريع المشتركة تخص وضع خريطة مخاطر الرشوة بقطاع الصفقات العمومية وتحسين فضاءات استقبال المرتفقين بمقرات الإدارات التربوية، إضافة إلى تنظيم ورشات ودورات تكوينية حول الرشوة ووسائل مواجهتها.

وإدراكا منها لدور المقاوله كشريك أساسي في الوقاية من الفساد، انخرطت الهيئة في أورش تحسين مناخ الأعمال وحكامة المقاوله؛ حيث تكلفت، في إطار مهمتها داخل اللجنة الوطنية لمناخ الأعمال، بمشروع إنشاء خلية لتلقي الإنذارات المتعلقة بالتجاوزات الإدارية (C3A). كما شاركت، إلى جانب عدد من الفاعلين، في أشغال اللجنة الوطنية لحكامة المقاوله التي تعمل على تشجيع الممارسات الفضلى في مجال حكامة المقاوله، وذلك من خلال تحديث وتبوع وتقييم مدونات الممارسات الجيدة وتطوير مدونات جديدة، وتنفيذ إجراءات لتشجيع ونشر ممارسات الحكامة الرشيدة داخل المقاولات.

وإسهاما من الهيئة في مساعدة المقاولات على العمل في بيئة ملائمة، أطلقت، بالتعاون مع وزارة الصناعة والتجارة والتكنولوجيات الحديثة، من خلال الوكالة الوطنية للنهوض بالمقاولات الصغرى والمتوسطة، والكونفدرالية العامة لمقاولات المغرب، ووزارة العدل، ووزارة الشؤون الاقتصادية والعامة، وبدعم من وكالة التعاون التقني الألماني، بوابة "أوقفوا الرشوة" ("Stop Corruption") لتمكين المقاولات من التبليغ عن حالات الفساد التي تتعرض لها أو تعلم بوجودها. ومن خلال هذه البوابة، تلقت الهيئة اواخر 2018، أزيد من 2500 شكاية، عالجت من بينها ما يقارب 500، التي كانت تراعي المواصفات المطلوبة.

الفصل الثاني: التعاون الدولي

اقتناعا منها بأهمية التعاون الدولي في تبادل وتقاسم الخبرات والتجارب ذات الصلة بالوقاية من الفساد ومكافحته، عملت الهيئة على الانفتاح وتوطيد العلاقات مع المنظمات والهيئات التالية:

الفرع الأول: منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية

كانت منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية، من خلال برامجها المتعلقة بتعزيز النزاهة، شريكا أساسيا للهيئة في عدد مهم من المشاريع والأورش، سواء في مجال التكوين أو الدعم التقني أو المواكبة. وقد تجسد هذا التعاون بشكل خاص في دعم الهيئة بالخبرة في مجال صياغة القوانين وإعداد دفاتر التحملات، من خلال برنامج تحسين الإدارة والحكم الرشيد SIGMA الذي شكل سندا مهما للهيئة، خاصة في مشاريع وأرضيات القوانين المتعلقة بحماية الشهود والمبلغين، وبالإطار القانوني للهيئة الوطنية للنزاهة والوقاية من الرشوة ومحاربتها، وبالولوج إلى المعلومات، وبتضارب المصالح، بالإضافة إلى العناصر المرجعية لإطلاق البحث الوطني حول الرشوة.

كما تجسدت مواكبة هذه المنظمة في دعم التعاون المؤسسي بين الهيئة ومؤسسة وسيط المملكة، من خلال برنامج "تدعيم القدرات المؤسسية بالمغرب من أجل تعزيز النزاهة في القطاع العام وإشراك المواطنين"، والذي أسفر عن تقديم وثيقتين تتمثلان في دليل "النهوض بالنزاهة في المغرب عبر تواصل ناجح" و"العناصر المرجعية لإنشاء بوابة وطنية للنزاهة"، إضافة إلى تحديد مجالات التعاون بين المؤسستين في التكوين والتواصل ومعالجة الشكايات، فضلا عن مواصلة العمل مع جمعيات المجتمع المدني في مختلف الجهات.

الفرع الثاني: مجلس أوروبا

في إطار برنامج "تعزيز الإصلاح الديمقراطي في دول جنوب المتوسط" الذي يعمل من خلاله مجلس أوروبا على دعم السلطات العمومية والمجتمع المدني في مبادرات الإصلاح المتعلقة باستقلالية القضاء ونجاعة العدالة، ومكافحة الفساد والاتجار بالبشر، وتعزيز حقوق الإنسان والقيم الديمقراطية، تقوم الهيئة، في إطار هذا البرنامج، بتنسيق المحور الثاني حول "تعزيز الحكامة الجيدة ومكافحة الفساد وغسل الأموال".

وتتمثل أهداف هذا المحور في تعزيز القدرات الوطنية عبر تقديم الاستشارة والمساعدة القانونية وتقييم المخاطر وتحديد الأدوات اللازمة لتنفيذ الإصلاحات، وكذا تقديم الاستشارة والتحليل في مجال الحكامة والوقاية من الرشوة، إضافة إلى تسهيل التواصل وتبادل الخبرات مع المؤسسات المماثلة في البلدان الأعضاء في المجلس الأوروبي.

في هذا الإطار، تم تنظيم عدة دورات تكوينية لفائدة ممثلي القطاعات الشريكة، وتم تعزيز الدور التنسيقي للهيئة في مجال الوقاية ومحاربة الفساد بين عدد من الشركاء²⁴، كما استفادت الهيئة من الدعم والمصاحبة بخصوص وضع تصور أولي حول كيفية تنزيل مهامها المستقبلية.

²⁴ - مكن تمديد البرنامج لمرحلتين اثنتين: 2015-2017 و2018-2019، من تنوع الشركاء، موزعين كالتالي:

القطاع العام	المجتمع المدني	القوات العمومية
<ul style="list-style-type: none"> - وحدة معالجة المعلومات المالية - المفتشية العامة للإدارة الترابية - المفتشية العامة للمالية - مكتب الصرف - بنك المغرب - وزارة العدل والحريات - الوزارة المكلفة بالوظيفة العمومية وتحديث الإدارة - الوزارة المكلفة بالشؤون العامة والحكامة - الوزارة المكلفة بالتجارة الخارجية 	<ul style="list-style-type: none"> - الاتحاد العام لمقاولات المغرب - هيئة المحامين بالمغرب - ترانسبرانسي المغرب - الجمعية المغربية للبرلمانيين ضد الرشوة - الشبكة المغربية للدفاع عن المال العام 	<ul style="list-style-type: none"> - المديرية العامة للأمن الوطني - الدرك الملكي - إدارة الجمارك والضرائب غير المباشرة

الفرع الثالث: الشبكة العربية لتعزيز النزاهة ومكافحة الفساد

ترأست الهيئة المركزية للوقاية من الرشوة الشبكة العربية لتعزيز النزاهة ومكافحة الفساد خلال سنتي 2012-2013. وكان المغرب قد احتضن الدورة الثالثة للشبكة التي نُظمت بمدينة فاس سنة 2011 تحت شعار "المشاركة المجتمعية في مكافحة الفساد وآفاق تطوير آلياتها في البلدان العربية". وقد أسفرت أشغال المؤتمر عن توصيات تتعلق بسبل تعزيز مشاركة المجتمع المدني في ورش مكافحة الفساد، وذلك بالتأكيد على أهمية الحصول على المعلومات، وإشراك المواطنين في تدبير الشأن العام، وتيسير سبل التبليغ وتقديم الشكايات.

الفرع الرابع: الشراكة من أجل حكومة منفتحة (PGO)

ساهمت الهيئة في تهييء انضمام المغرب إلى مبادرة الشراكة من أجل حكومة منفتحة، وذلك من خلال عضويتها في اللجنة الرئيسية التي سهرت على ذلك، وأيضاً في عدد من اللجان الفرعية.

وجدير بالذكر أن المعايير الأساسية الأربعة التي يجب أن تتوفر عليها كل بلد يرغب في الانضمام لهذه الشراكة، تندرج ضمن مجالات تدخل الهيئة؛ حيث تهم الشفافية المالية وسهولة الوصول إلى المعلومة والتصريح بالممتلكات والمشاركة الفعالة للمواطنين.

وبعد انضمام المغرب رسمياً لهذه الشراكة باستيفائه للمعايير المعتمدة، تبنى برنامج عمل لسنتين متتاليتين (2018-2020)، تشارك فيه الهيئة عبر مشروع إنشاء بوابة وطنية للنزاهة بهدف تيسير الولوج إلى المعلومات ودعم مشاركة المجتمع المدني في إطار المقتضيات المتعلقة بالديمقراطية التشاركية.

الفرع الخامس: مركز جنيف للرقابة الديمقراطية على القوات المسلحة (DCAF)

يقدم هذا المركز، الذي يضم في عضويته 62 دولة، برامج الدعم الاستشارية والمساعدات العملية ويعمل مباشرة مع الحكومات الوطنية والبرلمانات والمجتمع المدني والمنظمات الدولية وقوات الأمن والدفاع.

وقد نظم، بشراكة مع الهيئة، دورات تدريبية حول آليات تعزيز النزاهة في القطاع الأمني، ووضع نماذج تكوين وتدريب لفائدة المؤسسات الوطنية المعنية.

الباب الرابع: معالجة الشكايات

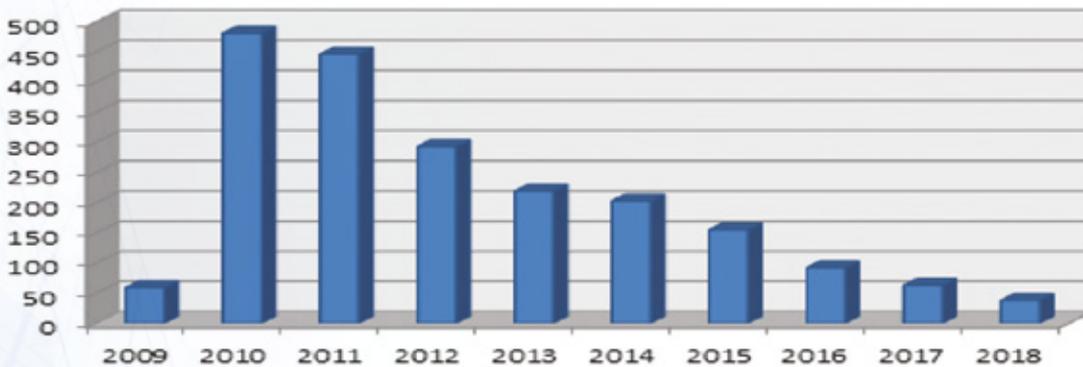
خول مرسوم الإحداث للهيئة صلاحية تلقي ومعالجة الشكايات والمعلومات المتعلقة بأفعال الفساد وتبليغها للسلطة القضائية المختصة لاتخاذ المتعين قانونا، وذلك استنادا لمقتضيات المادتين 2 و8 من المرسوم المذكور.

في هذا الإطار، تتوزع وسائل تلقي الشكايات والتبليغات من طرف الهيئة المركزية بين الطرق العادية للتبليغ (البريد، الإيداع الشخصي، الفاكس والموقع الإلكتروني الخاص بالهيئة (www.icpc.ma)، والبوابة الإلكترونية "أوقفوا الرشوة - Stop Corruption" المخصصة للمقاولات الصغرى والمتوسطة ضحايا أفعال الرشوة.

من هذا المنطلق، توصلت الهيئة المركزية عبر الطرق العادية للتبليغ منذ تاريخ شروعه في ممارسة مهامها سنة 2009 إلى غاية دجنبر 2018 بما مجموعه 2049 شكاية وتبليغ، وذلك كما هو مبين في الجدول والرسم البياني أسفله:

المجموع	2018	2017	2016	2015	2014	2013	2012	2011	2010	2009	
عدد الشكايات والتبليغات	38	63	92	155	203	219	293	446	481	59	
معدل التطور	-39,68%	-31,52%	-40,65%	-23,64%	-7,31%	-25,26%	-34,30%	-7,28%	+715,25%	--	

عدد الشكايات والتبليغات

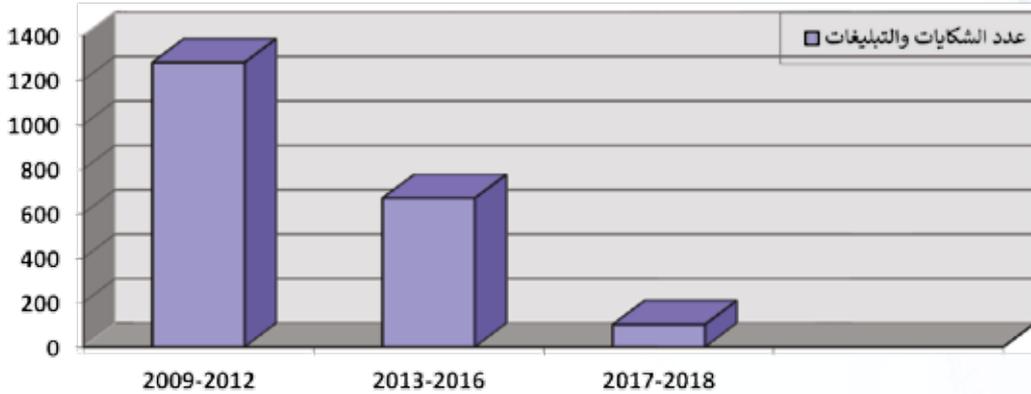


مقابل ذلك، تلقت الهيئة المركزية للوقاية من الرشوة عبر البوابة الإلكترونية "أوقفوا الرشوة - Stop Corruption"، المخصصة للمقاولات الصغرى والمتوسطة منذ انطلاقتها بتاريخ 29 نونبر 2010 إلى نهاية سنة 2018، ما مجموعه 2520 شكاية وتبليغ.

الفصل الأول: الشكايات والتبليغات المتوصل بها عبر الطرق العادية

من خلال استقرار الحصيلة الرقمية المسجلة بشأن ما توصلت به الهيئة المركزية للوقاية من الرشوة عبر الطرق العادية، يلاحظ التراجع البين في عدد الشكايات والتبليغات من فترة إلى أخرى؛ حيث سجل انخفاض بنسبة 47,69% خلال الفترة ما بين 2013-2016 بالمقارنة مع ما تم التوصل به خلال الفترة الممتدة من 2009 إلى 2012، وتؤكد هذا التراجع بشكل جلي خلال سنتي 2017-2018 التي سجل خلالها انخفاضا بنسبة فاقت 84% مقارنة مع الفترة الممتدة من 2013 إلى 2016.

2018-2017	2016-2013	2012-2009	
101	669	1279	عدد الشكايات والتبليغات
-84,90%	-47,69%	---	معدل التطور



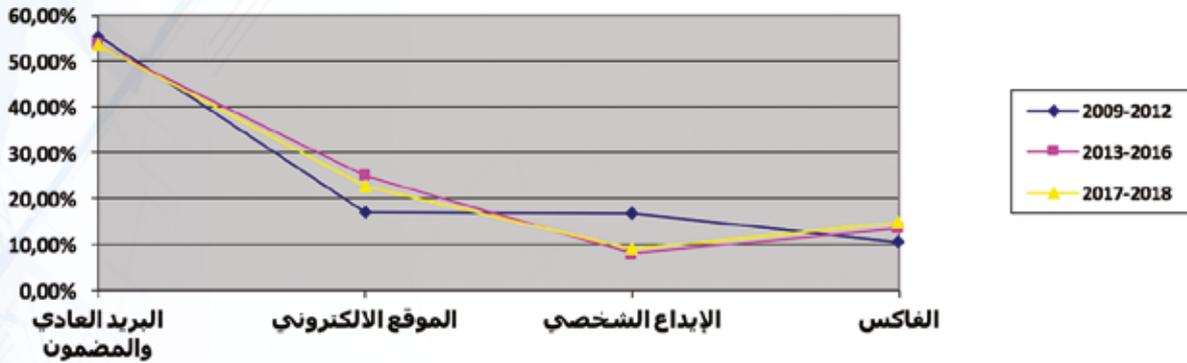
ويمكن تفسير الانخفاض المسجل في عدد الشكايات والتبليغات خلال السنوات الأخيرة إلى تنامي الوعي العام لدى المواطنين بطبيعة الصلاحيات والاختصاصات المسندة للهيئة المركزية في مجال معالجة الشكايات، والمحصورة أساسا في الأفعال المتعلقة بالرشوة واستغلال النفوذ والاختلاس والغدر كما هي معاقب عليها في مجموعة القانون الجنائي عملا بأحكام المادة 1 من مرسوم الإحداث، خلافا لما تم تحصيله خلال الفترة من 2009 إلى 2012 والتي تميزت بمحدودية الشكايات المتصلة بالأفعال المذكورة، حيث اقتصر على نسبة 18% فقط من مجموع الشكايات البالغ عددها 1279 شكاية، مقابل 82% غير ذات صلة بأفعال الرشوة، موزعة إلى شكايات عن ممارسات إدارية أو اختلالات تديرية في حدود 70%، وشكايات عن جرائم موصوفة لا تدخل ضمن اختصاصات الهيئة في حدود 12%.

الفرع الأول: توزيع الشكايات حسب وسائل التبليغ

من خلال تحليل الآليات والوسائل التي يستعملها المواطن للتواصل مع الهيئة المركزية بغرض التبليغ عن أفعال الفساد، يلاحظ أن البريد العادي والمضمون والإلكتروني تبقى من الوسائل الأكثر استعمالا من قبل المشتكين والمبلغين بنسب تجاوزت 50% خلال الفترات الثلاث المحددة في هذا التقرير. ومقابل ذلك

تم اللجوء إلى استعمال الوسائل الأخرى للتبليغ بمعدلات ضعيفة، كما هو مبين في الجدول والرسم البياني أسفله:

الفاكس	الإيداع الشخصي	الموقع الإلكتروني الخاص بالهيئة	البريد العادي والمضمون	العدد	النسبة المئوية
134	214	216	710	2009-2012	10,48%
91	53	167	358	2013-2016	13,61%
15	09	23	54	2017-2018	14,85%
10,48%	16,73%	16,89%	55,51%	2009-2012	النسبة المئوية
13,61%	7,92%	24,96%	53,51%	2013-2016	النسبة المئوية
14,85%	8,91%	22,77%	53,47%	2017-2018	النسبة المئوية



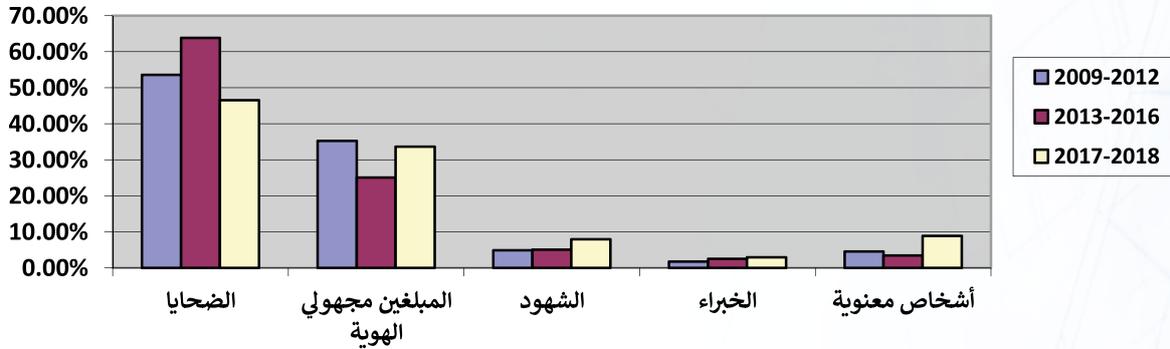
ويعزى التفاوت في نسب وسائل التبليغ إلى مجموعة من العوامل يمكن بسطها كما يلي:

- التمرکز الإداري للهيئة في غياب لجان جهوية أو محلية تابعة لها تجسد سياسة القرب من المواطنين؛
- الكلفة المالية للتبليغ والتي قد تشكل عائقا ماديا للتبليغ عن أفعال الفساد، وهو ما تترجمه نسبة التبليغ عبر البريد غير المكلف ماليا، مقارنة مع الإيداع الشخصي الذي يتطلب مصاريف للتنقل إلى مقر الهيئة بالرباط، خاصة بالنسبة للمواطنين المتواجدين خارج المدينة المذكورة؛
- ارتفاع نسبة التبليغ الإلكتروني لما يتيح للمبلغ من إمكانية إخفاء هويته الحقيقية أو استخدام هوية مستعارة في التواصل مع الهيئة؛
- تفضيل التبليغ عبر الفاكس لما تتيحه هذه الوسيلة لمستعملها من مزايا السرعة في توجيه المعلومات المتعلقة بأفعال الفساد، والتأكد من توصل الهيئة بها.

الفرع الثاني: الشكايات والتبليغات حسب طبيعة الأشخاص المبلغين

أظهر توزيع الشكايات والتبليغات حسب طبيعة الأشخاص المبلغين، تسجيل نسبة مهمة من الشكايات التي تقدم بها ضحايا أفعال الرشوة بهوية معلومة فاقت 50% خلال الفترة من 2009 إلى 2016، وذلك بالمقارنة مع حجم التبليغات مجهولة المصدر الذي تراوح ما بين 25% و 35% خلال نفس الفترة، ومقابل ذلك سجل انخفاض كبير في معدلات التبليغ عن أفعال الفساد من طرف الشهود والخبراء والأشخاص المعنوية، وفق ما هو مبين بالجدول والرسم البياني التاليين:

الضحايا	المبلغين (مجهولي الهوية)	الشهود	الخبراء	أشخاص معنوية		
685	451	63	22	58	العدد	2009-2012
53,56 %	35,26%	4,93%	1,72%	4,53%	النسبة المئوية	
427	168	34	17	23	العدد	2013-2016
63,83 %	25,11%	5,08%	2,54%	3,44%	النسبة المئوية	
47	34	08	03	09	العدد	2017-2018
46,53 %	33,66%	7,93%	2,97%	8,91%	النسبة المئوية	



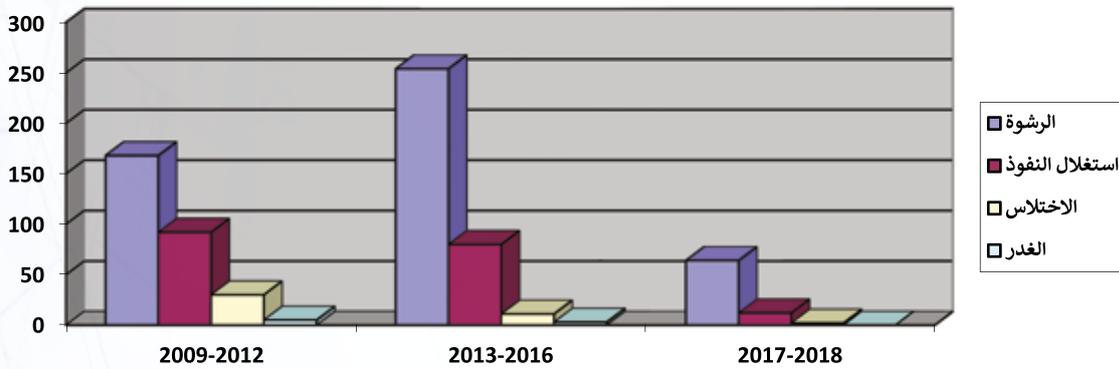
ولعل ما يمكن استخلاصه من الأرقام المومأ إليها أعلاه، هو أن تفاعل المواطن مع المجهودات المبذولة لمحاربة الفساد ما زال دون المستوى المطلوب؛ حيث لم تستطع لحد الآن القانون رقم 37.10 في شأن حماية الضحايا والشهود والخبراء والمبلغين أن تشكل محفزا قادرا على إذكاء الدينامية المطلوبة في مجال التبليغ عن أفعال الفساد.

الفرع الثالث: الشكايات والتبليغات حسب التوصيف القانوني للأفعال

باستقراء الأرقام المتوصل بها حول الشكايات والتبليغات الواردة على الهيئة المركزية للوقاية من الرشوة حسب التوصيف القانوني للوقائع والمعطيات المضمنة فيها، نسجل ارتفاعا مطردا بشأن عدد التبليغات عن أفعال إجرامية موضوع اختصاص الهيئة خلال الفترة ما بين 2013 و2016 وتراجعا فيما يخص الشكايات

والتبليغات موضوع أفعال لا تدخل ضمن اختصاص الهيئة، وذلك مقارنة مع ما تم تسجيله ما بين 2009 و2012، وذلك وفق ما يوضحه الجدول والرسم البياني التاليان:

المجموع	عدد الشكايات والتبليغات المتوصل بها			طبيعة الأفعال موضوع الشكاية أو التبليغ	
	2018-2017	2016-2013	2012-2009		
486	64	254	168	الرشوة	الأفعال ذات الصلة بالجرائم موضوع اختصاص الهيئة
184	12	80	92	استغلال النفوذ	
43	02	11	30	الاختلاس	
08	00	03	05	الغدر	
721	78	348	295	المجموع	
1328	23	321	984	-خروقات إدارية -اختلالات في التسيير -اختلالات في الصفقات العمومية مرتبطة بمجال تدخل لجنة الطعون - تلاعب وتزوير في فواتير	أفعال مختلفة لا تدخل ضمن اختصاص الهيئة



وتتعلق أهم الخلاصات المستشفة من القراءة التحليلية لكل هذه المعطيات الرقمية أساساً بـ:

استمرار الخلط لدى المبلغين بين أفعال الرشوة موضوع اختصاص الهيئة المركزية وأفعال أخرى مرتبطة بممارسات إدارية غير قانونية لا تكتسي أية صبغة جنائية من قبيل الشطط في استعمال النفوذ؛

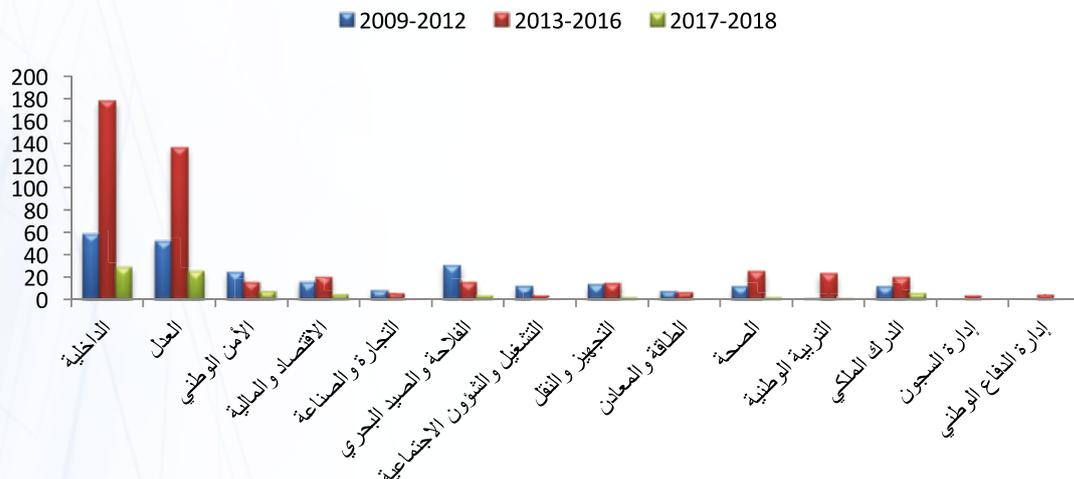
ضعف الثقة بين الإدارة والمرتفق، الأمر الذي يجعل هذا الأخير يفسر طول المساطر، كإجراءات الحصول على رخصة أو شهادة إدارية، في بعض الأحيان بكونه شكلاً من أشكال الابتزاز والرغبة في الحصول على المقابل كرشاوى من أجل تسريع هذه الإجراءات.

هذا بالإضافة إلى التأخير الذي رافق إقرار وتنفيذ القانون المتعلق بالحق في الوصول إلى المعلومة، الشيء الذي يجعل مهمة الكشف عن بعض الأفعال الإجرامية أمرا شديداً التعقيد، لاسيما عندما يقترن التبليغ عنها بضرورة تقديم بعض المعلومات والمعطيات الرقمية المبررة لها.

الفرع الرابع: الشكايات والتبليغات حسب القطاعات المعنية

من خلال تحليل الإحصائيات المسجلة حول حجم الشكايات والتبليغات الواردة على الهيئة المركزية للوقاية من الرشوة حسب القطاعات المعنية، يلاحظ أنها همت مختلف القطاعات مع استمرار قطاعي العدل والداخلية في احتلال صدارة ترتيب هذه القطاعات بنسب فاقت 60% من مجموع ما تم التوصل به خلال الفترة من 2013 إلى 2018، إضافة إلى بروز قطاعات أخرى أضحت موضوع تظلم المواطنين سواء من ممارسات بعض العاملين فيها، أو لكشف اختلالات مالية أو تديرية لبعض مصالحها، ويتعلق الأمر بقطاعات التربية الوطنية والتعليم العالي، الاقتصاد والمالية والصحة، حسب ما هو مبين في الجدول والرسم البياني التاليين:

المجموع	عدد الشكايات والتبليغات المتوصل بها ذات صلة باختصاص الهيئة			القطاع موضوع الشكاية
	2018-2017	2016-2013	2012-2009	
265	29	178	58	الداخلية
113	25	136	52	العدل
46	07	15	24	الأمن الوطني
39	04	20	15	الاقتصاد والمالية
13	00	05	08	التجارة والصناعة والاستثمار والاقتصاد الرقمي
48	03	15	30	الفلاحة والصيد البحري
15	00	03	12	التشغيل والشؤون الاجتماعية
29	02	14	13	التجهيز والنقل واللوجستيك
13	00	06	07	الطاقة والمعادن والماء والبيئة
38	02	25	11	الصحة
25	01	23	01	التربية الوطنية والتعليم العالي
36	05	20	11	الدرك الملكي
03	00	03	00	المنشآت العامة لإدارة السجون وإعادة الإدماج
04	00	04	00	إدارة الدفاع الوطني
787	78	467	242	المجموع



ويُمكن تحليل المعطيات المذكورة من الوقوف على النتائج التالية:

شمول الظاهرة لمختلف القطاعات مع تفاوت ملحوظ بينها بفعل طبيعة المهام المسندة لكل قطاع؛

استمرار زيادة قطاع الداخلية لباقي القطاعات، بحكم وصايته على الجماعات الترابية وإشرافه على مصالح إدارية في تواصل دائم مع المرتفقين خاصة لاستصدار الرخص والشواهد؛

ارتفاع عدد الشكايات والتبليغات المتعلقة بقطاع الصحة، يتوافق مع ما تضمنته تقارير كل من المجلس الأعلى للحسابات والمجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي من معطيات تشير إلى الافتقار لضوابط الشفافية والحكامة في تدبير هذا القطاع الحيوي.

الفرع الخامس: الشكايات والتبليغات حسب الجهات المحالة عليها

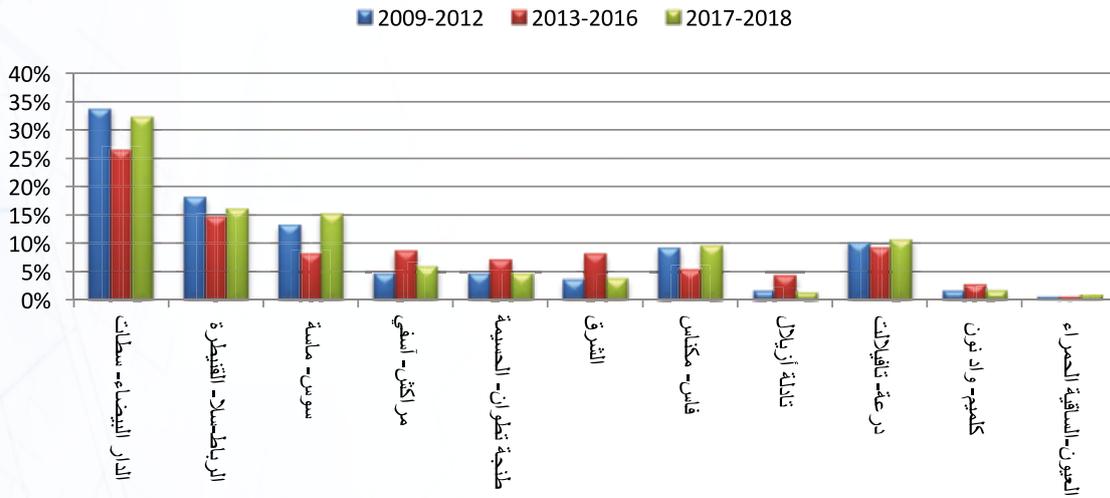
وبخصوص توزيع الشكايات والتبليغات حسب الجهات المحالة عليها، قضائية وإدارية، فيبين الجدول التالي النسب المئوية لكل إحالة قطاعيا:

القطاع موضوع الإحالة	2012-2009	2016-2013	2018-2017
العدل	26,45%	35,17%	29,54%
الداخلية	36,77%	43,19%	42,18%
التربية الوطنية والتكوين المهني	2,58%	2,55%	3,14%
التعليم العالي والبحث العلمي وتكوين الأطر	2,58%	2,11%	2,58%
الفلاحة والصيد البحري	2,58%	1,74%	2,14%
الاقتصاد والمالية	2,58%	2,64%	3,21%
المديرية العامة للأمن الوطني	4,51%	3,36%	4,87%
التجهيز والنقل واللوجيستيك	3,87%	2,15%	1,84%
القيادة العامة للدرك الملكي	3,22%	2,12%	3,85%
الصحة	3,22%	4,27%	4,67%
الطاقة والمعادن والماء والبيئة	2,58%	0,70%	1,58%
إدارة الدفاع الوطني	0,65%	0%	0%
المنذوبية العامة لإدارة السجون وإعادة الإدماج	0,65%	0%	0%

الفرع السادس: الشكايات والتبليغات حسب توزيعها الجغرافي

توصلت الهيئة المركزية للوقاية من الرشوة بشكايات وتبليغات من مختلف جهات المملكة، وذلك بنسب متفاوتة بينها مع استحواذ الجهات الكبرى على النصيب الأكبر من هذه الشكايات والتبليغات بمعدل تجاوز 70% همت بالأساس جهات الدار البيضاء- سطات الكبرى، الرباط- سلا- القنيطرة، سوس- ماسة وفاس- مكناس. وفيما يلي جدول مفصل مرفق بمنحنى بياني حول توزيع نسب الشكايات والتبليغات حسب الجهات:

الجهات	الدار البيضاء- سطات	الرباط- سلا- القنيطرة	ماسة- سوس	مراكش- آسفي	طنجة تطوان- الحسيمة	الشرق	فاس- مكناس	تادلة أزيلال	درعة- تافيلالت	كلميم- واد نون	العيون- الساقية الحمراء	الداخلة- واد الذهب
2009-2012	33,66%	18,09%	13,06%	4,52%	4,52%	3,52%	9,04%	1,51%	10,05%	1,51%	0,52%
2013-2016	26,38%	14,59%	8,11%	8,65%	7,02%	8,11%	5,40%	4,32%	9,19%	2,70%	0,54%
2017-2018	32,26%	16,02%	15,13%	5,92%	4,57%	3,75%	9,54%	1,25%	10,55%	1,69%	0,78%



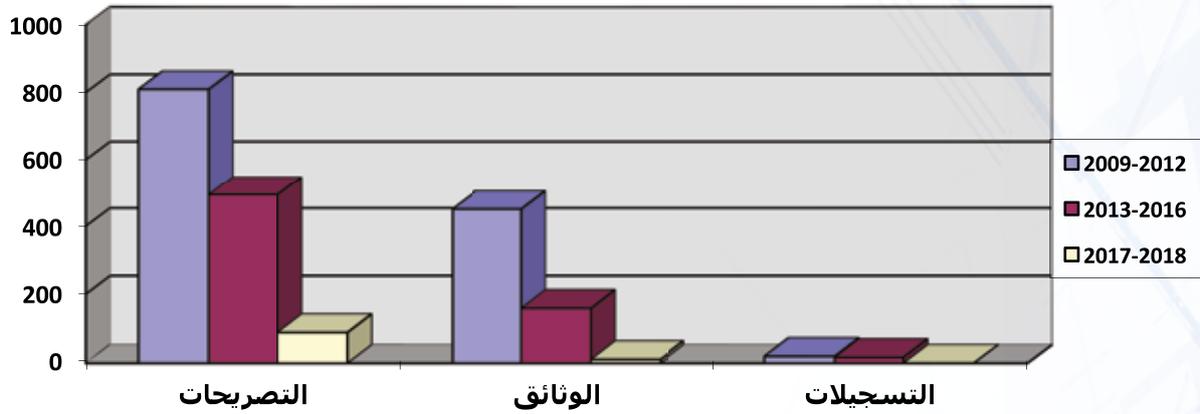
ويمكن تبرير استئثار الجهات الكبرى بنسب كبيرة من حجم الشكايات والتبليغات بعوامل ترتبط بعدد سكانها ومكانتها الاقتصادية ومركز أغلب الوحدات الإدارية بها، إضافة إلى زيادة وعي المواطنين بأهمية الانخراط في محاربة الرشوة عبر قنوات التبليغ وتقديم الشكايات ضد مرتكبيها.

الفرع السابع: الشكايات والتبليغات حسب طبيعة وسائل إثباتها

أظهر تحليل مضامين الشكايات والتبليغات التي توصلت بها الهيئة المركزية للوقاية من الرشوة من 2009 إلى 2018، أن أغلبها جاء على شكل تصريحات تفتقد إلى وسائل إثبات حول وقائع مرتبطة بأفعال فساد تدخل ضمن مجال اختصاص الهيئة، مقابل ذلك عزز بعض المبلغين شكاياتهم بوثائق وتسجيلات لتأكيد

ما يرغبون في التبليغ عنه. ويستعرض الجدول والرسم البياني نسب الشكايات والتبليغات حسب الوسائل المعتمدة لإثباتها:

التسجيلات		الوثائق		التصريحات		
النسبة المئوية	العدد	النسبة المئوية	العدد	النسبة المئوية	العدد	
1,56%	20	35,18%	450	63,25%	809	2012-2009
2,54%	17	23,77%	159	73,69%	493	2016-2013
0%	00	11,88%	11	88,12%	89	2018-2017



الفصل الثاني: الشكايات والتبليغات الواردة عبر البوابة الإلكترونية " أوقفوا الرشوة "

بلغ عدد الشكايات والتبليغات التي تلقتها الهيئة المركزية للوقاية من الرشوة عبر البوابة الإلكترونية "أوقفوا الرشوة" منذ إطلاق العمل بها بتاريخ 29 نونبر 2010 وإلى غاية دجنبر 2018 ما مجموعه 2520 شكاية وتبليغ موزعة من حيث مصدرها وارتباطها بمجال المقاولات الصغرى والمتوسطة إلى ما يلي:

المجموع	الشكايات ذات الصلة بالمقاولات الصغرى والمتوسطة								
	2018	2017	2016	2015	2014	2013	2012	2011-2010	
191	05	07	11	14	18	46	34	56	الشكايات المجهولة
45	02	02	02	03	05	12	8	11	الشكايات معلومة المصدر
236	07	09	13	17	23	58	42	67	المجموع

المجموع	الشكايات غير ذات الصلة بالمقاومات الصغرى والمتوسطة								
	2018	2017	2016	2015	2014	2013	2012	2011-2010	
1829	82	114	98	107	181	256	250	741	الشكايات المجهولة
455	26	56	50	62	34	71	40	116	الشكايات معلومة المصدر

أما في ما يتعلق بتوزيع الشكايات والتبليغات حسب توصيفها القانوني، فقد أظهرت الإحصائيات المتوصل بها هيمنة الأفعال المرتبطة بالرشوة غير ذات الصلة بالمقاومات الصغرى والمتوسطة، كما هو جلي في الجدول التالي:

المجموع	الشكايات ذات الصلة بالمقاومات الصغرى والمتوسطة								التوصيف القانوني للأفعال المبلغ عنها
	2018	2017	2016	2015	2014	2013	2012	2011-2010	
107	04	04	05	07	07	18	24	38	الرشوة
53	01	02	04	04	11	10	09	12	الخروقات المتعلقة بالصفقات العمومية
32	01	02	02	02	05	08	04	08	التعسف الإداري
11	01	0	0	01	0	03	03	03	سوء استعمال أموال الشركة
10	0	01	01	02	0	04	02	0	ممارسات منافية للمنافسة
15	0	0	01	01	0	11	0	2	الغش
08	0	0	0	0	0	4	0	4	ممارسات لا أخلاقية
236	07	09	13	17	23	58	42	67	المجموع

المجموع	الشكايات غير ذات الصلة بالمقاومات الصغرى والمتوسطة								التوصيف القانوني للأفعال المبلغ عنها
	2018	2017	2016	2015	2014	2013	2012	2011-2010	
1500	56	89	93	108	144	197	179	634	الرشوة
116	05	08	08	07	06	08	07	67	الخروقات المتعلقة بالصفقات العمومية
408	28	39	18	26	35	74	59	129	التعسف الإداري
48	04	05	03	05	04	10	09	08	سوء استعمال أموال الشركة
28	02	03	04	04	04	04	05	02	ممارسات منافسة للمنافسة
108	09	17	13	12	14	22	16	5	الغش
76	04	09	09	07	08	12	15	12	ممارسات لا أخلاقية
2284	108	170	148	169	215	327	290	857	المجموع

ولعل أهم ملاحظة تسجل على أداء وفعالية استغلال هذه البوابة الإلكترونية كألية ضمن الآليات التي وفرتها الهيئة المركزية للوقاية من الرشوة لتفعيل صلاحياتها ذات الصلة بالتبليغ عن الفساد، هو قصورها في تحقيق المبتغى من إحداثها المبرر من خلال الأرقام المسجلة والتي تبين مدى النقص الحاصل على مستوى استهدافها للمقاومات الصغرى والمتوسطة، بحيث لوحظ اهتمام وإقبال من قبل الجمهور الواسع من المواطنين على هذه الآلية بشكل أكبر بكثير من الفئة التي أحدثت من أجلها هذه البوابة الإلكترونية. هذا علاوة على تسجيل عدد من الصعوبات والإكراهات التي واجهت تحقيق الفعالية والنجاعة، حيث تتجلى هذه الصعوبات في ما يلي:

- تمركز أغلب المقاومات والأنشطة التجارية بجهتي الرباط والدار البيضاء مما يجعل منهما الجهتين الأكثر إفرارا للمشتكين والمبلغين؛
- نسبة ضعيفة للشكايات ذات الصلة بالمقاومات الصغرى والمتوسطة في مجموع الشكايات الواردة عبر هذه البوابة؛
- عدم كفاية المعلومات المتضمنة بالشكايات؛
- عدم إدلاء أصحاب الشكايات بالمعلومات التفصيلية التي طلبت منهم؛
- هيمنة الشكايات مجهولة الهوية مقارنة مع الشكايات معلومة المصدر.

الباب الخامس: التدبير الإداري

مباشرة بعد تنصيب أجهزتها ووضع القواعد والآليات الأساسية لعملها، شرعت الهيئة المركزية في إرساء منظومة تدبيرها الإداري من خلال ما يلي:

الفصل الأول: تدبير الموارد البشرية

بعد تحديد هيكلتها، حرصت الهيئة، في إطار الاستثمار الأمثل لمواردها البشرية، على استقدام الكفاءات المؤهلة للاضطلاع بالمهام المرتبطة بمختلف مجالات تدخلها، والعمل على تدبير مسارها المهني.

الفرع الأول: توظيف الكفاءات

لقد أدى عدم توفر الهيئة المركزية على مقومات الشخصية المعنوية والاستقلال المالي إلى عدم استطاعتها تغطية جميع الوظائف المدرجة في نظامها؛ حيث اقتصر التوظيف الفعلي على السنوات الخمس الأولى وفق التوزيع التالي:

2013		2012		2011		2010		2009		
تعاقد مباشر	الحاق									
								1	4	عون
	3			5			1	4		اطار
	1				2		1	4	2	مسؤول وحدة
				1	1			1	1	مدير قطب
4		0		9		3		16		المجموع

وهكذا، ظلت العديد من الوظائف المنصوص عليها بمنظام الهيئة شاغرة، بالرغم من توفرها على برنامج للتوظيف يأخذ بعين الاعتبار المنحى التصاعدي لنشاطها بغية النهوض بمهامها بشكل فعال.

الفرع الثاني: التكوين

قامت الهيئة بأنشطة تكوينية مختلفة، حرصت من خلالها على تنمية قدرات المستخدمين بهدف الاستجابة للمتطلبات الوظيفية ولمواكبة التوجهات الاستراتيجية. وقد تحملت القسط الأكبر من التنظيم ومصاريف التكوين هيئات دولية في إطار الشراكات والتعاون الدولي خصوصا في السنوات الأخيرة²⁵.

²⁵ - بين الجدول أسفله عدد أيام التكوين ونسبة المستفيدين 2013.

السنة	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
عدد أيام التكوين	12	55	122	186	222	257	256	378	184	106
نسبة المستفيدين	21%	62%	57%	63%	68%	65%	73%	72%	79%	56%

الفرع الثالث: تدير المسارات المهنية

لم تتمكن الهيئة من بلورة تدبير فعلي للمسارات المهنية لموظفيها نظرا لغياب آليات تحفيزية للكفاءات الموجودة؛ إذ تخضع لقرار الوزير الأول رقم 09/03 بتاريخ 29 مايو 2009 المنظم للوضعية المادية لموظفي الهيئة، الذي ينص على عدم ترقية المسؤولين الإداريين بالهيئة (رؤساء الأقطاب ومسؤولي الوحدات)، وعدم إمكانية ترقية الأطر التي تتوفر على أكثر من 13 سنة من الأقدمية، وكذا عدم التنصيب على صرف مكافآت أو منح سنوية إضافية.

كما تجدر الإشارة إلى أن مسؤولي وأطر الهيئة، باستثناء الأعوان، لم يستفيدوا من الزيادة في الأجور (600 درهم) الممنوحة لموظفي القطاع العام بجميع رتبهم في إطار الحوار الاجتماعي لسنة 2011.

الفرع الرابع: نظام التعويضات عن المهام

بادرت الهيئة بتقديم مشروع نظام تعويضات عن المهام لكنه لم يحظ بموافقة وزارة الاقتصاد والمالية، علما بأن نظام التعويضات عن المهام الجاري به العمل بالهيئة لا يكفي لتغطية التكاليف الفعلية المحتملة من طرف أطر الهيئة بمناسبة قيامهم بمهام تمثيلية رسمية سواء داخل المغرب أو خارجه.

وجدير بالذكر أن طبيعة عمل الهيئة يتطلب منها التمثيل في مختلف التظاهرات على المستوى الوطني والدولي²⁶.

الفصل الثاني: تدير النظم المعلوماتية 2009-2018

وعيا منها بالأهمية البالغة التي تكتسيها تقنيات الإعلام والاتصال في عقلنة وتعزيز فعالية المؤسسات، بادرت الهيئة بإحداث وحدة للأنظمة المعلوماتية وقواعد المعطيات أوكلت إليها مهمة تصميم وتطوير نظم المعلومات ورقمنة جل مساطرها الوظيفية منها والتسييرية؛ حيث قامت بالإشراف على مجموعة من المشاريع أهمها:

الفرع الأول: البوابة الالكترونية للتبليغ عن أفعال الرشوة "أوقفوا الرشوة / Stop Corruption" المخصصة للمقاولات الصغرى و المتوسطة

تم إنجاز هذا المشروع تطبيقا للمقتضى 73 من الميثاق الوطني للإقلاع الصناعي لوزارة التجارة والصناعة والتكنولوجيات الحديثة الذي ينص على إنشاء نقطة للاتصال مع المقاولات من أجل جمع المعلومات المتعلقة بأفعال وممارسات ومحاولات الرشوة أو التحريض عليها في مجال الصفقات العمومية والاستثمار.

²⁶ - يبين الجدول أسفله عدد أيام التكوين ونسبة المستفيدين 2013.

2018	2017	2016	2015	2014	2013	2012	2011	2010	2009	نسبة متوسط أيام المهام في الخارج لكل موظف
4,3	2,6	3,2	2,1	1,0	1,6	3,1	0,6	0,6	0,4	

وتمكن البوابة من التبليغ عبر الانترنت بطريقة مباشرة ومؤمنة تضمن سرية التبليغ وعدم الإفصاح عن هوية المبلغ. كما تسهل البوابة استمرار الحوار بين المبلغ والمعالج عبر بريد إلكتروني يعمل على مدار أربع وعشرين ساعة وطيلة أيام الأسبوع. و قد لقيت البوابة تجاوبا كبيرا من قبل المواطنين، حيث استقبلت أزيد من 2500 شكاية منذ إطلاقها في نونبر 2010.

الفرع الثاني: النظام الإلكتروني لتدبير الوثائق

تطبيقا لمقتضيات القانون رقم 99-69 المتعلق بالأرشيف، ولمقتضيات المادة 10 من المرسوم المحدث للهيئة، تم سنة 2010 وضع نظام لتدبير الإلكتروني للوثائق، يعتمد التقييم والحفظ الإلكتروني للبريد الوارد والصادر من الهيئة، وللوثائق الخاصة بالموارد البشرية، ولتلك المتعلقة بالتدبير المالي، بالإضافة إلى ملفات الصفقات العمومية الخاصة بالهيئة. كما تم إعداد دليل لتدبير أرشيف الهيئة بهدف تحديد سبل نقل الوثائق والملفات إلى القاعة الخاصة بحفظ أرشيف الهيئة.

الفرع الثالث: قاعدة المعطيات المتعلقة بظاهرة الرشوة

يهدف هذا المشروع إلى وضع قاعدة للمعطيات تُمكن من تجميع وتنظيم المعلومات والوثائق المتعلقة بظاهرة الفساد. وقد تم إنشاء صيغة أولى لهذه القاعدة سنة 2010 وخضعت للتعديل سنة 2012؛ حيث تم تجويدها لتستجيب لتطلعات مختلف المستعملين داخل الهيئة، من خلال إعادة تنظيم فضاءاتها، وتحسين طريقة عرض معطياتها، وتزويدها بوظائف مهمة كالفرز الرقمي والأبجدي وكذا البحث المتعدد المعايير، بالإضافة إلى تسهيل عمليات نشر المعلومات. علما بأن التوجه المسطر هو إتاحة هذه القاعدة للعموم، بعد إجراء مجموعة من التعديلات عليها، خاصة على مستوى المعطيات التي تتضمن المعلومات ذات الطابع الشخصي المشمولة بالحماية القانونية.

على هذا الأساس، أصبحت هذه القاعدة تتكون من ثمانية فضاءات تهتم الموارد المعلوماتية²⁷، والمنظمات²⁸، والمهارات²⁹، والمذكورة³⁰، والفضاء القانوني³¹، والمعطيات الإحصائية³²، والفضاء التواصل³³، والخبرة الداخلية³⁴.

²⁷ - وهو فضاء يمكن المستعملين من الولوج إلى المراجع البليوغرافية والنصوص الكاملة للوثائق الرقمية. وتجدر الإشارة إلى أن هذا الفضاء يتكون من:

- الأطروحات المتعلقة بظاهرة الفساد؛
- المؤلفات التي تخص المواضيع المتعلقة بالرشوة و الأفعال المماثلة؛
- التقارير الصادرة عن المؤسسات الوطنية التي تعمل في مجال محاربة الفساد؛
- المقالات والملفات التي تعنى بظاهرة الفساد.

²⁸ - هو فضاء يعمل على جرد مجموع الهيئات والأجهزة الناشطة في مجال محاربة الفساد والوقاية منه، على الصعيدين الوطني والدولي، وفي جميع القطاعات (العمومي، الخاص، المنظمات غير الحكومية، المنظمات الدولية،...).

²⁹ - هو فضاء يسرد الخبراء المحليين والدوليين المتخصصين في مجال محاربة الفساد والوقاية منه.

³⁰ - هو فضاء يبرز التظاهرات والفعاليات العلمية التي ستتنظم بالمغرب أو خارجه فيما يخص ظاهرة الفساد و التي يمكن أن تهتم المستعملين.

³¹ - هو فضاء يجرد الاتفاقيات والنصوص التشريعية وكذا الدراسات القانونية المتعلقة بالفساد والآفات المماثلة وذلك على الصعيدين الوطني و الدولي.

³² - هو فضاء يقدم للمستعملين مؤشرات قياس الرشوة والنتائج المحصل عليها من خلال التقييمات الدورية.

³³ - هو فضاء يلخص التظاهرات التي نظمتها الهيئة أو التي شاركت فيها، بالإضافة إلى الإجراءات التواصلية والإعلامية التي قامت بها.

³⁴ - هو فضاء يتضمن جل إصدارات أطر الهيئة (التدخلات، العروض، التقارير المتعلقة بالمهام المحلية و الدولية، البلاغات،...) وذلك بغية تعميم الاستفادة.

الفرع الرابع: نظام معلوماتي لمراقبة الولوج إلى مقر الهيئة وتدبير الوقت

نظرا لحساسية إطار عمل الهيئة ولطبيعة القضايا والملفات التي يعالجها موظفوها والتي يجب تأمينها والحفاظ على سريتها، تم، سنة 2010، وضع نظام مراقبة إلكتروني متطور ينظم الولوج إلى مقر الهيئة لحماية تجهيزاتها وممتلكاتها وموظفيها؛ إذ يمكن هذا النظام من تدبير أوقات الدوام (ساعات العمل، فترات التوقف، الغياب) و كذا و لوج الزوار إلى مقر الهيئة.

الفرع الخامس: بوابات الأنترنت والأنترنيت (Internet, Intranet)

قامت الهيئة بإنجاز مشروع يهتم دراسة تصميم وإنشاء بوابة أنترنت باللغتين العربية والفرنسية، أصبح عمليا سنة 2011 تحت إسم www.icpc.ma. كما قامت بإنشاء بوابة أنترنيت، بهدف توحيد الولوج إلى المعلومات والخدمات الأساسية وتسهيل التواصل داخل الهيئة.

الفرع السادس: تطوير نظم معلومات الهيئة

قامت الهيئة، في إطار مشروع تحديد مساطر اشتغال وحدات وأقطاب الهيئة، بتحرير مساطر اشتغالها وذلك بغية تحقيق النجاعة، وتحديد الأدوار والمسؤوليات، وتوثيق المساطر المعمول بها. وقد همت هذه العملية مساطر تدبير الأعطاب، والنسخ الاحتياطي، والصيانة، والبرمجة المعلوماتية، والولوج إلى الموارد المعلوماتية، والتحميلات والتثبيتات المتعلقة بالبرامج والأجهزة المعلوماتية.

كما قامت بإنجاز مشروع تطوير برامج بنيتها المعلوماتية واقتنت أداة للنسخ الاحتياطي تهدف إلى ضمان النسخ الاحتياطي لخوادمها ولحواسيب الموظفين.

الباب السادس: التدبير المالي

الفصل الأول: تدبير الميزانية

تقيّد اعتمادات التسيير والتجهيز الممنوحة للهيئة في ميزانية رئيس الحكومة، وتخول للرئيس مهمة الأمر بقبض المداخيل وصرف النفقات؛ حيث تم الاتفاق مع المصالح المعنية في وزارة المالية ورئاسة الحكومة على المساطر المعتمدة للالتزام وأداء النفقات.

ولتلبية احتياجات الهيئة المركزية للوقاية من الرشوة وتمكينها من تفعيل المهام المنوطة بها، تم رصد ميزانيات سنوية لها مسجلة في فصل رئيس الحكومة، لم يتجاوز سقفها 15.000.000.00 درهما، باستثناء سنة 2011 التي عرفت فيها ميزانية الهيئة اعتمادات إضافية بمبلغ 10.650.000,00، لتصل ميزانيتها برسم السنة المذكورة إلى 25.650.000.00.

وقد كانت هذه الزيادة الاستثنائية مرتبطة بمشاركة الهيئة في تنظيم عدة تظاهرات دولية منها المؤتمر السنوي الخامس والجمع العام للجمعية الدولية لهيئات مكافحة الفساد من 22 إلى 23 أكتوبر 2011، إضافة إلى الدورة الرابعة لمؤتمر الدول الأطراف في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد من 24 إلى 28 أكتوبر 2011، ثم تنظيم الهيئة لمؤتمر الشبكة العربية لتعزيز النزاهة ومكافحة الفساد من 19 إلى 21 دجنبر من نفس السنة.

على هذا الأساس، وعلى امتداد السنوات التسع السالفة (2009-2018)، فقد تم تخصيص ميزانية للهيئة المركزية كما هو موضح في المبيان الآتي:

السنة	الاعتمادات	الالتزامات	الأداءات	الفائض	نسبة الالتزامات	نسبة الأداءات
2009	15 000 000,00	8 768 821,73	4 190 912,73	10 809 087,27	58%	28%
2010	15 000 000,00	14 917 055,44	13 916 262,89	1 083 737,11	99%	93%
2011	25 675 000,00	11 243 046,13	10 973 534,17	14 701 465,83	44%	43%
2012	14 250 000,00	5 559 309,15	5 302 889,09	8 947 110,91	39%	37%
2013	13 250 000,00	5 989 495,47	5 361 138,88	7 888 861,12	45%	40%
2014	13 250 000,00	7 488 898,89	7 417 719,16	5 832 280,84	57%	56%
2015	14 250 000,00	5 448 579,83	5 446 520,76	8 803 479,24	38%	38%
2016	14 250 000,00	5 462 565,25	5 461 018,03	8 788 981,97	38%	38%
2017	14 250 000,00	4 567 482,75	4 561 781,21	9 688 218,79	32%	32%
2018	14 250 000,00	4 140 627,19	3 959 324,42	10 118372,81	29%	28%

وللإشارة، فقد تميز صرف الاعتمادات المخولة برسم هذه الميزانيات بنوع من التباين بين سنة وأخرى. ويعزى هذا الأمر من جهة، إلى المنحى التنازلي الذي عرفته مجالات إنفاق الهيئة نتيجة تعطل مجموعة من الصلاحيات الموكلة للجمع العام للهيئة الذي توقف عن الاشتغال منذ شهر أكتوبر 2012، بعدما لم يتم تجديد ولايته أو تعيين أعضاء جدد، ومن جهة ثانية، إلى دخول الهيئة مرحلة فراغ تدبيري بعدما تم تعيين رئيسها سفيرا منذ سنة 2016.

وقد حتم هذا الوضع مواصلة العمل وفق إجراءات استثنائية تكتفي بتصريف الأعمال الإدارية والمالية للهيئة المركزية من طرف مدير الموارد البشرية والمالية برئاسة الحكومة بتفويض من رئيس الحكومة، وذلك كإجراء انتقالي، تمهيدا لتعيين رئيس وأعضاء وأمين عام الهيئة الوطنية للنزاهة.

ولإبراز المعطيات المتعلقة بالتدبير المالي للهيئة، جدير بالذكر أن أهم المهام التي استأثرت بهذا التدبير تتمحور حول تدبير ميزانية الهيئة، وجرد وتتبع ممتلكاتها، وتدبير حظيرة سياراتها، وشساعة النفقات.

الفصل الثاني: جرد وتتبع ممتلكات الهيئة

لتمكين الهيئة من وسائل الانطلاق في مباشرة أشغالها، عرفت سنة 2009 شراء مجموعة من المقتنيات والأدوات المخصصة لتجهيز مقر الهيئة، كالمكاتب والحواسيب وأدوات المكتب. وقد خضعت هذه العملية لمجموعة من النصوص المؤطرة لمساطر الشراء إضافة إلى إعمال قواعد الشفافية من خلال رقمنة سجل الجرد الرقمي عبر برمجية صغيرة تمكن من تتبع جميع ممتلكات الهيئة حسب أصنافها والمعنيين بها وأماكن تواجدها؛ حيث تم إلى حدود اليوم جرد ما مجموعه 1117 قطعة مادية تغطي الممتلكات المنقولة للهيئة، وتهم الكتب والكراسي والمكاتب والحواسيب والصور والخزانات المكتبية والطاولات والمزهريات والطابعات الإلكترونية وخزانات الودائع والهواتف الثابتة وغيرها.

القسم الثالث

الإكراهات وأفق المراجعة
القانونية

تبين، بعد مرور سنة فقط على تنصيب الهيئة في يناير 2009، وممارستها لمختلف الصلاحيات المنوطة بها، وجود إكراهات حالت دون اضطلاعها بمهامها بالفعالية والنجاعة المطلوبة؛ الأمر الذي رسّخ الاقتناع بضرورة فتح أفق المراجعة العميقة لإطارها القانوني، من منظور تقوية صلاحياتها وتخويلها الضمانات الكفيلة بتثبيت موقعها كقوة مؤثرة في الدينامية الوطنية لمكافحة الفساد.

الباب الأول: الإكراهات والصعوبات

إن الاشتغال المؤسسي على ورش الوقاية من الفساد ومكافحته لا بد أن تواجهه صعوبات وتحديات مرتبطة من جهة، بالبعد الأفقي لهذا الورش، ومن جهة ثانية، بالصلاحيات والمستلزمات المطلوبة لمباشرته بالنجاعة والفعالية. وقد برزت تجليات هذه الصعوبات بالنسبة للهيئة على ثلاثة مستويات؛ الإكراهات المرتبطة بالمحيط العام، والإكراهات ذات الصلة بالمنظور الواسع لمكافحة الفساد، والإكراهات ذات الطبيعة القانونية والمسطرية والعملية المرتبطة بالإطار القانوني للإحداث.

الفصل الأول: إكراهات المحيط العام

اعتبرت الهيئة منذ البداية أن توفير المناخ العام الملائم يشكل مطلباً أساسياً لإنجاح مهمة الوقاية من الفساد من منظور إطار مؤسسي مدعوم للاضطلاع بالمهام المخولة له؛ بما يتطلبه الأمر من تنسيق وتعاون وتجنيد لمختلف الآليات الوطنية، مع ما يقتضيه كل ذلك من ضرورة إعادة تكييف آليات اشتغال الأجهزة التقليدية المختصة حتى تتجاوب بفعالية مع تطور الفساد وتحديث سبل مكافحته.

لكن، تبين للهيئة أن المحيط العام يعاني من اختلالات متنوعة تؤثر بشكل مباشر أو غير مباشر على فعالية ممارسة الهيئة لصلاحياتها؛ حيث تم الوقوف بشكل عام على التأثيرات السلبية الناتجة عن غياب وحدة القطاع العام ومحدودية التنسيق بين مختلف وحداته، وانغلاق التدبير العمومي بالنسبة لكل قطاع و حتى داخل القطاع، والتمسك بالسر المهني والنفور من الشفافية والمساءلة وإعطاء الحساب، إضافة إلى عدم التجاوب مع المجهودات المبذولة من أجل مكافحة الفساد، وضعف التبليغ والإخبار بالإجراءات المتخذة في مكافحة الفساد، فضلا عن مقاومة التغيير وصعوبة التأقلم السريع مع متطلباته، وعبء التراكمات التاريخية وتحكم العادات والتقاليد.

في ضوء هذه الإكراهات، تبين أن مجموعة من المهام الأفقية يصعب تفعيلها، اعتباراً لكون هذه الهيئة ليست بسلطة تنفيذية تمتلك أدوات تنفيذ صلاحياتها أو تصريف مشاريعها وبرامجها في مشاريع نصوص تشريعية أو تنظيمية، وليست بسلطة تشريعية لها حق المبادرة بالتقدم بمقترحات قوانين يمكن أن تأخذ طريقها نحو التفعيل في إطار المسطرة المعتمدة للتشريع، كما لا تمتلك آليات الإلزام تجاه الأطراف المعنية، علماً بأن مهام الوقاية المخولة لها تعتبر مهام عرضانية وأفقية يحتاج تفعيلها إلى استنهاض جميع المعنيين للانخراط بفعالية في برامج الوقاية من الفساد.

ومن الإنصاف القول إنه رغم هذه العقبات، اعتبرت الهيئة أن مرسوم الإحداث يمنحها سلطة معنوية للضغط من أجل التفاعل الإيجابي مع توصياتها وإحالاتها، عندما خولها صلاحيات رفع التقرير السنوي لرئيس الحكومة قصد ممارسة سلطته التنظيمية على مختلف القطاعات، وإحالة نسخة منه على وزير العدل قصد ممارسة سلطته على النيابة العامة، التي كانت حين إذن تحت وصايته، بشأن مختلف الحالات، كما خولها مرسوم الإحداث صلاحية العمل على نشر هذه التقارير وتوزيعها وتعميمها، الأمر الذي فتح أمامها إمكانية الارتقاء بتوصياتها من مستوى الاقتراح إلى مستوى ممارسة السلطة المعنوية عبر التتبع والمواكبة والنشر.

الفصل الثاني: إكراهات المنظور الواسع لمكافحة الفساد

إن استشعار المنتظم الدولي بحجم التطور الكمي والنوعي الذي طال آليات إنتاج الفساد، وإدراكه لفداحة الأضرار الناجمة عنه أدى إلى انبثاق إجماع دولي على مكافحته عن طريق تبني مفهوم التخليق الشامل كمقاربة عامة تتكامل فيها الإجراءات الوقائية والزجرية والتواصلية والتحسيسية، وتتخذ من الأبعاد القانونية والمؤسسية ومن التعاون الوطني والدولي مرتكزات ومداخل متساوية لمحاربة الفساد.

في أفق هذا الوعي، طُرحت لدى الهيئة الإشكالية المتعلقة بشساعة المنظور المعتمد للمكافحة مقارنة مع محدودية الإمكانيات المرصودة لها؛ حيث تأكد لها أن منظور مكافحة الفساد من شأنه أن يسوقها إلى فتح جبهات متعددة، خاصة بعدما وجدت نفسها أمام إطار مرجعي دولي يتمثل في الاتفاقية الأممية لمكافحة الفساد التي اعتمدت منظور التخليق الشامل لمواجهة الفساد الشامل.

فقد اتضح للهيئة أن مداخل مكافحة الفساد شاسعة ومتعددة وتحتاج إلى مجهود كبير وتعبئة شاملة، لا تتيحها لها لا الصلاحيات المخولة ولا الموارد المخصصة. وانبثق هذا المعطى أفقياً عبر مجموعة من التساؤلات التي أماطت اللثام عن حجم المجهود المطلوب، من هيئة بصلاحيات محدودة، لمواجهة آفة الفساد. وهي التساؤلات التي يمكن إعادة طرحها بتلخيص في المحاور التالية:

المحور الاستراتيجي: هل هناك منظور واضح تتجسد في ضوئه اختيارات الدولة في مجال مكافحة الفساد؟ كيف يمكن إرساء سياسة مُسطرة لمكافحة الفساد في غياب الأسس العلمية والعملية التي تنهض على الاستفادة من الأبحاث والدراسات والمعلومات الإحصائية حول جرائم الفساد، وعلى رصد الأوضاع الاقتصادية والاجتماعية والسياسية، وعلى مراجعة وتحليل القوانين والتشريعات ذات الصلة، ومعرفة تأثيرها ومراقبة مدى تفعيلها وفعاليتها، وتقييم الأهداف المنتظرة منها؟

محور تشخيص الفساد: هل قمنا بما فيه الكفاية بتحليل ظاهرة الفساد ومعرفة أسبابها العميقة وتتبع انعكاساتها الخطيرة على بنيات مجتمعنا، وتأثيراتها السلبية على القطاعات السياسية والاقتصادية والاجتماعية والإدارية؟ هل أدوات القياس المتعارف عليها حالياً في ميدان الفساد كافية للمعرفة الموضوعية بهذا المجال، أم هناك ضرورة حتمية لتطوير أدوات قياس إضافية أو بديلة؟ ما هي السبل الكفيلة بتعميق المعرفة الموضوعية بظاهرة الفساد؟.

محور تقييم الجهود المبذولة: ما مدى فعالية قوانين مكافحة الفساد، وكيف يمكن اعتماد آليات ناجعة لقياسها؟ كيف يمكن تقييم جهودات مكافحة الفساد على مستوى الممارسة القطاعية؟ كيف يمكن تقييم عمل هيئات الرقابة والمساءلة على مستوى الممارسة؟ كيف يمكن ضمان التطبيق الفعال لمقتضيات الاتفاقيات المتعلقة بمكافحة الفساد؟ كيف يتم تصريف المعايير المتعارف عليها عالميا في مجال مكافحة الفساد على مستوى التشريعات الوطنية؟.

محور التوصيات والاقتراحات: كيف يمكن النهوض بآليات فعالة لمحاربة الفساد؟ كيف يمكن سد مظاهر القصور على المستوى القانوني والمؤسسي؟ ما هي سبل مكافحة التطبيع مع الفساد والانخراط في مواجهته والتبليغ عنه؟ كيف يمكن دعم اقتياد أفعال الفساد نحو ساحات الإدانة والزجر؟.

تبرز هذه الأسئلة وغيرها التحديات التي كانت مطروحة على الهيئة، والتي وجدت نفسها مطالبة بإيجاد إجابات واضحة عنها، في ظل صلاحيات وموارد محدودة، وفي سياق محيط عام لا يوفر الفرص المواتية لذلك.

الفصل الثالث: إكراهات عملية ومسطرية

بالإضافة إلى الإكراهات السابقة، واجهت الهيئة مجموعة من الإشكاليات ذات البعد المسطري والعملية، والتي انعكست على نجاعة تدبيرها واضطلاعها بفعالية بمجموعة من صلاحياتها.

الفرع الأول: إشكاليات عملية

تبيّن للهيئة، على مستوى الممارسة، وجود عوائق حالت دون اضطلاعها بالنجاعة والفعالية بمجموعة من المهام الموكلة إليها، وذلك نتيجة غياب بعض المتطلبات الأساسية للنهوض بها. وقد طالت هذه العوائق بشكل خاص المهام التالية:

الفقرة الأولى: التشخيص والتقييم

اعتمدت الهيئة في تشخيصها لظاهرة الفساد على المؤشرات المتواجدة، زيادة على دراسات ميدانية، ملامستها وقياس مدى تفشيها والأسباب المؤدية إليها والانعكاسات الناتجة عنها، في انتظار تطوير تقنيات أكثر دقة للإحاطة بمظاهر الفساد. كما اعتمدت مقارنة شمولية لتقييم سياسات مكافحة الفساد تقتصر على أربعة مداخل؛ الاستراتيجي والقانوني والمؤسسي والتواصلي، دون النفاذ إلى تقييم السياسات القطاعية والإنجازات الجهوية، نظرا لضخامة الجهود الكمي والنوعي المطلوب للاضطلاع بهذه المهمة، مقارنة مع الإمكانيات المحدودة للهيئة.

ولم تكن المعطيات والإحصائيات التي تمكنت الهيئة من الحصول عليها لتستوعب مختلف مجالات الوقاية من الفساد ومكافحته؛ حيث لم تشمل جميع المعطيات المتوفرة لدى الوزارات والهيئات القضائية والرقابية والمنظمات المختصة في الاستطلاعات والتحقيقات الميدانية والمرصد العاملة في هذا المجال.

لقد حاولت الهيئة الشروع في المقاربة القطاعية التشخيصية والتقييمية من خلال إنجاز دراستين حول قطاعي الصحة والنقل، كما انخرطت في تعزيز سبل التعاون ودعم آليات تنسيق الجهود مع بعض الوزارات والهيئات، لضمان الاستجابة لهدفها الأساس المتمثل في توسيع مصادر تجميع المعطيات والنهوض بالكفاءات اللازمة لتطوير مهام التشخيص والتقييم.

لكن، يظهر مع ذلك أن انغلاق نظام المعلومات وغياب التنسيق والتعاون بين مختلف قواعد المعطيات، في ظل جسامه مهام التشخيص والتقييم، شكّل عقبة أساسية أمام الهيئة للاضطلاع بهذه المهام بالكفاءة والمهنية اللازمة.

الفقرة الثانية: إشكاليات متعلقة بالنهوض بالدور الاستشاري والاقتراحي

أوكل مرسوم الإحداث للهيئة مهمة إبداء الرأي وتقديم التوصيات والمقترحات حول الإجراءات والتدابير الممكن اتخاذها للوقاية من الرشوة؛ حيث قامت من جهة، بالاستجابة لبعض طلبات إبداء الرأي حول بعض المشاريع المحددة، ومن جهة ثانية، ببذل مجهود إضافي للاطلاع على المشاريع ذات الصلة التي توجد قيد التحضير بهدف المبادرة إلى إبداء الرأي بشأنها. كما رفعت مجموعة من التوصيات والمقترحات إلى مختلف الجهات المعنية قصد ترجمتها إلى مشاريع نصوص أو إدراجها كإجراءات وتدابير عملية.

لكن هذه المهام ستصطدم بمجموعة من الإكراهات الناتجة أساسا عن غياب آليات إلزامية تجبر القطاعات على طلب استشارة الهيئة في المشاريع التي لها صلة باختصاصاتها قبل تفعيلها أو عرضها على مسطرة المصادقة؛ الأمر الذي قوّت على الهيئة إمكانيات حقيقية لبسط صلاحياتها الاستشارية والاقتراحية، ودفعها إلى بذل مجهود إضافي للاطلاع على المشاريع ذات الصلة التي توجد قيد التحضير بهدف المبادرة إلى طلب الاستشارة بشأنها.

كما ترتبط هذه الإكراهات بهشاشة موقع الهيئة في مسار تنفيذ المشاريع والتوصيات المتعلقة بمكافحة الفساد؛ حيث اعتبرت الهيئة عدم تجاوب الجهات المعنية مع مجمل مقترحاتها وتوصياتها أمرا غير مستساغ ولا يمكن أن يجد تفسيره إلا في تعطيل المهمة الأساسية للهيئة باعتبارها قوة اقتراحية منوط بها رفع الاقتراحات وإيجاد الاهتمام اللائق بها، مما يقتضيه من حوار ومناقشة بالإيجاب أو التعديل أو الرفض.

الفقرة الثالثة: إشكاليات متعلقة بتفعيل مهام التنسيق والإشراف والتعاون

رغم أن مرسوم الإحداث أناط بالهيئة المركزية مهمة تنسيق سياسات الوقاية من الرشوة والإشراف عليها وتتبع تنفيذها وجمع ونشر المعلومات ذات الصلة، وأوكل لها كذلك مهمة تنمية أعمال التشاور والتعاون، كما ألزم لهذه الغاية إدارات الدولة والجماعات الترابية بموافاة الهيئة بجميع الوثائق والمعلومات اللازمة، فقد تبين في الواقع أن الاضطلاع بهذه المهام الأساسية يبقى رهينا بالتعاون والانخراط الفعلي لهذه الإدارات، الأمر الذي كان مُتَعَذِرا حصوله، نتيجة ضعف التموقع المؤسسي للهيئة، والعجز المسجل على مستوى الالتقائية المطلوبة بين القطاعات وكذا الاندماج المنشود بين مجموعة من الأوراش والمشاريع، ونتيجة أيضا للتأخر الذي عرفه إصدار تشريع يكرس الحق في الولوج إلى المعلومات.

الفقرة الرابعة: إشكاليات متعلقة بالشكايات

تبين للهيئة أن عدد الشكايات التي يمكن إحالتها على السلطات القضائية وفقا للدليل المتفق عليه مع وزارة العدل لا يسمح لها بممارسة كامل اختصاصاتها في هذا المجال.

كما تؤكد لها أن عدد الشكايات التي تتضمن عناصر من شأنها أن تشكل منطلقا للسلطات القضائية للقيام بالتحريات المطلوبة يبقى قليلا، فبادرت بفتح قناة موازية تتمثل في طرق أبواب الإدارات والمؤسسات المعنية بالشكايات قصد استجلاء المعطيات التفصيلية المتعلقة بها بهدف استكمال العناصر المطلوبة للتمكن من رفعها إلى السلطات القضائية.

غير أن ما يمكن تسجيله فيما يخص مآل الشكايات التي تمت إحالتها على السلطات القضائية، هو إخبار وزير العدل للهيئة بإرساله الشكايات الموجهة إليه للنيابات العامة في دائرة اختصاصها قصد القيام بالتحريات المناسبة، مع انقطاع أي خبر عن مآلها بعد ذلك.

أما بالنسبة للشكايات المحالة على بعض الإدارات والهيئات قصد استجلاء المعطيات التفصيلية حولها، فقد سجلت الهيئة عدم تعامل أغلب الإدارات بجدية مع هذه الشكايات، بحيث لم تقم بالإجابة عنها ولا بإخبار الهيئة بالإجراءات المتخذة بشأنها.

وجدير بالذكر أن صعوبة اضطلاع الهيئة بالتجاوب بفعالية مع شكايات المواطنين يعود بالأساس إلى عدم توفرها على صلاحية القيام بالتحقيقات والتحريات اللازمة حول الأفعال والمعلومات التي تصل إلى علمها والتي من شأنها أن تشكل أفعال فساد، سواء بالحصول على الوثائق والمستندات أو بالانتقال إلى عين المكان أو باستدعاء الأطراف المعنية وكل شخص من شأن شهادته أن تقدم معطيات تفيد التحقيق.

الفقرة الخامسة: إشكاليات متعلقة بالنهوض بالتواصل والتحسيس

لقد تمكنت الهيئة المركزية من التواصل عبر مختلف وسائل الإعلام حول الأهداف التي حددتها في إستراتيجيتها التواصلية، لكنها، بالمقابل، واجهت عدة إكراهات جعلت خرجاتها الإعلامية والتواصلية مقتصرة على التعريف بالهيئة وخصوصياتها وتوجهاتها العامة ولم تسمح لها بإطلاق حملة تواصلية على نطاق واسع تستجيب للأهداف المحددة في إستراتيجية التواصل، نظرا لعدم قدرة الهيئة، بالنظر لهشاشة موقعها المؤسسي، على تحقيق تراكمات وإنجازات جديرة بالتواصل حولها، وكذا لصعوبة الشروع في حملات تحسيسية لنشر ثقافة النزاهة ومكافحة الفساد على نطاق واسع دون تأسيسها على معرفة معمقة بالظاهرة والفئات المستهدفة والرسائل التي ينبغي تمريرها.

كما أن تردد الحكومة في التفاعل بشكل إيجابي مع مقترحات الهيئة دفعها إلى تأجيل الخرجات الإعلامية التحسيسية على المستوى القطاعي، هذا فضلا عن الإكراهات المتعلقة بمحدودية الميزانية العامة المرصودة للهيئة والتي بدورها تجعل الحصة المخصصة للتواصل جد محدودة.

الفقرة السادسة: إشكاليات متعلقة ببناء الشراكات والتحالفات لمكافحة الفساد

اعتبرت الهيئة أن النهوض بالشراكة يعد مدخلا أساسيا لضمان تفعيل توصياتها وإغناء قاعدة معيقاتها وإحكام التنسيق مع هيئات التفتيش والمساءلة، وأداة لتعميق التشخيص وإغناء برامج مكافحة الفساد بالإجراءات القطاعية.

لكن، تبين، من الممارسة، أن النهوض بالتعاون والشراكة يصطدم في الواقع بمحدودية الانخراط الإداري للإدارات والهيئات المعنية المرتبطة إجمالاً بعاملين أساسيين؛ ضعف استعداد مختلف الفاعلين لقبول وتملك المقاربة التشاركية بما تستدعيه من ترجمة نتائج التشخيص الميداني إلى توجهات استراتيجية ومخططات قطاعية، وأساليب الحكامة العمومية الذي يتميز بالانغلاق في التدبير والتمسك بالسرم المهني والنفور من الشفافية والمساءلة وإعطاء الحساب.

بالموازاة، تجدر الإشارة إلى أن تعميم المقاربة التشاركية على نطاق واسع يشمل القطاعين العام والخاص وهيئات المجتمع المدني وفق المنهجية المعتمدة يتطلب من الهيئة القيام بمجهودات ضخمة لتغطية جميع القطاعات المرشحة للتعاون، الشيء الذي اصطدم عملياً بالإكراهات المرتبطة بالوسائل المادية المتوفرة.

كما وقفت الهيئة على مجموعة من الإكراهات التي حالت دون الوصول إلى كل الأهداف التي توختها الهيئة من اعتمادها على المقاربة التشاركية، نذكر من أهمها:

■ غياب منهجية عملية لترتيب القطاعات حسب أولويات الوقاية، مع التركيز على الإدارات على حساب فاعلين آخرين لا يقلون أهمية؛

■ الصياغة غير الدقيقة أو الفضفاضة للأهداف المسطرة في اتفاقيات الشراكة، حالت دون الاستجابة لانتظارات الهيئة في مجالات التعاون، وساهمت في عدم ترجمة بنود الاتفاقيات المبرمة إلى إجراءات عملية؛

■ اقتصار الإرادة المعلنة للشركاء على قمة الهرم الإداري وعدم ترجمتها بالشكل المطلوب على مستوى الهياكل العملية.

الفرع الثاني: إشكاليات مسطرية

خلال مرحلة التأسيس، برزت الإشكالية المتعلقة بالتأويل الذي أعطي للإطار القانوني للهيئة من طرف بعض الجهات المعنية، والذي ظل يكتفه بعض الغموض خصوصاً على مستوى التدبير الإداري والمالي؛ حيث لم تُمنح الهيئة الاستقلالية المطلوبة لتدبير ميزانيتها بالشكل الذي يستجيب للمهام المنوطة بها وللالتزامات التي تقيدها بها الرئاسة بخصوص تنفيذ المشاريع التي تصادق عليها الجموع العامة.

وقد كان من نتائج هذه الإشكالية تعثر مسطرة المصادقة على مشروع النظام الداخلي للهيئة على مستوى الوزير الأول، خاصة بعد دعوته إلى تدقيق المقتضيات ذات الصلة بتدبير الشكايات مع مصالح وزارة العدل، وتلك المتعلقة بالتدبير الإداري والمالي للهيئة مع مصالح وزارة المالية. كما انعكست مظهراتها على مستوى الممارسة في الإكراهات التالية:

■ التقيد بمساطر ثقيلة وبطيئة ومراقبة قبلية غير ذات جدوى سواء على مستوى التدبير المالي أو على مستوى التوظيف؛

■ تكريس مفهوم خاص من طرف مصالح وزارة المالية لصفة الأمر بالصرف المخولة لرئيس الهيئة مفاده أن نطاقها لا يشمل سوى ميزانية التسيير التي تسجل اعتماداتها بميزانية الوزير الأول، في حين تدخل القرارات المتعلقة بتوظيف مستخدمي الهيئة ضمن اختصاصات مصالح الوزارة الأولى التي يتم التعاقد معها مباشرة؛

■ اختلاف المواقف وغياب التنسيق بين العديد من المتدخلين وانعكاسه سلبا على تعويضات الأعضاء وعملية التوظيف وعدد المناصب المالية والأجور المقترحة والالتزام بأدائها والتعويضات عن التنقل والمأموريات؛

■ اقتصار التوظيف بالهيئة منذ 2013 على قناة الإلحاق، بالنظر لندرة المناصب المالية المخصصة للهيئة وكذا صعوبة تنظيم مباريات انتقاء المرشحين لتستلزمه من إمكانيات لوجستكية وبشرية؛
■ عدم الأخذ بالاعتبار لمقترحات الهيئة بخصوص الميزانية المخصصة لها، مما أدى إلى ضعف نسبة تغطية نفقات التسيير؛

■ عدم التوفر على ميزانية استثمار تتضمن اعتمادات أداء والتزام، حال دون برمجة مشاريع تمتد على عدة سنوات مالية من قبيل مشروع تشييد المقر الجديد للهيئة، كما لم يسمح بترحيل اعتمادات مالية من سنة إلى أخرى؛

■ اضطراب الهيئة إلى تدبير الاعتمادات عن طريق تحويلات من بند إلى بند من أجل تمويل الأنشطة التي لا تتوفر على اعتمادات رغم ما يشوب هذه المسطرة من تعقيد.

الباب الثاني: الهيئة الوطنية للنزاهة والوقاية من الرشوة ومحاربتها

إن الوعي بتداعيات مختلف الأعطاب المذكورة على فعالية اضطلاع الهيئة بمجمل مهامها حدا بأجهزتها التقريرية إلى المطالبة، منذ تقرير 2009، بمراجعة إطارها القانوني، بما يضمن لها مقومات الوقاية والمكافحة والقدرة على استنهاض سائر المعنيين للتفاعل إيجابيا مع توصياتها، الأمر الذي أفضى إلى إحداث الهيئة الوطنية للنزاهة والوقاية من الرشوة بمقتضى الدستور، وانتهى بإصدار القانون رقم 113.12 المتعلق بهذه الهيئة ونشره بالجريدة الرسمية بتاريخ 2 يوليوز 2015³⁵.

الفصل الأول: الإحداث الدستوري للهيئة الوطنية للنزاهة

في سياق التجاوب مع الحراك الاجتماعي الذي عرفه المغرب سنة 2011، والذي وضع على رأس الشعارات المرفوعة تلك التي تحث على التصدي للفساد، ومحاربة الإفلات من العقاب، واسترجاع الأموال المنهوبة، جاءت التعليمات الملكية المضمنة ببيان الديوان الملكي بتاريخ فاتح أبريل 2011 لتؤكد على استصدار تشريع يمنح للهيئة الاستقلالية المطلوبة، ويوسع صلاحياتها لتشمل المكافحة والوقاية، ويحولها سلطة التصدي المباشر لأفعال الفساد بجميع أشكاله، ويمدها بالموارد البشرية والمادية والآليات القانونية اللازمة للقيام بمهامها، بما يلزم من التجرد والنجاعة والتناسق المؤسسي.

استجابة لهذه التعليمات السامية، جاء دستور فاتح يوليوز 2011 حاسما في إقرار الأسس التي ينبغي أن تنهض عليها هيئات الحكامة الجيدة بما فيها الهيئة الوطنية للنزاهة، والمتجلية على الخصوص في تثبيت مبدأ استقلاليتها وفق مقتضيات الفصل 159، وتحديد مقتضياتها المتعلقة بالتأليف والصلاحيات والتنظيم وسير العمل بمقتضى قانون ضماننا لهذه الاستقلالية كما نصت على ذلك مقتضيات الفصل 171، وتوسيع مجال تدخلها ليشمل مجموع أفعال الفساد المنصوص عليها في الفصل 36 المحدث للهيئة، وتمكينها من مهام الوقاية والمكافحة المرتبطة على الخصوص بالمبادرة والتنسيق والإشراف وضمان تتبع وتنفيذ سياسات محاربة الفساد، وتلقي ونشر المعلومات في هذا المجال، والمساهمة في تخليق الحياة العامة، وترسيخ مبادئ الحكامة الجيدة وثقافة المرفق العام وقيم المواطنة المسؤولة وفقا لمقتضيات الفصل 167.

وعلاوة على هذه المقتضيات الدستورية، تدخل المجلس الدستوري ليحسم في البعد القانوني لمبدأ استقلاليتها هذه الهيئة وامتداداته المختلفة على مستوى توقعها وعلاقتها مع باقي المتدخلين.

وللتذكير، فقد اعتبر المجلس الدستوري في قراره رقم 12-829 الصادر في 4 فبراير 2012 والمتعلق بالبت في مطابقة النظام الداخلي لمجلس النواب لمقتضيات الدستور أن المادة 182 من هذا النظام الداخلي مخالفة للدستور لكونها تنص على أن الهيئات المنصوص عليها في الفصول من 161 إلى 170 من الدستور، ومن بينها الهيئة الوطنية للنزاهة، تودع تقاريرها لدى مكتب المجلس الذي يحيلها على اللجان الدائمة المختصة التي تتولى مناقشتها بحضور رؤساء المؤسسات والهيئات المعنية.

³⁵ - ظهير شريف رقم 1.15.65 صادر في 9 يونيو 2015 بتنفيذ القانون رقم 113.12 المتعلق بالهيئة الوطنية للنزاهة والوقاية من الرشوة ومحاربتها.

وانطلق المجلس الدستوري في رفضه لهذا المقترض من كون الدستور ينص على أن تقارير هذه الهيئات تكون موضوع مناقشة من قبل البرلمان وليس من قبل اللجان الدائمة، مما يعني أن مناقشتها داخل مجلسي البرلمان تكون بين أعضاء كل منهما فيما بينهم وبمشاركة الحكومة، وليس مباشرة مع المسؤولين عن هذه الهيئات.

وعلى المجلس الدستوري طرحه بإعمال مبدأ الاستقلالية الذي ينص عليه الفصل 159 من الدستور والذي يجعل هذه الهيئات غير خاضعة لا للسلطة الرئاسية لوزير معين ولا لوصايته، الأمر الذي يمتنع معه، يقول قرار المجلس الدستوري، قياس هذه الهيئات على الإدارات والمؤسسات والمقاولات العمومية التي ينص الفصل 102 من الدستور على أنه يمكن للجان المعنية في كلا المجلسين أن تطلب الاستماع إلى مسؤوليها، بحضور الوزراء المعنيين وتحت مسؤوليتهم.

وفي قراره رقم 854-12 بتاريخ 3 يونيو 2012 المتعلق بالبت في مطابقة مشروع القانون التنظيمي رقم 02-12 بشأن التعيين في المناصب العليا لمقتضيات الدستور، أكد المجلس الدستوري موقفه الثابت من مبدأ استقلالية هيئات الحكامة، حين اعتبر دستورية لائحة المناصب العليا التي تكون موضوع مداولة في مجلس الحكومة، والتي يتم التعيين فيها بموجب مرسوم، مشروطة بعدم تضمنها للمناصب العليا التي تكتسي صبغة دينية أو قضائية أو تهم المؤسسات المستقلة دستوريا. وهو ما يعني ضمناً أن استقلالية الهيئة الوطنية للنزاهة تشكل مانعاً دستورياً يحول دون تمتيع السلطة التنفيذية بأي حق في ممارسة التعيين بالمناصب العليا لهذه الهيئة، وبالتالي يحيل أمر هذا التعيين إلى جهة أخرى مؤهلة دستورياً لضمان الاستقلالية المخولة للهيئة الوطنية.

وجدير بالذكر، أن الدستور، في إحداثه لهذه الهيئة، جاء متجاوباً مع اتفاقية الأمم المتحدة التي أوصت، في سياق توصيفها لتجريم أفعال الفساد وتحديد الآليات المؤسسية والإجرائية لملاحقتها قضائياً، باتخاذ ما يلزم من التدابير لضمان وجود هيئة أو هيئات متخصصة أو أشخاص متخصصين في مكافحة الفساد من خلال إنفاذ القانون³⁶.

تنفيذاً لأحكام الدستور الذي ارتقى بالهيئة المركزية للوقاية من الرشوة إلى هيئة وطنية مستقلة للحكامة الجيدة³⁷، بصلاحيات شاملة للنهوض بالنزاهة والوقاية والمحاربة، صدر القانون رقم 113.12 المتعلق بالهيئة الوطنية للنزاهة والوقاية من الرشوة ومحاربتها بتاريخ 9 يونيو 2015، بعد مخاض طويل، ساهمت فيه الهيئة المركزية بمجهودات كبيرة، تطلعا منها نحو إرساء إطار قانوني يوفر للهيئة الجديدة آليات الاشتغال الضرورية للنجاح في مهمتها. إلا أن هذا القانون تشوبه نواقص تستدعي إلى مراجعته لتمكين الهيئة من جميع المقومات القانونية للقيام بمهامها الدستورية على الوجه الأمثل.

³⁶ - المادة 36 من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد.

³⁷ - الفصول 36 و159 و167 من الدستور.

الفصل الثاني: تذكير بمجهودات الهيئة المركزية في مسار النص القانوني للهيئة الوطنية للنزاهة والوقاية من الرشوة ومحاربتها

اعتباراً لموقعها كقوة اقتراحية في مجال مكافحة الفساد، بادرت الهيئة المركزية بإعداد مسودة مشروع قانون حول الهيئة الوطنية للنزاهة والوقاية من الرشوة ومحاربتها، وعرضتها على هيكلها التقريرية؛ حيث شكلت موضوع نقاش مستفيض انطلق منذ سنة 2010، واستغرق للمصادقة عليها داخليا عدة اجتماعات على مستوى الجموع العامة واجتماعات اللجنة التنفيذية، وتطلب منها تنظيم مجموعة من الأيام الدراسية قبل أن تتم المصادقة النهائية عليها من طرف جمعها العام بتاريخ 20 ماي 2011 لتحال على الأمانة العامة للحكومة بتاريخ 26 ماي 2011.

وبما أن الصيغة المشار إليها تم إعدادها قبل اعتماد دستور يوليو 2011، فقد تمت مراجعتها على ضوء المستجدات الدستورية وأحيلت من طرف الهيئة، في صيغة جديدة بتاريخ 18 شتنبر 2012، على كل من رئيس الحكومة والأمين العام للحكومة ووزير العدل والحريات والوزير المنتدب لدى رئيس الحكومة المكلف بالشؤون العامة والحكامة والوزير المنتدب لدى رئيس الحكومة المكلف بالوظيفة العمومية وتحديث الإدارة.

تبعاً لذلك، تم اتخاذ قرار نشر الصيغة الجديدة للمسودة بالموقع الإلكتروني للأمانة العامة للحكومة المخصص لهذا الغرض لمدة شهر ابتداء من 3 أكتوبر 2012؛ حيث تفاعلت الهيئة إيجابياً مع الاقتراحات البناءة والوجيهة المقدمة عبر هذا الموقع، وبادرت بإدراجها في مكانها المناسب داخل المسودة، مع تعليل عدم الأخذ بباقي الاقتراحات الأخرى، قبل إحالتها في صيغة جديدة على السيد الأمين العام للحكومة بتاريخ 10 دجنبر 2012 مرفقة بمصفوفة تتضمن الحصيلة الكاملة للتعليقات المتلقاة مع إجابات الهيئة المركزية عليها.

وبالموازاة، قامت الهيئة بتنظيم أيام دراسية حول هذه السودة مع جمعيات المجتمع المدني المعنية؛ (لجمعية المغربية لمحاربة الرشوة، برلمانيون مغاربة ضد الفساد) حيث قامت بإدراج التوصيات المتوافق بشأنها في النسخة المعدلة للمسودة، ليتم اعتماد صيغة نهائية لها بعد تضمينها للمقترحات المقدمة من طرف بعض القطاعات الوزارية وهيئات المجتمع المدني المعنية قبل إحالتها على رئيس الحكومة والأمانة العامة للحكومة والشؤون العامة والحكامة بتاريخ 14 أكتوبر 2013.

على إثر ذلك، تم عقد عدة اجتماعات بالأمانة العامة للحكومة قبل أن تفاجأ الهيئة بالإعلان عن صيغة جديدة لمشروع القانون، مغايرة تماماً للمشروع الذي حظي بنقاش عمومي موسع وإغناءات سواء من طرف القطاعات الحكومية أو من طرف القطاع الخاص و المجتمع المدني. تم إعداد هذه الصيغة الجديدة من طرف الحكومة ونُشرت بالموقع الإلكتروني للأمانة العامة للحكومة بتاريخ 10 يونيو 2014، لتتم المصادقة عليها من طرف مجلس الحكومة بتاريخ 26 يونيو 2014، وتحال بعد ذلك على البرلمان الذي أدرجها للدراسة والمصادقة من طرف لجنة العدل والتشريع وحقوق الإنسان، ليتم تنزيلها بموجب القانون رقم 113.12 المتعلق بالهيئة الوطنية للنزاهة والوقاية من الرشوة ومحاربتها الصادر بتاريخ 9 يونيو 2015.

الفصل الثالث: القانون رقم 113.12 المتعلق بالهيئة الوطنية للنزاهة والوقاية من الرشوة: مظاهر القصور ومتطلبات المراجعة

تبيّن من خلال تقييم مقتضيات القانون رقم 113-12، أن الاختصاصات وآليات التفعيل المخولة للهيئة الوطنية للنزاهة والوقاية من الرشوة ومحاربتها لا ترقى للتجاوب موضوعيا مع الالتزامات المعيارية لمكافحة الفساد كما تضمنتها الاتفاقيات الدولية والتجارب الفضلى ذات الصلة؛ بما من شأنه أن يكبح قدرتها على مكافحة الناجعة لآفة الفساد.

على هذا الأساس، تأكدت الحاجة الملحة إلى مراجعة القانون رقم 113-12 انطلاقا من الإرادة الملكية المعبر عنها في عدة مناسبات³⁸ وأخذا بعين الإعتبار سقف الصلاحيات التي منحها الدستور لهذه الهيئة. وترسّخ الاقتناع بهذه المراجعة بعد صدور بلاغ الديوان الملكي بتاريخ 13 دجنبر 2018 على إثر استقبال وتعيين رئيس الهيئة؛ حيث جاءت مضامينه مؤكّدة على ضرورة التفعيل الأمثل للمهام التي أوكلها الدستور لهذه الهيئة الوطنية، خاصة ما يتعلق منها بالمبادرة والتنسيق والإشراف على تنفيذ سياسات محاربة الفساد وضمان تتبعها.

لوقوف على المعطيات المتعلقة بهذه المراجعة، من المناسب استظهار مواطن القصور المرصودة على هذا القانون، قبل بسط التعديلات المقترحة ومسوغاتها القانونية والمرجعية.

الفرع الأول: مظاهر قصور القانون رقم 113-12 المتعلق بالهيئة الوطنية للنزاهة

من خلال استقراء القانون رقم 113-12 يتضح أن مقتضياته تظل مفتقرة إلى مجموعة من الآليات القانونية التي تضمن لهذه الهيئة الوطنية القدرة على تصريف صلاحياتها الأفقية في الوقاية والمكافحة؛ بما يقتضيه الأمر من تثبيت قيم التعاون وتكامل الجهود وتبادل المعلومات وتجسير العلاقات بينها وبين باقي السلطات المعنية بمكافحة الفساد، وبما تستدعيه متطلبات مكافحة هذه الآفة من ضمانات قانونية خاصة، لا محيد عنها لإنجاز مهامها بالفعالية المؤسسية المطلوبة. وقد تجسدت مظاهر هذا القصور في ما يلي:

³⁸ - التوجيهات الملكية الواردة في خطابي 20 غشت 2008 و10 أكتوبر 2008 التي اعتمدت المنحى الشمولي لمفهوم الفساد؛

- بلاغ الديوان الملكي لفاتح أبريل 2011؛

- بلاغ الديوان الملكي بمناسبة تعيين السيد محمد بشير الراشدي من طرف صاحب الجلالة الملك محمد السادس.

أولاً- التفاعل الباهت للقانون مع الاختصاصات الدستورية للهيئة في "المبادرة والتنسيق والإشراف وضمان تتبع تنفيذ سياسات محاربة الفساد"؛ وهي الاختصاصات التي ظلت شبه غائبة على مستوى التنزيل القانوني، كما هو واضح من خلال:

- تقييد حق الهيئة الدستوري في "المبادرة" بإبداء الرأي للحكومة حول مختلف البرامج والمبادرات ذات الصلة بمجال تدخلها، بشرط الاستجابة لطلب الحكومة؛

- إضعاف موقع الهيئة الاستشاري في المسار التشريعي ذي الصلة بصلاحياتها، من خلال تقييد إبداء رأيها في مشاريع ومقترحات القوانين ومشاريع النصوص التنظيمية ذات الصلة بالوقاية من الفساد ومكافحته، بالإحالة الاختيارية للحكومة أو البرلمان؛

- غياب أي تصريح لصلاحياتها الدستورية في "المبادرة" و "الإشراف"، مما جعلها فاقدة للدور المنوط بها في مسار إرساء سياسة الدولة في مجال الوقاية من الفساد ومكافحته، سواء على مستوى الاقتراح أو المواكبة أو التنفيذ؛

- عدم تنزيل صلاحياتها الدستورية في "التنسيق" مع الآليات الدولية المنبثقة عن المعاهدات والاتفاقيات المصادق عليها؛

- عدم تفعيل صلاحياتها الدستورية في "ضمان تتبع تنفيذ سياسات محاربة الفساد"؛ مما غيَّب الدور المنتظر منها في تقييم الاستراتيجيات والسياسات العمومية ذات الصلة بمجال الوقاية من الفساد ومكافحته.

ثانياً- المس بمبدأ "الاستقلالية" الممنوح دستوريا للهيئة، إدخال نوع من الغموض من خلال إرساء حاجز قانوني يتمثل في تقييد ممارسة الهيئة لصلاحياتها بشرط مراعاة "الاختصاصات الموكلة لسلطات أو هيئات أخرى بمقتضى نصوص تشريعية جاري بها العمل" وفق ما هو منصوص عليه ضمن مقتضيات المادة 3 من القانون؛ مما يعطل مقومات النهوض بصلاحيات الهيئة، وبما لا يتوافق مع مطلب التكامل المؤسسي الذي يعتمد تقنيات تشريعية يفيد منطوقها ومقصودها تكاثف وتضافر الجهود بين مختلف المؤسسات التي قد تتقاطع في بعض المهام؛

ثالثاً- تضيق مفهوم الفساد المشمول بتدخل الهيئة، نتيجة حصره في الجرائم المحددة في القانون الجنائي والقوانين الخاصة ذات الصلة، كمقاربة جنائية صرفة اعتمدها القانون للفساد؛ مما لا يراعي مجموعة من المحددات الوطنية والدولية التي وسَّعت من نطاق المفهوم ليشمل مختلف مظهرات الفساد، وبما يُقضي قانونيا صورا متعددة لأفعال الفساد التي لا تتوفر فيها القرائن الجنائية ويمكن بالتالي أن تعاقب في إطار التأديب الإداري أو المالي؛

رابعاً- تعطيل صلاحية "المبادرة" المخولة دستوريا للهيئة، من خلال عدم تمكينها من مهمة التصدي التلقائي والمباشر لحالات الفساد المشمول بتدخلها؛

خامسا- تحجيم نطاق التشكي والتبليغ لدى الهيئة، من خلال إلزام المشتكين والمبلغين بإثبات هوياتهم، كشرط لقبول تبيغاتهم من طرف الهيئة؛

سادسا- غياب التنصيص على الضمانات القانونية الكفيلة بتمكين مقرري الهيئة من الولوج والاطلاع والاستماع، وعدم الاعتراض على عمليات التحري التي يقومون بها أو الاحتجاج بالسر المهني في مواجهتهم؛

سابعا- عدم تقرير جزاءات لمواجهة الحالات المحتملة لكل رفض أو عرقلة لمهام المقررين في القيام بالبحث والتحري؛

ثامنا- عدم التنصيص على الحجية الثبوتية لمحاضر الهيئة، كمحاضر موثوق بها و غياب آليات تُلزم النيابة العامة بتحريك الدعوى العمومية بموجبها؛

تاسعا- غياب أية صلاحية للهيئة في الانتصاب كمطالب بالحق المدني في القضايا التي تحيلها على السلطة القضائية.

الفرع الثاني: متطلبات المراجعة القانونية للهيئة

انطلاقا من مظاهر القصور المرصودة، تأكد أن مراجعة الإطار القانوني للهيئة ينبغي أن تأخذ بعدين أساسيين؛ تحصين المكتسبات الدستورية ذات الصلة بها، وتثبيت وتدقيق مجموعة من الاختصاصات.

المبحث الأول: تحصين المكتسبات الدستورية للهيئة

بما أن الهيئة الوطنية للنزاهة والوقاية من الرشوة ومحاربتها جاءت مؤطرة بمجموعة من الفصول الدستورية (36 و167 و159 و171)، فإن ما ينبغي التنبيه إليه أن التصريف القانوني للهيئة ينبغي أن يجسد، استيعابا وتنزيلا، مقتضيات هذه الفصول، كسقف لا محيد عنه لضمان اضطلاع الهيئة، بالنجاعة والفعالية، بالاختصاصات الموكلة إليها.

من هذا المنظور، يتعين أن تتوجه المراجعة التشريعية نحو تنزيل الصلاحيات الدستورية للهيئة وفق الثوابت الموضوعية الآتية:

أولا- الاستقلال الدستوري للهيئة في مواجهة مبدأ "مراعاة الصلاحيات"

يعتبر مبدأ تكامل وتناسق جهود مختلف الأجهزة المعنية بمكافحة الفساد، وتمتين علاقاتها المؤسسية على مستوى التعاون وتبادل الخبرات والمعلومات مطلبا حيويا لمواجهة مظاهر الفساد بمجهود مشترك تتضافر فيه جهود جميع المعنيين.

لكن هذا المطلب سيصطدم بحاجز قانوني يتمثل في تقييد ممارسة الهيئة لصلاحياتها المتعلقة بمكافحة الفساد والتصدي لأفعاله بشرط مراعاة "الاختصاصات الموكلة لسلطات أو هيئات أخرى بمقتضى نصوص تشريعية جاري بها العمل" وفق ما هو منصوص عليه ضمن مقتضيات المادة 3 من القانون رقم 12-113.

وإذا كان مبدأ "مراعاة اختصاصات السلطات الأخرى" من الناحية الاصطلاحية يعتبر بمثابة تقنية تشريعية يُلجأ إليها لتفادي الوقوع في تنازع الاختصاصات بين سلطتين أو أكثر يتقاطعان في اختصاص معين، فإنه من الناحية القانونية قد يُرتَّب آثاراً على السلطة المقيدة قانونياً به؛ إذ من الممكن أن تجد نفسها أثناء الممارسة أمام أمرين؛ إما عدم الاضطلاع بتاتا بالمهمة موضوع الاختصاص المتعدد، على خلفية عدم التطاول على صلاحيات السلطات الأخرى، وإما ممارسة الاختصاص شريطة الحصول على موافقة السلطات الأخرى المعنية به.

وبما أن الاحتمال الأول أمر غير مستساغ في الممارسة الإدارية لكونه ينطوي على عبث يتنزه عنه العمل المؤسسي، فإن الذي يبقى وارداً بحكم الواقع هو الاحتمال الثاني؛ وهذا يعني أن الهيئة المقبلة مطالبة بالحصول على "ترخيص" بكيفية مباشرة أو غير مباشرة، من طرف السلطات المعنية في حالة إقدامها على تفعيل الاختصاصات المشتركة معها، بما يستتبع ذلك من تكريس للسلطة التقديرية لمسؤولي هذه السلطات.

وواضح أن هذا الاختيار لا يتوافق مع مبدأ الاستقلالية الذي نص عليه الدستور بالنسبة لهذه الهيئة، والذي حسمت قرارات المحكمة الدستورية في امتداداته المختلفة خاصة على مستوى تموقع الهيئة الوطنية وعلاقتها بباقي المتدخلين؛ بما لا يسمح بأي حال من الأحوال بإخضاع الهيئة في ممارسة صلاحياتها الدستورية لوصاية أو مصادقة، أو تحديد عملياً صلاحياتها من طرف أية جهة.

لذلك، واستحضاراً لمطلب التكامل المؤسسي المنشود في هذا الورش الحيوي، اعتمدت المراجعة القانونية إلغاء شرط "مراعاة اختصاصات السلطات الأخرى" تفادياً للتشويش على استقلالية الهيئة في ممارسة صلاحياتها الدستورية في الوقاية والمكافحة، وبالمقابل حصرت هذا المبدأ فقط في القضايا والملفات التي يمكن أن تكون معروضة على القضاء؛ حيث تُلزم الهيئة بصرف نظرها عنها، تماشياً مع ما هو متعارف عليه من احترام للسلطة القضائية باعتبارها صاحبة الاختصاص الأصلي.

ولتثبيت مبدأ التناسق المؤسسي المطلوب في هذا المجال، نص مشروع المراجعة القانونية على مبدأ قيام الهيئة بمهامها في إطار تفعيل مبادئ التكامل المؤسسي والوظيفي والعمل المشترك بين الهيئة والسلطات والمؤسسات والهيئات الأخرى، من أجل الوقاية من الفساد ومكافحته، كلما اقتضت الضرورة ذلك.

ثانياً- إحداث الهيئة ضمن مقتضيات الفصل 36 من الدستور وحثمية توسيع أفعال الفساد المشمول بتدخلها

من المهم التأكيد في البداية على أن تنصيب الدستور على إحداث الهيئة الوطنية للنزاهة ضمن مقتضيات الفصل 36 الذي يتضمن مجموعة متنوعة من الأفعال والممارسات والتجاوزات اختياراً يجد سنده في التجاوب مع توجهات الاتفاقية الأممية لمكافحة الفساد التي اعتمدت منظوراً مندمجاً للوقاية والمكافحة تنضوي تحت مقتضياته مختلف مظاهر الفساد سواء منها تلك المجرمة جنائياً أو الأفعال الأخرى ذات الصلة بممارسة الوظائف العمومية والمهام السياسية ونشاط القطاع الخاص.

وبما أن الاتفاقية المذكورة وضعت هيئات مكافحة الفساد في موقع مركزي يؤهلها للاضطلاع بالمحاصرة الوقائية والزجرية لمختلف مظاهر الفساد من منظور شمولي ومندمج، فقد جاءت الوثيقة الدستورية هي الأخرى مؤكدة لهذا التوجه عندما نصت على إحداث الهيئة الوطنية للنزاهة في سياق استعراض مجموعة من الممارسات والتجاوزات، مُفصحة بذلك عن منظور متقدم مفاده أن الفساد هو كل لا يتجزأ وأن مظهراته إنما هي إفرازات متنوعة لاختلالات الحكامة التي يتعين معالجتها وفق رؤية مندمجة يسهر عليها إطار مؤسسي مؤهل للاضطلاع بهذا الدور.

من هذا المنظور، يتبين أن مفهوم الفساد الذي اعتمده المادة 4 من القانون، والمؤسس على مقاربة جنائية صرفة مستوحاة فقط من مصطلح "الرشوة" الذي تضمنته تسمية الهيئة، يظل عاجزا عن استيعاب مختلف الانحرافات والممارسات المندرجة ضمن المفهوم الشامل للفساد، وبالتالي قاصرا عن الإحاطة برهانات وأبعاد الاختيار الدستوري المشار إليه أعلاه، فضلا عن تعارضه مع مفهوم الفساد المُضمَّن ببلاغ الديوان الملكي بتاريخ فاتح أبريل 2011 الذي أكد صراحة على تخويل الهيئة "صلاحيات التصدي التلقائي لحالات الارتشاء، وكل أنواع الفساد"³⁹.

وما يؤكد قصور هذا المفهوم هو إقصاؤه من نطاق تدخل الهيئة أصنافا أخرى من أفعال الفساد التي يمكن أن تعاقب في إطار مسطرة التأديب الإداري أو المالي في غياب القرائن الجنائية التي تسمح بمعاقبها في إطار القضاء الجزري. وهذا اختيار من شأنه أن يساهم في تكريس عدالة تشريعية تتأرجح فيها مبادئ المساواة أمام القانون، وتتضاعف فيها فرص الإفلات من المتابعة والعقاب، ويتقوض فيها مبدأ التناسب بين الفعل المرتكب والجزاء الملائم.

من جهة أخرى، يطرح التعريف الضيق للفساد المشمول بتدخل الهيئة تناقضا واضحا مع مقتضيات المادة 17 من القانون 12-113 التي خولت الهيئة صلاحية "تتبع ودراسة مختلف أشكال ومظاهر الفساد في القطاعين العام والخاص"؛ الأمر الذي يدفع إلى الاعتقاد بأن الهيئة مدعوة، على مستوى الوقاية، إلى أن تنفتح على المفهوم الواسع للفساد، ومطالبة، على مستوى التدخل الفوري، بأن تنقيد بمفهومه الضيق الذي حددته المادة 4.

وهذا وضع لا يستقيم في ظل المقاربات الحديثة التي تعتبر الوقاية والمكافحة آليتين متكاملتين تؤطران أي سياسة للتخليق ومحاربة الفساد، فضلا عن كونه يذكي الانطباع بوجود تساهل في متابعة بعض مظاهر الفساد.

³⁹ - توسيع دائرة أفعال الفساد، ليتجاوز المقاربة الجنائية الصرفة المعتمدة في المادة، يتماشى، بالإضافة إلى المرجعيات المذكورة، مع:

- التوجيهات الملكية الواردة في خطابي 20 غشت 2008 و10 أكتوبر 2008 التي اعتمدت المنحى الشمولي لمفهوم الفساد؛

- التجارب الدولية الفضلى التي تبنت مفهوما واسعا للفساد، يشمل مختلف الجرائم المخلة بواجبات الوظيفة العمومية، والجرائم الاقتصادية والمالية، ومختلف ممارسات الفساد السياسي، وجميع الأفعال الواردة في الاتفاقيات الدولية ذات الصلة المصادق عليها طبقا للنظام القانوني الوطني للبلد.

لكل هذه الاعتبارات، تأكدت ضرورة التجاوب الموضوعي مع هذا الاختيار الدستوري، من خلال التنصيب على أن مفهوم الفساد المشمول بتدخل الهيئة يتضمن، بالإضافة إلى جرائم الفساد المنصوص عليها في القانون الجنائي، أشكال المخالفات والانحرافات والممارسات المنصوص عليها بمقتضى الفصل 36 من الدستور، مع تدقيق الصياغة المعتمدة بالنسبة للأفعال المجرمة بمقتضى القانون الجنائي، بما يجعلها قادرة على استيعاب أفعال الفساد المستجدة التي يمكن توطئها في هذا القانون.

ولا ينبغي بأي حال من الأحوال أن يُفسَّر هذا التوجه بأنه يكرس نوعاً من التناول على صلاحيات هيئات أو مؤسسات أخرى، لأن تدخل الهيئة الوطنية للنزاهة على مستوى الرصد والتحري مقيد بمبدأ الإحالة على الجهات المختصة، التي تبقى صلاحياتها في المتابعة الجزرية أو التأديبية محفوظة بمقتضى النصوص التشريعية ذات الصلة.

■ **ثالثاً- الإشراف والتنسيق صلاحيتان أساسيتان لتدعيم السياسات والاستراتيجيات الوطنية في مجال مكافحة الفساد**

معلوم أن الإشراف والتنسيق مهمتان خولهما الدستور للهيئة تفاعلاً مع مقتضيات اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد التي أكد دليلها التقني على أن هاتين الصلاحيتين مسندتان للهيئة من منطلق الدور المنتظر منها في مسار إعداد وتنسيق وتتبع تنفيذ الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد المتعين وضعها عملاً بمقتضيات المادة الخامسة من الاتفاقية الأممية.

ومن المهم الإشارة في هذا الصدد، إلى أن هذا التوجه يعكس اقتناع المنتظم الدولي بضرورة إدراج مكافحة الفساد ضمن منظور استراتيجي يضمن إرساء سياسة منسقة ومندمجة ذات أهداف مرسومة وقابلة للتتبع والتقييم، تحتل فيها هيئات مكافحة الفساد موقعا مركزيا على مستوى الإشراف والتنسيق وتتبع التنفيذ.

ويبدو أن تثبيت الدستور لهاتين الصلاحيتين للهيئة الوطنية للنزاهة يكتسب وجاهته من الاقتناع بالبعد الاستراتيجي لسياسات مكافحة الفساد، ومن الموقع المؤثر الذي ينبغي أن تضطلع به هذه الهيئة في إذكاء الدينامية المطلوبة في هذه الاستراتيجية.

على هذا الأساس، تأكدت أهمية التصريف القانوني الملائم للاختيار الدستوري المتعلق بصلاحيات الإشراف، من خلال التنصيب، ضمن اختصاصات الهيئة، على اضطلاعها باقتراح التوجيهات الاستراتيجية لسياسة الدولة في مجال الوقاية من الفساد ومكافحته، مع اقتراح الآليات والتدابير والإجراءات الكفيلة بتنفيذها على الوجه الأمثل، وكذا الإشراف على إعداد برامج الوقاية من الفساد، وتقديم التوصيات من أجل تيسير مواصلة مصادقة المغرب على الاتفاقيات الدولية والجهوية ذات الصلة.

كما تأكدت أهمية التنصيب على إبداء رأيها، بمبادرة أو بطلب، في الاستراتيجيات والسياسات العمومية ذات الصلة المباشرة بالوقاية من الفساد و مكافحته، مع تثبيت إبداء رأيها في مشاريع القوانين والمراسيم ومقترحات القوانين ذات الصلة التي تحال عليها قبل عرضها على قنوات المصادقة.

ومعلوم أن التنصيص على حق الهيئة في إبداء رأيها بشأن سياسات ومشاريع القوانين والمراسيم ومقترحات القوانين ذات الصلة بالوقاية ومكافحة الفساد يعطي لصلاحيته الإشراف المخولة لها مفعولا إيجابيا يضمن لها موقعا مؤثرا في البرامج والاستراتيجيات وفي التأطير التشريعي الخاص بمجال تدخلها، علما بأن المشروع استأنس في تضمينه لهذا المقتضى بما هو مخول لمجموعة من الهيئات الوطنية⁴⁰.

وبالنسبة لصلاحيته التنسيق، بدا مهما جدا التنصيص على تمثيل المغرب لدى المنظمات الدولية لتنسيق الآليات التعاهدية ومتابعة تنفيذ الالتزامات الدولية المصادق عليها في مجال الوقاية من الفساد ومكافحته، لما يكتسبه هذا الأمر من أهمية بالغة في تحصين وتقوية مكتسبات الانخراط في الدينامية الدولية للحكامة ومكافحة الفساد.

رابعاً- تتبع التنفيذ بوابة اضطلاع الهيئة بمهام التقييم

بالنسبة لصلاحيته ضمان تتبع تنفيذ سياسات مكافحة الفساد المخولة دستوريا للهيئة، من المهم الإشارة إلى أنها تمثل المنطلق المرجعي الذي جعل المشرع الدستوري يصنف الهيئة الوطنية للنزاهة ضمن هيئات الحكامة الجيدة والتقنين التي تضم، بالإضافة إلى الهيئة، مجلس المنافسة والهيئة العليا للاتصال السمعي البصري.

ومن المناسب التذكير في هذا السياق بقرار المجلس الدستوري الذي أقر بأن الدستور أسند للمجالس والهيئات الثلاث المشار إليها في ما سبق النهوض بمهام مقررته دستوريا تنطوي على صلاحيات الضبط أو التقنين أو الرقابة أو تتبع التنفيذ، وهو ما يميزها عن باقي الهيئات والمجالس ذات الصلاحيات الاستشارية الواردة بدورها في الدستور⁴¹.

واضح إذن مما سبق، أن الدستور بتحويله الهيئة لصلاحيته ضمان تتبع التنفيذ يتطلع إلى تمكينها من آلية قانونية لممارسة حق المراقبة المعنوية للإنجاز الفعلي لسياسات مكافحة الفساد، خاصة عبر وظيفة تقييم الجهود المبذولة، وتتبع تفعيل التوصيات الصادرة، وامتلاك الحق في معرفة المآلات.

⁴⁰ - تثبيت مبدأ "المبادرة" و"الطلب" و"الإحالة" بخصوص "إبداء الرأي" هو تعريف قانوني لصلاحيته الهيئة الدستورية في "المبادرة" المنصوص عليها في الفصل 167، تفاعل فيه المشروع مع ما هو مخول لمؤسسات وهيئات أخرى، بموجب:

- القانون التنظيمي رقم 128.12 المتعلق بالمجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي، الذي ينص على صلاحية المجلس للقيام، بمبادرة منه، بالإدلاء بآراء أو تقديم اقتراحات... في مجالات اختصاصه، على أن يخبر الحكومة ومجلسي البرلمان بذلك (المادة 6)؛

- القانون رقم 76.15 بإعادة تنظيم المجلس الوطني لحقوق الإنسان، الذي ينص على إبداء رأي المجلس وجوباً، بمبادرة منه، أو بطلب من الحكومة أو أحد مجلسي البرلمان في شأن مشاريع ومقترحات القوانين ذات الصلة بحقوق الإنسان (المادة 25)؛

- القانون رقم 11.15 المتعلق بإعادة تنظيم الهيئة العليا للاتصال السمعي البصري، الذي أكد على إبداء الرأي الوجوبي للهيئة لكل من رئيس الحكومة ولرئيسي البرلمان في شأن مشاريع ومقترحات القوانين أو مشاريع والمراسيم، قبل عرضها على المجلس المعني بالأمر (المادة 5/3 و 2)؛

- القانون رقم 09.08 المتعلق بحماية الأشخاص الذاتيين تجاه المعطيات ذات الطابع الشخصي الذي اعتمد هو الآخر صلاحية اللجنة في الإبداء برأيها أمام الحكومة أو البرلمان بشأن مشاريع أو مقترحات القوانين أو مشاريع النصوص التنظيمية ذات الصلة (المادة 27).

⁴¹ - القرار رقم 14932 / م د الصادر في 30 يناير 2014 في شأن مطابقة القانون التنظيمي رقم 128.12 المتعلق بالمجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي للدستور.

والوثيقة الدستورية بتبنيها لهذا الاختيار تتجاوب بشكل كبير مع مقاصد الاتفاقية الأممية التي جاءت مؤكدة على تولى هيئات مكافحة الفساد لمهام استعراض التنفيذ، والتقييم الدوري للتدابير ذات الصلة، والقيام بعمليات تقييم أو تفتيش للمؤسسات، وتلقي تقارير المراجعة والتحقيقات، مع ما يقتضيه كل ذلك من تخويلها حق الحصول على المعلومات والوثائق والإفادات⁴².

من منطلق الاقتناع بوجاهة هذا الاختيار الدستوري، توجهت المراجعة القانونية نحو التنصيص الصريح على صلاحية الهيئة في تقييم السياسات والاستراتيجيات ذات الصلة بمجال تدخلها، وتتبع تنفيذها، ودراسة تأثيرها ونتائجها، وتقديم التوصيات اللازمة لتجويدها وضمان فعاليتها، دون المساس بالصلاحيات الحصرية للبرلمان في مراقبة العمل الحكومي وتقييم السياسات العمومية. كما عملت على تدعيم اختصاصات المرصد المنصوص عليه في القانون بمهام تقييم تطور مظاهر الفساد وتتبع وتقييم فعالية وتأثير الاستراتيجيات والسياسات العمومية في مجال النزاهة والوقاية من الفساد ومكافحته ومواكبة التدابير المتخذة في هذا المجال، مع تتبع وضع المغرب في المؤشرات الوطنية والدولية الصادرة في هذا الشأن. ونصت أيضا على تضمين التقرير السنوي المعطيات المتعلقة بوضعية الفساد وبتشخيص وتقييم سياسات محاربه وكذا مآل التوصيات الواردة في التقارير السابقة.

بعد رصد الفجوات التي حالت دون التفعيل القانوني الأمثل للصلاحيات التي منحها الدستور للهيئة، يمكن الانتقال إلى استظهار النواقص التي شابت القانون 12-113 على مستوى مجموعة من الاختصاصات التي بقيت في حاجة ماسة إلى تثبيت أو تدقيق كما سيأتي بعده.

المبحث الثاني: تثبيت وتدقيق مجموعة من الاختصاصات المنوطة بالهيئة

بالإضافة إلى مطلب التنزيل القانوني الموضوعي للصلاحيات التي منحها الدستور للهيئة الوطنية للنزاهة، ينبغي أن تنصرف المراجعة القانونية لهذا الإطار المؤسسي إلى تثبيت وتدقيق مجموعة من الاختصاصات؛ بما يذكي فيها مقومات الفاعلية والنجاعة، ويبيد بعض مظاهر القصور التي شابتها بعد توطينها ضمن مقتضيات القانون رقم 12-113. ويتعلق الأمر بالتدقيقات التالية:

أولا- تشكيلة الهيئة الوطنية ومتطلبات الراهنية في اتخاذ القرار

تتميز الهيئة الوطنية للنزاهة بخاصيتين؛ خاصية الاستقلالية التي من بين تجلياتها المواصفات المطلوبة لتشكيلتها تحقيقا لمتطلبات التجرد والحياد في اتخاذ القرار، وخاصية الصلاحيات الجديدة المرتبطة بالمكافحة وما تستلزمه من فعالية وسرعة في اتخاذ القرار لرصد أفعال وسلوكات الفساد والتصدي الآني والتلقائي لها. تستدعي هاتان الخاصيتان مراجعة نوعية على مستوى تركيبة الهيئة، تجاوبا مع صلاحيات المكافحة وما تستلزمه من مواكبة متفرغة لضمان اتخاذ القرار بالنجاعة والراهنية المطلوبة، وذلك في إطار من التداول الضامن للحياد والموضوعية.

⁴² - الدليل التقني لاتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، ص: 10

على هذا الأساس، تبين أن التركيبة الفضلى التي من شأنها أن تمتلك هذه المقومات ينبغي أن تأخذ صيغة مجلس رئاسة دائم يضم، بالإضافة إلى الرئيس، ثلاثة أعضاء نواب يشغلون بشكل مستمر، وتتناهي مهامهم مع سائر الوظائف والمهام، ويضطلعون، إلى جانب الرئيس، بممارسة صلاحيات داخل الهيئة إلى جانب الصلاحيات المخولة لمجلس الهيئة الذي يضم جميع الأعضاء الإثني عشر.

إن التعديل المعتمد، باختياره لصيغة جهاز تقريري عبارة عن مجلس للرئاسة بتمثيلية نوعية مكونة من ذوي الكفاءات في الميدان، يشكل صمام أمان لتحسين وحماية المسؤولية الرئاسية وتعزيز دعائم ممارستها على أساس التجرد والنزاهة والجرأة والراهنية في مجال يحتاج إلى كل هذه المقومات لتحقيق أهدافه بالفعالية المطلوبة، على أن يضطلع الأعضاء الآخرون بمهام توجيهية واستشارية وتداولية في المواضيع التي يرجعها القانون إلى مجلس الهيئة، مع اعتبار الاختيار الذي اعتمده المشرع لمجلس المنافسة⁴³ نموذجا يستأنس به في هذا التوجه.

ثانيا- صلاحية "المحاربة" و ضمانات التجاوب الآني مع تفاعلات الفساد

اعترفت المقتضيات الدستورية للهيئة الوطنية للنزاهة بصلاحية المكافحة من خلال التسمية التي أضيف إليها، منطوقا ومقصودا، مصطلح "المحاربة"، ومن خلال تخويلها صلاحية "المبادرة" التي تجد تجلياتها في عدة ممارسات على رأسها المبادرة بمواجهة أفعال الفساد. وقد جاءت التعليمات الواردة ببيان الديوان الملكي بتاريخ فاتح أبريل 2011 لتحسم في الاختيار الأمثل لصيغة "المكافحة" التي يتعين تخويلها للهيئة المرتقبة، بالتأكيد على منحها صلاحية التصدي التلقائي لجميع أشكال الفساد.

لتنزيل هذا "التصدي التلقائي"، توجهت المراجعة نحو توسيع نطاق روافد الهيئة، ليشمل، بالإضافة إلى الشكايات والتبليغات والمعلومات المتوصل بها داخل الهيئة، حالات الفساد التي تصل إلى علمها، والتي تتحرى تلقائيا بشأنها؛ حيث تسمح لها هذه الآلية القانونية بالتجاوب الآني مع انخراط المواطنين في التبليغ عن الفساد، ومع ما قد يرد في المنابر الإعلامية من وقائع تستوجب تدخلها، خاصة في ظل الأدوار المهمة التي تضطلع بها الصحافة، وفي سياق تنامي صحافة الاستقصاء والتحري التي ترصد، بوسائل متطورة، اختلالات الحكامة وأفعال الفساد.

كما انصرفت المراجعة أيضا إلى تلطيف شروط إثبات الهوية، بالتنصيص على إمكانية إخفائها، تلقائيا أو بطلب من المعنيين، في محاضر الهيئة والوثائق التي تتعلق بها، مع تضمين الهوية الحقيقية في محضر سري خاص. كل ذلك تحفيزا لمطلب التبليغ عن الفساد و ضمانا لحماية المبلغين، انسجاما مع التوجهات التي أتى بها القانون رقم 37.10 في شأن حماية الضحايا والشهود والخبراء والمبلغين الذي أسس لمبدأ إخفاء الهوية مجموعة من المقتضيات.

⁴³ -الذي يشغل بتركيبة مجلس يتكون من رئيس و3 نواب له يمارسون مهامهم كامل الوقت، و9 أعضاء بصفة أعضاء مستشارين. تنظر المادة 9 من القانون رقم 20.13 المتعلق بمجلس المنافسة.

ثالثا- صلاحية "المحاربة" وتحقيق التوازن بين متطلبات الفعالية و ضمانات البراءة

إن استشراف السبل القانونية الكفيلة بممارسة الهيئة لصلاحيات المكافحة، بقدر ما توخى مستلزمات التجاوب بفعالية مع التبليغات والشكايات والتفاعلات المعلنه للفساد، بقدر ما استحضر مبدأ الانضباط بمجموعة من الاحترازاات الضامنة لخصوصيات الأشخاص وبراءتهم المفترضة، تجسيدا لمطلب التوازن بين حق المجتمع في متابعة المتهمين، وحق هؤلاء في حماية حياتهم الخاصة وتحسين براءتهم.

على هذا الأساس، أكدت المراجعة القانونية على ضرورة توفير الآليات الكفيلة بتمكين مأموري الهيئة من ولوج الإدارات العمومية والمحلات المهنية للأشخاص الذاتيين والمقررات الاجتماعية للأشخاص الاعتبارية، ومن الاطلاع على الوثائق والمستندات، والحصول على نسخ منها، دون مواجهتهم بالسر المهني⁴⁴، ومن الاستماع إلى الأشخاص خارج مقر الهيئة، وفي محل ارتكاب الجريمة لإنجاز محاضر المعاينة، كما نصت على الحجية الثبوتية لهذه المحاضر⁴⁵، كمحاضر موثوق بها، علما بأن المراجعة القانونية لم تتجاوز بهذا الخصوص السقف الممنوح لهيئات مماثلة على المستوى الوطني⁴⁶.

⁴⁴ - عدم الاحتجاج بالسر المهني في مواجهة مأموري الهيئة مقتضى قانوني مخول لمأموري وأعوان سلطات إنفاذ القانون:

- المادة 34 من القانون رقم 43.12 المتعلق بالهيئة المغربية لسوق الرساميل؛

- المادة 13 من القانون رقم 43.05 المتعلق بمكافحة غسل الأموال؛

- المادتان 110 و 161 من مدونة المحاكم المالية.

⁴⁵ - الحجية الثبوتية للمحاضر مخولة لمأموري وأعوان سلطات إنفاذ القانون:

- المادة 37 من من القانون رقم 43.12 المتعلق بالهيئة المغربية لسوق الرساميل؛

- المادة 135 من القانون رقم 36.15 المتعلق بالماء.

⁴⁶ - بالنسبة لصلاحية الولوج، فهي ممنوحة لمختلف سلطات إنفاذ القانون:

- المادة 34 من القانون رقم 43.12 المتعلق بالهيئة المغربية لسوق الرساميل؛

- الفصل 41-1 من مدونة الجمارك والضرائب غير المباشرة؛

- الفصل 61 من الظهير الشريف الصادر في 29 أكتوبر 1917 في حفظ الغابات واستغلالها، كما وقع تعديله و تغييره.

- بالنسبة لصلاحية الاطلاع والحصول على المعلومات، فهي ممنوحة لعدة مؤسسات:

- المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي: المادة 8 من القانون التنظيمي رقم 128.12 المتعلق بالمجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي؛

- المجلس الأعلى والمجالس الجهوية للحسابات: المادتان 77 و 79 من مدونة المحاكم المالية؛

- المجلس الوطني لحقوق الإنسان: المادة 7 من القانون رقم 76.15 بإعادة تنظيم المجلس الوطني لحقوق الإنسان؛

- الهيئة العليا للاتصال السمعي البصري: المادة 21 من القانون رقم 11.15 المتعلق بإعادة تنظيم الهيئة العليا للاتصال السمعي البصري؛

- مجلس المنافسة: المادة 29 من القانون رقم 104.12 المتعلق بحرية الأسعار والمنافسة؛

- الوسيط: المادة 28 من الظهير الشريف رقم 1.11.25 الصادر في 17 مارس 2011 بإحداث مؤسسة الوسيط؛

- الهيئة المغربية لسوق الرساميل: المادة 34 من القانون رقم 43.12 المتعلق بالهيئة المغربية لسوق الرساميل؛

- اللجنة الوطنية لمراقبة حماية المعطيات ذات الطابع الشخصي: المادة 30 من القانون رقم 09.08 المتعلق بحماية الأشخاص الذاتيين تجاه المعطيات ذات الطابع الشخصي.

- وحدة معالجة المعلومات المالية: المادة 13 من القانون رقم 43.05 المتعلق بمكافحة غسل الأموال؛

- المديرية العامة للضرائب: المادة 214 من المدونة العامة للضرائب؛

- بالنسبة لصلاحية الاستماع، فهي ممنوحة لسلطات وهيئات أخرى:

- المادة 34 من القانون رقم 43.12 المتعلق بالهيئة المغربية لسوق الرساميل؛

- المادة 33 من القانون رقم 104.12 المتعلق بحرية الأسعار والمنافسة؛

- المادة 59 من مدونة المحاكم المالية.

- بالنسبة لصلاحية الاستدعاء فهي صلاحية منصوص عليها بالنسبة لهيئات أخرى:

- المادة 35 من القانون رقم 43.12 المتعلق بالهيئة المغربية لسوق الرساميل.

وبالمقابل، حصّن القانون هذه العمليات بضمانات موضوعية ومسطرية تتمثل في اشتراط إنجازها من طرف أشخاص محلفين ومشهود لهم بالنزاهة والاستقامة والخبرة، وبضرورة مراعاة الضوابط التشريعية المتعلقة بالسرية وحماية المعطيات لتحسين قرينة البراءة، بالإضافة إلى تثبيت حق المعنيين في الاستعانة بالمحاميين، وفي الحصول على نسخ من محاضر الاستماع، وكذا حقهم في التجريح وطلب تنحية المأمور المكلف بالبحث والاستماع، إذا قدموا معطيات تُثبت إمكانية الإخلال بمبادئ الحياد والتجرد المطلوبة في المأمور.

ولضمان عدالة وموضوعية البت في المآل المناسب لمحاضر الملفات المعروضة، حسم القانون في اعتماد البُعد التداولي في اتخاذ القرار النهائي بشأنها، من خلال تحويل هذه الصلاحية للجنة مكونة من الرئيس ونوابه المعيّنين من قبل مجلس الهيئة، اقتناعاً بكون هذا البُعد التداولي يشكل صمام أمان لقرارات المؤسسة، ويُمثل خلفية صلبة لتحسين وحماية المسؤولية الرئاسية، وتعزيز دعائم ممارستها على أساس التجرد والنزاهة والجرأة في مجال يحتاج إلى كل هذه المقومات لتحقيق مهام المكافحة بالفعالية المطلوبة.

رابعاً- صلاحية "المحاربة" ومراعاة اختصاصات سلطات إنفاذ القانون

من منطلق الاقتناع بأهمية تثبيت قيم التعاون وتكامل الجهود بين الهيئة الوطنية وسلطات إنفاذ القانون، في إحترام لمقتضيات الدستور وبعيدا عن أي تجاوز للحد الأدنى المخول لهيئات مشابهة على المستوى الوطني، أكدت المراجعة القانونية على مبدأ صرف النظر عن الملفات والتبليغات والشكايات المتعلقة بالقضايا المعروضة على القضاء، بما في ذلك الأبحاث الجنائية الجارية تحت إشراف النيابة العامة، وكذا صرف النظر عن كل قضية موضوع لجنة نيابية لتقصي الحقائق.

إلا أنه تعزيزاً لقيم التعاون وتكامل الجهود، نص مشروع المراجعة على إحالة الهيئة إلى النيابة العامة معطيات الملفات التي تصرف نظرها عنها، وعلى تقديم المساعدة للهيئات القضائية، لا سيما فيما يخص الأبحاث والتحقيقات ذات الصلة بالقضايا التي تدخل في مجال اختصاصها. وبالمقابل، فتحت أمام الهيئة رافداً جديداً للتحري في الوقائع التي لا تكتسي الصبغة الجرمية، والتي سبق للنيابة العامة أن اتخذت بشأنها قرارات بالحفظ لهذا السبب؛ بما يتجاوب مع استيعاب مفهوم الفساد المشمول بتدخل الهيئة للأفعال والمخالفات التي قد تتوفر فيها قرائن التأديب المالي أو الإداري في حالة انتفاء القرائن الجنائية.

وتثبيتاً لروح التعاون دائماً، نص مشروع المراجعة على إمكانية التماس الهيئة من النيابة العامة المختصة تسخير القوة العمومية لمؤازرة مأموري الهيئة في القيام بمهام ذات الصلة بالتحري والبحث والاستماع والولوج⁴⁷.

⁴⁷ - التماس تسخير القوة العمومية إمكانية قانونية جاري بها العمل في الممارسة الإدارية الوطنية:

- المادة 37 من القانون رقم 43.12 المتعلق بالهيئة المغربية لسوق الرساميل؛

- الفصل 233 من مدونة الجمارك والضرائب غير المباشرة؛

- المادة 131 من القانون رقم 36.15 المتعلق بالماء.

ولتعزيز ضمانات تناسق الأدوار بين مختلف سلطات إنفاذ القانون في مجال مكافحة الفساد، اعتمد مشروع المراجعة القانونية الاختيار المنصوص عليه في القانون 12-113، والذي تكتفي بموجبه الهيئة بإحالة محاضرها وتقاريرها على السلطات القضائية والتأديبية المعنية، مع إضافة قناتين جديدتين، تهمان على التوالي المجلس الأعلى للحسابات بالنسبة للأفعال التي تدخل في اختصاصه القضائي في مجال التأديب المالي، ووحدة معالجة المعلومات المالية في ما يتعلق بالأفعال التي تخص عمليات غسل الأموال.

وتتماشى هذه الإضافة مع توسيع مفهوم الفساد المشمول بتدخل الهيئة ليستوعب الانحرافات والتجاوزات المنصوص عليها في الفصل 36 من الدستور؛ الأمر الذي يستدعي توسيع مجال الإحالة لضمان معاقبة هذه السلوكات بالجزاء المناسب ووفق المسطرة التي تعتمدها بعض الهيئات المختصة.

وتعزيذا للمجهود المشترك لمختلف سلطات إنفاذ القانون، منحت المراجعة القانونية للهيئة صلاحية الانتصاب كمطالب بالحق المدني في القضايا المتعلقة بجرائم الفساد المعروضة على المحاكم⁴⁸، من منظور يحافظ، من جهة، للوكيل القضائي للمملكة على صلاحياته الأصلية في هذا الشأن، عبر إشعاره من طرف الهيئة بملفاتها المحالة على السلطة القضائية قصد الانتصاب كمطالب بالحق المدني، ومن جهة ثانية، يتيح للهيئة الاضطلاع بهذه المهمة في القضايا التي تَحَرَّتْ بشأنها أو أحالتها أو صرّفت نظرها عنها، في حالة عدم تقديم الوكالة القضائية للمملكة أية مطالب مدنية، في غضون ثلاث شهور بعد إشعارها من لدن الهيئة.

وفق هذا التوزيع المحكم للأدوار، حرصت المراجعة على أن تراعي بدقة شديدة مبدأ عدم التطاول على صلاحيات مختلف سلطات إنفاذ القانون، مقابل توفير السبل القانونية الكفيلة بممارسة صلاحية المكافحة من طرف الهيئة الوطنية؛ بما يضمن التجاوب بفعالية مع التبليغات والشكايات والتفاعلات المعلنة للفساد.

خامسا- صلاحية "المحاربة" ومواجهة الحالات المحتملة لعدم التجاوب مع صلاحيات الهيئة

لمواجهة الحالات المحتملة لعدم التجاوب مع صلاحيات الهيئة من طرف الأشخاص المعنيين بتجرياتهما، اعتمدت المراجعة القانونية مبدأ المتابعة التأديبية أو القضائية في حق كل شخص عرقل عمل مأموري الهيئة، لأن الاكتفاء بالبت في القضية بالحفظ أو بالإحالة على السلطة التأديبية أو القضائية اعتمادا فقط على ما توفر من معلومات كما هو مقرر في القانون 12-113، أمر لا يستقيم في ضوء الاحترازات والضمانات الواجب استحضارها لصون مبدأ قرينة البراءة، خاصة بالنسبة لجرائم لها تأثير خاص على الوضع الاعتباري للأشخاص محل الاتهام؛ الأمر الذي يقتضي استنفاد جميع الوسائل المتاحة والجاري بها العمل، بما في ذلك المتابعة التأديبية والقضائية ونشر الأحكام والقرارات الصادرة بشأنها، لضمان توفر كل المعطيات الكفيلة بتهييء جاهزية الملف للبت بمقاييس القرار الموضوعي والحاسم.

⁴⁸ - تخويل الهيئة صلاحية المطالبة بالحق المدني تم التأسى فيه بما هو مخول لهيئات المراقبة والإشراف، كالهيئة المغربية لسوق الرساميل بمقتضى المادة 52 من القانون رقم 43.12.

ومعلوم أن تكييف الرفض أو القيام بأي عمل من شأنه أن يحول دون اطلاع أو حصول مأموري الهيئة على المعلومات المطلوبة، بعرقلة لمهام الهيئة المستوجبة للمساءلة التأديبية أو الجنائية أو المستوجب لنشر الأحكام القضائية أو القرارات التأديبية، مبدأ منصوص عليه في عدة قوانين ولدى مجموعة من المؤسسات⁴⁹. وكخلاصة عامة، يمكن القول بأن المقومات التي اعتمدها المراجعة القانونية لإذكاء الدينامية المطلوبة في عمل الهيئة، من شأنها أن تبوئها مكانتها المناسبة داخل البنيان المؤسسي الوطني، كهيئة تتمتع بالحد الأدنى من قدرات تعريف الصلاحيات الأفقية المخولة لها بمقتضى الدستور، وتمتلك الآليات الضامنة لتنزيل اختصاصاتها في إطار مشاريع وأوراش قابلة للتفعيل، أو قضايا فساد قادرة على أن تأخذ طريقها نحو ساحات الإدانة والعقاب.

⁴⁹ - تعزيز ضمانات الاطلاع والحصول على المعلومات والوثائق، بتكييف الرفض أو القيام بأي عمل من شأنه أن يحول دون اطلاع أو حصول مأموري الهيئة عليها، بعرقلة لمهام الهيئة المستوجبة لـ:
- المساءلة التأديبية: طبقا لما هو معمول به في :
* المادة 27 من القانون رقم 31.13 المتعلق بالحق في الحصول على المعلومات؛
* المادة 31 من الظهير الشريف رقم 1.11.25 الصادر في 17 مارس 2011 بإحداث مؤسسة الوسيط.
- المساءلة الجنائية: سيرا على المقتضيات المنصوص عليها في:
* المادة 104 من مدونة المحاكم المالية ؛
- المادة 46 من القانون رقم 43.12 المتعلق بالهيئة المغربية لسوق الرساميل؛
* المادة 93 من القانون 24.96 المتعلق بالبريد والمواصلات.
- نشر الأحكام القضائية النهائية: طبقا لأحكام الفصل 36 من القانون الجنائي كعقوبة إضافية؛
- نشر القرارات التأديبية: وفق المبدأ المعمول به في تشريعات خاصة (المادة 77 من القانون رقم 127.12 المتعلق بتنظيم مهنة محاسب معتمد).