

التقرير السنوي 2020

للهيئة الوطنية للنزاهة
والوقاية من الرشوة ومحاربتها



إن مشكلة الفساد لا يمكن اختزالها فقط في بعدها المعنوي أو الأخلاقي. فالفساد ينطوي أيضاً على عبء اقتصادي، يُلقي بثقله على قدرة المواطنين الشرائية، لا سيما الأكثر فقراً منهم. فهو يمثل 10 بالمائة من كلفة الإنتاج في بعض القطاعات الاقتصادية.

وعلاوة على ذلك، يساهم الفساد في الانحراف بقواعد الممارسة الديمقراطية، وفي تقويض سيادة الحق والقانون؛ كما يؤدي إلى تردي جودة العيش، وتفشي الجريمة المنظمة، وانعدام الأمن والإرهاب.

وفي المقابل، لا يمكن أن نخفل ما نلاحظه في شتى الميادين، من مؤشرات إيجابية، وجهود حثيثة في مجال التصدي لهذه الآفة. فالتدابير المتخذة في هذا الشأن، ما فتئت تعطي ثمارها، وتحقق مكاسب مهمة على أرض الواقع.

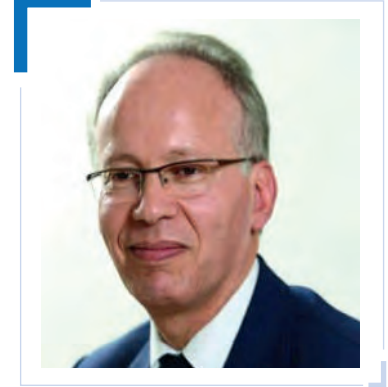
“

مقتطف من خطاب صاحب الجلالة
الوجه إلى القمة الـ 31 لرؤساء دول وحكومات الاتحاد الإفريقي
المنعقدة بنواكشوط بتاريخ فاتح يوليوز 2018

07	كلمة الرئيس
11	ملخص التنفيذي
37	تصدير
43	القسم الأول تشخيص وضعية الفساد
43	الباب الأول: تطور الفساد على المستوى الدولي
44	الفصل الأول: وضعية الفساد في التقارير الدولية
46	الفصل الثاني: وضعية الفساد في مؤشر الإدراك
47	الباب الثاني: تطور الفساد على المستوى الإقليمي
47	الفصل الأول: وضع الفساد على المستوى العربي
49	الفصل الثاني: وضع الفساد على المستوى الإفريقي
49	الباب الثالث: تطور الفساد على المستوى الوطني
50	الفصل الأول: واقع الفساد من منظور مؤشرات الإدراك والمتابعات
52	الفصل الثاني: رصد تطور وضعية المغرب حسب مصادر البيانات المكوّنة لمؤشر الإدراك
66	الفصل الثالث: خلاصات وتوصيات للنهوض بالرصد الوطني للفساد
	القسم الثاني متابعة وتتميم مسار المصادقة وإصدار القانون 46.19 المتعلق بالهيئة الوطنية
71	للنزاهة والوقاية من الرشوة ومحاربتها
72	الباب الأول: المواكبة في إطار المشاركة الحضورية في جلسات اللجان البرلمانية
72	الفصل الأول: الملاحظات العامة وعناصر الإجابة عليها
76	الفصل الثاني: الملاحظات التفصيلية وعناصر الإجابة عليها
84	الباب الثاني: المواكبة في إطار مناقشة الآراء المقدمة من قبل بعض المؤسسات الدستورية
84	الفصل الأول: المذكرة المنجزة حول ملاحظات اللجنة المنبثقة عن المجلس الأعلى للسلطة القضائية
98	الفصل الثاني: المذكرة المنجزة بخصوص رأي المجلس الوطني لحقوق الإنسان
	القسم الثالث التوصيات والمقترحات، محور أساسي لتفعيل مهام الهيئة المتعلقة بالتوجيه
103	الاستراتيجي والإشراف وبناء أرضية تنسيق السياسات العمومية
105	الباب الأول: تأطير صلاحية الهيئة في تقديم التوصيات والمقترحات
105	الفصل الأول: النطاق القانوني لتوصيات ومقترحات الهيئة
108	الفصل الثاني: المبادئ التوجيهية المؤطرة لتوصيات ومقترحات الهيئة
109	الفصل الثالث: نحو آليات مناسبة للتفعيل الأمثل لتوصيات ومقترحات الهيئة

114	الباب الثاني: تتبع مفعول التوصيات الواردة في التقرير السنوي الأول للهيئة
114	الفصل الأول: تتبع مفعول التوصيات: الإطار المرجعي والرهانات ذات الصلة
116	الفصل الثاني: تذكير بخلاصات التوصيات المقدمة في التقرير السنوي الأول للهيئة
119	الباب الثالث: منظومة التصريح الإجباري بالممتلكات: إرساء رؤية شمولية من أجل تثبيت الحكامة المسؤولة
119	الفصل الأول: التصريح بالممتلكات بين المنظور الدستوري والمواصفات المعيارية
121	الفصل الثاني: سقف تفاعل تشريعات الدول مع المواصفات المعيارية للتصريح بالممتلكات
122	الفصل الثالث: الإكراهات ومظاهر القصور العميقة للمنظومة المغربية للتصريح بالممتلكات
124	الفصل الرابع: المنظومة المغربية للتصريح بالممتلكات: توصيات من أجل التماس النجاعة والوقع
126	الباب الرابع: الرقمنة؛ رافعة للشفافية ومكافحة الفساد
128	الفصل الأول: اعتماد منظور استراتيجي على مستوى القيادة وحكامة المشاريع والتوجه نحو المواطن
131	الفصل الثاني: النهوض بالإطار القانوني والمواصفات المعيارية
133	الفصل الثالث: تعزيز الرأسمال البشري والابتكار
135	الباب الخامس: الالتزام المواطن ودوره في مجال مكافحة الفساد
135	الفصل الأول: أسس ومبادئ ودعامات الالتزام في إطار المواطنة
137	الفصل الثاني: تجليات ومظاهرات الالتزام المواطن
139	الفصل الثالث: توصيات لتعزيز الالتزام المواطن من أجل محاربة الفساد
145	القسم الرابع الأنشطة الوظيفية والنهوض بقدرات الدعم
145	الباب الأول: أنشطة التعاون الوطني والدولي للهيئة
145	الفصل الأول: تبادل الممارسات الفضلى مع الهيئات المماثلة والمؤسسات المهتمة
153	الفصل الثاني: انخراط الهيئة في الدينامية الإفريقية للوقاية من الفساد ومحاربه
157	الفصل الثالث: انخراط الهيئة في الجهود العربية لمكافحة الفساد
	الفصل الرابع: مساهمة الهيئة الوطنية في الدينامية الدولية للوقاية من الفساد من خلال المشاركة في
162	التحضير للدورة الاستثنائية للجمعية العامة حول مكافحة الفساد
164	الباب الثاني: النهوض بقدرات الدعم لدى الهيئة
164	الفصل الأول: النهوض بالرأسمال البشري للهيئة
166	الفصل الثاني: تقوية نظم المعلومات
167	الفصل الثالث: التدبير المالي والميزانياتي

يأتي إصدار التقرير السنوي للهيئة الوطنية للنزاهة والوقاية من الرشوة ومحاربتها برسم سنة 2020 في سياق استثنائي يتسم بانفتاح مجموعة من المؤشرات الإيجابية، والعزم على مباشرة إصلاحات عميقة، كفيلة بصون كرامة المواطنين، وضمان ولوجهم المنصف لحقوقهم، والاستجابة لتطلعاتهم المشروعة في حياة مزدهرة.



ويتبوأ موقع الصدارة في هذه المؤشرات القوية، النموذج التنموي الجديد الذي حظي التقرير المعد في شأنه من قبل اللجنة الخاصة المعنية لهذا الغرض، بمصادقة جلالة الملك محمد السادس نصره الله خلال شهر ماي المنصرم، والذي يستدعي من مختلف المؤسسات والفاعلين تنزيل مقتضياته وتصريفها من خلال إصلاحات جوهرية ووضع وتنفيذ سياسات عمومية جريئة.

ومعلوم أن هذا النموذج الجديد يجعل من الحكامة المسؤولة، ومن النهوض بقيم النزاهة والشفافية ومكافحة الفساد دعائم أساسية لبلوغ الأهداف المنشودة، وضمانات حقيقية لتثبيت المصادقية التي لا محيد عنها لبناء الثقة وإذكاء دينامية التعبئة والانخراط على أوسع نطاق؛ تعبئة لفائدة بناء استراتيجي يسمح لبلادنا بتجاوز محدودية النموذج التنموي الحالي وما أفرزه من مظاهر اللامساواة والتفاوتات الاجتماعية والمجالية، ووضعيات التركيز الاقتصادي غير المنتج، وأصناف الامتيازات ومظاهرات اقتصاد الريع، وليوجه مساره، بشكل حاسم، نحو اقتصاد مدمج يحرر الطاقات والمبادرات ويشجع الابتكار ويهيئ شروط المشاركة الواسعة في إنتاج الثروة وضمان توزيعها العادل والمنصف.

في هذا السياق، ووعيا منها بالدور الحيوي الذي يجب أن تضطلع به، داخل بنیان مؤسساتي متماسك، من أجل جبهة موحدة لمواجهة الفساد، وتحجيمه بشكل مستدام في اتجاه منحى تنازلي قوي، واصلت الهيئة مسار اشتغالها الاستباقي لوضعها المستهدف، بالعمل على تثبيت رؤيتها الاستراتيجية، ووضع أطرها المرجعية والتأسيسية لعملها المستقبلي. وعلى الرغم من الصعوبات والإكراهات الناتجة عن الوضع الانتقالي الحالي الذي تعيشه الهيئة، فقد مكنت هذه المقاربة الاستباقية التي تم اعتمادها منذ اليوم الموالي لتعيين رئيسها، من ترشيد استغلال عامل الوقت والموارد والطاقات المتاحة.

وقد شكل إرساء الإطار القانوني الجديد للهيئة الوطنية للنزاهة والوقاية من الرشوة ومحاربتها أحد الدعائم الرئيسية لهذا العمل التأسيسي، من أجل إطار شامل ومندمج، يتيح لهذه الهيئة الجديدة الاضطلاع بمهامها على النحو الأمثل وتحمل مسؤولياتها كاملة، وفق روح ومنطوق مقتضيات الدستور. ومن منطلق هذا الاقتناع، تعبأت الهيئة لمواكبة مسار الإعداد والتشاور والمداومات بخصوص القانون رقم 46.19 منذ انطلاق هذا الورش وإلى غاية المصادقة على القانون خلال الدورة الاستثنائية للبرلمان في شهر مارس 2021.

وما يمكن استخلاصه، هو أن السنتين اللتين استغرقهما هذا المسار تم استثمارهما في نقاش معمق وموسع واستراتيجي حول مشروع القانون وآفاق ومستقبل مكافحة الفساد ببلادنا؛ حيث انخرطت في هذا النقاش مختلف المؤسسات والسلطات المعنية، ممثلة، في مراحل معينة، على أعلى المستويات؛ بما أفضى إلى اعتماد صيغة لهذا القانون حظيت في نهاية المسار بالمصادقة بالإجماع من طرف غرفتي البرلمان. وتعتبر الهيئة أن هذا الإنجاز المشترك بتعبئة من المستويات المشار إليها أعلاه، من شأنه أن يفتح الأفق نحو تنزيل سلس وتأزري للمنظومة الجديدة للوقاية من الفساد ومكافحته والنهوض بقيم الحوكمة الرشيدة والنزاهة والمسؤولية في تدبير الشأن العام، في إطار محكم يتسم بالتكامل المؤسسي الذي لا يمكن تجاوزه بالنسبة لهذا البعد من أبعاد السياسات العمومية، والذي يكتسي طابعا استراتيجيا، أفقيا ومهيكلا لجميع السياسات ذات الصلة.

وخلاصة القول، أن تضافر مختلف العوامل المشار إليها فيما سبق يحتم على بلادنا الانخراط في مرحلة جديدة لمكافحة الفساد، ويُنبئ عن دينامية وازنة في خدمة تنمية قوية وشاملة ومستدامة، تنهض على مبدأ سيادة القانون، الذي يجعل من الشفافية والحكمة قواعد لا غنى عنها لتلبية الاحتياجات والانتظارات المشروعة للمواطنين وللأجيال الحالية والمستقبلية، في إطار النموذج التنموي الجديد الذي تتأهب بلادنا لتفعيل توجهاته.

محمد بشير الراشدي

**رئيس الهيئة الوطنية للنزاهة
والوقاية من الرشوة ومحاربتها**

الملخص التنفيذي

يأتي التقرير السنوي الثاني للهيئة الوطنية للنزاهة والوقاية من الرشوة ومحاربتها ليرسخ، من جهة، مبدأ الالتزام بتقديم حصيلة الممارسة السنوية للهيئة، وليجسد التأكيد، من جهة ثانية، على ضرورة تسريع الانتقال إلى مرحلة جديدة في مكافحة الفساد ببلادنا، قوامها بناء الثقة واستثمار المؤشرات الإيجابية التي تفتح حقبة جديدة من الإصلاحات والتحويلات العميقة ببلادنا؛ خاصة مع اعتماد النموذج التنموي الجديد الذي تشكل الحوكمة الرشيدة إحدى أهم مرتكزاته.

وللإشارة، فهذا التقرير يغطي فترة سنوية تميزت باستمرار الوضع الانتقالي الذي ما زالت تعيشه الهيئة، نتيجة مسار بلورة ونقاش مشروع القانون الجديد رقم 46.19 المتعلق بالهيئة، والذي تمت المصادقة عليه من طرف غرفتي البرلمان في أفق دخوله النهائي حيز التنفيذ، على إثر تعيين أعضاء مجلس الهيئة وأمينها العام. كما تميزت هذه الفترة بالتأثير الملموس للإجراءات الاستثنائية المرتبطة بتدبير جائحة كورونا، والتي حالت دون إمكانية إنجاز مجموعة من المسوح والدراسات الميدانية ذات الأولوية بالنسبة للهيئة.

في هذا الظرف الاستثنائي الدقيق، جاء التقرير السنوي للهيئة برسم 2020 ليؤكد على الدور الجوهرى للوقاية من الفساد ومكافحته في التأسيس للتوجه نحو النموذج التنموي الجديد، ولينبه إلى قدرة الفساد على التأقلم والتناسل داخل سياقات متجددة، خاصة الاستثنائية منها كسياق تدبير الجائحة.

كما أن الرهانات والتحديات التي تواجه بلادنا حاليا تستوجب انخراطا قويا لمختلف مكونات الصرح المؤسسي الوطني، في إطار من الانسجام والالتقائية والتكامل؛ مما يؤهل الهيئة الوطنية للنزاهة والوقاية من الرشوة ومحاربتها لأن تضطلع بأدوارها الدستورية في المبادرة والإشراف والتنسيق وضمان تتبع تنفيذ الاستراتيجيات والسياسات والمبادرات في مجال النهوض بقيم النزاهة والشفافية والحكامة المسؤولة والوقاية من الفساد ومكافحته؛ الأمر الذي يستدعي تمكينها من آليات اشتغال مبتكرة ومن سلطات واختصاصات قانونية واضحة ومن موارد مالية وطاقات بشرية تسمح لها بممارسة مهامها على أعلى الوجه الأمثل، ضمانا لإنجاح الانتقال نحو الحقبة الجديدة لمكافحة الفساد ببلادنا. كما أن هذا التقرير يأتي ليواصل تأصيل الخطاب المؤسسي للهيئة القائم على تطوير التشخيص وتنويعه، والتقييم البناء المفرضي إلى تقديم البدائل في إطار التوصية والاقتراح، وتعميق الدراسة والبحث بخصوص المواضيع ذات الأهمية والأولوية لما لها من وقع وأثر على مكافحة الفساد وتقديم تقارير موضوعاتية بشأنها. تجاوبا مع هذه الأهداف، تم إعداد هذا التقرير المرحلي الذي يغطي مجهودات الهيئة خلال سنة 2020 وفق المحاور التالية:

أولا- تشخيص وضعية الفساد

في انتظار استكمال هيكله مرصد الهيئة وانطلاق أشغاله في إطارها الشمولي، الذي سيشمل التشخيص الدقيق لظاهرة الفساد وفق آليات منهجية لجمع وإنتاج وتحليل المعطيات، اعتمادا على أدوات حديثة ومتجددة، واصلت الهيئة تشخيصها لظاهرة الفساد برسم سنة 2020 اعتمادا على مجموعة من التقارير

والدراسات الدولية والوطنية، لتحليل المعطيات الواردة بها وتدقيقها وبلورة التقاطعات فيما بينها للخروج بالاستنتاجات الأولية المتاحة.

1. على المستوى الدولي

اتضح للهيئة أن جائحة كوفيد-19 ألفت بتداعياتها على مختلف التقارير الدولية التي قاربت وضعية الفساد خلال الفترة المذكورة؛ حيث وقفت على إجماع تقارير كل من البنك الدولي وصندوق النقد الدولي وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي على ترجيح حدوث انزلاقات ذات صلة بأفعال الفساد نتيجة الطابع الاستعجالي والآني لمقاومة الجائحة، خاصة عبر تنبيهها إلى احتمالات تسرب الفساد للإجراءات الاستعجالية المتعلقة بشراء المستلزمات الطبية وتخليصها الجمركي، وبالدعم الموجه للفقراء، وبالصلاحيات الاستثنائية الممنوحة سواء للمتدخلين في سلاسل التوريد، أو للأجهزة المكلفة بمراقبة احترام الحجر الصحي والعزل وحظر التجول ومنع ممارسة النشاط الاقتصادي.

لمواجهة مختلف التجاوزات والانزلاقات، لم يفت هذه التقارير أن تؤكد على أن مقومات الشفافية والحكمة الجيدة توفر إمكانيات مرنة وقادرة على مسايرة وتحسين العمل الاستعجالي من الانفلاتات المحتملة للفساد؛ حيث وقفت الهيئة على دعوة الأمين العام للأمم المتحدة إلى أهمية الالتفاف حول اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد والتسلح بمقتضياتها في تمنيح وتقويم آليات مواجهة الجائحة، وتأکید المنظمات الدولية المشار إليها على ضرورة ضمان الشفافية وفتح الولوج إلى المعطيات العمومية وممارسة أعمال الرقابة والإشراف على إجراءات الطوارئ المتخذة على مستوى المالية العامة والقطاع المالي، والإفصاح عن كافة المنح أو المشتريات أو المساعدات المالية المقدمة في حالات الطوارئ، وإرساء آليات النهوض بالمشاركة المدنية ومعالجة التظلمات والشكاوى والتبليغات، وتعزيز دور مؤسسات وآليات مكافحة الفساد.

وفي نفس الإطار التشخيصي، تبيّن للهيئة أن جائحة كوفيد-19 ظلت حاضرة أيضا في مؤشر إدراك الفساد لمنظمة الشفافية الدولية برسم 2020؛ حيث أكدت نتائجه على أن هذه الجائحة ليست مجرد أزمة صحية واقتصادية، بل أيضا أزمة فساد أرخت بتجلياتها على تقويض الاستجابة العالمية العادلة والمنصفة لمواجهة الجائحة، فضلا عن مظاهر الفساد التي صاحبها في جميع أنحاء العالم، والتي تراوحت بين الرشوة والاختلاس والمبالغة في الأسعار والمحسوبية.

وعلى غرار تصنيفات الأعوام السابقة، انتهى مؤشر مدركات الفساد برسم سنة 2020 إلى نفس التصنيفات العامة المرصودة سنة 2019، والمتعلقة أساسا بتقدم منطقة أوروبا الغربية والاتحاد الأوروبي التي حصلت على نقطة 66 / 100، مقابل الوضع المتردي لمنطقة إفريقيا جنوب الصحراء التي حصلت على 32 / 100. فيما سجلت منطقة آسيا والمحيط الهادئ معدل 45 / 100. أما منطقة أوروبا الشرقية وآسيا الوسطى، فقد حصلت على معدل 36 / 100. وبخصوص منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا، فقد حصلت على معدل 39 / 100. وفيما يتعلق بالأمريكتين، فقد حصلتا على معدل 45 / 100.

وفي سياق رصد علاقة الفساد بجائحة كوفيد-19، سجل هذا المؤشر أن ارتفاع مستويات الفساد يرتبط بانخفاض تغطية الرعاية الصحية الشاملة؛ حيث يستشري الفساد في جميع مراحل الاستجابة

للجائحة، من اختبارات التحليل الطبي، إلى العلاج، والخدمات الصحية الأخرى، والمشتريات العامة للإمدادات الطبية، والتأهب وتدبير حالات الطوارئ بشكل عام. كما سجل في نفس السياق، تقويض الفساد للديمقراطية واستفحال هذه الظاهرة في ظل الجائحة؛ حيث أكد على أن الدول التي تسودها مستويات مرتفعة من الفساد تسجل استجابات أقل ديمقراطية لمستلزمات الأزمة.

2. على المستوى الإقليمي

اتضح للهيئة من خلال مؤشر إدراك الفساد لسنة 2020 أن الفساد يبقى متفشيا بكيفية كبيرة في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، الأمر الذي جعل جل بلدان المنطقة غير مستعد لمواجهة جائحة كوفيد-19، فضلا عن الفساد السياسي الذي ما زالت تعاني منه هذه الدول؛ حيث يحرم الفساد المترسخ، الناس من حقوقهم الأساسية، وفرص العمل والبنية التحتية الملائمة.

كما وقفت الهيئة، من خلال الدراسة التي نشرها صندوق النقد الدولي حول «إصلاح الحوكمة الاقتصادية لدعم النمو الاحتوائي في الشرق الأوسط وشمال إفريقيا وآسيا الوسطى»، على ضعف الحوكمة والفساد اللذين يمثلان مشكلة خطيرة في المنطقة؛ حيث تسجل بلدان هذه المنطقة معدلات منخفضة فيما يتصل بالتصورات المتعلقة بجودة الخدمات العمومية، وصياغة السياسات وتنفيذها، «ومدى استقلالية الحكومات عن الضغوط السياسية ومصادقية التزامها بتنفيذ سياساتها»¹.

أما على المستوى الإفريقي، فقد رصدت الهيئة التصنيف المتدني لمنطقة إفريقيا جنوب الصحراء بمعدل عام قدره 32/100؛ مما يجعلها أضعف منطقة من حيث الأداء على مستوى هذا المؤشر؛ الأمر الذي كشفت تجلياته جائحة كورونا على مستوى الثغرات البنيوية في أنظمة الرعاية الصحية الوطنية، ومخاطر الفساد المرتبطة بالمشتريات العامة واختلاس أموال الطوارئ في أغلب دول المنطقة؛ مما يستدعي دعم الالتزام الأقوى بإصلاح أنظمة المشتريات وفتح الفضاءات المدنية لتحقيق المزيد من الشفافية والمساءلة.

3. على المستوى الوطني

في ظل استحالة إنجاز البحث الوطني حول تطور الفساد، علاقة بالوضع المترتب عن جائحة كوفيد-19 والتدابير الاستثنائية لمواجهة تداعياته، ركزت الهيئة جهودها على تحليل ودراسة المعطيات المتوفرة، خاصة تلك التي سجلها مؤشر إدراك الفساد برسم 2020 والذي وقف على أن المغرب بحصوله على 40 / 100 يكون قد سجل تراجعاً بنقطة واحدة مقارنة مع 2019، منبها إلى افتقار التدابير الاستثنائية التي اتخذتها الحكومة لمواجهة الجائحة إلى متطلبات ضمان الشفافية والرقابة، لا سيما فيما يتعلق بالمشتريات العامة ومنح الدعم والتعويضات، بالإضافة إلى الإعفاءات الخاصة التي لم تخضع الحكومة للمساءلة عنها، مؤكدا امتداد هذه المبادرات إلى مجالات أخرى تشكل مخاطر قد تكون كبيرة من حيث الفساد وسوء إدارة الأموال.

كما رصدت الهيئة تطور الفساد من خلال مؤشر الثقة الذي يصدره سنويا المعهد المغربي لتحليل السياسات؛ إذ تبين لها أن قطاع الصحة يحتل مستويات عليا في تصور المستجوبين بخصوص انتشار الفساد متبوعا بقطاع التعليم.

¹ - إصلاح الحوكمة الاقتصادية لدعم النمو الاحتوائي في الشرق الأوسط وشمال إفريقيا وآسيا الوسطى: صندوق النقد الدولي: إدارة الشرق الأوسط وآسيا الوسطى: 2021، ص 2.

ومن زاوية المتابعات القضائية، اعتمدت الهيئة على تقرير رئيس النيابة العامة الذي سجل تلقي الخط المباشر للتبليغ عن الرشوة منذ انطلاقه بتاريخ 14 ماي 2018 إلى حدود 31 دجنبر 2019² حوالي 36138 مكاملة، والذي أفضى إلى 117 عملية ضبط للمشتبه فيهم في حالة تلبس، همت مناطق مختلفة من المغرب، وتتعلق برشاوى تتراوح بين مبالغ بسيطة لا تتعدى 50 درهما ومبالغ مهمة بلغت في إحدى الحالات 300.000 درهم. كما أن القطاعات التي يتعامل معها المواطن بشكل يومي هي المعنية أكثر بالحالات التي تم ضبطها.

وبخصوص جرائم الفساد المعروضة أمام أقسام الجرائم المالية، أكد تقرير رئيس النيابة العامة أن الحاجة ما زالت ماسة إلى بذل المزيد من الجهد من أجل تحقيق الغاية المرجوة من إحداث هاته الأقسام، خاصة بعدما لوحظ أن عدد المخلف من القضايا المعروضة أمامها لا يزال كبيراً، كما أن بعض القضايا ما زالت لدى الشرطة القضائية رغم مرور أمد طويل على فتح الأبحاث بشأنها.

وفيما يتعلق بالإحالات التي تتلقاها رئاسة النيابة العامة من طرف المجلس الأعلى للحسابات، أكد تقرير رئاسة النيابة العامة أن عدد الإحالات خلال الفترة الممتدة ما بين سنة 2017 وسنة 2019 بلغ 16 ملفاً، منها 04 ملفات صدر فيها قرار قضائي نهائي و03 ملفات ما زالت راجعة أمام المحكمة، وملفان معروضان على أنظار قاضي التحقيق، و07 ملفات لا تزال في طور البحث. ونبّه التقرير إلى أن هذا النوع من القضايا يستغرق وقتاً طويلاً في البحث والتحقيق والمحاكمة، بالنظر لما تتميز به هذه القضايا من تعقيد وما تتطلبه من دراسة للصفقات العمومية والعقود وكم هائل من الوثائق المحاسبية والخبرات والمعاينات وغيرها من الإجراءات التي يكون الهدف منها جمع أدلة الإثبات في احترام تام لقرينة البراءة. وإيماناً منها بأهمية تعميق المعرفة الموضوعية بظاهرة الفساد على المستوى الوطني، قامت الهيئة بتعيين معطيات الدراسة التي أنجزتها بخصوص تحليل وقراءة المعطيات التفصيلية التي توفرها المصادر والبيانات الأصلية التي تشكل أساس بناء مؤشر إدراك الفساد؛ حيث تأكد أن المغرب سجل استقراراً على مستوى التنقيط بالنسبة لمعظم (05) مصادر البيانات، باستثناء انخفاض النقطة على مستوى مصدرين اثنين (02)، وهما مؤشر سيادة القانون الذي سجل فيه المغرب انخفاضاً، ومشروع أنماط الديمقراطية الذي يستوعب مؤشرات الفساد في القطاع العام وفي السلطات التنفيذية والتشريعية والقضائية؛ حيث تبين أن النتائج التي حصل عليها المغرب تبقى على العموم غير مرضية؛ إذ سجل خلال الفترة الممتدة بين 2012 و2020 أداءً سلبياً على مستوى مؤشرات مشروع أنماط الديمقراطية باستثناء مؤشر الفساد القضائي (كفاءة نظام التحقيق الجنائي)؛ علماً بأن المغرب عاد ليتراجع في هذا المؤشر من المرتبة 87 سنة 2019 إلى المرتبة 93 في آخر تصنيف سنة 2020.

وكخلاصة لرصد تطور الفساد على المستوى الوطني، انتهت الهيئة إلى التأكيد على ضرورة تطوير التشخيص، بالاعتماد على آليات متجددة، على الخصوص على مستوى التحليل الميداني، لتتضافر إلى المؤشرات المعتمدة حالياً، مع إيلاء الاهتمام الخاص لتوظيف آليات البحث العلمي والإحصائي، وتنمية تطبيق تكنولوجيا المعلومات والبيانات الضخمة (big data) والذكاء الاصطناعي (artificial intelligence) في مجال فهم وإدراك وتتبع ظاهرة الفساد.

² - تقرير رئيس النيابة العامة حول تنفيذ السياسة الجنائية وسير النيابة العامة 2019، علماً بأن تقريره الخاص بسنة 2020 لم يتم إصداره بعد.

كما أكدت، بالموازاة مع ذلك، على ضرورة معالجة إشكالية التبليخ عن أفعال الفساد في إطار رؤية خاصة، تستحضر الطابع الخصوصي لهذه الأفعال، وتضع نصب عينها تعبيد الطريق أمام سائر المعنيين، من أشخاص ذاتيين ومعنويين وسلطات، لرفع تبليغاتهم وشكاياتهم إلى الجهات المعنية، وتستشرف توسيع قنوات التبليخ وتعزيز ضماناته؛ من جهة، تحفيزا للمواطنين والموظفين ولمختلف المؤسسات على الانخراط في رصد ومقاومة أفعال الفساد وتوفير الفرص للوقاية من ارتكابها أو لاقتها نحو ساحات الإدانة والزجر، ومن جهة ثانية، استنهاضا لآلية التبليخ لتلعب دورها الحيوي كرافد أساسي لقياس وتشخيص ظاهرة الفساد، ورصد بؤره ومعاقله، والوقوف على مرتكبيه وضحاياه وأسبابه وانعكاساته، ووصولاً إلى استهدافه بالإجراءات الوقائية والزجرية المناسبة.

ثانيا- متابعة وتتميم مسار المصادقة وإصدار القانون 46.19 المتعلق بالهيئة الوطنية للنزاهة والوقاية من الرشوة ومحاربتها

عملا على إرساء الإطار القانوني الضامن للتنزيل الأمثل للمقتضيات الدستورية المتعلقة بالهيئة الوطنية للنزاهة والوقاية من الرشوة ومحاربتها، قامت هذه الأخيرة بمواكبة السلطات المعنية في مسار مناقشة مشروع القانون رقم 46-19 خلال مخاض المصادقة عليه قبل نشره بالجريدة الرسمية؛ حيث قامت الهيئة بالمرافعة للدفاع عن التصور المتكامل الذي بُني على أساسه مقتضيات القانون المذكور، وساهمت من خلال هذا الترافع في تعزيز شروط الإقناع المشترك مع سائر المعنيين بأهمية المقتضيات التي تضمنها هذا المشروع وأبعادها الكفيلة بضمان اضطلاع الهيئة بصلاحياتها الدستورية بالنجاعة والفعالية، في إطار يضمن المزج المحكم بين مبدئين أساسيين وهما استقلالية الهيئة من جهة والتآزر والتكامل المؤسسي من جهة ثانية، وبالتالي، تعزيز قدرات بلادنا في مجال الوقاية ومكافحة الفساد.

1. مواكبة العمل البرلماني

بعد اعتماد مشروع القانون من قبل مجلس الحكومة المنعقد بتاريخ 11 يونيو 2020 وإحالاته على البرلمان، واكبت الهيئة جلسات اللجان البرلمانية؛ حيث تفاعلت إيجابيا مع مختلف التساؤلات المثارة من طرف السيدات والسادة البرلمانيين حول مشروع هذا القانون، مبرزة، سواء في إطار المشاركة الحضورية لرئيسها في النقاش داخل الجلسات أو عبر الوثائق التي رفعتها للجهات المعنية في الموضوع، رؤيتها التحليلية والتعليلية لاعتماد مجموعة من المقتضيات التي استأثرت بتساؤلات ومناقشات السيدات والسادة النواب والمستشارين.

وظلت الهيئة تؤكد، عبر توضيحاتها المختلفة، على ضرورة وأهمية إرساء هيئة وطنية للنزاهة والوقاية من الرشوة ومحاربتها، تتوفر على مقومات الاشتغال المطلوبة في مجالات «النزاهة والوقاية والمحاربة»، اعتمادا على سقف الصلاحيات التي منحها لها الدستور، مع استشراف آفاق تنزيلها القانوني المناسب؛ بما يتجاوب مع التزامات بلادنا في إطار الاتفاقية الأممية لمكافحة الفساد، ويصون مبدئي استقلالية الهيئة والتناسق والتكامل المؤسسي المطلوب في هذا المجال، ويحصن في إطار هذين المبدئين، المكتسبات الدستورية، بما في ذلك ضمانات البحث والتحري وقواعد المحاكمة العادلة.

وقد انصب ترافع الهيئة ومختلف التوضيحات المقدمة من طرفها، تجاوبا مع المواقف المعبر عنها وتساؤلات السيدات والسادة النواب والمستشارين، بشكل خاص، على تحديد مفهوم الفساد وحمية تجاوز المقاربة الجنائية لهذا المفهوم، وحيثيات تخويل الهيئة صلاحية الإسهام في تقييم السياسات العمومية في المجالات ذات الصلة، وإجراء الأبحاث في القضايا التي تم حفظها من طرف النيابة العامة والمجال المحفوظ لهذه الأخيرة، ومستلزمات إلزام جميع الجهات والهيئات المعنية بالاستجابة لطلب المعلومات المقدم من طرف الهيئة، وإحداث اللجنة الدائمة المنبثقة عن مجلس الهيئة ومدى تأثيرها على صلاحيات مجلس الهيئة، والضمانات التي رصدها المشروع للأشخاص الذاتيين والمعنويين إزاء عمليات البحث والتحري، ومفهوم التصدي التلقائي، وضبط مبدأ مشاركة ضباط الشرطة القضائية في بعض مراحل العمليات المتعلقة بتحريات مأموري الهيئة واستحضار حالات عدم الاستجابة لهذه الطلبات، وتحديد ضوابط التبليغ والشكاية ومدى قبول أو عدم قبول الشكايات مجهولة الهوية، وتوضيح طبيعة المحضر المنجز في شأن تحريات وأبحاث مأموري الهيئة، سواء كانت منجزة من طرف هؤلاء المأمورين بمفردهم أو بمشاركة ضباط الشرطة القضائية، والمعاقبة على عدم التجاوب مع طلبات الهيئة بالعرقلة، وحدود عدم الاحتجاج بالسر المهني في مواجهة مأموري الهيئة، ومدى إمكانية الطعن في تقارير ومحاضر الهيئة المكتسبة للحجية القانونية والتي تحيلها هذه الأخيرة على الجهات المختصة، وانتصاب الهيئة كمطالب بالحق المدني مع حفظ صلاحية الوكيل القضائي للمملكة.

وقد حرصت الهيئة على إحاطة البرلمانين علما بمختلف التوضيحات التي تستجيب لتساؤلاتهم، خاصة ما يتعلق منها بالصلاحيات التي منحها مشروع القانون لمأموري الهيئة تحت إشراف وسلطة الرئيس، وبشكل خاص مزاولتهم لمهام البحث والتحري في ظل احترام المجال المحفوظ لسلطة النيابة العامة في هذا الشأن.

2. التفاعل مع آراء المؤسسات الدستورية

بالموازاة مع المتابعة الحضورية خلال جلسات البرلمان، واكبت الهيئة مناقشة الآراء المقدمة من لدن بعض المؤسسات الدستورية، تجاوبا مع القرار الذي اتخذته لجنة العدل والتشريع وحقوق الإنسان بمجلس النواب، بإعمال صلاحية طلب الرأي من مؤسستين دستوريتين معنيتين، هما المجلس الأعلى للسلطة القضائية والمجلس الوطني لحقوق الإنسان؛ حيث تفاعلت الهيئة مع الرأيين المقدمين من طرف المؤسستين المشار إليهما أعلاه، وأعدت في شأنهما مذكرتين تضمنتا موقفها ومناقشتها الدقيقة لكل الملاحظات المثارة.

في هذا الإطار، وبخصوص الرأي الصادر عن اللجنة المنبثقة عن المجلس الأعلى للسلطة القضائية، أبدت الهيئة تحفظاتها وملاحظاتها على هذا الرأي على مستوى البعد المرجعي المتمثل بشكل خاص في مطلب الملاءمة مع اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، والذي يقتضي الاستجابة للمادتين 6 و36 من هذه الاتفاقية، وعدم الاقتصر على المادة 6 منها، والاستجابة للمرجعية الدستورية المتعلقة بالهيئة، خاصة في بعديها المتعلقين «بالتسمية» التي تضمنت مصطلح «المحاربة»، إلى جانب «النزاهة والوقاية»، و«بالتموقع»، الذي صنف فيه المشرع الدستوري الهيئة الوطنية للنزاهة والوقاية من الرشوة ومحاربتها ضمن «هيئات الحكامة الجيدة والتقنين» التي تضطلع بمهام مقرررة دستوريا تنطوي على صلاحيات

الرقابة والضبط والتقنين وتتبع التنفيذ في المجالات ذات الصلة باختصاصاتها؛ وهي المهام التي تنهض بشكل خاص على التحري والبحث، فضلا عن الإشراف والتنسيق والتقييم وتتبع المنجزات وتقديم التوصيات والاستفسار عن مآلاتها.

ورصدت الهيئة أيضا عدم استحضار رأي اللجنة المذكورة أعلاه لحيثيات انتقال الدستور بالهيئة المركزية للوقاية من الرشوة إلى مستوى مؤسسة دستورية مستقلة باختصاصات جديدة؛ حيث تبين أن تثبيت الاستقلالية وإضافة بُعد «المحاربة» للهيئة يشكل العامل المفصلي الجوهرى لهذا التوجه الدستوري. كما نبهت الهيئة إلى أن الهيئات التي تجمع بين «الوقاية» و«المكافحة» في العديد من الدول هي التي حققت نجاحات ملحوظة، واستطاعت أن تعيد الثقة لدى المواطنين في مؤسسات مكافحة الفساد، وأن تذكى القدرة على إطلاق دينامية جديدة لترتيب الوقع الإيجابي على محاصرة مظاهر الفساد.

ولتصحيح مجموعة من التاويلات التي اعتمدها وثيقة اللجنة المنبثقة عن المجلس الأعلى للسلطة القضائية، نبهت الهيئة إلى استحالة قياس الهيئة الوطنية للنزاهة والوقاية من الرشوة ومحاربتها على هئتين تختلفان معها طبيعة وجوهرًا، وهما الهيئة المغربية لأسواق الرساميل واللجنة الوطنية لحماية المعطيات ذات الطابع الشخصي، لأن وضع الهيئة مختلف تماما على مستوى المرجعية الدستورية للإحداث وللهمام، كما أنها لا تخضع لأية رقابة أو وصاية على مهامها.

كما أوضحت الهيئة أن توسيع نطاق الأفعال المشمولة بتدخل الهيئة جاء محترما لمبدأ شرعية الجرائم والعقوبات «لا جريمة ولا عقوبة إلا بنص»؛ حيث حافظ المشروع على هذا المبدأ بالنسبة للجرائم المنضوية ضمن الفقرة الأولى من المادة 3، في حين أن الأفعال المندرجة ضمن الفقرة الثانية، فلا تنطوي على أي مساس أو اعتداء على مبدأ الشرعية المذكور، ما دامت غير خاضعة لمقتضيات القانون الجنائي المُقَيَّد تطبيقه بهذا المبدأ، وكذلك لتوصيفها «بالمخالفات» لدى تشريعات بعض الهيئات.

وفي نفس السياق، قدمت الهيئة التوضيحات بخصوص ما تضمنته وثيقة اللجنة علاقة بموضوع تركيز الصلاحيات بيد رئيس الهيئة؛ حيث سلطت الضوء على مقومات التوزيع الموضوعي والمعقلن للمهام بين أجهزة الهيئة، المتمثلة على الخصوص في مجلس الهيئة والرئاسة واللجنة الدائمة المكونة من الرئيس ونوابه المعيّنين من قبل المجلس.

وبخصوص ما جاء في الوثيقة من تعارض صلاحيات البحث والتحري الممنوحة لمأموري الهيئة مع مقتضيات الفصل 128 من الدستور، أوضحت الهيئة أن المشروع استحضر، في تحديده لمهام مأموري الهيئة، معطين أساسيين منصوص عليهما دستوريا؛ المعطى المتعلق بتصريف صلاحية «المحاربة»، والمعطى المتعلق باستقلالية الهيئة في ممارستها، وعلى أساسهما، تم إسناد مهام البحث والتحري لمأموري الهيئة؛ بما لا يقتضي إخضاعهم لا لسلطة النيابة العامة ولا لقضاء التحقيق في إطار مقتضيات الفصل 128 من الدستور، لأن المشروع، احتراماً لاستقلالية الهيئة، لم يجعل من مأموري الهيئة مكوناً من مكونات الشرطة القضائية، حتى لا تسري عليهم مقتضيات الفصل 128 المذكور.

وفيما يتعلق بملاحظة الوثيقة بخصوص محاضر مأموري الهيئة، ومدى حدود النيابة العامة في التعامل معها رغم أنها لم تشرف على عملية البحث المرتبط بها، أكدت الهيئة أن محاضر المأمورين تكتسب

حجيتها القانونية بمقتضى القانون رقم 46.19 وباليمين المؤدى من طرفهم. وتتوخى هذه الحجية تفعيل الأمثل لمبدأ التكاملية المؤسسية مع النيابة العامة في هذا المجال، والتي من المفترض أن تؤسس سلطتها في الملاءمة على محاضر تمتلك الحجية القانونية وتتأسس على خبرة متخصصين في مجال البحث والتحري عن أفعال الفساد، مع التأكيد على أن صلاحيتها تبقى محفوظة في إجراء أبحاث تكميلية في الموضوع، عند الاقتضاء، بواسطة الشرطة القضائية.

وكخلاصة عامة، أثارت الهيئة الانتباه إلى أن المساحة المخصصة لممارستها لمهامها في «المحاربة» تقتصر على خمس محطات محددة، تتمحور أولاً حول تلقي الشكايات والتبليغات والمعلومات والقيام بمعالجتها ودراستها، وثانياً التصدي التلقائي لحالات الفساد التي تصل إلى علمها، وثالثاً إجراء الأبحاث والتحريات، ورابعاً الإحالة، بعد التأكد من الأفعال وجمع الأدلة، على الجهات المختصة قصد القيام بما تراه ملائماً في شأنها، ثم خامساً الانتصاب كمطالب بالحق المدني وفق شروط قانونية محددة وفي تكامل مع الوكالة القضائية للمملكة.

وبالنسبة للرأي المقدم من طرف المجلس الوطني لحقوق الإنسان، سجلت الهيئة وجاهة المنهجية والتقييم المنجز حول هذا المشروع، كما ثمنت الرؤية التأسيسية لمختلف توصيات ومقترحات المجلس، مُشيدة بهذا الخصوص بمجموعة من المحددات التي استحضرتها وثيقة المجلس الوطني لحقوق الإنسان، باعتبار أهميتها في إنجاز تقييم موضوعي لمشروع هذا القانون.

ومقابل تثمينها لمجمل اقتراحات وتوصيات المجلس، وقفت الهيئة على بعض الملاحظات التي تحتاج إلى مناقشة وتوضيح، خاصة ما يتعلق منها بسرد مجموعة من التعريفات المتعلقة بمفهوم الفساد؛ حيث أكدت الهيئة على ضرورة تفادي التوجه نحو وضع تعريف للفساد، لأنه من الصعوبة الاستقرار على رأي موحد في الموضوع، بالنظر للإكراهات المرتبطة بمصطلح الفساد باعتباره مصطلحاً قابلاً لاستيعاب مجموعة متعددة من الأفعال، وباعتبار تشعب وتعدد النظر الفقهي لهذا المفهوم، وباعتبار تفادي الاتفاقية الأممية ذات الصلة، وضع تعريف محدد له.

كما عملت الهيئة على توضيح الحدود الفاصلة بين المهام المتعلقة بـ «طلب مشاركة ضباط الشرطة القضائية إلى جانب مأموري الهيئة في القيام بمهامهم»، وإمكانية تقديم التماس إلى النيابة العامة يرمي إلى «تسخير القوة العمومية لمؤازرة مأموري الهيئة في القيام بمهامهم»، مبرزة مجال المشاركة التي يمكن اللجوء إليها مثلاً في حالة تعلق الأمر بتجميد أو حجز أدلة الإثبات مثلاً، في حين أن التماس مؤازرة القوة العمومية لمأموري الهيئة، فيتم اللجوء إليه لمواجهة الحالات التي قد يتعرض فيها هؤلاء المأمورون لبعض الصعوبات في القيام بمهامهم، بما في ذلك بعض أشكال التعنت أو الامتناع أو عند شعور المأمورين بالمخاطر التي قد تهددهم.

ثالثاً- التوصيات والمقترحات، محور أساسي لتفعيل مهام الهيئة المتعلقة بالتوجيه الاستراتيجي والإشراف وبناء أرضية تنسيق السياسات العمومية

اعتباراً للأهمية التي يكتسيها تقديم التوصيات ضمن الصلاحيات المسندة للهيئة، وضمننا لرفع منسوب تفاعل سائر المعنيين مع هذه التوصيات في إطار العمل المشترك والالتقائية والتكامل المؤسسي والوظيفي

بينها وبين مختلف الجهات المعنية، تحرص الهيئة على تأطير توصياتها بمقاربة منهجية تنتظم ضمن ثلاثة مستويات أساسية:

المستوى الأول، يهتم بتبع وتحيين توصيات الهيئة الواردة في تقاريرها السابقة عند الاقتضاء، انطلاقاً من منظور قياس مفعولها وتقييم مدى تجاوب الجهات المعنية معها، مع تضمين الملاحظات المرصودة بهذا الخصوص في التقرير السنوي؛

المستوى الثاني، يهتم تقديم تقارير موضوعاتية تتضمن تحاليل وتوصيات وآراء الهيئة، مؤطرة بمنظور متكامل وناضح، وقابل للتفعيل، وتعالج مواضيع ذات أولوية، لما لها من وقع وأثر محتمل؛ مواضيع تهم التشريعات والاستراتيجيات والبرامج والمشاريع والأوراش ذات الصلة بتعزيز الشفافية وقيم الحكامة المسؤولة وبالوقاية من الفساد ومكافحته؛

المستوى الثالث، يهتم تقديم توصيات في إطار خلاصات وأرضيات قصد فتح نقاش بناء حولها، تمهيدا لاستكمال إعدادها وتقديمها كتقارير موضوعاتية معمقة، كفيلة بضمان التجاوب الموضوعي معها من طرف مختلف السلطات والجهات المعنية.

1. تأطير مهام الهيئة في تقديم التوصيات

لنهوض بالمستويات الثلاثة المشار إليها أعلاه، توجه عمل الهيئة في البداية نحو تأطير صلاحيتها في تقديم التوصيات والمقترحات وإرساء الآليات المنهجية الضامنة لتفعيلها وتجاوز كل العقبات والإكراهات التي يمكن أن تؤثر على فعالية النهوض بها، وذلك من خلال استحضار النطاق القانوني لهذه التوصيات، قبل توضيح المبادئ التوجيهية المؤطرة لها، بلوغاً إلى رصد القنوات المتاحة للدفع بتفعيلها.

على هذا الأساس، وفيما يتعلق بالنطاق القانوني لصلاحية التوصيات، يتضح أن المجالات المعنية بتوصيات الهيئة تنتظم ضمن أربعة أبعاد أساسية، تهم البعد الاستراتيجي، والبعد الإجرائي والعملي، والبعد التشريعي، والبعد المتعلق بالملاءمة مع الاتفاقيات والمواصفات المعيارية الدولية، مع التأكيد على الارتباط الوطيد بين هذين المحورين الأخيرين. كما يبدو بشكل عام أن الجهات المعنية بتوصيات الهيئة تشمل عددا كبيرا من السلطات والمتدخلين؛ من حكومة ومجلسي البرلمان وسلطات عمومية وهيئات معنية وهيئات تمثيلية ومهنية وفاعلين بالقطاع الخاص وجمعيات المجتمع المدني. كما تشمل السلطة القضائية بمقتضى المادة 110 من القانون التنظيمي المتعلق بالمجلس الأعلى للسلطة القضائية.

وبخصوص المبادئ التوجيهية المؤطرة لتوصياتها، أكدت الهيئة على التزامها بتحسين توصياتها ومقترحاتها بمجموعة من الضوابط الموضوعية القائمة بالأساس على الانطلاق من التشخيص الموثق لواقع تفاعل الفساد، والاعتماد على تقييم دقيق للمجهودات المبذولة على المستوى التشريعي والمؤسسي والإجرائي، واستثمار نتائج ما تم استخلاصه من الدراسات والأبحاث الميدانية المنجزة وما تم تجميعه وتثمينه من احتياجات المواطنين والفاعلين الاقتصاديين، مع استحضار مبدأ الملاءمة مع الاتفاقيات الدولية ذات الصلة، والانفتاح على التشريعات والتجارب الدولية الفضلى.

كما تؤكد الهيئة في هذا السياق، حرصها على الانفتاح على كل الطاقات واستغلال جميع القنوات المتاحة للتفاعل الإيجابي والبناء مع الأفكار والاقتراحات وتأطير توصياتها بمبادئ العمل المشترك والتكامل

المؤسساتي والوظيفي بينها وبين باقي المؤسسات المعنية، واللجوء، عند الاقتضاء، إلى إبرام المعاهدات والاتفاقيات الكفيلة بتعزيز الشراكة للدفع بالتوصيات نحو الفاعلية والتنزيل، والعمل على المواكبة وتقديم الدعم لجميع المتدخلين في مسار التفعيل الأمثل للتوصيات، مع التزامها بتتبع التنفيذ والعمل على تبديد مختلف الإكراهات المحتملة التي يمكن أن تعوق هذا التنفيذ.

ولضمان التصريف الأمثل والناجح لتوصياتها ومقترحاتها، تعمل الهيئة، على الخصوص، على توظيف أربع قنوات أساسية تهم:

■ **توظيف المسؤولية التي خصها بها القانون 46.19 المحدث للهيئة، والمتعلقة بتقديم التوجيهات الاستراتيجية لسياسة الدولة في مجال الوقاية من الفساد ومكافحته، وكذا الآليات والتدابير الكفيلة بتنفيذها، لجعلها الإطار المرجعي الضامن للشمولية والالتقائية والتناغم بين جميع السياسات والمبادرات المتخذة في هذا المجال؛ وتبعاً لذلك، سيكون أمراً حتمياً التوجه نحو إعادة بناء الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد وفق محددات جديدة، وعلى أساس إعادة ترتيب أولويات الاستراتيجية اعتماداً على التوجيهات المشار إليها؛ بما يقتضيه الأمر من إعطاء مكانة متقدمة، في مرحلة أولى، للتوصيات التي لها وقع مباشر على متطلبات الوقاية والمكافحة، وعلى الانضباط لمبادئ الإشراف وتقديم الدعم والخبرة وضمان الالتقائية والحرص على تتبع التنفيذ، مع إيلاء الأهمية اللازمة لحكامة الاستراتيجية، من خلال الانخراط الفعلي للمسؤولين السامين؛ بما يضمن قدرات الإشراف والتفعيل الأمثل الذي يمنح لعامل الوقت أهميته كرافعة لفعالية المجهود ومصادقية المقاربة الشمولية.**

■ **قناة إحداث آلية للتنسيق مع الحكومة بشكل عام ومع القطاعات الحكومية بطريقة هادفة، لمواكبة مجموعة من توصيات الهيئة وتتبع تنفيذها؛ حيث من المنتظر، لضمان النجاعة والفعالية المطلوبة، أن توضع هذه الآليات التنسيقية، بشراكة مع رئاسة الحكومة بالنسبة للاستراتيجيات والمواضيع الأفقية، وأن تستكمل بآليات مستهدفة يتم وضعها بشراكة مع القطاعات المعنية مباشرة بالمواضيع الخاصة، بما فيها القطاع المكلف بالشؤون الخارجية والتعاون، بالنسبة لتفعيل التوصيات المتعلقة بتنفيذ الالتزامات الدولية والإقليمية ذات الصلة.**

■ **قناة إحداث آلية تنسيقية بين الهيئة واللجنتين المختصتين بالعدل والتشريع بالبرلمان لمواكبة التوصيات المتعلقة بالتشريعات المرتبطة بمجالات تدخل الهيئة وبالملاءمة مع الاتفاقيات والتقارير الدولية ذات الصلة، وذلك في أفق تعزيز قنوات تصريف توصيات الهيئة، وضمان انخراط المؤسسة التشريعية في مسار دعم الملاءمة مع هذه الاتفاقيات.**

■ **قناة تعبئة الفاعلين الاقتصاديين والاجتماعيين ووسائل الإعلام لتقاسم القناعة بوجاهة توصيات الهيئة وللمساهمة في تفعيلها، بهدف إذكاء دورها في المرافعة والمتابعة ومساءلة المؤسسات المعنية عن مدى تجاوبها وتفعيلها لتوصيات الهيئة، فضلاً عن مساهمتها في تطعيم هذه التوصيات من زاوية انتظاراتها ومجالات أنشطتها.**

2. التفاعل والتجاوب مع توصيات الهيئة

علاقة بصلاحيات تتبع مفعول التوصيات التي تقدمت بها الهيئة في إطار تقريرها السنوي الأول لسنة 2019، وقفت الهيئة على مظاهر القصور التي تشوب آليات التجاوب المطلوب والمنشود مع هذه التوصيات، وقامت بالتذكير بمجمل مضامينها من زاوية اقتناعها براهنتها وعدم تجاوز مقتضياتها، لا من حيث التحليل ولا من حيث المنظور والاقتراحات.

على هذا الأساس، ذكرت الهيئة بالتوصيات والمقترحات التي قدمتها، سواء في إطار إبداء رأيها وتقييمها لبعض المشاريع ذات الطابع القانوني، أو مواكبتها للمجهود الوطني المبذول في هذا المجال، أو تحليلها للتشريعات الوطنية ومدى ملاءمتها للاتفاقيات الدولية المصادق عليها، أو استهدافها لمجموعة من المواضيع ذات الأولوية في مجال الوقاية ومكافحة الفساد.

وفي هذا الإطار، قدمت الهيئة تلخيصا لتوصياتها بخصوص مسودة مشروع قانون حول حماية الموظفين العموميين «مثيري الانتباه» إلى أفعال الفساد، ومشروع القانون الجنائي بشأن تجريم الإثراء غير المشروع، ومشروع القانون بمثابة ميثاق المرافق العمومية، والقانون المتعلق بتبسيط المساطر الإدارية، ومشروع القانون المتعلق بالإدارة الرقمية، ومشروع المرسوم بمثابة مدونة قيم وأخلاقيات الموظف بالإدارات العمومية والجماعات الترابية والمؤسسات العمومية، بالإضافة إلى توصياتها المتعلقة برصد العلاقات بين الفساد وحقوق الإنسان، وتلك المتعلقة بتنفيذ التوصيات الواردة بمختلف تقارير الاستعراض التي خضع لها المغرب والتي انصبت على التدابير الوقائية، وعلى التجريم وإنفاذ القانون، وعلى استرداد الموجودات. كما ذكرت، بالموازاة، بتوصياتها التي أعدت في شأنها تقارير موضوعاتية همت وضع إطار يلزم ويقنن التصريح بحالات تضارب المصالح، والنهوض بآليات الإحالة المؤسسية لجرائم وأفعال الفساد من المحاكم الجزرية إلى المحاكم المالية، وتطوير وتعزيز مبدأ الولوج وإتاحة المعلومات في مجموعة من المجالات الحيوية.

وقد أكدت الهيئة بهذا الخصوص على ضرورة رفع منسوب التجاوب الكمي والنوعي من طرف سائر المعنيين مع توصياتها؛ مسجلة في هذا الشأن دينامية الحكومة في التجاوب مع توصياتها المتعلقة بمراجعة الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد، والتي قدمت الهيئة في شأنها، خلال اجتماع اللجنة الوطنية لمكافحة الفساد بتاريخ 15 فبراير 2019، تقريراً حظي بالمصادقة، وتم اعتماده كورقة توجيهية ومؤطرة لهذه الاستراتيجية. ورغم ما لوحظ، خلال الشهور التالية، من تفاعل إيجابي لمجموع القطاعات المعنية، والذي تمثل في عقد الاجتماعات التنسيقية للبرامج العشرة للاستراتيجية برئاسة الوزير المسؤول عن كل برنامج ورئيس الهيئة، إلا أن الهيئة رصدت فيما بعد فتورا في تنزيل مضامين هذه الورقة التوجيهية، خاصة على مستوى الإشراف والتنسيق؛ بما حال دون تحقيق التقدم المطلوب في إنجاز مضامين التقرير الذي قدمته الهيئة.

كما تبين للهيئة أن مختلف توصياتها الأخرى لم تجد طريقها بعد للتجاوب والتفعيل من طرف الجهات المعنية، مشددة، في هذا الشأن، على ضرورة الاستثمار الأمثل للعامل الزمني في التفاعل الموضوعي معها، باعتباره خيارا لا محيد عنه للحد من انتشار ظاهرة الفساد وتسريع إعادة بناء الثقة الكفيلة بإنجاح النموذج التنموي الجديد الذي تتأهب بلادنا للانخراط فيه.

3. التقرير الموضوعاتي حول مراجعة منظومة التصريح الإجباري بالممتلكات

بعد التذكير بتوصياتها الواردة في التقرير السنوي 2019، قدمت الهيئة، في إطار تقرير موضوعاتي، تحليلها وتوصياتها النابعة من المنظور المتكامل القابل للتفعيل بخصوص المراجعة الشمولية والهادفة لنظام التصريح بالممتلكات، في اتجاه توطيد دوره وإذكاء ديناميته في حماية الوظائف العمومية والنهوض بحكامة ممارسة المسؤولية في تدبير الشأن العام.

واعتبرت الهيئة أن استشراف إطار قانوني ناجح وفعال في هذا المجال، يمر بالضرورة عبر تأصيل رؤية جديدة لهذه الآلية الاحترازية والرقابية، انطلاقاً من مرجعيتين أساسيتين؛ الأولى تتمثل في المنظور الدستوري الشمولي للحكامة الجيدة، والثانية في المواصفات المعيارية العالمية المستنبطة من الاتفاقيات والتشريعات الدولية الناجحة في هذا المجال.

على هذا الأساس، استنبطت الهيئة أبعاد ومقاصد المنظور الدستوري لنظام التصريح بالممتلكات، مُبرزة، على الخصوص، انضمار هذا النظام في إطار مفهوم «المسؤولية الائتمانية والتعاقدية» التي تنهض على مبدأ التعاقد والائتمان القائمَيْن على تمتيع الموظفين والمسؤولين، دون غيرهم، بأصناف من الحماية، مقابل تخصيصهم واستهدافهم بأصناف من الالتزامات، التي من بينها إلزامية تصريحهم بممتلكاتهم. كما وقفت على تماهي هذا النظام، فيما يتعلق بمطلب الحق في الحصول على المعلومات المتعلقة بممتلكات الملزمين، مع مبدأ الرقابة والسلطة المعنوية التي تنهض بها هيئات الحكامة الجيدة، ومع مبدأ الرقابة المجتمعية النابعة من الديمقراطية التشاركية التي أقرها الدستور؛ بما يكرس الطابع العمومي للتصريحات باعتبارها إحدى آليات تعزيز مبدأ ربط المسؤولية بالمحاسبة.

وبخصوص المواصفات المعيارية المعتمدة في هذا الشأن، رصدت الهيئة، بشكل خاص، مبدأ التركيز على مراعاة التناسب بين حجم المصرحين وموارد وقدرات الهيئة المصرح لديها، مع التأكيد على أن الآليات والوسائل الحديثة بإمكانها منح القدرة على تجاوز الإكراهات المتعلقة بعدد الموارد البشرية المخصصة لتلقي ومعالجة الكميات الهائلة من التصريحات سيما من خلال توفير إمكانيات آمنة للتصريح عن بعد مصحوبة بعمليات رقمنة لمعالجة العدد الكبير من المعلومات، وبالربط البيني لمنظومات وقواعد البيانات العمومية.

وأكد التقرير على تدبير التوازن بين مبدأ الاستقلالية المالية للأزواج وضبط النقل المحتمل للأصول لفائدة الأقرباء والأزواج على الخصوص، وتوسيع دائرة عناصر الثروة المتعين التصريح بها، وإرساء نموذج التصريح الذي ينبغي أن يكون متجاوباً مع استحضار مخاطر الفساد ومراعاة الوضوح والدقة والمقروئية من طرف الفئات المستهدفة، وتثبيت مبدأ الإحالة الإلكترونية واعتماد آليات فعالة للتواصل بين المصرحين والهيئة المعنية بتلقي التصاريح، وتمتيع الجهة المكلفة بالتلقي والمعالجة بصلاحيات التحري وتمكينها من أنظمة متطورة وآمنة للتكنولوجيات الحديثة ومن آليات «التشبيك المعلوماتي» مع الإدارات المعنية لتسهيل العمل على تتبع ثروات الملزمين بالتصريح، وإقرار علنية التصاريح وإتاحة المعلومات المتعلقة بعمل الهيئة المختصة، وتحديد المخالفات والعقوبات المناسبة على أساس التناسب والقابلية للتنفيذ وللمعاينة من قبل المصرحين والمهتمين والجمهور.

ولضمان ترابط موضوعي بين البعد التأطيري للمواصفات المعيارية المرصودة وبعدها العملي، اتجه التقرير نحو استقرار سقف تفاعل مختلف التشريعات الدولية مع هذه المواصفات؛ حيث تم انتقاء تسع (9) تجارب دولية تهم كلا من فرنسا، تونس، الشيلي، الصين، رومانيا، أوكرانيا، ليتوانيا وإسبانيا والجزائر، وذلك على أساس ما توفره تشريعاتها من إمكانيات للاستفادة والاستئناس في مراجعة التشريعات المغربية في الموضوع.

وفق هذا الاختيار، وقفت الهيئة على تعامل تشريعات الدول مع معيار علنية التصريحات؛ حيث تبين لها أنها تتراوح بين علنية شاملة وعلنية جزئية وأخرى فنوية.

وبخصوص الولوج إلى معطيات التصريحات، وبغض النظر عن الحق الثابت للسلطة القضائية في هذا الشأن، تأكد للهيئة أن حق النفاذ مسموح به لأجهزة التحري والبحث بالنسبة لمجموعة من التشريعات، ومسموح به لسلطات التأديب بالنسبة لتشريعات أخرى، ومسموح به للمؤسسات التشريعية والرقابية ومؤسسة الوسيط والسلطة التي ينتمي إليها الملزمون بالنسبة لبعض التشريعات الأخرى.

وفيما يخص معيار إحالة التصريحات، وبالموازاة مع التصريح الورقي والإلكتروني، وقفت الهيئة على تجربة تشريعية تضطلع فيها الجهة المعنية بالقيام بالتعبئة الأوتوماتيكية المسبقة لاستمارة التصريح الخاصة بكل الملزمين اعتمادا على المعطيات المتعلقة بممتلكاتهم لدى مختلف المؤسسات المعنية، والانصراف بعد ذلك إلى دعوة الأشخاص الملزمين لتأكيد وإكمال تعبئة الاستمارة بعناصر الثروة غير المضمنة بها، عند الحاجة.

أما فيما يتعلق بلائحة الأشخاص الخاضعين، فقد اتجهت مختلف التشريعات في تحديدها إلى اعتماد معيار المسؤولية في التدبير أو في اتخاذ القرار أو في مزاولة مهام معرضة لتحقيق مكاسب. وامتدت لائحة بعض التشريعات لتشمل الأجهزة العسكرية، في حين ألزمت تشريعات أخرى أصحاب المهن الحرة بالتصريح بممتلكاتهم.

وعلاقة بمسطرة المعالجة والتحقق من صحة التصريحات، تبين أن المسطرة المتبعة لدى مختلف التشريعات تعتمد على القدرات والصلاحيات الذاتية الممنوحة لهيئات تلقي هذه التصريحات، مع إمكانية الاستعانة بأجهزة أخرى مؤهلة للقيام بهذه المهمة على خلفية موقعها المؤسسي الذي يتيح لها فرص الاطلاع الواسع على مختلف المعلومات ذات الصلة بممتلكات الأشخاص الملزمين.

أما بالنسبة للمخالفات والعقوبات، فتأكد أن مختلف التشريعات تُجمع على اعتماد المخالفات التي تشمل التأخر في تقديم التصريحات أو عدم التصريح أو التصريح غير المطابق. أما بالنسبة للعقوبات فتتراوح عموما بين العقوبات التأديبية والجنائية.

تجاوبا مع أبعاد المنظور الدستوري للحكامة الجيدة، واستحضارا للمواصفات المعيارية المعتمدة في هذا المجال، ولتفاعل تشريعات مختلف الدول مع هذه المواصفات، عملت الهيئة على تقييم المنظومة التشريعية الوطنية للتصريح الإجمالي بالممتلكات، مُنبهة إلى أن هذه المنظومة تعاني من أعطاب هيكلية تطال تدني منسوب تجاوب الآليات التي اعتمدها القوانين الوطنية لتأطير هذا المجال مع المواصفات المعيارية ذات الصلة.

على أساس هذه الملاحظة الجوهرية، أفضى التقييم الذي أنجزته الهيئة بخصوص 15 معيارا جوهريا، تنبثق عن كل معيار مجموعة من المؤشرات الفرعية، إلى رصد نسبة تجاوب التشريع المغربي مع المواصفات المعيارية كالاتي:

- المعيار 1: التحديد الواضح للأهداف: نسبة التجاوب 25%.
- المعيار 2: ضمان التكامل والنجاعة القانونية: نسبة التجاوب 25%.
- المعيار 3: تثبيت شفافية منظومة التصريح بالممتلكات: نسبة التجاوب 35%.
- المعيار 4: التحديد الهادف للأشخاص الملزمين: نسبة التجاوب 33%.
- المعيار 5: توسيع نطاق الأشخاص الملحقين بالمصرح: نسبة التجاوب 64%.
- المعيار 6: ترسيخ مبدأ استقلالية الهيئة المكلفة مع مراعاة مبدأ تضافر جهود الهيئات المعنية: نسبة التجاوب 62.5%.
- المعيار 7: استجابة عناصر الثروة الواجب التصريح بها للأهداف المتوخاة من التصريح: نسبة التجاوب 73%.
- المعيار 8: توخي الدقة والتفصيل في المعلومات المتعلقة بالممتلكات: نسبة التجاوب 80%.
- المعيار 9: توخي الضبط في المعلومات المتعلقة بالمصرح: نسبة التجاوب 50%.
- المعيار 10: إرساء آليات مضبوطة وناجعة للإحالة ولتبادل المعلومات : نسبة التجاوب 0%.
- المعيار 11: اعتماد وتيرة موضوعية للتصريح: نسبة التجاوب 70%.
- المعيار 12: ضمان العقلنة والنجاعة في معالجة ومراقبة والتحقق من المعطيات المتضمنة بالتصريحات: نسبة التجاوب 57%.
- المعيار 13: التحديد الشامل والدقيق للأفعال المخلة بمنظومة التصريح بالممتلكات: نسبة التجاوب 100%.
- المعيار 14: توخي المرونة في تثبيت المخالفات: نسبة التجاوب 100%.
- المعيار 15: ترتيب جزاء مناسب للمخالفات على أساس المبادئ المؤطرة للعقاب: نسبة التجاوب 42%.

اعتمادا على مخرجات هذا التقييم، قامت الهيئة باستشراف المتطلبات القانونية المؤطرة لمنظومة التصريح بالممتلكات، مؤكدة بهذا الخصوص على ضمان التكامل والنجاعة والأمن القانوني لمنظومة التصريح بالممتلكات، خاصة من خلال تثبيت الهدف الجوهرية المتمثل في إدراج إلزامية التصريح بالممتلكات ضمن مفهوم الصالح العام الذي يأخذ بمنطق ومقصد المسؤولية التعاقدية والائتمانية. وفي نفس السياق، أوصت الهيئة بالإسراع بملاءمة أو التثبيت القانوني لمجموعة من المقترضات المرتبطة بتفعيل هذا القانون، كما هو الشأن بالنسبة للإحالات الإلكترونية والهوية الموحدة والتوقيع الإلكتروني. كما حثت على إنضاج التفكير في الصيغة الملائمة لتنزيل مبدأ العلنية وإتاحة المعلومات المتعلقة بالتصريحات، وأكدت على ترسيخ مبدأ استقلالية الهيئة المكلفة بالتصريحات مع مراعاة مبدأ تضافر جهود الهيئات المعنية بهذا الخصوص، وكذا على أهمية التحديد الهادف للأشخاص الملزمين ولعناصر

الثروة المعنية، مع توخي الضبط والدقة والتفصيل في المعلومات المتعلقة بالامتلاكات، خاصة من خلال شموليتها لقيمة الملك ووقت تملكه ومكان وطريقة اكتسابه والقيمة المادية للإصلاحات التي يكون قد خضع لها.

واعتبارا لمتطلبات النجاعة والشفافية والتدبير المعقلن لأعداد الملزمين، ومن منظور الاستثمار الأمثل للتكنولوجيات الحديثة، دعت الهيئة إلى إعداد استمارة المعلومات على أساس معايير الكشف والنجاعة والتبسيط، وإلى إرساء مساطر مضبوطة وناجعة للإحالة وتبادل المعلومات، خاصة عبر توظيف الدعامات الإلكترونية التي تسمح بالإرسال عن بعد، مع التأكيد على مبدأ «وثوقية» الإرسال عبر آلية التوقيع الإلكتروني والبطاقة الوطنية الإلكترونية وكذا استعمال بروتوكول مشفر يسمح بالإرسال بطريقة آمنة وموثوقة، إضافة إلى وضع سجل مركزي للمصرحين.

كما أبرزت الهيئة أهمية اعتماد وتيرة موضوعية للتصريح تشمل التصريح عند تولي المنصب، وبعد المغادرة، مع اعتماد مبدأ التصريح التكميلي عند حصول تغييرات مهمة في الامتلاكات وعند تغيير المنصب، مع التوجه نحو اعتماد تحيين التصريح سنويا، تجاوبا مع التوجه نحو اعتماد نظام التصريح الإلكتروني، ونظام التعبئة المسبقة لاستمارة التصريح.

ولضمان العقلنة والنجاعة في معالجة ومراقبة والتحقق من المعطيات المضمنة بالتصريحات، أوصت الهيئة بتوحيد طرق مركزة المعطيات مع الإدارات الأخرى، واعتماد نظام للتحقق من صحة التصريحات يتضمن برامج تلقائية ومباغثة للانتقاء، وفتح قنوات لتلقي التبليغات والشكايات، واستغلال القنوات المفتوحة لتبادل المعلومات والتنسيق المحكم مع الإدارات والهيئات المعنية وخاصة مع مكتب الصرف ومع إدارة الضرائب للتحقق من صحة التصريحات بالنسبة للممتلكات الموجودة بالخارج.

وبالنسبة للأفعال المخلة بمنظومة التصريح بالامتلاكات، أكدت الهيئة على ضرورة التحديد الشامل والدقيق لها، من خلال شمول المخالفات لفعل الامتناع عن التصريح، والتصريح المتأخر عن موعد وضعه، والتصريح غير المكتمل أو الناقص، والتصريح غير المبرر، وعدم القدرة على تبرير الزيادات المرصودة في الثروة، والتصريح الكاذب، مع ترتيب جزاءات مناسبة وقابلة للتطبيق على المخالفات المرتكبة؛ مما يقتضيه الأمر من تناسب بين العقوبات الإدارية أو الجنائية، وبين المخالفات المرتكبة، وبما يستدعيه مبدأ التجاوب مع «الحرمان من عائدات الأموال المحتمل اكتسابها عن طريق ارتكاب أفعال غير مشروعة»، وكذا «الحرمان من بعض الحقوق»، مع اعتماد ومبدأ نشر العقوبات، لتمكين معابنتها من طرف سائر المصرحين ومن طرف المجتمع وبالتالي لجعل هذا المبدأ رافعة للشفافية ووسيلة للردع في نفس الوقت.

وأوصت الهيئة في الأخير بضرورة مد جسور قانونية واضحة بين قانون التصريح بالامتلاكات والقانون المتعلق بالإثراء غير المشروع؛ مما يضمن النجاعة والانسجام والتكامل القانوني المطلوب بينهما.

4. أرضية حول الرقمنة باعتبارها رافعة للشفافية ومكافحة الفساد

علاقة بالأرضيات المنجزة من طرف الهيئة والمفتوحة للنقاش في إطار تعميق البحث في شأنها وإغناء مضامينها وتدقيق التوجهات النابعة عنها في أفق إصدارها كتقارير موضوعاتية لاحقا، قامت الهيئة

بتقديم خلاصة للأرضية المتعلقة بـ «الرقمنة؛ رافعة للشفافية ومكافحة الفساد»، رصدت من خلالها المدخل الأساسية لجعل التحول الرقمي دعامة أساسية لتعزيز قيم النزاهة والتبسيط والقرب وتقليص الاحتكاك للحد من اللقاء المباشر بين المرتفقين وأعوان الإدارة المسؤولين عن تقديم الخدمات العمومية؛ بما يضمن تطويق بؤر انتعاش الفساد وتفاعله في مختلف الخدمات المقدمة سواء للمواطنين أو للمستثمرين وللمقاولة.

وقد جاءت التوصيات المنبثقة عن هذه الأرضية متمحورة حول ضرورة اعتماد منظور استراتيجي على مستوى القيادة وحكامة المشاريع والتوجه نحو المواطن، والنهوض بالإطار القانوني والمواصفات المعيارية، وتعزيز الرأسمال البشري والابتكار.

وفق هذا التوجه، أكدت الأرضية، بالنسبة لمطلب القيادة وحكامة المشاريع، على أهمية الإشراف الاستراتيجي من المستوى العالي الذي يضمن تدبيرا ديناميا على مستوى رصد الأولويات وإدارة الوقت، كما يضمن الالتقائية الفعالة الكفيلة ببلوغ الأهداف المسطرة في هذا المجال، وعلى أهمية التعبئة الشمولية لجميع المعنيين، بهدف تحقيق الانسجام والتناسق والتكامل في المقاربة العامة للتحول الرقمي، وعلى ضرورة اعتماد منظور واسع ومقاربة شاملة وذات أهداف محددة وأولويات واضحة، ومسؤوليات مدققة، مقرونة بمؤشرات لقياس الإنجازات وأثرها على الفئات المستهدفة، مع ضمان الولوج إليها على نطاق واسع.

كما أكدت الأرضية، في نفس السياق، على إرساء منظومة خاصة لحكامة مشاريع التحول الرقمي تسري على جميع المستويات الإدارية؛ مركزيا وقطاعيا ومحليا، واعتماد مقاربة تضع نصب عينها إشراك المواطن في خدمة الشفافية المنشودة، من خلال توحيد القنوات ووسائل الولوج إلى الخدمات العمومية الرقمية وعقلنة استعمالها، ووضع المواطن في صلب الانشغالات المتعلقة بالديمقراطية الإلكترونية، وتسريع ورش تبسيط المساطر الإدارية، وتفعيل ميثاق المرافق العمومية، وتعزيز شفافية الميزانية، ورقمنة ونشر المعطيات المتعلقة بالحملة الانتخابية، وجعل الخدمات الرقمية فرصة لتخفيض التكلفة بالنسبة للمواطن ولباقي المرتفقين .

وبخصوص النهوض بالإطار القانوني والمواصفات المعيارية، دعت الأرضية بشكل خاص إلى بذل المزيد من الجهد في تدبير الثقة الرقمية من أجل توفير الظروف الملائمة للمواطنين والمقاولات، وذلك بوضع آليات داعمة للثقة الرقمية كنظام التعريف الوحيد، ونظام إثبات صحة المستندات الإدارية المرقمنة، ونظام العناوين الإلكترونية المؤمنة، وتعميم التوقيع الإلكتروني وغيرها من العناصر لضمان منظومة رقمية آمنة.

كما أوصت بتحسين توحيد البيانات واستخدام المعلومات داخل وبين القطاعات الحكومية ومكونات الإدارة العمومية، وتسريع تفعيل المقتضى القاضي بعدم مطالبة المرتفقين بالإدلاء بوثائق أو معطيات تتوفر عليها إدارة أخرى، والاستفادة من التقاطعات فيما بين الإدارات لتحديد وتتبع أفعال الفساد واقتفاء أثرها، واعتماد ميثاق البيانات المفتوحة من أجل ضمان استمرارية هذا النهج وإدامته، ووضع

خرائطية للمخاطر المرتبطة باستعمال تكنولوجيا المعلومات والاتصالات والأمن السيبراني، والتوجه نحو اعتماد شهادة الأمن السيبراني بالنسبة للمنصات الرقمية الموجهة للجمهور العريض، بالإضافة إلى تعزيز البنية التحتية الرقمية مركزيا وبتغطية مجالية واسعة لتقليص الفجوة في هذا المجال.

وبالنسبة لتعزيز الرأسمال البشري والابتكار، أوصت الهيئة بإعداد تصميم مديري يستهدف تنمية مهارات الأشخاص المتخصصين في المجال الرقمي، وتدريب الموظفين بعد تحديد الاحتياجات ذات الصلة بقدراتهم وقدرات المسؤولين، واستشراف سياسات محددة لإعادة تقويم القدرات وتطويرها والارتقاء بها. كما أكدت الهيئة على ضرورة تمكين المواطنين ذوي الدخل المحدود من الولوج إلى مراكز تدريب لتحسين المعرفة الرقمية، وتعزيز إدماج تكنولوجيا المعلومات والاتصالات في برامج التكوين على جميع المستويات، إضافة إلى ضمان مراقبة اجتماعية وتكنولوجية من أجل تسهيل التطور الرقمي والتركيز على دوره المحوري في تعزيز الشفافية ومكافحة الفساد.

كما أكدت التوصيات في هذا المحور على دعم البحث والابتكار، خاصة من خلال تشجيع التجارب والاختبارات النموذجية، واحتضان المشاريع المتطورة، وتعزيز التمويل الجماعي لمشاريع الابتكار الرقمي، وتطوير الشراكة بين القطاعين العام والخاص في مجال تكنولوجيا المعلومات والاتصالات، والتوجه نحو استخدام التكنولوجيا الصاعدة، خصوصا الذكاء الاصطناعي والبيانات الضخمة، علما بأن الابتكار من شأنه أن يدعم تجويد وتيسير استعمال الخدمات العمومية لضمان الولوج المنصف والمتساوي إليها من لدن جميع المواطنين ولم يفت الأرضية أن تثير الانتباه في الأخير إلى أهمية النهوض بالتواصل والتوعية، خاصة من خلال تنمية الوعي العام بأهمية الخدمات على الخط، وتحفيز المواطنين على استخدامها، بما في ذلك المشاركة في النقاش العمومي، وتعزيز القوة الاقتراحية، والانخراط في برامج ومشاريع النزاهة.

5. أرضية حول الالتزام المواطن ودوره في مكافحة الفساد

في نفس إطار عرض خلاصات للأرضيات المزمع إصدارها، بعد تعميقها، كتقارير موضوعاتية لاحقا، قدمت الهيئة منظورها الأولي بخصوص موضوع الالتزام المواطن ودوره في مجال مكافحة الفساد، والذي يندرج بشكل خاص في إطار صلاحية الهيئة في السهر على إعداد استراتيجية وطنية متكاملة للتنشئة التربوية والاجتماعية على قيم النزاهة.

في هذا الإطار، عرّفت الهيئة الالتزام المواطن، بكونه «المشاركة الفردية في الحياة العامة والحياة السياسية على الأقل من خلال الانتخابات» و«الاستعداد الدائم وغير المشروط» للمساهمة بالوقت والجهد والمال من أجل ذلك، مع التجرد من دوافع المصلحة الفردية أو الفئوية.

ولتهيء المحيط العام للملائم لتعزيز الالتزام المواطن، أكدت الهيئة على ضرورة توفر مشهد سياسي ومؤسسي يضمن شروط صياغة ووضع سياسات عمومية ذات وقع إيجابي على المواطنين، ووجود مواطنين واعين بمخاطر الفساد وقادرين ومستعدين للاضطلاع بنصيهم من المسؤولية في رفضه ومقاومته، بالإضافة إلى وجود ديمقراطية تمثيلية قوية مناهضة للممارسات المخلة بالنزاهة، وكذا وجود ديمقراطية تشاركية حقيقية، فضلا عن التجسيد الفعلي لمبدأ المساواة أمام القانون، وتثبيت مكافحة الناجمة لآفة الفساد، وإرساء نموذج تنموي مدمج لجميع الفئات وقائم على المشاركة الواسعة للمجتمع.

كما أكدت، في نفس السياق، على أهمية توفر عوامل مساعدة بمثابة رافعات، تهم بالأساس التربية على المواطنة التي تبدأ في السنوات الأولى من حياة المواطن، وحرية التعبير التي من شأنها أن تجعل المواطنين مقتنعين بأهمية الأفكار والمواقف المعبر عنها للمساهمة في التغيير. كما أن استثمار التطور الرقمي يعد رافعة ذات أهمية خاصة لتوسيع دائرة وآليات التواصل وتعزيز تعبئة فئات واسعة من المجتمع.

وبالموازاة، وقفت الهيئة على تجليات الالتزام المواطن التي يمكن أن تتجسد فرديا أو جماعيا في الانخراط في العمل السياسي عبر المشاركة في الاستحقاقات الانتخابية، علما بأن هذه المشاركة تراجعت بشكل كبير خلال العقود الأخيرة، نتيجة تدهور منسوب الثقة والإحساس المتزايد بانعدام القدرة على التأثير في توجهات وأولويات السياسات المتبعة محليا ووطنيا، لجعلها تتجاوب مع الانتظارات المشروعة للمواطنين في ضمان العيش الكريم في ظل العدالة الاجتماعية والمجالية والمساواة بين الجميع.

كما أن الالتزام المواطن يتجذر من خلال المشاركة الفعلية والفعالة، مباشرة كانت أو غير مباشرة، في الهيئات والمجالس الاستشارية، وكذا عبر جمعيات المجتمع المدني والمنظمات النقابية والمهنية، ومن خلال الانخراط في العمل المدني والتطوعي. وتعتبر العرائض والملمات التشريعية آلية هائلة لتصريف الديمقراطية التشاركية وللتعبير عن طموح فئات واسعة من المجتمع للمساهمة في إغناء السياسات العمومية وجعلها تتجاوب مع انتظاراتهم المشروعة، إلا أن الحصيلة في هذا الباب ما تزال ضعيفة بعد 10 سنوات على صدور دستور 2011.

ومن بين تجليات الالتزام المواطن، كما رصدتها الهيئة، الانخراط في الميزانية التشاركية التي تم تجريبيها في عدد من المدن المغربية، والتي لم يتم بعد تقييمها بشكل موضوعي يسمح بتجاوز محدوديتها وتطوير آلياتها. وكذا المشاركة بالرأي في النقاش العمومي الذي يحتاج إلى تطوير آلياته لجعلها أرضية ملائمة للإشراك.

وفي تقييمها لتجليات الالتزام المواطن، تأكد للهيئة أنه بالرغم من التقدم الملحوظ على مستوى تطوير الترسانة القانونية المنظمة لمختلف الاستحقاقات وتوفير آليات المشاركة والتحفيز، إلا أن مستوى التجاوب مع الانتظارات وكيفية التنزيل على أرض الواقع، تجعل أن هذه الجهود تحتاج إلى مزيد من المطابقة والتعزيز والدعم للتغلب على تدني منسوب الثقة في المؤسسات والسياسات العمومية المتراكم منذ عقود، والذي تؤكد مجموعة من المظاهر والمؤشرات؛ بما في ذلك نسب المشاركة في الانتخابات، وأعداد المنخرطين والمستفيدين من المشاركة الحزبية وفي الجمعيات وأيضا حصيلة تقديم العرائض والملمات التشريعية.

ولتعزيز الالتزام المواطن من أجل مكافحة الفساد، أكدت الهيئة على أنه بقدر ما تحتاج محاربة الفساد إلى تعبئة مسؤولية السلطات والهيئات العمومية في سن القوانين والإجراءات الوقائية والزجرية وتطوير المنظومة المؤسسية وضمان تآزر وتكامل مكوناتها وتقوية آليات الانفتاح على المشاركة الفعلية للمواطنين، بقدر ما تقتضي أيضا حركة مواطنة تدعم الجهود المؤسسية برفض الفساد والتبليغ عنه، ثم بالانخراط في المبادرات المختلفة الهادفة لمحاصرته.

لأجل ذلك، توجهت توصيات الهيئة، إلى التأكيد على التسريع باستكمال تنزيل المقتضيات الدستورية المتعلقة بالديمقراطية التشاركية، وتقوية الديمقراطية التمثيلية بمحاربة مختلف مظاهر الفساد الانتخابي والسياسي، ومراجعة القانون التنظيمي رقم 44.14 المتعلق بتقديم العرائض، خاصة بإعادة النظر في بعض شروط قبول العرائض، ومراجعة القانون التنظيمي رقم 64.14 المتعلق بتقديم الملتزمات التشريعية، خاصة بإعادة النظر في بعض شروط قبول الملتزمات، وإقرار نسبة معلومة في ميزانية الجماعات الترابية ومجالس الجهات للميزانية التشاركية، وتشجيع المواطنين على المشاركة من خلال توفير فضاءات النقاش العمومي، والاستفادة من جمعيات المجتمع المدني كوحدات للقرب من المواطنين في عملية التواصل والتعبئة من أجل الوصول إلى فئات واسعة منهم، وضمان مشاركتهم بكثافة، وإقرار عقوبات في حق المسؤولين الذين قد يستغلون العمل التشاركي مع المواطنين لتحقيق مصالح شخصية أو مكاسب انتخابية.

رابعاً- الأنشطة الوظيفية والنهوض بالتعاون وبقدرات الدعم

1. أنشطة التعاون الوطني والدولي

في إطار تقديم حصيلتها ذات الصلة بأنشطة التعاون الوطني والدولي، سلطت الهيئة الضوء على مبادراتها في مجال تبادل الممارسات الفضلى مع المؤسسات المعنية بمكافحة الفساد، وفي مجال تثبيت انخراطها في الدينامية الدولية والإفريقية والعربية ذات الصلة.

فعلاقة بأنشطة التعاون على المستوى الدولي، وفيما يتعلق بتبادل الممارسات الفضلى، ذكّرت الهيئة بالورشة التي نظمتها، عبر تقنية التناظر المرئي، بشراكة مع مركز جنيف لحكامة قطاع الأمن، حول ضمان النزاهة والوقاية من مخاطر الفساد في زمن الأوبئة؛ حيث تمحورت أشغالها حول إيجاد أجوبة مشتركة وحلول منسقة من خلال تبادل أفضل التجارب واستخلاص العبر لمواجهة مخاطر الفساد التي قد تفرزها الظرفية الاستثنائية التي فرضتها هذه الأزمة العالمية.

كما شاركت الهيئة في التحضير للدورة الاستثنائية للجمعية العامة حول مكافحة الفساد، والتي تأتي تفعيلاً للقرار المتخذ من قبل هذه الجمعية تحت عنوان «الدورة الاستثنائية للجمعية العامة بشأن الفساد». وهو القرار الذي نص على تنظيم دورة استثنائية خلال النصف الأول من سنة 2021 تخصص للتداول حول هذا الإعلان، ومن أجل أن تكون فرصة سانحة لتجديد الالتزام بمواجهة مشكل الفساد العالمي، واتخاذ إجراءات فعالة وناجعة في هذا الشأن، خاصة عبر التنزيل الأمثل لاتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد.

وقد كانت مشاركة الهيئة مع مجموعة من المؤسسات الوطنية، مناسبة للتذكير بمواقف المغرب فيما يتعلق بضرورة تكثيف جهود المجتمع الدولي من أجل مزيد من الفعالية والوقوع لاتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، وكذا لإعطاء انطلاقة جديدة لإعلان مراكش.

وبشراكة بين الهيئة وبنك المغرب ومجلس أوروبا، تم إطلاق دراسة متعلقة بمخاطر الفساد في القطاع البنكي ببلادنا، وتستهدف وضع خارطة طريق لتعزيز نظم النزاهة والوقاية من الفساد في القطاع، كما

تعتبر فرصة بالنسبة للقطاع البنكي لتبادل خبرته في هذا المجال مع هيئات التقنين المالي المتمثلة أساسا في الهيئة المغربية لسوق الرساميل وهيئة مراقبة التأمينات والاحتياط الاجتماعي. ووعيا بأهمية تسهيل الولوج إلى المعلومة المالية، تم إحداث فضاء إلكتروني آمن لتبادل الوثائق والمعلومات بين الهيئات الأربع المشار إليها أعلاه، لا سيما المعلومات المتعلقة بالإطار القانوني المغربي والدولي والاجتهادات القضائية ذات الصلة وكذا القواعد والمعايير الدولية وأعمال اللجنة المشتركة. كما تم إعداد دليل توعوي مشترك لفائدة العاملين بمؤسسات القطاع المالي وكذا تلك الخاضعة لوصايتها.

وفي مجال آخر، وبخصوص اللقاءات التواصلية المنظمة من قبل مجلس أوروبا، شاركت الهيئة في اللقاء التواصلي حول «الدعم الإقليمي لترسيخ حقوق الإنسان وسيادة القانون والديمقراطية في جنوب البحر الأبيض المتوسط»، والذي شكل فرصة من أجل إعادة تأكيد التزام الاتحاد الأوروبي ومجلس أوروبا بالنهوض بحقوق الإنسان وسيادة القانون والديمقراطية في منطقة جنوب البحر الأبيض المتوسط، على أساس القيم المشتركة للمنظمتين، وضمان توسيع دائرة المستفيدين من البرنامج في المنطقة. كما شاركت الهيئة في المنتدى الدولي الذي نظمه قسم الجريمة الاقتصادية والتعاون بمجلس أوروبا حول «السيطرة على مخاطر الفساد في ظل الأزمات»، والذي يسعى من خلاله مجلس أوروبا إلى مساعدة الدول الأعضاء على استثمار معايير المجلس والمعايير الدولية الأخرى في مجال مكافحة الفساد وغسيل الأموال.

أما بالنسبة للمجهودات المبذولة في مجال الانخراط في الدينامية الإفريقية لمكافحة الفساد، فقد وقف التقرير على مشاركة الهيئة في الدورة الرابعة للحوار السنوي الإفريقي حول مكافحة الفساد، والذي تمثل في تنظيم سلسلة من الندوات عبر الإنترنت في موضوع «مكافحة الفساد من خلال أنظمة قضائية فعالة وكفؤة»؛ حيث شكل منصة للتفكير في التحديات الحالية المتعلقة بالشفافية والمساءلة في زمن وباء كوفيد-19، ودور أنظمة العدالة الوطنية في تعزيز أجندة مكافحة الفساد، وانتظمت أشغاله ضمن أربع ورشات همت (أ) تعزيز الشفافية والمساءلة في الاستجابة لوباء كورونا، (ب) ومحاربة الفساد من خلال أنظمة قضائية فعالة وكفؤة، (ج) وجهود مكافحة الفساد بإفريقيا، (ح) ومنتدى الجهات غير الحكومية الفاعلة في مكافحة الفساد بإفريقيا.

وفي نفس السياق الإفريقي، شاركت الهيئة في الدورة العادية السادسة للخبراء القانونيين التابعين للجنة التقنية المتخصصة للعدالة والشؤون القانونية، والتي أسفرت أشغالها عن اعتماد مجموعة من المشاريع أهمها إحداث مجلس استشاري معني بمنع الفساد ومكافحته يطلق عليه «مجلس الإتحاد الإفريقي الإستشاري لمكافحة الفساد».

وفيما يتعلق بالانخراط في الجهود العربية لمكافحة الفساد، وفي إطار ترأسها للدورتين الأخيرتين لمؤتمر الدول الأطراف في الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد، انصرف عمل الهيئة إلى إيجاد آليات تضمن تقوية التعاون الإقليمي وتعزيز تنسيق الجهود العربية للمساهمة في تخطي العوائق التي تعترض دول المنطقة في مجال مكافحة الفساد وذلك من خلال التنزيل الأمثل للاتفاقية العربية لمكافحة الفساد وجعلها إطارا ناجعا لتبادل التجارب الفضلى وتقوية قدرات البلدان العربية في هذا المجال.

كما نظمت الهيئة المنتدى العلمي العربي حول «الاستراتيجيات الوطنية لمكافحة الفساد، مقاربة تشاركية، شاملة ومندمجة للتحفيز على انخراط أوسع وتأثير أكبر» وذلك على هامش استضافة بلادنا

للدورة الثالثة مؤتمر الدول الأطراف في الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد بمدينة الرباط يومي 07 و08 يناير 2020.

وتفعيلا لتوصيات الدورة الثالثة لمؤتمر الدول الأطراف في الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد، تم عقد الاجتماع الرابع للجنة مفتوحة العضوية للخبراء الحكوميين وممثلي الهيئات المستقلة بالدول الأطراف في الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد، والذي تم خلاله التشديد على أهمية تطوير آليات اشتغال هذه اللجنة بما يضمن الارتقاء بعملها كقوة اقتراحية، كما تم تنظيم ندوة علمية حول موضوع: «تعزيز النزاهة والوقاية من مخاطر الفساد في ظل جائحة كورونا»؛ حيث شكل فرصة لتبادل النقاش حول حدود ومظاهر التأثير الذي طال منظومات النزاهة في الدول العربية جراء جائحة كورونا، وحول ماهية وطبيعة التدابير والإجراءات التي اتخذت على مستوى السلطات العمومية والهيئات المتخصصة في هذه الدول لحماية هذه المنظومات.

وعلى الصعيد الوطني، أبرمت الهيئة اتفاقية تعاون مع هيئات الضبط المعنية بتقنين القطاع المالي والمتمثلة في كل من بنك المغرب والهيئة المغربية لسوق الرساميل وهيئة مراقبة التأمينات والاحتياط الاجتماعي، والتي تتوخى تعزيز مبادئ الحكامة الجيدة ومحاربة الفساد، وتبادل التجارب والخبرات بين مختلف المتدخلين؛ حيث تم إحداث لجنة مشتركة للسهر على إعداد برنامج سنوي وتتبع تنفيذه. وفي هذا الإطار، تم تنظيم حملات تحسيس وتوعية شارك فيها أزيد من 300 ممثل عن الهيئات المشار إليها وعن المؤسسات الخاضعة لإشرافها، وهمت مجالات الحكامة المسؤولة ومحاربة الفساد ومنعه في كل من قطاع التأمين وسوق الرساميل وفي القطاع البنكي. وبشراكة مع هيئة مراقبة التأمينات والاحتياط الاجتماعي تم تنظيم المؤتمر الدولي حول الحكامة المسؤولة ومحاربة الفساد في قطاع التأمين، والذي شكل فرصة لتدارس وتعميق بعض المفاهيم المتعلقة بالفساد المعتمدة من طرف المؤسسات الوطنية والدولية، مع تبادل الآراء والخبرات حول مجموعة من الإشكاليات المرتبطة بالفساد بصفة عامة، وفي قطاع التأمينات بصفة خاصة، وكذا تقديم بعض التجارب والممارسات الدولية في هذا الإطار.

كما تم تنظيم ندوتين تحسيسيتين بتنسيق مع الهيئة المغربية لسوق الرساميل استهدفتا ما يقرب من 100 مشارك من بين مديري وممثلي شركات البورصة وبورصة الدار البيضاء والوديع المركزي وشركات التسيير، وشكلتا فرصة للتذكير بالالتزامات الوطنية والدولية في مجال مكافحة الرشوة وبالإجراءات الواجب اتخاذها في هذا المجال.

وفي نفس الإطار، نظمت الهيئة بشراكة مع بنك المغرب ندوة تحسيسية حول الوقاية من الفساد في القطاع البنكي؛ حيث تم تقديم عرض حول المفاهيم الأساسية للفساد المعتمدة وطنيا ودوليا مع التذكير ببعض المؤشرات المعتمدة لقياسه وكذا الأسباب والنتائج الوخيمة لهذه الظاهرة على القطاع المالي بصفة عامة ومؤسسات الائتمان على وجه الخصوص.

2. أنشطة الدعم

للنهوض بقدراتها، واصلت الهيئة خلال سنة 2020 تعزيز مواردها البشرية، وتقوية عتادها المعلوماتي، وعقلنة تديرها المالي والإداري.

في هذا الإطار، وبالرغم من الصعوبات ذات الطبيعة الإدارية والتنظيمية الناتجة عن الوضع الاستثنائي للمرحلة الانتقالية التي تعرفها الهيئة في انتظار دخول القانون المحدث لها حيز التنفيذ، عرفت هذه السنة استقدام مجموعة من الكفاءات المؤهلة لتقوية قدرات الهيئة للاضطلاع بالمهام المنوطة بها؛ ليلبغ بذلك العدد الإجمالي لأطر ومستخدمي الهيئة، إلى حدود 31 دجنبر 2020، ما مجموعه 37 مستخدماً، تشكل فيها نسبة النساء 43%. وعرفت هذه السنة أيضاً مشاركة الهيئة في عدة برامج تكوينية تدرج جلها في إطار «برنامج تعزيز كفاءات الموظفين والموظفين على المستوى المركزي والمحلي في مجال التحول الرقمي». كما عرفت هذه السنة إعداد مشروع القانون الداخلي ومشروع النظام الأساسي الخاص بموظفيها الذي يكرس مبادئ النظام القائم على الأداء والمردودية والتحفيز والتوازن بين الحقوق والواجبات.

وانصب عمل الهيئة المندرج ضمن الوسائل العامة على طباعة مجموعة من الإصدارات بما فيها التقرير السنوي الأول والتقارير الموضوعاتية المواكبة، وإحداث اللجنة الداخلية المكلفة بوضع وتبعية احترام التدابير الوقائية من أجل مكافحة انتشار وباء كوفيد-19، وتهيئة وتوسيع المقر الحالي للهيئة. وبخصوص تقوية نظم المعلومات، تم اقتناء جدار حماية جديد يستجيب للمعايير العالمية في مجال أمن نظم المعلومات، واستعمال تطبيق «مكتب الضبط الرقمي» الذي تم توفيره من طرف وكالة التنمية الرقمية، واقتناء مجموعة من الحواسيب والآليات الطابعة وترخيصات للبرامج المكتبية، واستعمال تطبيق تدبير حظيرة السيارات الذي تم تطويره من طرف قطاع إصلاح الإدارة، بالإضافة إلى عمليات الصيانة والتشغيل التي تضمن استمرارية عمل البرامج والتطبيقات والأجهزة والمعدات المعلوماتية.

وبالنسبة للتدبير المالي والميزانياتي، بلغت ميزانية الهيئة برسم 2020، 25 مليون درهم، توزعت بين اعتمادات المعدات والنفقات المختلفة بحجم 15 مليون درهم، وبين اعتمادات الاستثمار بمبلغ 10 ملايين درهم. وقد بلغت النسبة الإجمالية للإلتزام بجميع النفقات بما فيها نفقات التسيير والاستثمار 50%؛ حيث حالت الإجراءات الاستثنائية المتعلقة بتدبير جائحة كوفيد-19 دون إنجاز بعض الصفقات الهامة التي برمجتها الهيئة.

وأبرزت الهيئة الحصيلة النوعية لتنفيذ الميزانية حسب نوعية الطلبات؛ حيث سلطت الضوء على القيمة الإجمالية للصفقات العمومية والاتفاقيات وعقود القانون العادي وسندات الطلب، مع توضيح حصة كل نوع في مجموع قيمة الطلبات.

ولم يفت التقرير في الأخير أن يتطرق إلى النفقات المنجزة في إطار الشساعة، والتي تبين أن حجمها عرف تراجعاً واضحاً خاصة مع انتشار وباء فيروس كورونا.

يأتي التقرير السنوي برسم سنة 2020، للهيئة الوطنية للنزاهة والوقاية من الرشوة ومحاربتها ليحدد التأكيد، في ظل الوفاء للمسار الذي سطره تقريرها السنوي الأول لسنة 2019، على ضرورة تسريع الانتقال إلى مرحلة جديدة في مكافحة الفساد ببلادنا، كفيلة بتجفيف بؤر هذه الآفة وتحجيم آثارها ومحاصرة امتداداتها على مستوى الوقاية والزجر والتنشئة والتوعية؛ بلوغا إلى إرساء مقومات بناء الثقة التي تشكل ركيزة أساسية لضمان الانخراط الجماعي البناء في البرامج والاستراتيجيات والمشاريع؛ بما يساهم في إذكاء ديناميتها والتماس آثارها ووقعها الإيجابي على الشرائح الاجتماعية الواسعة.

والهيئة، من خلال هذا التقرير، تسجل أهمية الخطوة التي تحققت في مسار التهيئ لهذا الانتقال نحو المرحلة الجديدة المذكورة، والمتمثلة في الإجماع الذي حظيت به المصادقة على القانون رقم 46.19 المتعلق بالهيئة الوطنية للنزاهة والوقاية من الرشوة ومحاربتها على مستوى مجلسي البرلمان؛ بما يعكس اقتناع مختلف المكونات السياسية ببلادنا بضرورة تمكين هذه الهيئة من الصلاحيات ومقومات الاشتغال المطلوبة، لمباشرة مهامها في الوقاية ومكافحة الفساد وفق متطلبات المرحلة، ومستلزمات البعد الشمولي المنشود للمقاربة المتعين اعتمادها في هذا الشأن.

كما تسجل الهيئة، في نفس السياق، التزامن مع جاهزية المحيط العام لتمكين بلادنا من فتح حقبة جديدة من الإصلاحات الجوهرية ذات البعد الاستراتيجي؛ حيث تتأهب بلادنا لتنزيل النموذج التنموي الجديد الذي حظي تقريره بالمصادقة السامية لجلالة الملك وبالانخراط الإيجابي لمختلف مكونات المجتمع، والذي من شأنه أن يضع المغرب على سكة دينامية شاملة تحرر الطاقات وتستغل الإمكانيات بشكل كامل ووفق منظور فاعل وهادف في خدمة المواطن وتحقيق العدالة والرفاهية وتعزيز الاستقرار؛ وهي الدينامية التي تظل رهينة بإرساء مبادئ الحكامة المسؤولة والنزاهة والشفافية والمساءلة، وبعلاء ورش مكافحة الفساد ليلعب دوره التأسيسي والجوهري في تحصين هذا النموذج التنموي وتمكينه من تحقيق أهدافه في التنمية الشاملة لبلادنا.

ومع تذكيرها بهذه الفرص التي تتزامن مع مجموعة من المؤشرات الإيجابية ذات الوقع على مسار التنمية في بلادنا، لا يفوت الهيئة أن تقف، من خلال هذا التقرير، على ما حققت من إنجازات رغم ما تواجهه من صعوبات وإكراهات، حيث تبقى المجهودات المبذولة تدرج في سياق وضع مرحلي واستثنائي في أفق التفعيل النهائي للقانون رقم 46.19 المؤطر للهيئة، لتصبح مؤهلة قانونيا وعمليا للقيام بمهامها الدستورية كاملة، وفق الصلاحيات والاختصاصات الممنوحة لها بمقتضى القانون المذكور.

وفي هذا الإطار، واصلت الهيئة عملها التأسيسي المتمثل في إعداد مرجعيات تنظيم عمل أجهزتها التقريرية، وأسس ومساطر اشتغال هياكلها، خاصة المرصد كآلية للانفتاح على محيطها وتعميق المعرفة الموضوعية بظاهرة الفساد؛ وجهاز البحث والتحري للمساهمة الفعلية والفعالة في تخليق الحياة العامة وردع مختلف مظاهر الفساد. كما انصب مجهود الهيئة على تهيئ الرؤية والتوجهات الاستراتيجية لسياسة الدولة في مجال الوقاية من الفساد ومكافحته والآليات والتدابير الكفيلة بتنفيذها، والتي يُنتظر منها تقديمها إلى الجهات المعنية بعد المصادقة عليها من قبل مجلسها، بالإضافة إلى التوجه

في هذه المرحلة الانتقالية نحو تأطير مهامها المتعلقة بالاقتراح وتقديم التوصيات، وتقويتها على المستوى الكمي والنوعي؛ بما يتجاوب مع متطلبات الوقع والأثر الملموس والقابلية للتفعيل.

وإذ يتزامن إصدار هذا التقرير السنوي للهيئة مع محطة هامة عرفتها بلادنا مؤخراً من خلال الاستحقاقات العامة للثامن من شتنبر، والتي من شأنها أن تفضي إلى تنصيب السلطتين التشريعية والتنفيذية التي ستضطلع بالترجمة العملية للنموذج التنموي الجديد إلى برامج وسياسات سواء على المستوى المركزي أو على المستويين الجهوي والمحلي، فإن الهيئة، على غرار تقريرها السنوي لسنة 2019، تثير الانتباه من جديد إلى ضرورة الاستثمار الأمثل للعامل الزمني في تسريع الانتقال إلى المرحلة الجديدة لمكافحة الفساد ببلادنا، وفق مستلزمات التعبئة والتعاون والتكامل المؤسسي وتعزيز الانخراط في تنزيل صلاحيات الهيئة الوطنية للنزاهة والوقاية من الرشوة ومحاربتها، حتى تتمكن من الاضطلاع بمسؤولياتها وأدوارها الدستورية كاملة، التماساً للنتائج الفعلية وآثارها الإيجابية على سائر الشرائح الاجتماعية والفاعلين الاقتصاديين.

تصدير

سيرا على نهج تقريرها السنوي الأول لسنة 2019، تواصل الهيئة الوطنية للنزاهة والوقاية من الرشوة ومحاربتها، في إطار التزام رئيسها بمسؤولية تقديم حصيلة مواقفها وتوصياتها وعملها السنوي، إصدار تقريرها السنوي الثاني في سياق مرحلي مطبوع بانتظار دخول القانون رقم 46.19 حيز التنفيذ، لتتمكن الهيئة من الاضطلاع بالصلاحيات المخولة لها بمقتضى هذا القانون كليا، والقيام، تبعا لذلك، بإعداد وإحالة تقريرها السنوي والتقارير الأخرى والآراء والدراسات، بعد المصادقة عليها من طرف مجلسها، وفق الضوابط التأطيرية المنصوص عليها، على مستوى المسطرة والمضمون، في المادة 50 من القانون المذكور.

وجدير بالذكر أن هذا التقرير يغطي فترة سنوية تميزت من جهة، باستمرار المرحلة الانتقالية التي ما زالت تعيشها الهيئة نتيجة مسار بلورة ونقاش مشروع القانون الجديد المحدث للهيئة، والذي تمت المصادقة عليه من طرف غرفتي البرلمان في أفق دخوله النهائي حيز التنفيذ، على إثر تعيين أعضاء مجلسها وأمينها العام، وما ترتب عن هذه المرحلة من وضع استثنائي يقيد إمكانات الهيئة ويضعها أمام صعوبات وإكراهات تحول دون التقدم بالوتيرة المطلوبة نحو الأهداف المتوخاة، ومن جهة ثانية، تميزت هذه الفترة بالتأثير الملموس لجائحة كورونا، وما فرضته من اعتماد إجراءات ذات طابع استثنائي واستعجالي، ساهمت في إرجاء النهوض بمجموعة من المشاريع التي برمجتها الهيئة خلال هذه السنة، خاصة على مستوى المسوح الميدانية والدراسات المشتركة مع بعض القطاعات والفاعلين على المستويين الوطني والدولي.

لقد حتم الوضع الاستثنائي المشار إليه فيما سبق على الهيئة الاستثمار الأمثل للمساحات الضيقة المتاحة أمامها لتوجيه قسط كبير من جهودها نحو تهيئ أسس قوية تمكنها من النهوض بمسؤولياتها في إطار الحقبة الجديدة المرتقبة لمكافحة الفساد في بلادنا، إذ قامت بتطوير رؤية شاملة مبنية على محاور استراتيجية مركبة ومتكاملة مع تحديد أولويات تستهدف التعبئة المؤسسية والمجتمعية من أجل الفعالية وتغيير ملموس ومستدام لمنحنى تطور الفساد في بلادنا، مع تثبيت الوقع والأثر الملموس على المواطنين والفاعلين الاقتصاديين والمجتمعيين. كما شملت هذه الجهود العمل على تعزيز قدراتها وهيكلتها وتهيئ نصوصها ووثائقها المرجعية ووضع أسس تنظيم وتأطير عمل مختلف وحداتها، والقيام بمجموعة من الدراسات وبلورة تقارير وآراء بخصوص المواضيع ذات الأهمية والأولوية لما لها من أثر مباشر على تحجيم آفة الفساد وتعزيز ضمانات الشفافية والحوكمة الرشيدة. وفي هذا الظرف الدقيق بالنسبة للهيئة، تم إنجاز تقريرها السنوي برسم 2020، وذلك بتوجيهه نحو التجاوب مع خمسة أهداف أساسية:

1. التأكيد على الدور الجوهرى للوقاية من الفساد ومكافحته في التأسيس للتوجه نحو النموذج التنموي الجديد، المدمج والمستدام؛
2. التنبيه إلى قدرة الفساد على التأقلم والتناسل، على الخصوص، داخل سياقات استثنائية كسياق تدبير الجائحة؛ مما يتطلب رفع منسوب الوعي واليقظة، والنهوض بالأدوات المناسبة للمواجهة، ليس فقط بمنظور ظرفي، ولكن من خلال دمجها في إطار السياسات والاستراتيجيات العمومية للوقاية من الفساد ومكافحته؛
3. إثارة انتباه سائر المعنيين إلى الدور الحيوي المنتظر من الهيئة لمواجهة ظاهرة الفساد بآليات مبتكرة وبصلاحيات قانونية واضحة وبموارد مالية وطاقات بشرية ملائمة للتحديات التي تفرضها المسؤوليات الملقاة على عاتق الهيئة داخل الصرح المؤسسي؛

4. العمل على تهييء المحيط المؤسسي الملائم لتوفير ضمانات إنجاح الانتقال نحو الحقبة الجديدة لمكافحة الفساد، التي تتطلب تعبئة جميع السلطات والهيئات المعنية، بعزم ومسؤولية، وقيام الهيئة ذات الاختصاص، بالمهام المنوطة بها تحت مسؤوليتها، وبشراكة وتفاعل مفتوح ومستدام مع جميع المتدخلين، سواء تعلق الأمر ببلورة وتقديم التوجهات الاستراتيجية لسياسة الدولة في مجال إشاعة قيم النزاهة والشفافية والحكامة المسؤولة، أو بالعمل على الوقاية من الفساد ومكافحته وتخليق الحياة العامة، أو فيما يتعلق بالإشراف وتنسيق وضمان تتبع تنفيذ السياسات العمومية ذات الصلة؛

5. مواصلة تأصيل خطاب مؤسسي متميز يستهدف الموضوعية القائمة على تطوير التشخيص وتنويعه، والتقييم البناء المفضي إلى تقديم البدائل في إطار التوصية والاقتراح، وتعميق الدراسة والبحث بخصوص المواضيع ذات الأهمية والأولوية لما لها من وقع وأثر على مكافحة الفساد وتقديم تقارير موضوعاتية بشأنها.

تجاوبا مع هذه الأهداف، تم إعداد هذا التقرير المرحلي الذي يغطي مجهودات الهيئة خلال سنة 2020 وفق مقاربة منهجية تسلط الضوء على المجالات التالية:

1- تشخيص تطور الفساد باستقراء التقارير والدراسات الدولية والوطنية، وتحليل المعطيات الواردة بها وتدقيقها ورصد التقاطعات فيما بينها، وذلك على المستوى الدولي والإقليمي، إفريقيا وعربيا، وعلى المستوى الوطني.

2- تقديم مركز لمجهودات الهيئة في مواكبة مسار مناقشة مشروع القانون رقم 46.19 خلال المرحلة البرلمانية؛ حيث خلص هذا المسار إلى بلورة صيغة تم من خلالها الاقتناع المشترك لسائر المعنيين بأهمية المقتضيات التي تضمنها هذا المشروع وأبعادها الكفيلة بضمان اضطلاع الهيئة بصلاحياتها الدستورية بالنجاعة والفعالية، وبالتالي، تعزيز قدرات بلادنا في مجال الوقاية ومكافحة الفساد.

3- إبراز أهمية الدور الاقتراحي للهيئة، مع تحديد المنظور التأطيري لصلاحيات الهيئة في تقديم التوصيات والمقترحات، ورصد مدى تجاوب الجهات المعنية مع توصياتها الواردة في تقريرها السنوي الأول، والعمل على تقديم خلاصات حول توصياتها المتكاملة والجاهزة للتفعيل؛ حيث يندرج في هذا الإطار المشروع الاقتراحي المتكامل الذي وضعته الهيئة لإصلاح منظومة التصريح الاجباري بالممتلكات باعتبارها جسرا أساسيا لإعادة بناء ثقة المجتمع فيمن ائتمنهم المواطنون على تدبير المرفق العام من جهة، وباعتبارها آلية وقائية للاحتراز من الضرر المحتمل الذي قد يطال المرفق العام نتيجة الانفلات المحتمل في ممارسة المسؤوليات من جهة ثانية.

كما تقدم الهيئة ضمن هذا المحور خلاصات حول الأرضيات المنفتحة على النقاش والتعميق في أفق عرضها مستقبلا ضمن تقارير موضوعاتية؛ حيث تدرج في هذا الإطار الأرضية الإصلاحية لجعل التحول الرقمي دعامة أساسية لتعزيز قيم النزاهة والتبسيط والقرب وتقليص الاحتكاك؛ بما يضمن تطويق بؤر انتعاش الفساد وتيسير مختلف الخدمات المقدمة سواء للمواطنين أو للمقاول، كما تدرج في نفس الإطار الأرضية الاقتراحية المتعلقة بتسيخ قيم الالتزام لدى المواطن، من خلال رصد المداخل الأساسية لبناء مواطنة ملتزمة وقادرة على إعداد مواطنين واعين بمخاطر الفساد على الأفراد وعلى المجتمع، ومستعدين بالتالي للاضطلاع بنصيبهم من المسؤولية في محاربتة والتصدي له.

4- التعريف بأنشطة الهيئة الوظيفية في التعاون الوطني والدولي، على مستوى الدعم المتبادل وتبادل الخبرات والممارسات الفضلى مع الهيئات المماثلة والمؤسسات المهتمة، والانخراط في الدينامية الدولية والعربية والإفريقية للوقاية من الفساد ومحاربتة.

5- تقديم حصيلة الهيئة المتعلقة بدعم القدرات البشرية وتقوية نظم المعلومات والتدبير المالي والميزانياتي.

وفق هذه المقاربة، جاء التقرير موزعا على أربعة أقسام تهم ما يلي:

■ **القسم الأول:** تشخيص وضعية الفساد؛

■ **القسم الثاني:** متابعة وتتميم مسار المصادقة وإصدار القانون 46.19 المتعلق بالهيئة الوطنية للنزاهة والوقاية من الرشوة ومحاربتها؛

■ **القسم الثالث:** التوصيات والمقترحات، محور أساسي لتفعيل مهام الهيئة المتعلقة بالتوجيه الاستراتيجي والإشراف وبناء أرضية تنسيق السياسات العمومية؛

■ **القسم الرابع:** الأنشطة الوظيفية والنهوض بقدرات الدعم.

القسم الأول

تشخيص وضعية الفساد

القسم الأول: تشخيص وضعية الفساد

تعتبر الهيئة الوطنية للنزاهة والوقاية من الرشوة ومحاربتها أن الإحاطة الشمولية بظاهرة الفساد وتطورها، على المستوى الدولي والإقليمي والوطني، تشكل مدخلا مهما لتأسيس معرفة موضوعية بهذه الظاهرة، تُمكن من رصد مظهراتها وبؤر انتشارها، واستظهار أسبابها وآثارها، والإلمام بأشكالها واتجاهات تطورها، وصولا نحو استهدافها بالسياسات والإجراءات المناسبة لمكافحة والوقاية منها. والهيئة إذ تؤكد على أهمية التشخيص الدقيق لظاهرة الفساد لتيسير استهداف معاقلة وامتدادات تفاعلاته، لتُشدد على ضرورة إنجاز هذا التشخيص في إطار يضمن الاستقلالية والموضوعية وفق آليات منهجية لجمع وإنتاج وتحليل المعطيات اعتمادا على أدوات حديثة ومتجددة، تنهض على التحقيقات والدراسات والأبحاث الميدانية، وتُبلور مؤشرات وطنية لقياس موضوعي لتمظهرات الفساد، كما تركز على التقاطعات بين مختلف المعطيات لتقييم فعالية وقع السياسات والاستراتيجيات العمومية في مجال النزاهة والوقاية من الفساد ومكافحته؛ وهو التوجه الذي تعمل الهيئة على تثبيته في إطار هيكلية وتفعيل مرصدها المنصوص على إحداثه واختصاصاته، كأحد أجهزة الهيئة، في القانون رقم 19-46 المتعلق بالهيئة.

في انتظار تتميم هيكلية هذا المرصد وانطلاق أشغاله في إطارها الشمولي والمندمج ضمن الرؤية الاستراتيجية للهيئة، بعد الدخول النهائي للقانون المشار إليه أعلاه حيز التنفيذ، تواصل الهيئة في هذا التقرير تشخيصها لظاهرة الفساد برسم سنة 2020، رغم الصعوبات والإكراهات التي واجهتها للقيام بهذه المهمة، وذلك اعتمادا على مجموعة من التقارير والدراسات الدولية والوطنية، لتحليل المعطيات الواردة بها وتدقيقها ورصد التقاطعات فيما بينها للخروج بالاستنتاجات الأولية المتاحة؛ حيث سيتطرق الباب الأول من هذا القسم لوضعية الفساد على المستوى الدولي، قبل الانتقال إلى استظهارها على المستوى الإقليمي، عربيا وإفريقيا، في الباب الثاني، وصولا، في الباب الثالث، إلى استقرار وضعية الفساد على المستوى الوطني، من خلال رصد واقعه انطلاقا من مؤشرات الإدراك والمتابعات في مرحلة أولى، قبل الانصراف في مرحلة ثانية، نحو تحيين الدراسة التي سبق للهيئة أن أنجزتها ونشرت بشأنها تقريرا خاصا، خصص لتحليل وضع المغرب وتطوره عبر العقدين الماضيين، وذلك من خلال المكونات والمعطيات التفصيلية لمؤشر إدراك الفساد.

الباب الأول: تطور الفساد على المستوى الدولي

أُلفت جائحة كوفيد 19 بتداعياتها على مختلف التقارير الدولية التي قاربت وضعية الفساد خلال سنة 2020؛ حيث جاءت مضامينها لتثير الانتباه بشكل خاص إلى الأعطاب التي قد تُصاب بها منظومة الحكامة تحت ضغط المواجهة الآتية لهذه الجائحة، مؤكدة في هذا السياق على أهمية توطيد الآليات الكفيلة بتحقيق التوازن بين متطلبات الفعالية في تحجيم أضرار وتداعيات الكارثة، وبين مستلزمات صون مقومات الحكامة، وتحصين الجهود المبذولة من الانزلاقات المحتملة لممارسات الفساد. كما سارت المؤشرات الدولية برسم سنة 2020 في نفس الاتجاه؛ حيث أبرزت ارتفاع منسوب الفساد المرتبط بتدبير هذه الجائحة حسب إدراكات الفساد، مع التأكيد على ارتباط تخلف الأنظمة الصحية التي ظلت عاجزة عن مواجهة الجائحة بتغلغل الفساد واستشرائه على مستوى مختلف دول العالم.

الفصل الأول: وضعية الفساد في التقارير الدولية

أجمعت تقارير البنك الدولي³ وصندوق النقد الدولي⁴ وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي⁵ على أن الطابع الاستعجالي والاستثنائي والراهنى لإجراءات مواجهة الجائحة أمر لا مفر منه لضمان المحاصرة الحثيثة لارتدادات هذه الجائحة الكمية منها والتنوعية، إلا أنها اعترفت، بالمقابل، بأن الطابع الاستعجالي والآني لمقاومة الجائحة يرجح حدوث انزلاقات ذات صلة بأفعال الفساد.

على هذا الأساس، نبّهت هذه التقارير إلى احتمالات تسرب الفساد للإجراءات الاستعجالية المتعلقة بشراء المستلزمات الطبية وتخليصها الجمري، وبالذم الموجه للفقراء، وبالصلاحيات الاستثنائية الممنوحة سواء لمختلف المتدخلين في سلاسل التوريد، أو للأجهزة المعنية المكلفة بمراقبة احترام الحجر الصحي والعزل وحظر التجول ومنع ممارسة النشاط الاقتصادي.

كما لم يفت هذه المنظمات أن تنبه إلى أن احتمالات حدوث الفساد ساهم في تغذيتها ضعف إمكانات الولوج للمعلومات والبيانات المفتوحة مقابل الانتشار الواسع للمعلومات والأخبار الزائفة، إضافة إلى المساحة الضيقة للمساهمة المجتمعية والمدنية على مستوى الفعل والمراقبة، مما جعل فضاء شبكات التواصل الاجتماعي الملاذ الوحيد لإسماع صوت المجتمع ولممارسة التعبئة الوطنية.

استناداً إلى هذه القرائن وغيرها من احتمالات انتعاش الممارسات المالية غير المشروعة، وتمرير منتجات وسلع غير مستوفية للمواصفات المطلوبة وبأسعار خارج نطاق المنافسة الشريفة، جاء شعار احتفال منظمة الأمم المتحدة باليوم العالمي لمكافحة الفساد مُثَمِّناً لمبدأ الإعلاء من قيم الحكامة كمدخل أساسي للخروج من الجائحة، وهو المتضمن في منطوق شعارها «التعافي تحت لواء النزاهة».

وكانت كلمة الأمين العام⁶ للأمم المتحدة ذات دلالة واضحة في هذا الشأن، خاصة عند قوله: «إن الفساد فعل إجرامي لأخلاقي وخيانة للأمانة المستودعة من الشعب. وضرره يكون أشدّ جسامة في أوقات الأزمات، كما في الوقت الحالي الذي يكابد فيه العالم جائحة كوفيد-19. والتعامل مع هذا الفيروس يخلق فرصاً جديدة لاستغلال ضعف الرقابة وعدم كفاية الشفافية، حيث يتم تسريب الأموال بعيداً عن الناس في أوقات هم فيها أحوج ما يكونون إلى تلك الأموال... فقد تتصرف الحكومات على عجل دون التحقق من الموردين أو تحديد أسعار عادلة، ويقوم التجار عديمو الضمير ببيع منتجات معيبة، مثل أجهزة التنفس الصناعي التالفة أو الفحوصات السيئة الصنع أو الأدوية المزيفة... ويجب أن نعمل معاً لوقف هذه اللصوصية والاستغلال عن طريق تضييق الخناق على التدفقات المالية غير المشروعة والملاذات الضريبية؛ والتصدي للمصالح الطفيلية التي تستفيد من السرية والفساد؛ وممارسة أقصى درجات اليقظة بشأن كيفية إنفاق الموارد على الصعيد الوطني... الفساد في وقت كوفيد-19 يمكن أن يقوض الحكم الرشيد في جميع أنحاء العالم تقويضاً خطيراً، وأن يبعثنا أكثر عن المسار الصحيح في عملنا على تحقيق أهداف التنمية المستدامة...».

³ - Ensuring Integrity in Governments' Response to COVID-19: World bank group- april 2020

⁴ - عام لا مثيل له: التقرير السنوي لصندوق النقد الدولي: 2020. كما أصدر صندوق النقد الدولي مدونة إدارة شؤون المالية العامة ومذكرتين حول السياسات بعنوان «توثيق التكاليف: الشفافية والمساءلة والشرعية في الاستجابة للطوارئ» و«إحكام الضوابط الرقابية على تنفيذ الموازنة للحد من مخاطر الفساد في الإنفاق المرتبط بالجائحة».

⁵ - Intégrer la transparence, la responsabilité et la lutte contre la corruption dans l'analyse de l'impact socio-économique, l'évaluation des besoins et le plan de réponse face à la pandémie du Covid-19- PNUD 2020.

⁶ - بيان بشأن الفساد في سياق مرض كوفيد-19: منشور بالموقع الإلكتروني للأمم المتحدة.

ورغم أن تقرير برنامج الأمم المتحدة للإمضاء⁷ حاول رصد بعض مظاهر الفساد المرتبطة بهذه الجائحة، كازدياد مخاطر المعاملة التفضيلية، وتزايد فرص الرشاوى والعمولات والاختلاس وغسيل الأموال خاصة على مستوى تقديم الخدمات والمشترىات، واطراد إمكانية الإفلات من العقاب والمساءلة بخصوص أفعال الفساد، فضلا عن انخفاض التماسك الاجتماعي والثقة في المؤسسات الحكومية وفي التعاون والعمل الجماعي، إلا أن مختلف التقارير الأخرى المشار إليها أعلاه تفادت الحديث عن معطيات كمية أو نوعية كفيلة بتأكيد احتمالات المنحى التصاعدي لمظاهر الفساد بسبب جائحة كورونا.

ومع ذلك، يجدر التأكيد على أن الجائحة نزلت بثقلها الأكبر على الفئات الأكثر هشاشة، وضاعفت بالتالي احتياجاتها إلى الحقوق الأساسية، الأمر الذي وضع منظومة الحكامة أمام اختبار حيوي لإثبات نجاعتها في ضمان الولوج المتساوي والشفاف لمختلف الخدمات، خاصة وأن التصدع الذي أصاب مختلف برامج النهوض بالتنمية تحت تأثير الأضرار البليغة لجائحة كورونا كفىل بأن يفجر بؤر الفساد ويؤجج تفاعلاته، بالنظر للالتقائية المؤكدة بين تعثر البرامج التنموية وتفشي الفساد.

ولمواجهة مختلف التجاوزات والانزلاقات، لم يفت هذه التقارير أن تؤكد على أن مقومات الشفافية والحكامة الجيدة توفر إمكانيات مرنة وقادرة على مسايرة وتحسين العمل الاستعجالي من الانفلاتات المحتملة للفساد. وفي هذا الإطار، جاء تدخل الأمين العام للأمم المتحدة⁸ مشددا على ضرورة التفاف الدول حول اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد والتسلح بمقتضياتها في تمنيع وتقويم آليات مواجهة الجائحة، فإن الحاجة تبدو ماسة إلى بذل جهود أكبر على مستوى تثبيت نظام شفاف ومنفتح للمعلومات، وتمييز بالتنسيق والتعاون بين مختلف قواعد المعطيات، مع إرساء نظام معلومات حول الأموال العامة من حيث مصادر التمويل ومجالات الإنفاق ومؤشرات الإخبار.

كما أكدت توصيات صندوق النقد الدولي⁹ على ضرورة ضمان الشفافية وفتح الولوج إلى المعطيات العمومية وممارسة أعمال الرقابة والإشراف على إجراءات الطوارئ المتخذة على مستوى المالية العامة والقطاع المالي، منبهة الدول إلى إجراء عمليات تدقيق لاحقة مستقلة للإنفاق المرتبط بالأزمة والقيام بنشرها، ونشر عقود المشترىات ذات الصلة، مع تحديد الشركات وأصحابها المستفيدين.

وسارت توصيات البنك الدولي¹⁰ على نفس المنوال؛ حيث دعت إلى الإفصاح عن كافة المنح أو المشترىات أو المساعدات المالية المقدمة في حالات الطوارئ في غضون أيام محددة بعد صرفها أو استخدامها. كما أوصت بإرساء آليات لمعالجة التظلمات والشكاوى لضمان معرفة سائر المعنيين بحقوقهم، وكذا للتبليغ ومعالجة إساءة استعمال الصلاحيات الاستثنائية أو التغول في استعمالها، مع الحرص على المتابعة الحثيثة والتواصل لضمان المساءلة والحفاظ على الثقة، والإسراع بالتوقف عن تطبيق الأحكام المؤقتة بالتزامن مع انحسار الأسباب الطارئة الداعية إليها.

ومن جهته، ركز تقرير برنامج الأمم المتحدة للإمضاء¹¹ على أهمية إنشاء آليات تدقيق مناسبة، وتعزيز الوصول إلى المعلومات، والنهوض بالمشاركة المدنية الشاملة في عمليات الحوكمة والتبليغ عن الفساد،

⁷ - Intégrer la transparence, la responsabilité et la lutte contre la corruption dans l'analyse de l'impact socio-économique, l'évaluation des besoins et le plan de réponse face à la pandémie du Covid-19- PNUD 2020.

⁸ - المرجع السابق.

⁹ - عام لا مثيل له: التقرير السنوي لصندوق النقد الدولي: 2020.

¹⁰ - Ensuring Integrity in Governments' Response to COVID-19 : World bank group- april 2020

¹¹ - Intégrer la transparence, la responsabilité et la lutte contre la corruption dans l'analyse de l'impact socio-économique, l'évaluation des besoins et le plan de réponse face à la pandémie du Covid-19- PNUD 2020.

وتعزيز دور مؤسسات وآليات مكافحة الفساد وكذا آليات الرقابة والمساءلة، وتسخير مزايا التكنولوجيا والابتكار لتعزيز الشفافية والانفتاح. كما اقترح دمج الشفافية والمساءلة ومكافحة الفساد في عمليات تحديد وتقييم وتغطية الاحتياجات الاجتماعية والاقتصادية في سياق كوفيد 19، اعتماداً على ثلاث آليات، تهم على التوالي، إبراز أهمية توفير المعطيات ذات المقروئية العالية والولوج السلس التي تفضي إلى الشفافية والمساءلة والانفتاح، وتؤثر إيجاباً على السياسات والمجهودات المبذولة لمكافحة الفساد، وتقييم مخاطر الفساد في عمليات الشراء وتقديم الخدمات وإحداث صناديق الصحة والطوارئ وخطط التحفيز الاقتصادي، ودمج الشفافية والمساءلة ومكافحة الفساد في الاستجابة الاجتماعية والاقتصادية.

الفصل الثاني: وضعية الفساد في مؤشر الإدراك

ظلت جائحة كوفيد 19 حاضرة أيضاً في مؤشر إدراك الفساد لمنظمة الشفافية الدولية¹² برسم 2020؛ حيث أكدت نتائجه على أن هذه الجائحة ليست مجرد أزمة صحية واقتصادية، بل أزمة فساد أرخت بتجلياتها على تقويض الاستجابة العالمية العادلة والمنصفة لمواجهة الجائحة، فضلاً عن مظاهر الفساد التي صاحبتهما في جميع أنحاء العالم، والتي تراوحت بين الرشوة والاختلاس والمبالغة في الأسعار والمحسوبية. في هذا الإطار، رسم هذا المؤشر صورة قائمة عن حالة الفساد في سائر أنحاء العالم؛ حيث سجل حصول ثلثي البلدان المعنية بالتصنيف على تنقيط يقل عن 100/50، وبمعدل عام بلغ 100/43، مؤكداً بشكل خاص على أن نحو نصف البلدان ظل يراوح مكانه في مؤشر مدركات الفساد لما يقرب من عقد من الزمن؛ إذ لم تستطع هذه البلدان إحداث تغيير ملموس في تحسين تنقيطها خلال هذه الفترة. وعلى غرار تصنيفات الأعوام السابقة، انتهى مؤشر إدراك الفساد برسم سنة 2020 إلى نفس التصنيفات العامة المرصودة سنة 2019، والمتعلقة أساساً بتقدم منطقة أوروبا الغربية والاتحاد الأوروبي التي حصلت على تنقيط يساوي 100/66، والتي سجلت فيها الدانمارك أعلى تنقيط بـ 100/88 مقابل أدنى تنقيط في المنطقة والذي سجلته رومانيا بـ 100/44. وفي الاتجاه المقابل، رصد هذا المؤشر الوضع المتزدي لمنطقة إفريقيا جنوب الصحراء التي حصلت على 100/32، والتي سجلت فيها السيشل أعلى تنقيط بـ 100/66 مقابل أدنى تنقيط سجلته الصومال وجنوب السودان بـ 100/12. وسجلت منطقة آسيا والمحيط الهادئ معدل 100/45، حصلت فيها نيوزيلاندا على رصيد يساوي 100/88، مقابل أدنى رصيد سجلته كوريا الشمالية التي حصلت على رصيد 100/18. أما منطقة أوروبا الشرقية وآسيا الوسطى، فقد حصلت على معدل 100/36، سجلت فيها جورجيا أعلى رصيد بـ 100/55 مقابل أدنى رصيد سجلته تركمانستان بـ 100/19. وبخصوص منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا، فقد حصلت على معدل 100/39، حصلت فيها الإمارات العربية المتحدة على رصيد 100/71، وجاءت سوريا في أدنى الترتيب بـ 100/14. وفيما يتعلق بالأمريكتين، فقد حصلتا على معدل 100/45، سجلت فيها كندا رصيد 100/77، في حين سجلت فنزويلا رصيد بـ 100/15.

وأبرز هذا المؤشر أنه منذ عام 2012 حسّنت 26 دولة تنقيطها في مؤشر مدركات الفساد، لكن بالمقابل، في الفترة نفسها انخفض التنقيط الذي حصلت عليها 22 دولة، في حين حققت الدول المتبقية تقدماً ضئيلاً، أو لم تحقق أي تقدم في مكافحة الفساد خلال المدة المذكورة.

¹² - منظمة الشفافية الدولية: مؤشر مدركات الفساد 2020

وفي سياق رصدته لعلاقة الفساد بجائحة كوفيد 19، سجل هذا المؤشر أن ارتفاع مستويات الفساد يرتبط بانخفاض تغطية الرعاية الصحية الشاملة؛ حيث يستشري الفساد في جميع مراحل الاستجابة للجائحة، من الرشاوى إلى اختبارات التحليل الطبي، والعلاج، والخدمات الصحية الأخرى، والمشتريات العامة للإمدادات الطبية، والتأهب لحالات الطوارئ بشكل عام. كما سجل في نفس السياق، تقويض الفساد للديمقراطية، واستفحال هذه الظاهرة في ظل الجائحة؛ حيث أكد على أن الدول التي تسودها مستويات مرتفعة من الفساد تسجل استجابات أقل ديمقراطية لمستلزمات الأزمة.

ولمواجهة الجائحة في ظل كبح جماح الفساد، تمحورت توصيات هذا المؤشر على متطلبات تعزيز المؤسسات الرقابية، وضمان الانفتاح والشفافية في عمليات التعاقد، والدفاع عن الديمقراطية ودعم وجود فضاء مدني، ونشر البيانات ذات الصلة وضمان الوصول إليها.

الباب الثاني: تطور الفساد على المستوى الإقليمي

بالنظر لما يمثله الانتماء الإقليمي للمغرب من أبعاد جغرافية واقتصادية وجيوسياسية، واعتبارا للعلاقات التي تربطه بعمقه الإفريقي وبامتداده العربي، فإن الإحاطة بوضع الفساد على المستوى الوطني تقتضي حتما استجلاءه على المستوى الإقليمي، كمطلب أساسي لتتبع تطوره ورصد تموقع المغرب ضمن هذا المحيط. لأجل ذلك، يتطرق الفصل الأول لوضع الفساد على المستوى العربي، في حين يستعرض الفصل الثاني وضعه على المستوى الإفريقي.

الفصل الأول: وضع الفساد على المستوى العربي

أكد مؤشر إدراك الفساد برسم سنة 2020 أنه بمعدل وسطي قدره 39/100 للعام الثالث على التوالي، يظل الفساد متفشيا بنسبة كبيرة في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، مع إحراز تقدم ضئيل في السيطرة عليه. واعتبر هذا المؤشر أن تراكم سنوات من الفساد في دول المنطقة جعلها غير مستعدة لمواجهة جائحة كوفيد-19؛ إذ افتقرت المستشفيات والمراكز الصحية إلى الموارد والتنظيم اللازمين للاستجابة بفعالية للموجة الأولى من الحالات، وعانت المستشفيات العامة من نقص الإمدادات والموظفين، كما تراجعت الثقة في القطاع العام عندما أصبح من الواضح عدم وجود بروتوكولات جيدة لإدارة الأزمات، وأن الإدارات العامة كانت مستنفدة للغاية بحيث لا يمكن إعادة تنظيمها بسرعة وكفاءة.

ولم يفت هذا المؤشر أن يتوقف عند الفساد السياسي الذي ما زالت تعاني منه دول المنطقة؛ حيث يحرم الفساد المترسخ الناس من حقوقهم الأساسية، بما في ذلك الحصول على مياه الشرب المأمونة، والرعاية الصحية، والكهرباء غير المنقطعة، وفرص العمل والبنية التحتية الملائمة.

وفي دراسة نشرها صندوق النقد الدولي أوائل سنة 2021 بعنوان «إصلاح الحوكمة الاقتصادية لدعم النمو الاحتوائي في الشرق الأوسط وشمال إفريقيا وآسيا الوسطى»¹³، تم التأكيد على أن الطريق ما زال طويلا أمام هذه البلدان لكسب قدر أكبر من ثقة المواطنين، بالنظر لضعف الحوكمة والفساد اللذين يمثلان مشكلة خطيرة في المنطقة؛ حيث تسجل بلدانها معدلات منخفضة فيما يتصل بالتصورات المتعلقة بجودة الخدمات العامة، والخدمة المدنية، وصياغة السياسات وتنفيذها، «ومدى استقلالية الحكومات عن الضغوط السياسية ومصادقية التزامها بتنفيذ سياساتها»¹⁴.

¹³ - صندوق النقد الدولي: إدارة الشرق الأوسط وآسيا الوسطى: 2021.

¹⁴ - المرجع السابق، ص.2.

في هذا الإطار، سجلت هذه الدراسة، بخصوص مطلب الشفافية والمساءلة في مؤسسات المالية العامة، التأثير السلبي لضعف الحوكمة على مؤسسات المالية العامة، والذي يتجلى في تحجيم قدرة الدولة على فرض الضرائب، وفي الإضرار بالامتثال الضريبي، وفي تخفيض مستوى كفاءة الإنفاق العام؛ بما يساهم في تضخيم التكلفة وتحقيق نتائج متدنية للجودة. كما رصدت الدراسة، في نفس السياق، ضعف إمكانية اطلاع الجمهور على المعلومات الخاصة بالموازنة ومحدودية مشاركته في إعدادها، وكذا عدم كفاءة ممارسات الشراء، لا سيما نتيجة عدم اتباع طريقة موحدة في تطبيق التشريعات بشأن المشتريات والافتقار إلى الشفافية في نشر عروض المناقصات التي تزيد قيمتها عن مستوى معين. وبخصوص حوكمة المؤسسات المملوكة للدولة، وقفت الدراسة على أن هذه المؤسسات غالباً ما تكون لديها أهداف تشغيلية تجمع بين الأهداف التجارية وأهداف السياسة العامة، مما يزيد من صعوبة تقييم أدائها، كما أن هيكل حوكمتها يتيح المجال لتضارب المصالح، خاصة على مستوى خضوعها للتدقيق من طرف مؤسسات حكومية، علماً بأن معظمها يشتغل تحت وصاية وزارات تنفيذية معنية بتنظيم السوق التي تعمل فيها هذه المؤسسات.

وبالنسبة لتبادل المعلومات ومشاركة المجتمع المدني، سجلت الدراسة النقص الملموس في نشر البيانات الاقتصادية والاجتماعية، والذي يمثل عاملاً أساسياً في مساعدة المواطنين على مساءلة الحكومة، مما يسمح لهم بمراقبة وتقييم جودة الخدمات العامة وفعالية الحكومة، الأمر الذي يمكن أن يؤدي بدوره إلى الحد من فرص الفساد. كما شددت الدراسة على أهمية استفادة بلدان المنطقة من التكنولوجيات الجديدة المتطورة لتحسين الخدمات المقدمة عبر الإنترنت.

واعتبرت الدراسة، بالنسبة لأطر مكافحة الفساد، أن بإمكان دول المنطقة الحد من مواطن التعرض لمخاطر الفساد والتكلفة الاقتصادية الناجمة عنه بالتركيز على أربعة مجالات ذات أولوية:

- المشاركة في المبادرات الدولية التي تتيح فرصاً مهمة للإرشاد والتوجيه والتعلم من النظراء. وبهذا الخصوص، سجلت الدراسة الفجوة الواضحة بين اعتماد دول المنطقة لمختلف الترتيبات القانونية والمؤسسية اللازمة لمعالجة الفساد بموجب هذه المبادرات، وبين تنفيذ مقتضياتها على الوجه الصحيح في أرض الواقع؛
- اعتماد التدابير الوقائية للكشف عن الأنشطة الفاسدة؛ حيث وقفت الدراسة على صعوبة الاطلاع على المعلومات التي يحتفظ بها القطاع العام، وغياب حماية فعلية للمبلغين عن المخالفات، وعدم التطبيق الصحيح لقواعد تضارب المصالح، ومحدودية اعتماد متطلبات الإفصاح المالي؛
- إنفاذ القانون؛ حيث أكدت الدراسة على حتمية إصدار أحكام إدانة ضد المسؤولين الفاسدين ومصادرة عائداتهم غير المشروعة بهدف تعزيز المساءلة وجهود مكافحة الفساد، منبهة إلى كون ضعف الإنفاذ يساهم في ترسيخ ثقافة الإفلات من العقاب والشعور بالمحاباة وعدم الخضوع للمساءلة، مما يشجع على التماادي في الفساد من جهة وإضعاف منسوب الثقة من جهة ثانية؛
- استرداد الأصول والتعاون بين الدول؛ حيث سجلت الدراسة بهذا الخصوص ندرة تنفيذ هذه الأحكام في بلدان المنطقة، مرجعة الأمر جزئياً إلى قصور في العملية نفسها، والتعقيدات العملية

والقانونية التي ينطوي عليها التعاون الدولي في هذه المجالات، بما في ذلك القضايا المتعلقة بتبادل البيانات السرية والتعاون بين الدول، وهشاشة المصادقية في تنفيذ تهديدات الملاحقة القضائية في حالة عدم الامتثال.

الفصل الثاني: وضع الفساد على المستوى الإفريقي

بمعدل عام قدره 100/ 32، صنف مؤشر إدراك الفساد برسم 2020 منطقة أفريقيا جنوب الصحراء كأضعف منطقة من حيث الأداء على مستوى هذا المؤشر؛ مما يبرز عدم حدوث تحسن يذكر مقارنة بالسنوات السابقة، ويؤكد بالمقابل الحاجة إلى اتخاذ إجراءات عاجلة.

وأبرز هذا المؤشر أن جائحة كوفيد- 19 أأمطت اللثام عن الثغرات البنيوية في أنظمة الرعاية الصحية الوطنية، ومخاطر الفساد المرتبطة بالمشتريات العامة واختلاس أموال الطوارئ في أغلب دول المنطقة؛ حيث أدت الصدمة الاقتصادية التي أحدثتها الجائحة، إلى احتجاجات في العديد من البلدان، بما في ذلك جنوب إفريقيا وأنغولا وزيمبابوي، نتيجة ارتفاع تكاليف المعيشة والفساد وسوء استخدام أموال الطوارئ على نطاق واسع.

ولإبراز تداعيات الفساد السياسي على وضعية البلدان الإفريقية في مؤشرات الفساد، أكد هذا المؤشر على أنه بالرغم من التحسن الملحوظ الذي سجلته دولة مثل كوت ديفوار التي حققت 100 /36 بكسبها لتسع نقط منذ عام 2013، إلا أن الأزمة السياسية التي أحاطت بإعادة انتخاب الرئيس الحالي، والتي تطورت إلى أحداث

عنف وانتهاكات لحقوق الإنسان، تهدد بإعاقة هذا التحسن، كما لم يفته أن ينبه إلى أن التراجع الملحوظ الذي سجلته دولة الكونغو بحصولها على 100 /19، وتقهقرها بسبع درجات منذ 2012، يعزى إلى الفساد المستشري وإفلات النخبة السياسية في البلاد من العقاب، وضعف فعالية إطار مكافحة الفساد الذي تم إحداثه بهذا البلد.

وفي سياق تأكيده على ضرورة اتخاذ الحكومات في إفريقيا جنوب الصحراء لإجراءات حاسمة، لا سيما لدى الاقتصادات التي أنهكها الركود الاقتصادي المستمر الناجم عن كوفيد- 19، سجل هذا المؤشر أن المستويات المتصاعدة للفساد تعزى أيضا إلى عدم كفاءة نظام المشتريات العامة الوطني الذي يعمل على خلفية ارتفاع الديون الخارجية وارتفاع مستويات الفقر؛ مما يستدعي دعم الالتزام الأقوى بإصلاح أنظمة المشتريات وفتح الفضاءات المدنية لتحقيق المزيد من الشفافية والمساءلة.

الباب الثالث: تطور الفساد على المستوى الوطني

يتعين التذكير في البداية بأن جهود الهيئة كانت موجهة لتشخيص الفساد على المستوى الوطني بآليات رصد ميدانية كفيلة بتوفير معطيات ونتائج مدققة وموضوعية حول وضع الفساد ومظهراته المتشعبة والمتنوعة، إلا أن الإكراهات المرتبطة بجائحة كورونا، وما فرضته من اعتماد إجراءات وقيود ذات طابع استثنائي واستعجالي، ساهمت في إرجاء النهوض بمجموعة من المشاريع التي برمجتها الهيئة خلال سنة 2020، خاصة المسح الوطني لظاهرة الفساد، والذي تم تعليقه بسبب الوضع الوبائي إلى حين توفر الشروط الضامنة لموضوعية النتائج ودقتها.

رغم هذه الإكراهات، اتجهت الهيئة نحو التركيز على مسايرة تطور وضع الفساد ومظهراته خاصة في علاقتها بالإجراءات الاستثنائية المتخذة لتدبير جائحة كوفيد 19، وذلك من خلال إطلاق بحث ميداني بشراكة مع وزارة الاقتصاد والمالية وإصلاح الإدارة، وبدعم من برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، عهد بالصفقة المتعلقة به إلى مكتب دراسات مختص في هذا المجال. إلا أن شروع هذا الأخير في إنجاز مهامه واجه عوائق حالت دون تمكنه من الحصول على الرخصة المطلوبة للانطلاق في تنفيذ البحث الميداني، وذلك إلى حدود صدور هذا التقرير.

أخذا بعين الاعتبار لهذه الإكراهات، آثرت الهيئة مقارنة تطور الفساد على المستوى الوطني برسم 2020 انطلاقا من تحليل ودراسة المعطيات المتوفرة، خاصة المعطيات الكمية والنوعية التي تبرز الإدراك العام لظاهرة الفساد في إطار المؤشرات المباشرة واعتمادا على حصيلة المتابعات لدى السلطات القضائية في الفصل الأول، قبل الانتقال إلى تميم وتعميق التشخيص عبر تحيين تحليل المعطيات المتعلقة بمؤشر مدركات الفساد في الفصل الثاني، بلوغا إلى إبراز مجموعة من الخلاصات الوازنة المنبثقة عن هذا التشخيص في الفصل الثالث.

الفصل الأول: واقع الفساد من منظور مؤشرات الإدراك والمتابعات

وقف مؤشر إدراك الفساد برسم 2020 على أن المغرب بحصوله على 40 / 100 يكون قد سجل تراجعاً بنقطة واحدة مقارنة مع 2019. ونبه إلى افتقار التدابير الاستثنائية التي اتخذتها الحكومة لمواجهة الجائحة إلى متطلبات ضمان الشفافية والرقابة، لا سيما فيما يتعلق بالمشترتات العامة، كما سمحت بإعفاءات خاصة لم تخضع الحكومة للمساءلة عنها، مؤكداً امتداد هذه المبادرات إلى مجالات أخرى تشكل مخاطر قد تكون كبيرة من حيث سوء إدارة الأموال والفساد.

واعتبر التقرير الخاص بهذا المؤشر أن الفترة المغطاة عرفت مجموعة من الانتهاكات طالت حرية التعبير والصحافة، بما في ذلك اعتقال وسجن صحفيين من بين أولئك الذين ينتقدون السلطات العامة، أو يحققون في قضايا الفساد، أو يسלטون الضوء على نقص الشفافية الحكومية.

وفي إطار مؤشر الثقة¹⁵ الذي يصدره سنويا المعهد المغربي لتحليل السياسات، عبر 35 في المائة من المستجوبين عن رضاهم على مجهودات الحكومة في مجال مكافحة الفساد، في حين يعتقد 52 في المائة من المستجوبين أن الحكومة تحاول محاربة الفساد ولكن لا تستطيع القيام بأكثر مما تقوم به حاليا، وقال 9 في المائة فقط أنها تبذل ما فيه الكفاية من أجل ذلك، وأكد 39 في المائة أن الحكومة لا تبذل ما فيه الكفاية لمحاربة الفساد.

وحسب هذا المؤشر، تبين أن قطاع الصحة يحتل مستويات عليا في تصور المستجوبين بخصوص انتشار الفساد؛ حيث اعتبر 87 في المائة منهم أن الفساد منتشر في هذا القطاع، مقابل 58 في المائة اعتبروه متفش جدا، و29 في المائة متفش. واعتبر 55 في المائة من المستجوبين أن الرشوة والمحسوبية منتشرة في قطاع الصحة الخصوصي.

ويأتي في المرتبة الثانية من حيث انتشار الفساد حسب إدراكات المستجوبين، قطاع التعليم؛ حيث اعتبر 48 من المستجوبين أن الفساد منتشر في هذا القطاع، منهم 20 في المائة تعتبره متفشيا جدا، و28 في المائة تعتبره متفشيا. وتصل هذه النسبة إلى 45 في المائة بالنسبة للتعليم الخصوصي، منها 17 في المائة تعتقد أنه متفش جدا و28 في المائة متفش.

¹⁵ - مؤشر الثقة 2021: الأزمة كفرصة لبناء الثقة، النتائج الأولية: المعهد المغربي لتحليل السياسات، فبراير 2021.

ولاستظهار وضعية الفساد في المغرب من زاوية المتابعات القضائية، سجل تقرير رئيس النيابة العامة¹⁶ تلقي الخط المباشر للتبليغ عن الرشوة منذ انطلاقه بتاريخ 14 ماي 2018 إلى حدود 31 دجنبر 2019 حوالي 36138 مكاملة، بمعدل 110 مكاملة يوميا، علماً أن الخط المباشر يستقبل المكالمات خلال أيام وأوقات العمل الرسمية فقط. وقد أفضى هذا الخط حسب تقرير رئيس النيابة العامة إلى 117 عملية ضبط للمشتبه فيهم في حالة تلبس، بمعدل حالتين تقريبا كل أسبوع بمناطق مختلفة من المغرب، وتتعلق برشاوي تتراوح بين مبالغ بسيطة لا تتعدى 50 درهما ومبالغ مهمة بلغت في إحدى الحالات 300.000 درهم. كما أن القطاعات التي يتعامل معها المواطن بشكل يومي هي المعنية أكثر بالحالات التي تم ضبطها.

وتهم القطاعات المعنية بحالات التلبس التي تم ضبطها، أعوان ورجال السلطة (30 حالة)، أعوان الجماعات المحلية (22 حالة)، الدرك الملكي والأمن الوطني والوقاية المدنية والقوات المساعدة والمياه والغابات (22 حالة)، وسطاء (10 حالات)، قطاع الصحة (9 حالات)، قطاع العدالة (6 حالات)، قطاع التجهيز والنقل (4 حالات)، مستخدمين (4 حالات)، قطاعات أخرى (10 حالات). وقد صدرت بشأنها عقوبات سالبة للحرية وغرامات، كما صدرت أحكام بالبراءة. وتتراوح العقوبات المحكوم بها بين شهر واحد وسنة واحدة حبساً نافذاً، ولا تزال قضايا أخرى في طور التحقيق أو المحاكمة.

ولم يفت تقرير رئيس النيابة العامة أن ينبه إلى أن آلية الخط المباشر للتبليغ عن الرشوة تعتبر غير كافية وحدها لاجتثاث مظاهر الفساد والقضاء على الرشوة، بل لا بد من تضافر جهود مختلف القطاعات والفاعلين، من خلال تعزيز آليات الوقاية والتربية والتوعية والتحسيس والحكامة الجيدة في تدبير المرفق العمومي وتوطيد شفافية المساطر والخدمات العمومية.

وبخصوص جرائم الفساد المعروضة أمام أقسام الجرائم المالية، أكد تقرير رئيس النيابة العامة أن الحاجة ما زالت ماسة إلى بذل المزيد من الجهد من أجل تحقيق الغاية المرجوة من إحداث هاته الأقسام، خاصة بعدما لوحظ أن عدد المخلف من القضايا المعروضة أمامها لا يزال كبيرا، كما أن بعض القضايا ما زالت لدى الشرطة القضائية رغم مرور أمد طويل على فتح الأبحاث بشأنها، مما دفع رئيس النيابة العامة إلى إصدار دورية¹⁷ يحث من خلالها أعضاء النيابة العامة على بذل المزيد من الجهد وإيلاء عناية خاصة لهذا النوع من القضايا؛ حيث كان من نتائج هذه التعليمات، حسب تقرير رئيس النيابة العامة، تقليص عدد القضايا الرائجة خلال مرحلة البحث بشكل ملحوظ، لاسيما بالنسبة لمحكمة الاستئناف بالدار البيضاء ومحكمة الاستئناف بفاس.

وبخصوص الإحالات التي تتلقاها رئاسة النيابة العامة من طرف المجلس الأعلى للحسابات، أكد تقرير رئيس النيابة العامة أنه تلقى خلال سنة 2019 من قبل الوكيل العام للملك لدى المجلس المذكور 5 ملفات، أربعة منها ما زالت في طور البحث، وملف واحد أحيل على التحقيق، علماً أن عدد الإحالات خلال الفترة الممتدة ما بين سنة 2017 وسنة 2019 بلغ 16 ملفا، منها 4 ملفات صدر فيها قرار قضائي نهائي و3 ملفات ما زالت رائجة أمام المحكمة، وملفان معروضان على أنظار قاضي التحقيق، و7 ملفات لا تزال في طور البحث.

¹⁶ - تقرير رئيس النيابة العامة حول تنفيذ السياسة الجنائية وسير النيابة العامة 2019، علماً بأن تقريره الخاص بسنة 2020 لم يتم إصداره بعد.

¹⁷ - دورية رئيس النيابة العامة عدد 30 س / ر ن ع وتاريخ 13 شتنبر 2019 حول قضايا الجرائم المالية.

ونبّه تقرير رئيس النيابة العامة إلى أن هذا النوع من القضايا يستغرق وقتاً طويلاً في البحث والتحقيق والمحكمة، بالنظر لما تتميز به هذه القضايا من تعقيد وما تتطلبه من دراسة للصفقات العمومية والعقود وكم هائل من الوثائق المحاسبية والخبرات والمعاينات وغيرها من الإجراءات التي يكون الهدف منها جمع أدلة الإثبات في احترام تام لقرينة البراءة.

وبالموازاة مع تلقي الإحالات من طرف الوكيل العام للملك لدى المجلس الأعلى للحسابات، أكد تقرير رئيس النيابة العامة أنه تم تشكيل لجنة على مستوى رئاسة النيابة العامة لدراسة التقارير التي ينشرها المجلس الأعلى سنوياً، ورصد ما يمكن أن تتضمنه من أفعال قد تكون منشئة للمسؤولية الجنائية؛ حيث تم بهذا الخصوص استخراج 3 ملفات سنة 2019 تمت إحالتها إلى النيابة العامة المختصة.

الفصل الثاني: رصد تطور وضعية المغرب حسب مصادر البيانات المكوّنة لمؤشر الإدراك

إن مؤشر إدراك الفساد لسنة 2020 في صيغته الحالية، هو مؤشر مركب، يتم تجميعه من بين الثلاثة عشر (13) مصدرًا للبيانات التالية:

1. تنقيط حول الحكامة - البنك الإفريقي للتنمية
2. مؤشرات الحكامة المستدامة - مؤسسة برتلسمان
3. مؤشر التحول - مؤسسة برتلسمان
4. تصنيف المخاطر للدول، الصادر عن وحدة التحريات الاقتصادية التابعة لمجموعة الإيكونوميست
5. تقرير حول الأمم التي تمر بمرحلة انتقالية Freedom House -
6. تصنيف المخاطر للدول الصادر عن منظمة غلوبال إنسايت Global Insight -
7. التقرير السنوي حول التنافسية IMD -
8. تقييم المخاطر للدول الآسيوية Political and Economic Risk Consultancy -
9. الدليل الدولي لمخاطر الدول Political Risk Services -
10. تقييم الأداء السياسي والمؤسسي للدول - البنك الدولي
11. استطلاع الرأي بين كبار المديرين التنفيذيين - المنتدى الاقتصادي العالمي WEF -
12. مؤشر سيادة القانون - مشروع العدالة العالمية WJP -
13. مشروع أنماط الديمقراطية V-Dem -

وفي هذا الإطار، ينبغي الإشارة إلى أنه تم تقييم المغرب بالاعتماد على سبعة مصادر يمكن تلخيص تطورها في الجدول التالي:

1- تطور تصنيف المغرب حسب مصادر البيانات السبعة المستخدمة في حساب مؤشر مدركات الفساد

التغيير في التنقيط	2020 2019	2019 2018	
التنقيط والترتيب العامين للمغرب			
-6	86	80	ترتيب المغرب في مؤشر إدراك الفساد
-1	40	41	تنقيط المغرب في مؤشر إدراك الفساد
المصادر السبع المعتمدة بالنسبة للمغرب			
0	29	29	مؤشر التحول - مؤسسة برتلسمان - BET
0	50	50	الدليل الدولي لمخاطر الدول - PRS
0	52	52	استطلاع آراء كبار المديرين التنفيذيين الصادر عن المنتدى الاقتصادي العالمي - WEF
-1	38	39	مؤشر سيادة القانون - مشروع العدالة العالمية - WJP
0	37	37	تصنيف مخاطر الدول الصادر عن الإيكونوميست - EUI
0	35	35	تصنيف مخاطر الدول الصادر - GI
-1	43	44	مشروع أنماط الديمقراطية - V-Dem

يوضح تحليل تطور تصنيف مصادر البيانات السبعة المستخدمة في حساب مؤشر مدركات الفساد بين عامي 2019 و2020، أن المغرب سجل استقرارا على مستوى التنقيط بالنسبة لمعظم (05) مصادر البيانات باستثناء انخفاض على مستوى مصدرين اثنين (02) وهما كالتالي:

- مصدر البيانات المتعلق بمشروع العدالة العالمية (WJP) الذي انخفض تنقيطه بمقدار نقطة واحدة في عام 2020 مقارنة بعام 2019، من 39 إلى 38.
- كما عرف المغرب تراجعاً بنقطة واحدة بالنسبة لمصدر البيانات المتعلق بمشروع أنماط الديمقراطية (V-Dem)، حيث انتقلت النتيجة من 44 في 2019 إلى 43 في 2020.

ويمكن تدقيق هذه التطورات من خلال الرجوع إلى العوامل المكونة لكل مصدر على حدة، كما هو مفصل في الجزء الموالي.

2- التحليل الدقيق حسب كل مصدر بيانات¹⁸

المصدر	العامل/المؤشر	السؤال الفرعي/ المؤشر الفرعي	2019 2018	2020 2019	التغيير في التنقيط
مؤشر سيادة القانون - مشروع العدالة العالمية - WJP- 2019-2020	العامل 2 « انعدام الفساد »	1.2 المسؤولون الحكوميون في السلطة التنفيذية لا يستغلون الوظيفة العمومية لتحقيق مكاسب شخصية	47	48	+1
		2.2 المسؤولون الحكوميون في السلطة القضائية لا يستغلون الوظيفة العمومية لتحقيق مكاسب شخصية	46	45	-1
		3.2 المسؤولون الحكوميون في الشرطة والجيش لا يستغلون الوظيفة العمومية لتحقيق مكاسب شخصية.	45	44	-1
		4.2 المسؤولون الحكوميون في السلطة التشريعية لا يستغلون الوظيفة العمومية لتحقيق مكاسب شخصية	38	39	+1
مشروع أممات الديمقراطية V-Dem 2018-2019	(أ) مؤشر فساد القطاع العام.		63	65	-2
		(ب) مؤشر الفساد في السلطة التنفيذية	15	13	+2
		(ج) مؤشر الفساد في السلطة التشريعية	43	43	0
		(د) مؤشر الفساد في السلطة القضائية.	59	55	-4
مؤشر التحول - مؤسسة برتلسمان 2018-2020 كل سنتين	السؤال 3 سيادة القانون	السؤال الفرعي 3.3 «إلى أي مدى يتعرض أصحاب الوظائف العمومية الذين أساؤوا استغلال مناصبهم للملاحقة القضائية أو للعقاب؟»	40	40	0
		السؤال الفرعي 15.3 « ما مدى فعالية الحكومة في مكافحة الفساد؟»	30	30	0
استطلاع آراء التنفيذيين الصادر عن المنتدى الاقتصادي العالمي - WEF 2018-2019	فيما يتعلق بحسابات مؤشر إدراك الفساد 2020، يتم تزويد منظمة الشفافية الدولية من طرف المنتدى بالبيانات التي تم تجميعها بالاعتماد على استطلاع آراء التنفيذيين.				

¹⁸ انطلاقاً من البيانات التفصيلية للمصادر الأربعة المتاحة حول المغرب، ويتعلق الأمر ب:

مؤشر التنافسية العالمية WEF ؛

مؤشر التحول - مؤسسة برتلسمان؛

مؤشر دولة القانون - WJP ؛

أممات الديمقراطية V-Dem.

أولاً- فيما يتعلق بالمصادر التي عرف تنقيطها تراجعاً بالمقارنة مع 2019

أ- مؤشر سيادة القانون - مشروع العدالة العالمية (WJP)

يقيس مشروع العدالة العالمية مدى الالتزام بسيادة القانون عن طريق أبحاث إحصائية لدى الأسر، وذلك عبر استجواب أكثر من 120.000 وحدة، واستطلاع رأي أكثر من 3800 خبير في 126 دولة.

من خلال تقديم المعطيات المُحَيَّنَة والأصليّة، يقيس مؤشر سيادة القانون أداء كل دولة باستخدام ما مجموعه 44 مؤشراً مكونة لـ 8 معايير رئيسية لسيادة القانون، يتم تنقيط وترتيب كل بلد عالمياً وحسب المنطقة التي ينتمي إليها وحسب مستوى الدخل. والمعايير الثمانية هي: مراقبة سلطات الحكومة، غياب الفساد، الحكومة المنفتحة، الحقوق الأساسية للأفراد، الأمن والنظام العام، تطبيق القانون، العدالة المدنية والعدالة الجنائية.

إن الوصول لسيادة القانون هو تحدٍ مستمر وعمل متواصل في جميع البلدان. كما أن مؤشر سيادة القانون WJP الذي نحن بصدد دراسته لم يُحدث من أجل تأنيب الدول، ولكن لغرض تمكينها من معايير حسب كل منطقة جغرافية وما تتسم به من ثقافات قانونية متشابهة ومستويات دخل متقاربة. ومن أجل تقديم صورة دقيقة عن سيادة القانون كما يعيشها المواطنون العاديون، يتم حساب كل نقطة في المؤشر باستخدام عدد كبير من الأسئلة المستمدة من مصدرين للمعلومات التي تم جمعها بواسطة WJP في كل بلد:

استطلاع آراء السكان، تقوم به مقاولات محلية متخصصة، باعتماد عينة مكونة من 1000 مستجوب من كل بلد؛

استطلاع آراء المتخصصين، يتكون من أسئلة مغلقة يجيب عنها متخصصون في جميع أنحاء البلاد من ذوي الخبرة في القانون المدني والتجاري والعدالة الجنائية وقانون الشغل والصحة العمومية.

• رأي الخبراء من WJP للتأكد من أن النتائج تعكس الظروف التي يعيشها السكان، بما في ذلك القطاعات المهمشة في المجتمع.

يعتمد حساب مؤشر إدراك الفساد بالنسبة لهذا المصدر على استخراج الأسئلة الفردية في العامل 2 «غياب الفساد» والتي تم تجميعها في أربعة مؤشرات فرعية:

• 1.2 المسؤولون الحكوميون في السلطة التنفيذية لا يستغلون الوظيفة العمومية لتحقيق مكاسب شخصية .

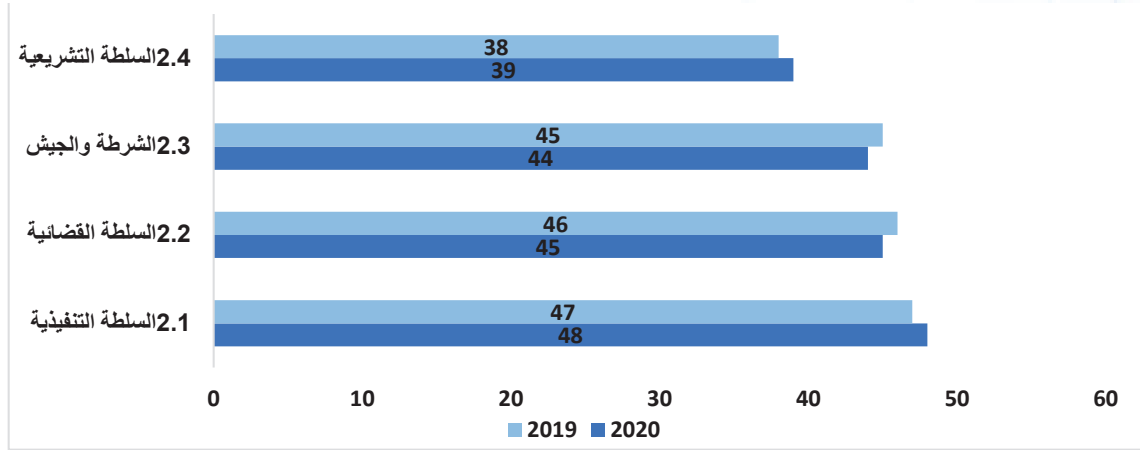
• 2.2 المسؤولون الحكوميون في السلطة القضائية لا يستغلون الوظيفة العمومية لتحقيق مكاسب شخصية .

• 3.2 المسؤولون الحكوميون في الشرطة والجيش لا يستغلون الوظيفة العمومية لتحقيق مكاسب شخصية .

• 4.2 المسؤولون الحكوميون في السلطة التشريعية لا يستغلون الوظيفة العمومية لتحقيق مكاسب شخصية .

تؤخذ النقاط التي قدمها الخبراء في حسابات مؤشر مدركات الفساد فقط. وبعدها يجرى جمع المؤشرات الفرعية الأربعة للتوصل إلى نقطة واحدة.

تأتي البيانات من مسح سكاني عالمي واستبيانات مفصلة مقدمة إلى خبراء محليين (متخصصون في الدولة وأكاديميون ذوو خبرة في القانون المدني والتجاري والعدالة الجنائية وقانون الشغل والصحة العامة).



سجل تنقيط المغرب انخفاضاً طفيفاً في العاملين الفرعيين 2.2 و 2.3 في عام 2020 بمقدار 1 واحدة مقارنة بسنة 2019، مع العلم أن تقييمات الخبراء المستخدمة بواسطة منظمة الشفافية الدولية قد خضعت لتحويلات تتمثل في إعادة الجدولة وتوحيد النقط المحصل عليها بالإضافة إلى تجميعها.

ويوضح تحليل تطور التصنيف لهذه الأسئلة الأربعة أن هذين السؤالين 2.2 و 2.3 يمنحان المغرب تنقيطاً سلبياً منذ عام 2015. وللقوف على هذا التطور، يقدم الجدول التالي عرضاً تفصيلياً للتطور الزمني للتنقيط والتصنيف المحصل عليهما من طرف المغرب بالنسبة لهذين السؤالين وذلك بالاعتماد على المنهجية التي بلورتها الهيئة الوطنية للنزاهة والوقاية من الرشوة ومحاربتها في إعداد الدراسة التي سعت من خلالها إلى تحليل معمق للنتائج التي حصل عليها المغرب، بناء على قراءة تحليلية، كمية ونوعية، للمؤشرات الفرعية المستقاة من المصادر المختلفة المعتمدة والتي تغطي بياناتها التفصيلية وضعية المغرب.¹⁹

¹⁹ - أنظر الدراسة التي أنجزتها الهيئة الوطنية للنزاهة والوقاية من الرشوة ومحاربتها ونشرتها بمناسبة التقرير السنوي الأول بموجب سنة 2019 :

http://www.icpc.ma/wps/wcm/connect/9bd11100401cff5d9c349de9f9f2e770/4.+INPPLC_AS01-ET.AN_Analyse+D%C3%A9tail%C3%A9+de+l%E2%80%99Indice+de+Perception+de+la+Corruption_R.20200df?MOD=AJPERES&CACHEID=9bd11100401cff5d9c349de9f9f2e770

العناصر البارزة	منعى التطور	التأثير على الفساد	تحليل تطور المغرب	ترتيب المغرب 2020	تنقيط المغرب 2020	ترتيب المغرب خلال السنة الأولى	تنقيط المغرب خلال السنة الأولى	السنة الأولى	مؤشر
تنقيط تحت المتوسط ترتيب سلبي جدا منعى تراجمي	تطور سلبي معتدل في الفترة الأخيرة	تأثير مباشر	تنقيط ضعيف لهذا المعيار الفرعي، بقيمة 100/37 والتي تغيرت في المجال [37-48]، قبل أن تشهد انخفاصًا بنسبة 4٪ في عام 2019 ثم بنسبة 3٪ في عام 2020. تراجع ترتيب المغرب ب 8 مراكز بين عامي 2015 و 2020، من المركز 82 إلى المركز 90، وذلك رغم تقدمه بثمان نقاط	90	45	82	37	2015	استغلال المسؤولين الضمانيين للفنون لتحقيق مكاسب شخصية
تنقيط تحت المتوسط ترتيب سلبي جدا منعى تراجمي	تطور سلبي متسارع	تأثير مباشر	النتيجه المتحصلة عليه في انخفاص مستمر منذ عام 2016 (-2٪ في عام 2020) وترتيب غير جيد للغاية في عام 2020، حيث انتقل من المركز 71 في عام 2015 إلى المركز 95 في عام 2020.	95	44	71	48	2015	استغلال الأمنيين والعسكريين للمنصب لتحقيق مكاسب شخصية

ب- مشروع أمهات الديمقراطية (V-Dem)

يعتبر مؤشر تصنيف الديمقراطية مقارنة جديدة لتحديد وضبط مفهوم الديمقراطية، حيث يوفر هذا المؤشر عددا من البيانات والمعطيات التفصيلية متعددة الأبعاد التي تعكس مدى تعقيد مفهوم الديمقراطية كمنظومة قوانين تتجاوز مجرد إجراء الانتخابات. ويضع هذا المؤشر سبعة مبادئ أساسية للديمقراطية. ويتعلق الأمر ب: مبدأ الانتخابية، والليبرالية، والتشاركية، والتداولية، والتساوي، والأغلبية، والتوافق. إذ يتم تقييم وقياس هذه المبادئ من خلال جمع البيانات الضرورية.

من أجل ذلك، يتم التعاون بين أكثر من 3000 أكاديمي من جميع أنحاء العالم، بإشراف مشترك من قبل قسم العلوم السياسية في جامعة كوتنبرج بالسويد ومعهد كيلوغ Kellogg من جامعة نوتردام بالولايات المتحدة. يعد مؤشر تصنيف الديمقراطية أحد أكبر مشاريع جمع البيانات في العلوم الاجتماعية المتمحورة حول البحث حيث يضم أربعة (4) باحثين رئيسيين وخمسة عشر (15) مديرا من مديري المشاريع مسؤولين عن المجالات الموضوعاتية، بالإضافة إلى ثلاثين (30) مسؤولا إقليميا ومائة وسبعين (170) منسقا وطنيا ومساعدًا باحثًا وألفين وخمسمائة (2500) خبير وطني.

بداية من أبريل 2017 أصبحت قاعدة بيانات هذا المؤشر تحتوي على أكثر من 27 مليون نقطة للتزويد بالمعطيات. مع الإشارة إلى أنه منذ انطلاقتها سنة 1789 وإلى غاية سنة 2018 غطت هذه القاعدة البيانات من 202 دولة. حيث يتم إصدار التحديث السنوي للمؤشر خلال شهر أبريل من كل سنة.

وعلى خلاف المحددات الأخرى لهذا المؤشر والتي تميز بشكل عام بين وضع «أقل ديمقراطية» إلى وضع «أكثر ديمقراطية» فإن المحدد المرتبط بالفساد يبدأ من «أقل فسادًا» ليصل إلى «أكثر فسادًا».

وجدير بالذكر أن المحدد المتعلق بالفساد ضمن هذا المؤشر يتضمن تدابير خاصة بستة أنواع مختلفة من الفساد التي تغطي في نفس الوقت مجالات ومستويات مختلفة، إذ يتم التمييز بين الفساد التنفيذي والتشريعي والقضائي.

وهكذا، يتم في مجال السلطة التنفيذية التمييز بين الفساد المرتبط بشكل أساسي بالرشاوى والفساد المرتبط بالاختلاس، كما يتم التمييز أيضا بين الفساد في أعلى هرم السلطة التنفيذية (على مستوى القيادة / الحكومة) من ناحية والفساد في القطاع العام من ناحية أخرى. وبالتالي فإن هذه التدابير تسمح بالتمييز بين عدة أنواع من الفساد: «الفساد الصغير» و «الفساد الكبير»، الرشاوى والسرقة، الفساد الذي يهدف إلى التأثير على العملية التشريعية والفساد الذي يسعى للتأثير على التنفيذ.

يتم استخلاص هذا المؤشر من خلال احتساب متوسط المؤشرات التالية:

(أ) مؤشر الفساد في القطاع العام؛

(ب) مؤشر الفساد التنفيذي؛

(ج) مؤشر الفساد التشريعي؛

(د) مؤشر الفساد القضائي.

وهكذا، تدخل المكونات الأربعة في احتساب المؤشر وذلك بشكل متساو. إذ يتم التنقيط بناء على مقياس مستمر من 0 (الذي يدل على مستوى فساد منخفض) إلى 1 (الذي يدل على مستوى فساد عالي).

وسعيًا وراء استنباط البيانات يعتمد مشروع تصنيف الديمقراطية على ما تمت مراكمته من خبرة نظرية ومنهجية لدى فريقها العالمي عبر تبني طرق موضوعية وموثوقة قدر الإمكان، حيث تعتمد حوالي نصف المؤشرات في مجموعة بيانات التي يعتمدها هذا المؤشر على معلومات واقعية تم الحصول عليها من وثائق رسمية مثل الوثائق الدستورية والحكومية، فيما تستند باقي المؤشرات على تقييمات أكثر ذاتية لمواضيع مثل الممارسات الديمقراطية والحكامة واحترام قواعد القانون. وعلى هذا الأساس يتم التقييم بتقديم أجوبة على الأسئلة المطروحة ويقوم خمسة خبراء بمنح التنقيط المستحق للدولة والمجال الموضوعاتي والفترة الزمنية التي توفرت خلالها المعلومات المطلوبة.

ومن أجل ضمان تخفيف حدة التباين والاختلاف في ضوابط الترميز، يعمل مشروع تصنيف الديمقراطية بشكل وثيق مع متخصصين منهجيين بارزين في مجال البحث في العلوم الاجتماعية، كما طور هذا المؤشر نموذجًا للقياس يعالج في حدود الممكن أخطاء الترميز والمقارنة بين البلدان خلال الفترات الزمنية. إضافة إلى كونه يوفر تقديرات الحدين الأعلى والأدنى اللذين يمثلان تصورًا للقيم المفترضة وفقًا لملاحظة معينة. وفي الوقت الذي تتباين فيه التصورات المقدمة على ضوء ملاحظتين، ويتبين أن الاختلاف بينهما كبيرًا، يتولى مؤشر تصنيف الديمقراطية إجراء التجارب باستمرار مع تقنيات جديدة ويسعى للحصول على ردود خبراء في الموضوع.

وفي هذا الصدد، يعد هذا المشروع رائدًا في تطوير أساليب جديدة ومحسنة بهدف زيادة وثوقية وقابلية المقارنة للبيانات المستمدة من استطلاعات الخبراء. كما أنه يعتمد أيضًا على الخبرة الأكاديمية للفريق الذي يشتغل عليه بغرض تطوير تقنيات نظرية تسمح بتجميع المؤشرات في مؤشرات من المستوى المتوسط والمستوى العالي.

يمكن استقراء تطور وضع المغرب حسب هذه المؤشرات من خلال المعطيات المبينة في الجدول التالي:

التغير في التصنيف	2020		2019		المؤشر
	التنقيط	التصنيف	التنقيط	التصنيف	
-13	65	116	63	103	مؤشر فساد القطاع العام
-1	13	143	15	142	مؤشر الفساد في السلطة التنفيذية
-4	43.75	90	43.75	86	مؤشر الفساد في السلطة التشريعية
-6	54.75	93	58.75	87	مؤشر الفساد في السلطة القضائية

• النتائج التي حصل عليها المغرب تبقى غير مرضية للغاية، إذ سجل تطورًا سلبيًا بالنسبة لجميع المؤشرات باستثناء مؤشر فساد القطاع العام الذي شهد تحسنًا نسبيًا في التنقيط المحصل عليه بنسبة 3%، ولكن مقابل ذلك سجل تدنيًا في ترتيبه الذي انخفض بشكل ملحوظ بمقدار 13 رتبة.

• تدهور ترتيب المغرب في جميع المؤشرات، من انخفاض مرتبة واحدة مثل حالة مؤشر الفساد التنفيذي إلى 13 مرتبة على مستوى مؤشر فساد القطاع العام.

بالرجوع الى الفترة الممتدة من 2012 الى 2020، سجل المغرب خلالها أداءً سلبياً على مستوى جميع المؤشرات باستثناء مؤشر الفساد القضائي (كفاءة نظام التحقيق الجنائي). وشهد المغرب تحسناً في نتيجته بنسبة 24% وارتفع مركزه ب 12 رتبة. وتجدر الإشارة إلى أن المغرب كان في وضعية أفضل، حيث احتل المرتبة 87 سنة 2019 قبل أن يتراجع إلى المرتبة 93 في آخر تصنيف سنة 2020:

التغير في التصنيف	2020		2012		المؤشر
	التنقيط	التصنيف	التنقيط	التصنيف	
-14	65	116	65	102	مؤشر فساد القطاع العام
-21	13	143	23	122	مؤشر الفساد في السلطة التنفيذية
-17	43.75	90	44.5	73	مؤشر الفساد في السلطة التشريعية
+12	54.75	93	44.25	105	مؤشر الفساد في السلطة القضائية

ويعطي الجدول الموالي تدقيقاً أكبر عن التطور الذي عرفه المغرب خلال هذه الفترة:

العناصر البارزة	معنى التطور	التأثير على الفساد	تحليل تطور المغرب	ترتيب المغرب 2019	تقييم المغرب 2019*	ترتيب المغرب خلال السنة الأولى	تقييم المغرب خلال السنة الأولى	السنة الأولى	مؤشر
تفقيط جد سلبي تصنيف سلبي للغاية تدهور شديد	تطور سلبي قوي	وقع مباشر	مر تفقيط فساد المسؤولين التنفيذيين بثلاث مراحل: مرحلة الركود بين عامي 2012 و2015، ومرحلة التراجع بين سنتي 2015 و2016 وفترة الاستقرار ابتداء من سنة 2015. بلغ متوسط النمو السنوي لهذا العامل الفرعي المرتبط مباشرة بكافة الفساد 6-% وذلك خلال الفترة 2012-2019، وبلغت ذروة التدهور في عام حيث 2016 حيث تاهزت 48%: وهكذا فقد المغرب 21 مرتبة بين عامي 2012 و2019، حيث انتقل من المرتبة 122 إلى المرتبة 143.	143	13	122	23	2012	مؤشر الفساد في السلطة التنفيذية
تنقيط متوسط موجب تصنيف جد سلبي تدهور شديد	تطور سلبي معتدل	وقع مباشر	بلغ النمو السنوي 3% خلال العامين الماضيين كما تم تسجيل انخفاض حاد في عام 2016 بنحو 14%. بشكل عام، كان هناك ركود في متوسط معدل النمو السنوي طوال الفترة 2019-2012 بأكملها، لكن الترتيب تدهور بمقدار 14 مرتبة خلال هذه الفترة من 102 إلى 116.	116	65	102	65	2012	مؤشر فساد القطاع العام

* السنة بالنسبة لمؤشرات أمشاط الديمقراطية التي اعتمد عليها مؤشر إدراك الفساد.

تتقيط متوسط الى سلبي تصنيف جد سلبي تدهور شديد	تطور سلبي معتدل	وقع مباشر	ركود في جميع السنوات ماعدا 2017 حيث سجل انخفاض بنسبة 2٪. من حيث الترتيب، لوحظ تدهور من المركز 73 إلى 90.	90	44	73	45	2012	مؤشر الفساد في السلطة التشريعية
تتقيط متوسط تصنيف سلبي للغاية تقدم معتدل	تطور إيجابي معتدل	وقع مباشر	تذبذب هذا المؤشر خلال الفترة بأكملها، بانخفاض قدره 7٪ في عام 2019 على الرغم من الزيادة القوية المسجلة في عام 2017 بنسبة 28٪. متوسط النمو السنوي على مدار الفترة بأكملها حوالي 4٪.	93	55	105	44	2012	مؤشر الفساد في السلطة القضائية

ثانيا- فيما يتعلق بالمصادر التي عرف تنقيطها استقرارا بالمقارنة مع 2019

أ- مؤشر التحول لمؤسسة برتلسمان - 2020

تم إعداد هذا المؤشر من طرف مؤسسة برتلسمان، حيث يتوخى بالأساس تقييم حدود وكيفيات تدبير الدول للتطور الاجتماعي في اتجاه إرساء الديمقراطية واقتصاد السوق، حيث تختزل أبرز الخلاصات المقدمة حول التغيير والتدبير السياسي في التصنيفين التاليين:

• مؤشر الوضعية الذي يمثل متوسط قيمة الدرجات المحصل عليها بشأن الأبعاد المرتبطة بـ «التغيير السياسي» و «التغيير الاقتصادي»؛

• مؤشر التدبير الذي يستهدف تقييم مستوى الحكامة لدى متخذي القرار السياسي.

واستنادا إلى دليل موحد، يقوم خبراء البلدان بتقييم مدى احترام ما مجموعه 17 معياراً من طرف 129 دولة. ويقوم هؤلاء الخبراء بتقديم الملاحظات على التقييمات التي تشكل التقارير الوطنية. وبعد ذلك يتولى خبير ثان فحص هذه التقييمات والنتائج. وفي المرحلة الأخيرة، يتم العمل على ضمان الانسجام بين كل المعطيات من خلال إخضاع كل من الدرجات الفردية البالغ عددها 49 التي حددها البلد لعمليات المعايرة الإقليمية. وبهذه الطريقة يسمح توحيد المسار التحليلي بإجراء مقارنات مستهدفة لسياسات الإصلاح.

يجمع المؤشر نتائج هذه الدراسة المعمقة لعمليات التغيير والتدبير السياسي في مؤشرين: مؤشر الوضعية ومؤشر الحكامة. حيث يمكن مؤشر الوضعية بأبعاده التحليلية للتحول السياسي والاقتصادي من تحديد مرتبة كل دولة من 129 دولة على طريق الديمقراطية في إطار سيادة القانون واقتصاد السوق الاجتماعي. فيما يسمح مؤشر الحكامة بتقييم جودة القيادة السياسية التي يتم بموجبها توجيه عمليات التغيير.

يتم تحديد مؤشر الوضعية من خلال حساب متوسط الدرجات الإجمالية المعطاة لأبعاد التحول السياسي والاقتصادي.

وتعادل حالة التحول في كل بُعد تحليلي متوسط درجات المعايير المرتبطة. وتعتمد درجات المعايير هاته بدورها على متوسط درجات مؤشرات تحتسب بالتساوي لتشكيل المعيار المطلوب.

ويأتي عملية دمج البعدين التحليليين في مؤشر الوضعية تحديد الفرضية المعيارية لمؤشر الوضعية برتلسمان، والتي يُنظر إليها دائماً على أنها انتقال شامل إلى الديمقراطية ونظام اقتصاد السوق. كما أن قياس مؤشر الحكامة يتم من خلال احتساب متوسط الدرجات المخصصة لمعايير الحكامة والتي يتم ربطها بمستوى الصعوبة المحدد.

أما بخصوص مؤشر مدركات الفساد الذي تصدره منظمة الشفافية الدولية، فالتنقيط المحصل عليه من طرف كل دولة هو متوسط الإجابات على السؤالين الفرعيين التاليين المطروحين في مؤشر التحول الذي تصدره مؤسسة برتلسمان:

• السؤال 3.3 « إلى أي مدى يتعرض أصحاب الوظائف العمومية الذين أساؤوا استغلال مناصبهم للملاحقة القضائية أو للعقاب؟ » .

• السؤال 15.3 « ما مدى فعالية الحكومة في مكافحة الفساد؟ ».

تتراوح التصنيفات من 1 (أعلى درجة فساد) إلى 10 (أدنى درجة فساد).

السؤال	السؤال الفرعي	2006	2008	2010	2012	2014	2016	2018	2020
السؤال 3 سيادة القانون	السؤال 3.3 « إلى أي مدى يتعرض أصحاب الوظائف العمومية الذين أساؤوا استغلال مناصبهم للملاحقة القضائية أو للعقاب؟ »	50	40	40	40	40	40	40	40
السؤال 15 كفاءة استخدام الموارد	السؤال 15.3 « ما مدى فعالية الحكومة في مكافحة الفساد؟ »	30	30	30	30	40	30	30	30

يُظهر تحليل تصنيف المغرب فيما يتعلق بهذين السؤالين الفرعيين ركودًا طويل المدى.

بالنسبة للسؤال 3.3، حصل المغرب على تنقيط 40 / 100 التي لم يتغير منذ عام 2008 وهو أمر غير مُرضٍ للغاية مما يدل على أن «المسؤولين الذين يخالفون القانون ويتورطون في الفساد لا تتم مقاضاتهم بشكل كافٍ، لكنهم يجذبون أحيانًا دعاية غير مواتية».

وبالنسبة للسؤال 15.3، فقد حصل المغرب على تنقيط ثابت 30 / 100 منذ عام 2006 باستثناء عام 2014. ويشير هذا التنقيط إلى أن «الحكومة مستعدة وقادرة جزئيًا فقط على احتواء الفساد، في حين أن آليات النزاهة القليلة التي تم تنفيذها غير فعالة في الغالب».

ب- استطلاع آراء التنفيذيين الصادر عن المنتدى الاقتصادي العالمي (WEF)

يعمل هذا المؤشر على تقييم القدرة التنافسية للقطاعات المؤسسية من قبيل حقوق الملكية، والاقتصادية على غرار تحقيق الاستقرار ماكرو-اقتصادي وسوق العمل، والقطاعات الاجتماعية كالصحة والتعليم، كما يستهدف في تقييمه الوقوف على إمكانات الاقتصاديات العالمية لتحقيق نمو مستدام على المدى المتوسط والطويل.

وقد تمت بلورة هذا المؤشر على ضوء إثني عشر (12) عاملاً أساسياً من عوامل الإنتاجية يراعى فيها نفس معامل الترجيح. هذه العوامل تتجسد في: المؤسسات، البنية التحتية، القدرة على دمج التكنولوجيا، الاستقرار الماكرو-اقتصادي، الصحة، التعليم والمهارات، سوق السلع، سوق العمل، النظام المالي، حجم السوق، ديناميكية الأعمال والابتكار. وهي تشمل ما مجموعه 103 مؤشراً فردياً تستند على مزيج من البيانات الإحصائية بنسبة 70 % ومعلومات من استطلاع رأي سنوي بين صناع القرار الاقتصاديين وقادة الأعمال ويتم إنجازها بالتعاون مع شبكة من المعاهد الشريكة، بما في ذلك غرفة تجارة لوكسمبورغ (30%).

وتجدر الإشارة إلى أن كل مؤشر يتراوح بين مقياس 0 (أسوأ أداء) إلى 100 (أفضل أداء)، حيث يسمح بتحديد المسافة التي تكون عليها الوضعية الحقيقية للاقتصاد مقارنة بالوضعية المثالية.

وفي الواقع، فإن هذا المؤشر المركب تمت بلورته على أساس تركيبة من 103 معياراً متنوعاً (مؤشرات ماكرو-اقتصادية، البنية التحتية، جودة نظام التعليم، الوضع الاجتماعي، كثافة البحث والتطوير، إلخ)، تتوزع بين 34 معياراً إحصائياً مقدماً من المنظمات الدولية (أو «البيانات الثابتة») و79 معياراً ناتجاً عن الردود على استطلاعات الرأي لـ 15000 من المديرين التنفيذيين وقادة الأعمال في 139 دولة، أي في المتوسط، أقل من 100 مستجيب لكل دولة. وبهذا يظهر بأن كل هذه المعايير مرتبطة بمستوى معيشة الفرد.

كما أن من شأن تراكم البيانات المبين أعلاه، أن يسمح بالأخذ بعين الاعتبار لجميع «العوامل التي تمكن الاقتصادات الوطنية من تحقيق نمو اقتصادي مستدام وازدهار طويل المدى»

ويعتمد مؤشر مدركات الفساد على أجوبة الأسئلة التالية التي تم طرحها على من تمت مقابلتهم في البحث الذي يجريه خبراء المنتدى الاقتصادي العالمي مع المديرين التنفيذيين:

في بلدك، من الشائع أن تقوم الشركات بمدفوعات غير مستحقة أو برشاوى تتعلق بالمجالات التالية:

(على مقياس يتراوح بين 1 و 7 حيث النقطة 1 تعني شائع جداً والنقطة 7 تعني بأنه غير موجود نهائياً).

(أ) الاستيراد والتصدير.

(ب) المرافق العامة.

(ج) دفع الضرائب السنوية .

(د) منح العقود والتراخيص العمومية .

(هـ) السعي للحصول على أحكام قضائية مفضلة .

في بلدكم. إلى أي مدى تنتشر ممارسات تحويل الأموال العامة إلى الشركات أو الأفراد أو المجموعات بسبب الفساد؟

(على مقياس يتراوح بين 1 و 7، حيث تشير النقطة 1 إلى الانتشار الواسع، والنقطة 7 إلى الغياب التام لتلك الممارسات).

يتم احتساب نتائج النقاط من أ إلى هـ من السؤال الأول لوضع درجة واحدة. ثم تُحتسب نتيجة السؤالين في مجموعة واحدة لإعطاء تنقيط لكل دولة.

فيما يتعلق بحسابات مؤشر مدركات الفساد، تمنح²⁰ البيانات المُصنفة على المستوى الجزئي من استطلاع آراء المسؤولين التنفيذيين لمنظمة الشفافية الدولية عن طريق المنتدى.

²⁰ - تمنح البيانات المتعلقة بهذين السؤالين إلى منظمة الشفافية الدولية وهي غير متاحة للقيام بتحليلها.

الفصل الثالث: خلاصات وتوصيات للنهوض بالرصد الوطني للفساد

يتبين من خلال استعراض مختلف التقارير والمؤشرات أن جائحة كوفيد 19 أرخت بظلالها القاتمة على المعطيات المتعلقة بتحليل ظاهرة الفساد خلال سنة 2020، مع تكريس الأمر المعهود بخصوص المرتبة المتقدمة لمنطقة أوروبا الغربية والاتحاد الأوروبي، مقابل المرتبة المتدنية للقارة الإفريقية ولجل الدول العربية في مؤشر إدراك الفساد.

وباستقراء مختلف التقارير التي رصدت تفاعلات الفساد في ارتباطها بجائحة كورونا، تتأكد الحاجة الملحة إلى النهوض بآليات رصد ملائمة كفيلة باستهداف البؤر المتجددة للفساد، والوقوف على مظهراته التي تفرزها التدابير والإجراءات الاستثنائية والاستعجالية؛ بما يستدعي، بشكل خاص، تطوير العمل الميداني في هذا المجال وتدعيمه بآليات البحث العلمي والإحصائي والتكنولوجي من جهة، وتأطير التبليغ عن الفساد لتعزيز قدراته كرافد أساسي للتشخيص، فضلا عن دوره كآلية للوقاية والردع من جهة ثانية.

الفرع الأول: في الحاجة إلى تطوير آليات البحث الميداني للرصد الموضوعي لظاهرة الفساد

وإذا كانت هذه الجائحة قد أبرزت هشاشة البنية الصحية في أغلب دول العالم، فإنها عكست أيضا إجماعا دوليا على وجود تقاطعات متفاوتة، حسب منظور كل جهة، بين هذه الجائحة وبين الفساد؛ ففي حين أجمعت خلاصات تقارير البنك الدولي وبرنامج الأمم المتحدة للإئماء وصندوق النقد الدولي على تغليب مبدأ ترجيح احتمالات حدوث انزلاقات ذات صلة بأفعال الفساد نتيجة الطابع الاستعجالي والآني والمساطر الخاصة التي تم اعتمادها لمواجهة الجائحة، نجد أن مؤشر إدراك الفساد سار في اتجاه ثبوت واقع حدوث أفعال فساد في ظل هذه الجائحة، رغم عدم إسناد هذا الواقع بمعطيات كمية ونوعية كفيلة بتأكيد المنحى التصاعدي لهذه الآفة بسبب كوفيد 19.

ويبدو أن خلاصات مؤشر إدراك الفساد بخصوص المغرب تتقاطع معها نسبيا نتائج مؤشر قياس الثقة²¹؛ ففي حين عزا مؤشر إدراك الفساد تراجع المغرب بالخصوص إلى افتقار التدابير الاستثنائية التي اتخذتها الحكومة لمواجهة الجائحة إلى متطلبات الرقابة، لا سيما فيما يتعلق بالمشتريات العامة، وبالإعفاءات الخاصة التي اعتمدها دون وضع أي آلية بالموازاة لضمان الخضوع للمساءلة عنها، نجد مؤشر قياس الثقة يرصد إدراكات إيجابية نسبيا بخصوص جهود الحكومة في مواجهة جائحة كورونا؛ إذ أكد 41 في المائة من المستجوبين رضاهم عن هذه الجهود، وأكد 10 في المائة منهم رضاهم جدا عنها، مقابل 31 في المائة الذين أكدوا عدم رضاهم و18 في المائة عدم رضاهم بتاتا.

وعلى العموم، إذا كانت مؤشرات الإدراك، رغم محدوديتها، تشكل لحد الآن الآلية الأساسية لقياس انتشار الفساد في دول المعمور، والتي لم تستطع المنظمات المعنية لحد الآن أن تطور آليات أخرى بديلة عنها، فالنتائج التي تمنحها هذه المؤشرات تبقى نسبية الدلالة إلى حد ما، لكونها لا تستجلي ممارسة الفساد في حد ذاته بل تلامس تصور وإدراك الفئات المستهدفة إزاء هذه الممارسة.

لذلك، تؤكد الهيئة بهذا الخصوص ما سبق أن نبهت إليه في تقريرها السنوي الأول، من كون الهيئات المختصة تبقى مطالبة بتطوير تشخيص ظاهرة الفساد، بالاعتماد على آليات متجددة للتحليل الميداني، تنضاف إلى المؤشرات المعتمدة حاليا، مع إيلاء الاهتمام الخاص لتوظيف آليات البحث العلمي والإحصائي، وتنمية تطبيق تكنولوجيا المعلومات والبيانات الضخمة (big data) والذكاء الاصطناعي (artificielle) في مجال فهم وإدراك وتتبع ظاهرة الفساد.

²¹ مؤشر الثقة 2021: الأزمة كفرصة لبناء الثقة، النتائج الأولية: المعهد المغربي لتحليل السياسات، فبراير 2021.

وهنا، من المهم التذكير بأن الهيئة، وفي انتظار استتباب الظروف المناسبة لإطلاق البحث الوطني الذي يتوخى، بمنظور واسع ومهيكل، القياس المباشر لظاهرة الفساد، سواء على مستوى الملامسة والإدراك أو على مستوى الواقع المعايين والممارسات المرصودة لمواجهة حالات الفساد، قامت بمبادرة تتوخى إجراء مسح ميداني حول تطور الفساد وتجلياته المختلفة إبان مرحلة الجائحة، مع تحليل مواقف المواطنين إزاء هذه الممارسات، وتقدير تأثيراتها ذات الأبعاد الاقتصادية والاجتماعية في وضع يتسم بضغط شديد عليها.

وكما سبقت الإشارة أعلاه، فقد واجه المسح الميداني الذي تم إطلاقه بالشراكة مع وزارة الاقتصاد والمالية وإصلاح الإدارة وبدعم من برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، صعوبات في تنفيذه بسبب عدم حصول مكتب الدراسات الذي حاز الصفقة المتعلقة بهذا المسح، إلى حدود نشر هذا التقرير، على الترخيص اللازم لكي يتمكن الأشخاص المكلفون من قبله بإنجاز مهامهم الميدانية.

كما أن الحاجة تظل ماسة إلى تحقيق معرفة قادرة على إبراز التطور الحقيقي لمختلف أنواع الانحرافات المتعلقة بالفساد، ولمختلف أنشطة المصالح المكلفة بالتحريات، وللمعالجة التي تخصصها العدالة لذلك الانحراف، وكذا لقياس آثار ونجاعة المجهودات المبذولة لمكافحة الظاهرة. وكلها أمور تظل رهينة بالعمل المؤسسي المختص في هذا المجال، خاصة بعد إصدار ونشر القانون الجديد للهيئة الوطنية للنزاهة والوقاية من الرشوة ومحاربتها، وفي أفق دخوله المرتقب حيز التنفيذ؛ الأمر الذي سيسمح بالتفعيل التام لمرصدها كجهاز مختص يضطلع بمهام التشخيص المعمق لظاهرة الفساد وتكثيف الجهود والتنسيق مع كافة الفاعلين والمصادر الوطنية والدولية المعنية بالموضوع وكذا مهام تقييم السياسات والمجهودات المبذولة لمكافحته.

الفرع الثاني: تأطير التبليغ عن جرائم الفساد، ليس فقط كآلية للردع والوقاية، بل كذلك لتعزيز قدرات التشخيص

من جهة أخرى، وعلاقة بتشخيص ظاهرة الفساد، تطرح محدودية القضايا المعروضة على القضاء كما رصدها تقرير رئيس النيابة العامة، وفق ما هو موضح فيما سبق،²² الإشكالية المتعلقة بضرورة تجاوز العوائق التي تكبح قدرات الأشخاص الذاتيين والمعنويين والسلطات المنتصبة والموظفين في التبليغ عن أفعال الفساد، والمساهمة بالتالي في إذكاء دينامية البحث والتحقيق فيها، وتحريك المتابعة في شأنها، عند الاقتضاء، لجعلها تأخذ مسارها نحو تفعيل القانون.

ويعتبر التبليغ عن الجرائم بصفة عامة حلقة أساسية في المسار المسطري للوقاية من الجريمة ومكافحتها؛ حيث يمكن اعتباره بمثابة الشحنة الحرارية التي تعطي الانطلاقة لإجراءات البحث والتحقيق والملاحقة والمقاضاة وتنفيذ الجزاءات؛ مما يكرس دوره الحيوي في تفعيل الوقائي والزجري للمقتضيات الجنائية، وتمكينها بالتالي من بلوغ غاياتها في مكافحة الظاهرة الإجرامية.

وإذا كان التبليغ عن الجرائم بشكل عام يكتسب أهميته من دوره المحوري في إذكاء المسار المسطري لمعاقبة الجرائم، فإن التماس هذا الدور يبدو أكثر إلحاحاً وحتمية بالنسبة لأفعال الفساد؛ بالنظر، من جهة، لفداحة أضرارها ولتكلفتها الباهظة، خاصة على مستوى انتهاك الحقوق، والإضرار بمصداقية المؤسسات وسيادة القانون، واعتباراً، من جهة ثانية، لخصوصيات هذه الأفعال التي تتميز بطابعها السري والخفي، وبالتواطؤ الذي يحصل غالباً بين أطرافها، وبصعوبة توفر وسائل الإثبات فيها، وبتقبُّلها، كنوع من التطبيع، من طرف بعض شرائح المجتمع، وكذا بما يصاحب التبليغ عنها من هواجس الخوف من أشكال الانتقام أو من المتابعة على أساس الوشاية الكاذبة.

²² - ينظر الفصل الأول من الباب الثالث من هذا القسم.

اعتباراً لهذه الأهمية، يتأكد أن إشكالية التبليغ عن أفعال الفساد ينبغي أن تعالج في إطار رؤية خاصة، تستحضر الطابع الخصوصي المشار إليه لهذه الأفعال، وتضع نصب عينها تعبيد الطريق أمام سائر المعنيين، من أشخاص ذاتيين ومعنويين وسلطات منتصبة، لرفع تبليغاتهم وشكاياتهم إلى الجهات المعنية، وتستشرف توسيع قنوات التبليغ وتعزيز ضماناته، تحفيزاً من جهة، للمواطنين والموظفين ولمختلف المؤسسات على الانخراط في رصد أفعال الفساد وتوفير الفرص للوقاية من ارتكابها أو لاقتيادها نحو ساحات الإدانة والزجر، واستنهاضاً من جهة ثانية، لآلية التبليغ لتلعب دورها الحيوي كرافد أساسي لقياس وتشخيص ظاهرة الفساد، ورصد بؤره ومعاقله، والوقوف على مرتكبيه وضحاياه وأسبابه وانعكاساته، وصولاً إلى استهدافه بالإجراءات الوقائية والزجرية المناسبة.

لبلوغ هذا الهدف، من المهم التجاوب مع الاتفاقيات الأممية والإقليمية ذات الصلة بمكافحة الفساد، والتي خصت هذا التبليغ بمقتضيات توصي بأهمية النهوض به لتعزيز المكافحة الجماعية لجرائم الفساد، من خلال توجيه سائر المعنيين نحو الاضطلاع بواجب ومسؤولية التبليغ عن أفعال الفساد، مقابل توفير أنواع من الحمایات التي تحول دون تحمل أصناف من الانتقام على خلفية هذا التبليغ، وذلك عبر خلق تكافؤ موضوعي بين الإلزامية القانونية لاضطلاع جميع المعنيين، من مبلغيين وضحايا وشهود وخبراء، بواجب ومسؤولية التبليغ عن أفعال الفساد من جهة، وضرورة توفير الحماية اللازمة، جسدياً ومهنياً وجبراً للأضرار، لسائر المعنيين بالتبليغ عن الفساد من جهة ثانية.

وفق هذا المنظور، ينصب عمل الهيئة حالياً على إعداد تقرير موضوعاتي يتوخى مساءلة الجهود الوطنية المبذولة، على المستوى التشريعي والمؤسسي، في مجال التبليغ عن أفعال الفساد، من خلال إبراز الطابع الردعي والوقائي لهذا المحور في نسق متكامل مع المحاور الأخرى لمكافحة الفساد، مع استظهار نطاق تفاعل هذه الجهود مع مبدأ وجوب القيام بمسؤولية التبليغ عن أفعال الفساد، ومع مطلب توفير الحماية القانونية والعملية للمبلغين عن هذه الأفعال، وذلك من منطلق اعتبار هذا الاستظهار المعيار الكفيل بقياس منسوب التجاوب مع هذين الثابتين؛ بما يسمح برصد الفجوات التي يتعين تقليصها، وتدارك مواطن القصور التي تكبح قدرات التبليغ لدى سائر المعنيين، في أفق زرع الحركية المطلوبة في التبليغ عن أفعال الفساد، محاصرةً وتطويقاً لها من جهة، وإفساحاً لمجال تأسيس الأرضية الصلبة لإنجاز تشخيص موضوعي لتفاعلات الفساد ببلادنا من جهة ثانية.

القسم الثاني

متابعة وتتميم مسار المصادقة وإصدار
القانون 46.19 المتعلق بالهيئة الوطنية
للنزاهة والوقاية من الرشوة ومحاربتها

القسم الثاني : متابعة وتتميم مسار المصادقة وإصدار القانون 46.19 المتعلق بالهيئة الوطنية للنزاهة والوقاية من الرشوة ومحاربتها

تجاوبا مع مقاصد مقتضيات المادة 4 من القانون رقم 46.19 التي تنص على أن الهيئة تقوم بمهامها في إطار العمل المشترك والتكامل المؤسسي والوظيفي بينها وبين السلطات والمؤسسات والهيئات الأخرى المعنية، تحرص الهيئة، في علاقاتها مع السلطات والمؤسسات والهيئات المعنية، على الالتزام بتقديم الرأي والدعم والمساعدة في مجالات تدخلها، سواء بمبادرة منها أو بطلب من الجهة المعنية، مع ضمان التفعيل الأمثل لتبادل هذا الدعم وتعزيزه وتطويره بكافة الوسائل المتاحة.

في هذا الإطار، تشكل المواكبة والتتبع، في إطار التكامل والتنسيق مع جميع السلطات والهيئات المعنية، آلية لتمكين الهيئة، كمؤسسة متخصصة، من الاضطلاع بالإشراف والتنسيق والتأطير الأفقي لورش مكافحة الفساد، خاصة عبر تقديم منظورها وخبرتها واستشاراتها بهذا الخصوص لسائر المعنيين، كما تشكل المواكبة والتتبع آلية لممارسة نوع من الرقابة المعنية على الإنجاز الفعلي للمشاريع والمبادرات ذات الصلة، تطبيقا للمهمة الموكولة للهيئة في ضمان تتبع تنفيذ السياسات والإجراءات العمومية ذات الصلة بمجال تدخلها، خاصة عبر وظيفة التقييم وتتبع تفعيل توصياتها المقدمة في هذا الشأن، ورصد مدى تفاعل وتجاوب السلطات والمؤسسات المعنية معها، وفق ما نص عليه الفصل 167 من الدستور وما نصت عليه مقتضيات المادة 50 من القانون رقم 46.19.

تفعيلا لصلاحيه إبداء الرأي وتقديم التوصيات في إطار التكامل المؤسسي، قامت الهيئة خلال سنة 2020 بمواكبة السلطات المعنية في مسار مناقشة مشروع القانون رقم 46.19 خلال مخاض المصادقة عليه قبل نشره بالجريدة الرسمية؛ حيث قامت الهيئة بالمرافعة للدفاع عن التصور المتكامل الذي بُنيت على أساسه مقتضيات القانون المذكور، وساهمت من خلال هذا الترافع في إقناع سائر المعنيين بأهمية المقتضيات التي تضمنها هذا المشروع وأبعادها الكفيلة بضمان اضطلاع الهيئة بصلاحياتها الدستورية بالنجاعة والفعالية، وبالتالي، تعزيز قدرات بلادنا في مجال الوقاية من الفساد ومكافحته. على هذا الأساس، وإيمانا منها بمبادئ التشاور والتنسيق والتوافق حول مختلف المبادرات والمشاريع ذات الصلة بالوقاية من الفساد ومكافحته وعلى رأسها القانون المحدث لها، واصلت الهيئة مواكبتها لمسار النقاش والترافع حول مشروع القانون رقم 46.19 المتعلق بالهيئة الوطنية للنزاهة والوقاية من الرشوة ومحاربتها، وذلك بعد المصادقة عليه من قبل مجلس الحكومة المنعقد بتاريخ 11 يونيو 2020 وإحالاته على مجلس النواب قصد دراسته في إطار لجنة العدل والتشريع وحقوق الإنسان قبل المصادقة عليه وإحالاته على مجلس المستشارين.

وقد تميزت هذه المحطة الترافعية بالحضور الفعلي للسيد رئيس الهيئة جلسات اللجنة النيابية المشار إليها أعلاه إلى جانب السيد وزير الاقتصاد والمالية وإصلاح الإدارة المكلف من طرف الحكومة للمرافعة على هذا المشروع؛ حيث كانت هذه الجلسات مناسبة لانخراط الهيئة، عبر تدخلات وتوضيحات رئيسها، في مسار النقاش الغني والمستفيض الذي انطلق بتقديم الخطوط العريضة لهذا المشروع من طرف الوزير المعني يوم 10 شتنبر 2020، ليستمر عبر سبع جلسات استوعبت مختلف جوانب المناقشة العامة والتفصيلية المتعلقة به، قبل المصادقة عليه يوم 9 فبراير و19 مارس 2021 في إطار قراءة ثانية.

وفي نفس الإطار، عرفت مناقشة مشروع القانون بعد إحالته على مجلس المستشارين مشاركة رئيس الهيئة إلى جانب الوزير المعني، سواء على مستوى المناقشة العامة أو التفصيلية لهذا المشروع، من خلال التفاعل والإجابة على مجموعة من تساؤلات واستفسارات السيدات والسادة المستشارين، لتتم الموافقة النهائية عليه من طرف مجلس المستشارين يوم 19 مارس 2021، قبل عرضه على المصادقة في الجلسة العامة لمجلس النواب يوم 23 مارس من نفس السنة.

وبالموازاة مع المرافعات والتوضيحات المقدمة في إطار مشاركة رئيس الهيئة في جلسات اللجنة النيابية بمجلس النواب وجلسة مجلس المستشارين، واكبت الهيئة مسار النقاش الذي فتحته اللجنة النيابية من خلال طلب رأي بعض المؤسسات الدستورية المعنية بخصوص هذا المشروع؛ حيث عبرت الهيئة، بكل مسؤولية، عن قراءتها وتحليلها، وبلورة رأيها بخصوص الملاحظات التي تم إبدائها في هذا الشأن، مؤكدة بذلك تفاعلها ومواكبتها الموضوعية لهذا الورش الحيوي؛ بما من شأنه أن يوفر لهذه الهيئة مقومات الاشتغال بالنجاعة والفعالية والتناسق المؤسسي المطلوب في مجال الوقاية ومكافحة الفساد.

الباب الأول: المواكبة في إطار المشاركة الحضورية في جلسات اللجان البرلمانية

في إطار التفاعل الإيجابي مع مختلف المواقف المعبر عنها والتساؤلات المثارة من طرف السيدات والسادة النواب والمستشارين بخصوص مشروع القانون رقم 46.19 المتعلق بالهيئة الوطنية للنزاهة والوقاية من الرشوة ومحاربتها، قدمت الهيئة، سواء في إطار المشاركة الحضورية لرئيسها في النقاش داخل الجلسات أو عبر الوثائق التي رفعتها للجهات المعنية في الموضوع، رؤيتها التفسيرية والتعليلية لاعتماد مجموعة من المقترحات التي استأثرت بتساؤلات ومناقشات السيدات والسادة النواب والمستشارين.

وقد ظلت الهيئة تؤكد، عبر توضيحاتها المختلفة، على ضرورة وأهمية إرساء هيئة وطنية للنزاهة والوقاية من الرشوة ومحاربتها، تتوفر على مقومات الاشتغال المطلوبة في مجالات «النزاهة والوقاية والمحاربة»، اعتماداً على سقف الصلاحيات التي منحها لها الدستور مع استشراف آفاق تنزيلها القانوني المناسب؛ بما يتجاوب مع التزامات بلادنا في إطار الاتفاقية الأممية لمكافحة الفساد، ويصون مبدأي استقلالية الهيئة والتناسق والتكامل المؤسسي المطلوب في هذا المجال، ويحصن في إطار هذين المبدئين، مكتسباتنا الدستورية، بما في ذلك ضمانات البحث والتحري وقواعد المحاكمة العادلة.

للإحاطة بمختلف التوضيحات والتفسيرات المقدمة من طرف الهيئة تجاوباً مع تساؤلات السيدات والسادة النواب والمستشارين، يقدم الفصلان المواليان، بشكل مركز، النقط الأساسية التي استأثرت بهذه التساؤلات، وعناصر الإجابة عليها من منظور الهيئة:

الفصل الأول: الملاحظات العامة وعناصر الإجابة عليها

1- اللجوء إلى نسخ القانون رقم 113-12 المتعلق بالهيئة الوطنية للنزاهة والوقاية من الرشوة ومحاربتها رغم عدم تفعيله

■ افتقار القانون 113-12 إلى مجموعة من الآليات القانونية التي تضمن لهذه الهيئة القدرة والفعالية لتصريف صلاحياتها الدستورية كاملة في مجالات إشاعة قيم النزاهة والحكامة المسؤولة والوقاية ومكافحة الفساد؛

- تراجع ثقة المواطنين في السياسات المتبعة من أجل الوقاية ومحاربة الفساد مقارنة مع 2015²³ ومتطلبات استعادة الثقة لضمان انخراط واسع في ورش مكافحة الفساد؛
- استخلاص الدروس من التجارب الوطنية السابقة التي عرفها المغرب في مجال تخليق الحياة العامة والوقاية من الرشوة ومحاربتها، خاصة على مستوى تجاوز العوائق الموضوعية التي أضعفت موقع الفاعلين في مسار تفعيل مجموعة من الصلاحيات المخولة لهم؛
- الاستجابة للإرادة الملكية السامية المعبر عنها بمناسبة استقبال وتعيين رئيس الهيئة، حيث أكد منطوق بلاغ الديوان الملكي بتاريخ 14 دجنبر 2018 على ضرورة التفعيل الأمثل للمهام التي أوكلها الدستور للهيئة الوطنية للنزاهة؛
- مرور أزيد من خمس سنوات (2015) على إصداره؛ بما جعل مقتضياته غير متجاوبة مع المتغيرات التي عرفها تطور الفساد.

2- تحديد مفهوم الفساد وحيثيات تجاوز المقاربة الجنائية لهذا المفهوم

إن تجاوز المقاربة الجنائية الصرفة في تحديد مفهوم الفساد نابع من:

- كون هذه المقاربة تظل عاجزة عن استيعاب مختلف الانحرافات والممارسات المندرجة ضمن المفهوم الشامل للفساد الذي برز بكيفية واضحة في الفصل 36 من الدستور المحدث للهيئة الوطنية للنزاهة والوقاية من الرشوة ومحاربتها، وكرسته مضامين الاتفاقية الأممية لمكافحة الفساد؛
- تنوع أفعال الفساد التي تتضمن مخالفات يمكن أن تعاقب في إطار مسطرة التأديب الإداري أو المالي، بالإضافة إلى الأفعال التي تكتسي طابعا جرميا والمنصوص عليها في القانون الجنائي وفي بعض القوانين الخاصة، والتي تتم المتابعة بشأنها، إذا ما توافرت القرائن الجنائية المؤدية إلى معاقبتها، في إطار القضاء الجزري؛
- توسيع نطاق أفعال الفساد المشمولة بتدخل الهيئة جاء محترما، أولا للفصل 36 من الدستور، وثانيا لمبدأ شرعية الجرائم والعقوبات «لا جريمة ولا عقوبة إلا بنص»؛ حيث حافظ المشروع على هذا المبدأ بالنسبة للجرائم المنضوية ضمن الفقرة الأولى والتي تم توصيفها «بالجرائم»، في حين أن الأفعال المندرجة ضمن الفقرة الثانية والتي تم توصيفها «بالمخالفات»، فلا تنطوي على أي مساس أو اعتداء على مبدأ الشرعية المذكور، ما دامت غير خاضعة لمقتضيات القانون الجنائي المقيد تطبيقه بهذا المبدأ²⁴.

والجدير بالذكر هنا أن مشروع القانون 46.19 يخول للهيئة صلاحيات البحث والتحري في أفعال الفساد، سواء كانت جرمية أو تأديبية ومالية، وصلاحيات اتخاذ القرار بشأنها، على أساس التقارير والمحاضر التي يعدها مأمورو الهيئة ويضيفون عليها طابع الحجية القانونية لإحالتها على سلطات وهيئات أخرى، تتولى ترتيب العقاب عليها بموجب القوانين القائمة التي تخضع لها.

²³ - حسب بارومتر الرشوة في إفريقيا برسم سنة 2019، تبين أن 74% من المواطنين المغربية يعتبرون أن السياسات المتبعة في هذا المجال سيئة، مؤشر تدهور بـ10 نقط مقارنة مع 2015، في حين أن نسبة المغربية الذين يعتبرون تلك السياسات جيدة لا تتعدى 13% مقارنة مع 30% سنة 2015؛

²⁴ - وكذلك لتوصيفها «بالمخالفات» لدى تشريعات بعض الهيئات، كما هو الشأن بالنسبة لتسمية الأفعال التي تعاقب في إطار التأديب المالي، «بالمخالفات»، طبقا لمقتضيات المادة 54 من مدونة المحاكم المالية.

3- توسيع مفهوم الفساد المشمول بتدخل الهيئة والتقاطعات المحتملة مع صلاحيات الهيئات المعنية بمجموعة من أفعال الفساد

- الفساد هو كُـل لا يتجزأ، ومظهراته هي إفرازات متنوعة لاختلالات الحكامة التي يتعين معالجتها وفق رؤية مندمجة، على مستوى الإحاطة بالظاهرة وتشخيصها، وبالتالي رصد برامج التوعية، وتحديد آليات الوقاية من جهة، والقيام بمهام البحث والتحري والإحالة على الجهات المعنية من جهة ثانية؛ وكلها مهام ينبغي أن يسهر عليها إطار مؤسسي مؤهل للاضطلاع بهذا الدور؛
- الاتفاقية الأممية لمكافحة الفساد وضعت هيئات مكافحة الفساد في موقع مركزي يؤهلها للاضطلاع بالمحاصرة الوقائية والزجرية لمختلف مظاهر الفساد من منظور شمولي ومندمج؛
- الوثيقة الدستورية جاءت هي الأخرى مؤكدة لهذا التوجه عندما نصت في فصلها 36 على إحداث الهيئة الوطنية للنزاهة في سياق استعراض مجموعة من الممارسات والمخالفات، وأوكلت في فصلها 167 للهيئة، على الخصوص، مهام المبادرة والتنسيق والإشراف وضمان تتبع تنفيذ سياسات محاربة الفساد، وتلقي ونشر المعلومات في هذا المجال، والمساهمة في تخليق الحياة العامة، وترسيخ مبادئ الحكامة الجيدة، وثقافة المرفق العام، وقيم المواطنة المسؤولة؛
- تَدخُل الهيئة ينصب على الإحاطة بالظاهرة ورصد مختلف تجلياتها وتقييم مجهودات مكافحتها والتقدم بتوصيات لمحاربتها والوقاية منها، مع العمل على التحري بشأنها وضبطها وإحالة الملفات بخصوصها على الجهات المختصة التي تبقى صلاحياتها في المتابعة والمعاقبة عليها محفوظة بمقتضى الدستور والنصوص القانونية ذات الصلة.

4- ممارسة الرقابة على إنجاز مهام الهيئة

- استقلالية الهيئة بموجب مقتضيات الدستور، تحول دون خضوع مهامها الوظيفية لأي مراقبة خارجية؛
- بالمقابل ولضمان الشفافية والمصادقية، طبقا لدستور المملكة، يتم خضوع تنفيذ ميزانية الهيئة لمراقبة المجلس الأعلى للحسابات؛
- اعتماد المشروع لحكامة مؤسسية تسمح لمجلس الهيئة باعتباره الجهاز التوجيهي والتقرييري والرقابي للهيئة، بممارسة صلاحيات واسعة تشمل المداولة والمصادقة والتوجيه والتتبع والمراقبة، وممارسة الرقابة على الإنجاز الفعلي للمهام ومدى مطابقتها لقراراته وتوجيهاته؛
- خضوع الهيئة لمراقبة معنوية تتمثل في تقديم الحساب عن إنجاز المهام الموكلة إليها في إطار التقرير السنوي الذي يعرض على النظر السامي لصاحب الجلالة ويقدم للمناقشة أمام البرلمان.

5- تقديم الطلبات والاستجابة لطلبات القيام بالتحريات، والمجالات المحفوظة لكل جهة

- طلب الهيئة من جهات معنية القيام بتحريات، واستجابة الهيئة لطلبات سلطات عمومية القيام بتحقيقات إدارية، يأتي في إطار تعزيز مبادئ التعاون المؤسسي وتكامل الجهود في مجال يحتاج إلى تضافر أدوار السلطات المعنية، والاستفادة المتبادلة من الخبرات والقدرات المتخصصة لدى جميع الأطراف؛

■ طلب الهيئة من جهات معنية القيام بالتحريات، اختيار يتجاوب مع مطلب تفعيل مهام التفتيش والرقابة الداخلية باعتبار دورها في معرفة الشأن التدبيري الداخلي. وهي ممارسة جاري بها العمل لدى بعض هيئات إنفاذ القانون، مثل مجلس المنافسة؛ حيث تنص المادة 28 من القانون المتعلق بحرية الأسعار والمنافسة على أنه: «يجوز لرئيس مجلس المنافسة أن يطلب إلى الإدارة القيام بجميع الأبحاث التي يراها مفيدة»؛

■ ضمان مبدأ التعاون وتكامل الجهود بين الهيئة والسلطة القضائية، خاصة على مستوى الملفات ذات الطبيعة المالية والمحاسبية والتقنية؛ حيث يمكن للهيئة أن تقدم، من زاوية التخصص، مساعدتها في الأبحاث والتحقيقات الجارية في قضايا الفساد بطلب من السلطة القضائية المعنية.

6- حيثيات تخويل الهيئة صلاحية الإسهام في تقييم السياسات العمومية في المجالات ذات الصلة

■ تخويل الدستور الهيئة صلاحيات الاشراف والتنسيق وضمان تتبع تنفيذ سياسات مكافحة الفساد يستوجب تمكينها من آلية قانونية لممارسة هذه الصلاحية من خلال الاشراف والتتبع للإنجاز الفعلي لسياسات مكافحة الفساد، خاصة عبر وظيفة تقييم الجهود المبذولة، وتتبع تفعيل التوصيات الصادرة، وامتلاك الحق في معرفة المآلات؛

■ تجاوب الوثيقة الدستورية في هذا الاختيار مع مقاصد الاتفاقية الأممية التي جاءت مؤكدة على تولي هيئات مكافحة الفساد لمهام استعراض التنفيذ، والتقييم الدوري للتدابير ذات الصلة، وتلقي تقارير المراجعة والتحقيقات، مع ما يقتضيه كل ذلك من تخويلها حق الحصول على المعلومات والوثائق والإفادات؛

■ التنصيص على صلاحية الهيئة في تقييم السياسات ذات الصلة بمجال تدخلها، وتتبع تنفيذها، ودراسة تأثيرها ونتائجها، مع التأكيد على أن هذا لا يتعارض مع الصلاحيات الحصرية للبرلمان في مراقبة العمل الحكومي وتقييم السياسات العمومية والمساءلة على ذلك. بل يمكن للبرلمان استغلال تقارير الهيئة في هذا المجال كما هو الحال بالنسبة لتقارير المجلس الأعلى للحسابات مثلاً.

7- إجراء الأبحاث في القضايا التي تم حفظها من طرف النيابة العامة والمجال المحفوظ لهذه الأخيرة

■ فتح الإمكانية أمام الهيئة لإجراء الأبحاث في الوقائع التي لا تكتسي الصبغة الجرمية، والتي سبق للنيابة العامة أن اتخذت بشأنها قرارات بالحفظ لهذا السبب، مكسب يتجاوب مع احتمال وجود قضايا تم حفظها بالمحاكم الجزرية لعدم تضمنها لقرائن مُنشئة للمسؤولية الجزرية، ولكنها قد تتوفر بشأنها قرائن مُنشئة للمسؤولية التأديبية؛ بما يجعل من المنطقي والموضوعي فتح الباب أمام الهيئة قصد البحث والتحري بشأنها وإحالتها إلى الجهات المختصة، مع التأسّي في هذا الشأن ببعض التجارب الدولية؛²⁵

²⁵ - التأسّي بتجربة المشرع الفرنسي الذي يتيح إمكانية إحالة القضايا من النيابة العامة لدى القضاء الجزري إلى النيابة العامة بمحكمة الحسابات أو محكمة التأديب المتعلق بالميزانية والشؤون المالية.

■ تبييت مبدأ عدم الإفلات من المتابعة، من خلال ضمان قيام الهيئة بالتحري في قضايا الفساد التي تم حفظها من طرف النيابة العامة على خلفية غياب قرائن جنائية، وذلك لإمكانية تضمينها لقرائن تسمح بإحالتها على التأديب الإداري أو المالي، بما يتجاوب مع المفهوم الموسع للفساد المشمول بتدخل الهيئة.

8- حيثيات إلزام جميع الجهات والهيئات المعنية بالاستجابة لطلب المعلومات

■ تبييت حق الهيئة في الحصول على المعلومات بشكل ضمانة إضافية لتصريف مهامها، بصفة عامة، وتلك المتعلقة بالبحث والتحري عن أفعال الفساد، بصفة خاصة؛

■ تعزيز الآليات التي تتوفر عليها الهيئة بتمكينها من الحصول على المعلومات عن طريق طلبها من الجهات المعنية؛ بما يتيح لها توسيع مجال رصد مظاهر الفساد والأفعال والمخالفات ذات الصلة بمجال تدخلها، من خلال دراستها للوثائق والمستندات والمعلومات التي تطلبها من مختلف الجهات المعنية؛

■ تكريس الطابع الإلزامي لحصول الهيئة على المعلومات ينهض على استحضار التعاون المؤسسي المطلوب في هذا المجال، وعلى توفير ضمانات قيام الهيئة بمهامها، بصفة عامة وفي مجال البحث والتحري بصفة خاصة، بالنجاعة والمصادقية المطلوبة.

الفصل الثاني: الملاحظات التفصيلية وعناصر الإجابة عليها

1- إحداث اللجنة الدائمة المنبثقة عن مجلس الهيئة وتأثيرها على صلاحيات مجلس الهيئة

■ احتفاظ مجلس الهيئة المكون من الرئيس والأعضاء الإثني عشر (12) بمركزه، كجهاز توجيهي وتقرير للهيئة، يتمتع لأجل ذلك بصلاحيات واسعة تشمل المداولة والمصادقة والتوجيه والتتبع والمراقبة ومراجعة القرارات عند الاقتضاء، وممارسة الرقابة على إنجاز المهام ومدى مطابقتها لقراراته وتوجيهاته؛

■ تعيين الأعضاء الإثني عشر (12) لثلاثة أعضاء من بينهم ليضطلعوا، كنواب للرئيس، بصلاحيات تنفيذية وبمواكبة دائمة للإنجاز الفعلي للمهام وتنفيذ المخططات التي يصادق عليها المجلس، يعزز مبادئ الحكامة الجيدة التي تقتضي الفصل وعدم الجمع بين مهام التوجيه والمصادقة والمراقبة من جهة، ومهام التنفيذ والتدبير والإنجاز من جهة ثانية؛

■ إحداث اللجنة الدائمة المكونة من الرئيس ونوابه يستجيب لمطلب التفرغ والراهنية في النهوض بصلاحيات «المحاربة»، وضمان البعد التداولي في اتخاذ القرارات في الملفات ذات الصلة؛

■ تعيين مجلس الهيئة لهذه اللجنة يضمن بسط مراقبته عليها ومساءلته لها بخصوص تنفيذ المهام الموكلة لها، صونا لاستقلالية الهيئة التي تحوّل دون خضوعها لأية وصاية أو رقابة خارجية.

■ لمجلس الهيئة الصلاحية، ليس فقط في الاطلاع على معطيات وقرارات اللجنة التي يعينها للنيابة عنه من أجل تتبع التنفيذ والتداول في الملفات، بل يمتلك الصلاحية كذلك في الرقابة والتأكد من ملاءمة قرارات اللجنة المذكورة مع الإجراءات والمعايير التي صادق عليها المجلس من خلال

الوثائق المرجعية المكونة من النظام الداخلي، والنظام الأساسي لموظفي الهيئة الذي يتضمن طبقاً للقانون قسماً خاصاً بجهاز المأمورين، والنظام المتعلق بالصفقات الخاص بالهيئة، ودليل المساطر بما في ذلك تنظيم وتأطير المهام والإجراءات المتعلقة بالتصدي التلقائي وبتلقي الشكايات والتبليغات والمعلومات ومعالجتها والتحري بشأنها واتخاذ القرارات المتعلقة بها، كما يمتلك مجلس الهيئة صلاحية اتخاذ القرارات اللازمة عند الضرورة، تكون بمثابة توجيهات عامة لتدقيق اشتغال الهيئة، في احترام تام للقانون وللنصوص المرجعية سالفه الذكر.

2- الضمانات التي رصدها المشروع للأشخاص الذاتيين والمعنويين إزاء عمليات البحث والتحري

■ استحضار مشروع القانون التوفيق بين متطلبات فعالية البحث والتحري من جهة، والانضباط لمجموعة من الاحترازات الضامنة لخصوصيات الأشخاص وحقوقهم وقرينة براءتهم من جهة ثانية؛

■ اعتماد المشروع لتقنية الإحالة على مقتضيات قانون المسطرة الجنائية والتشريعات ذات الصلة، لتثبيت الضمانات الممنوحة في هذا الشأن لأشخاص القانون الخاص، والمتمحورة أساساً حول السرية، ومراقبة الأعمال الضبطية، وضوابط تحرير المحاضر، والدخول إلى المقرات المهنية والخاصة، وذلك دون اللجوء إلى إعادة التنصيص عليها في المشروع، خاصة وأن عمليات الدخول إلى هذه الأماكن والمقرات والتي تدخل في إطار البحث والتحري لدى هؤلاء الأشخاص ستتم بمشاركة ضباط الشرطة القضائية، وهم مؤهلون تلقائياً للسهر على الضمانات المتعارف عليها لديهم بهذا الشأن. وفي هذا الصدد، لابد من التذكير بما جاءت به مقتضيات مدونة الجمارك بخصوص الاستعانة بضباط الشرطة القضائية،²⁶ مع التسطير على أنها أكدت على دور هذه الأخيرة في إطار هذه الاستعانة، كضامنة للحقوق الفردية؛

■ تحصين المشروع لعمليات البحث والتحري لدى أشخاص القانون العام بضمانات موضوعية ومسطرية مماثلة لتلك المتعلقة بتدخل سلطات وهيئات أخرى، حيث نصّ بشكل خاص على ضرورة الإشعار المسبق لرؤساء الإدارات ومسؤوليها بدخول مأموري الهيئة إلى المقرات الإدارية المعنية،²⁷ وكذا التنصيص على مراعاة السرية وحماية المعطيات الشخصية، تحت طائلة تطبيق العقوبات ذات الصلة، وتأكيد حق المعنيين في الاستعانة بالمحاميين، وحق الامتناع عن توقيع المحضر، وحق الحصول على نسخ من محاضر الاستماع، والحق في طلب تنحية المأمور الذي قد يقوم بتصرف أو يوجد في حالة من شأنها أن تخل بمبادئ الحياد والتجرد.

²⁶ - ينص الفصل 1-41 من مدونة الجمارك على:

ب)....ولا تطلب مساعدة ضابط للشرطة القضائية إلا لضمان الحرية الفردية للسكان ولتأمين حرمة مسكنهم.

.....

ث) في جميع الحالات التي يطلب فيها حضور ضابط للشرطة القضائية طبقاً لأحكام هذه المدونة يلزم هذا الموظف بأن يحضر إذا ما توصل بطلب مكتوب من طرف أعوان الإدارة دون تمييز في درجتهم أو استثناء لأيام العطل، وإذا ما رفض الموظف المطلوب تقديم مساعدته تجاوز الأعوان هذا الرفض ونص على الحادث في المحضر بعد إشعار وكيل الملك.

²⁷ - كما هو معمول به فيما يتعلق بتدخل مجموعة من هيئات وسلطات ذات مهام مماثلة في مجال التدقيق والبحث والتحري (الجمارك، المفتشيات المالية، المحاكم المالية...).

3- مفهوم التصدي التلقائي ومدى تداخله مع التدخل الفوري

أ- «التصدي التلقائي» هو أحد أوجه تصريفات صلاحية «المبادرة» المخولة للهيئة بمقتضى الدستور في مجال محاربة الفساد، والتي تجد تجلياتها في المبادرة بمواجهة مظاهر الفساد، من خلال التفاعل مع المعلومات المتعلقة بقضايا الفساد التي تصل إلى علمها بأي وسيلة؛

■ «التصدي التلقائي» يخضع في مسطرة البت فيه لنفس المسطرة العادية المعمول بها بالنسبة للشكايات والتبليغات المتوصل بها؛

■ كما أن اختيار مصطلح «التصدي التلقائي» جاء تبعاً لمضمون بلاغ الديوان الملكي بتاريخ فاتح أبريل 2011 الذي نص منطوقه بشكل خاص على «إعادة النظر في الإطار التشريعي المنظم لهذه الهيئة، في اتجاه توسيع اختصاصاتها وتقوية طرق عملها، ولاسيما بتحويلها صلاحيات التصدي التلقائي لحالات الارتشاء وكل أنواع الفساد»؛

ب- «التدخل الفوري» يشكل استثناء من المسطرة العادية التي نص عليها هذا المشروع للتجاوب مع الشكايات والتبليغات والمعلومات ومع ما يصل إلى علم الهيئة من الوقائع التي قد تتصدى تلقائياً لها؛ حيث إن التدخل الفوري يمليه مطلب التجاوب الآني مع الحالات المستعجلة التي تستدعي الفورية في التدخل، كما هو الحال بالنسبة لقضايا التلبس، أو للقضايا التي يُخشى عليها من فوات الوقت أو من إتلاف أو اندثار الأدلة أو من حدوث ضرر لا يمكن تداركه في المستقبل؛

■ التدخل الفوري مقيّد بحصره في الجرائم المعاقب عليها بمقتضى القانون الجنائي دون غيرها من المخالفات التي يمكن أن تعاقب في إطار التأديب الإداري أو المالي؛

■ التدخل الفوري مقيّد بإحالة الرئيس على النيابة العامة المختصة، للمحضر المحرر من طرف المأمور الذي عينه، مباشرة بعد إنهاء عملية البحث والتحري وتجميع المعطيات ذات الصلة والتأكد منها.

4- ضبط مبدأ «مشاركة ضباط الشرطة القضائية في بعض العمليات المتعلقة بتحريات مأموري الهيئة» واستحضار حالات عدم الاستجابة لهذه الطلبات

■ مبدأ «المشاركة» المنصوص عليه في هذا المشروع يندرج بشكل عام في إطار التكامل المؤسسي واستشراف البعد التعاوني المطلوب للنهوض بصلاحيّة مكافحة جرائم الفساد؛

■ تنصيب القانون على نوعين من المشاركة؛ مشاركة ملزمة في نفس الوقت لضباط الشرطة القضائية وللهيئة؛ حيث تطلب هذه الأخيرة حضور ضباط الشرطة القضائية من أجل الدخول إلى المحلات المهنية ومقرات أشخاص القانون الخاص، وبالمقابل هي إلزامية بالنسبة لهؤلاء الضباط من حيث الاستجابة لهذا الحضور، ومشاركة اختيارية تطلبها الهيئة إذا اقتضت ضرورة البحث ذلك، كما هو الشأن مثلاً في حالة تعلق الأمر بحجز أدلة الإثبات مثلاً ولو تعلق الأمر بأشخاص القانون العام؛

■ «المشاركة» المنصوص عليها تحفظ لكل جهة اختصاصها واستقلاليتها وعدم تبعيتها لجهة أخرى وكذا عدم وجود أي ترابعية في إنجاز المهام موضوع «المشاركة»؛ حيث يبقى ضباط الشرطة القضائية تابعين ومرتبطين بالنيابة العامة التي انتدبتهم لها، ويبقى مأمورو الهيئة تابعين للسلطة التي عينتهم للقيام بها أي رئاسة الهيئة؛²⁸

■ إنجاز المهمة موضوع «المشاركة» وفق مضامين الطلب المقدم بشأنها للنيابة العامة من طرف رئيس الهيئة، وفي إطار وضمن حدود مسطرة البحث الخاص المنصوص عليه بمقتضى هذا المشروع؛

■ «المشاركة» ممارسة متعارف عليها لدى مجموعة من هيئات إنفاذ القانون، ومنصوص عليها بمنطوق «المساعدة» في المادة 1-41 من مدونة الجمارك، التي ترقى إلى حدود ربطها فقط بضمان الحقوق الفردية، كما تمنح أعوان إدارة الجمارك القيام بمهمة البحث رغم غياب ضباط الشرطة القضائية بعد إشعار النيابة العامة بذلك.

5- ضبط «المؤازرة» بتسخير القوة العمومية ونطاق تطبيقها

■ تتأسس «المؤازرة» على مبدأ التعاون المطلوب بين المؤسسات؛

■ التنصيص عليها في المشروع جاء لمواجهة الحالات التي قد يتعرض فيها مأمورو الهيئة لبعض الصعوبات في القيام بمهامهم بما في ذلك بعض أشكال التعنت أو الامتناع أو الشعور بالمخاطر التي قد تهددهم؛ بما يستدعي التماس رئيس الهيئة من النيابة العامة المختصة تسخير القوة العمومية؛

■ ملتزم تسخير القوة العمومية يصون الاختصاصات المحفوظة للنيابة العامة بهذا الخصوص وفقا لمقتضيات المادتين 36 و49 من قانون المسطرة الجنائية؛

■ التماس «المؤازرة» بتسخير القوة العمومية» ممارسة منصوص عليها لدى بعض الهيئات مثل المفوضين القضائيين (المادة 17 من القانون رقم 81.03 بتنظيم مهنة المفوضين القضائيين)، وهيئة التحفيظ العقاري (الفصل 20 من القانون رقم 14.07 المغير والمتمم لظهير التحفيظ العقاري) وغيرها من أجهزة الدولة المكلفة بمهام البحث والتحري والدخول الى الأماكن الخاصة.

6- ضوابط التبليغ والشكاية ومدى قبول الشكايات مجهولة الهوية

تثبيت المشروع لمجموعة من الشروط لقبول التبليغ أو الشكاية، أملاه:

■ الحرص على تأطير مجال الشكايات والتبليغات برؤية واقعية تضبط المجال؛ بما يساهم في توسيع الروافد أمام الهيئة دون الاصطدام بالكم الهائل من التبليغات والشكايات غير ذات الجدوى؛

■ وضع الشكايات والتبليغات في كفة واحدة من حيث شروط قبولها، لتفادي إغراق الهيئة بشكايات ومعلومات غير ذات صلة بمهامها أو مكتوبة بخلفيات غير بريئة وبسوء نية؛

■ الحرص على ضمان معالجة الشكايات والتبليغات الجديدة، مع إبقاء السلطة التقديرية للهيئة للنظر في المعلومات الأخرى التي قد تصل إلى علمها بأي وسيلة من الوسائل، وذلك تفاديا لترتيب أي إلزامية في قبول الشكايات مجهولة الهوية ومعالجة المعلومات غير الموثوقة.

²⁸ - يتم توقيع المحاضر في شأن الوقائع موضوع الأبحاث المشتركة من الطرفين؛ مأموري الهيئة وضباط الشرطة المشاركون، مع الاحتفاظ بأصولها لدى الجهتين معا؛ الجهة الطالبة كما هو معلوم، والجهة المشاركة كما هو منصوص عليه بمقتضى ضرورة مراعاة المادة 23 من قانون المسطرة الجنائية التي تلزم ضباط الشرطة القضائية بتوجيه أصول المحاضر، بمجرد انتهاء عملياتهم، مباشرة إلى وكيل الملك أو الوكيل العام للملك، مرفقة بنسختين منها مشهود مطابقتها للأصل، وكذا جميع الوثائق والمستندات المتعلقة بها.

7- الحدود الفاصلة بين المأمورين والنيابة العامة

- توقف صلاحيات المأمورين عند إنجاز مهام البحث والتحري وتضمن ما عينوه من وقائع وما توفرنا عليه من معطيات وإثباتات في تقارير أو محاضر تحال على رئاسة الهيئة؛
- انتفاء أي علاقة للمأمورين مع النيابة العامة، لأن عملهم يخضع لإشراف وسلطة رئيس الهيئة الذي يعينهم للقيام بمهمة التحري، والذي تبقى له المسؤولية دون غيره وفق المسطرة المحددة في هذا المشروع؛
- حصر المشروع للعلاقة بين الرئيس والمأمورين في أمرين أساسيين: ممارسة المأمورين لمهامهم في البحث والتحري بإذن من الرئيس، وإحالة تقاريرهم ومحاضرهم الموقعة من طرفهم، على الرئيس لإحالتها على اللجنة الدائمة المكونة من الرئيس ونوابه الثلاثة المفوضين من طرف المجلس، للتداول ولاتخاذ القرار المناسب في شأنها.

8- طبيعة المحاضر المنجز سواء في إطار التدخل الفوري أو في إطار الأبحاث والتحريات الأخرى

- المحاضر في مفهوم هذا المشروع هو الوثيقة المكتوبة التي يحررها مأمور الهيئة أثناء ممارسة مهامه ويضمنها ما عينه وما تم تجميعه من معطيات ووثائق ووسائل إثبات أو ما تلقاه من تصريحات أو ما قام به من عمليات ترجع لاختصاصه، وذلك علاقة بموضوع الشكليات والتبليغات والمعلومات المطلوبة لإنجاز المحاضر؛
- حجية محاضر مأموري الهيئة، سواء في إطار تدخلهم الفوري أو في إطار الأبحاث الأخرى المعهود بها إليهم، سواء كانت منجزة بمفردهم أو بمشاركة ضباط الشرطة القضائية، مكتسبة بمقتضى هذا القانون ومسنودة باليمين المؤدى من طرفهم؛
- حجية المحاضر تُكسب اليمين المؤدى قيمته العملية وتمنح هذا المحاضر مركزه القانوني الذي يميزه عن الوثائق الصادرة عن سائر الموظفين؛
- منح المشروع الحجية الثبوتية لمحاضر مأموري الهيئة توخى التفعيل الأمثل لمبدأ التكاملية المؤسساتية مع النيابة العامة في هذا المجال، والتي بإمكانها أن تؤسس سلطتها في الملاءمة على محاضر تمتلك الحجية القانونية وتتأسس على خبرة متخصصين في مجال البحث والتحري عن أفعال الفساد، وجعلها غير مطالبة بإعادة إنجاز جميع أطوار البحث والتحري وتجميع الأدلة؛
- التنصيب على الحجية القانونية لمحاضر مأموري الهيئة لا يُرتب أي تقييد على سلطة الملاءمة المخولة للنيابة العامة؛ كما تبقى صلاحيتها محفوظة في إجراء أبحاث تكميلية في الموضوع عند الاقتضاء، وهو ما تم التنصيب عليه بوضوح في المشروع.

9- إشكالية منح الصفة الضبطية لمأموري الهيئة

- استحضار المشروع، في تحديده لمهام مأموري الهيئة، لمعطين أساسيين منصوص عليهما دستورياً؛ مبدأ استقلالية الهيئة، ومبدأ تعريف صلاحية «المحاربة»؛

- تخويل مأموري الهيئة مهام البحث والتحري لا يقتضي إخضاعهم لسلطة النيابة العامة وقضاء التحقيق طبقا لمقتضيات الفصل 128 من الدستور، لأن مأموري الهيئة ليسوا مكونا من مكونات الشرطة القضائية حتى تسري عليهم مقتضيات الفصل المذكور؛
- ممارسة مأموري الهيئة لبعض المهام التي يضطلع بها هذا الجهاز لا يُلبسهم صفة الشرطة القضائية، لأن الدستور بقدر ما منح الهيئة صلاحية «المحاربة» التي لا يمكن أن تتم إلا عبر جهاز يضطلع بمهام البحث والتحري، بقدر ما حصن مطلب «الاستقلالية» الدستورية في إنجاز هذه المهام؛
- تنصيب الدستور على تبعية جهاز الشرطة القضائية، في قيامه بالتحريات عن الجرائم، لسلطة النيابة العامة أو قاضي التحقيق، لا يجعل هذه المهام «حصرية» على هذا الجهاز، بل يمكن للقانون أن يمنح ممارستها كلياً أو جزئياً لجهاز آخر، وهذا هو الواقع المشاهد على المستوى الوطني مع مجموعة من الهيئات والمؤسسات²⁹، وهو الأمر الذي عمل هذا المشروع على تثبيته بمقتضى التفويض الدستوري للقانون كي يحدد صلاحيات الهيئة في المحاربة وفي غيرها من المهام.
- 10- تخويل مأموري الهيئة مهام البحث والتحري التي تقوم بها الشرطة القضائية دون خضوعهم للمراقبة الصارمة التي تخضع لها هذه الأخيرة على مستوى الغرفة الجنحية لمحاكم الاستئناف
- خضوع مأموري الهيئة إدارياً ومؤسساتياً لسلطة الرئيس، وخضوعهم في إنجاز مهامهم في البحث والتحري لسلطة الرئيس في إطار تنظيم تراتبي مؤطر بالنظام الأساسي الخاص بهم وبدليل المساطر الذي يدقق كل الإجراءات والمسؤوليات المتصلة؛
- إخضاع مأموري الهيئة، بمقتضى النظام الداخلي والنظام الأساسي الخاص ودليل المساطر، لمجموعة من المقتضيات الضامنة لحسن سير عملهم، تستوعب ضمانات وقائية وأخرى تأديبية وزجرية في نفس المستوى المعمول به بالنسبة لضباط وموظفين تابعين لأجهزة أخرى مثل الجمارك؛
- استيعاب الضمانات الوقائية، علاوة على الشروط المهنية والأخلاقية للتوظيف، أداء اليمين القانونية، والمحافظة على السر المهني تحت طائلة العقوبات الجنائية، والتصريح بالملكيات وبالمصالح، والخضوع للتجريح ولطلب التنحية، وتلقي التبليغات عنهم، والامتنال للمراقبة التراتبية من طرف المأمور العام، ولرقابة إدارية ورئاسية، مع الامتنال لمقتضيات القانون الداخلي والنظام الأساسي ودليل المساطر والتي تخصص كلها حيزاً وافراً لتأطير مهام البحث والتحري وعمل المأمورين، سواء فيما يخص التوظيف والتكوين، أو التكليف أو المواكبة والمراقبة أو التأديب، علاوة على الميثاق الأخلاقي الخاص بهذه الفئة من موظفي الهيئة؛
- استيعاب الضمانات التأديبية والزجرية، بالإضافة إلى العقوبات التأديبية من الدرجة الأولى، والتي يمكن أن تصدر عن السلطة الرئاسية للمأمور، التنصيب على عقوبات تأديبية من درجة عليا تشمل توجيه ملاحظات، والتوقيف المؤقت عن ممارسة المهام، والتجريد النهائي من المهام، فضلا عن العقوبات الزجرية في حالة ارتكاب المأمور لأفعال مخالفة للقانون الجنائي؛

²⁹ - الجمارك على سبيل المثال

تحويل المأمورين الضمانات المتعارف عليها للمثول أمام مجلس الهيئة الذي سيتحول إلى سلطة تأديب، مع منحهم حق الطعن أمام المحكمة الإدارية في القرار المتخذ الذي ينبغي أن يكون مكتوبا ومعللا، من الناحية القانونية والواقعية.

11- اللجوء إلى المعاقبة على عدم التجاوب مع أعمال التحري وحيثيات تكييفه بالعرقلة

اعتماد المشروع مبدأ المتابعة التأديبية أو القضائية في حق سائر الأشخاص المعنيين لمواجهة الحالات المحتملة لعدم التجاوب مع صلاحيات الهيئة؛

ضرورة استنفاد جميع الوسائل المتاحة والجاري بها العمل، لاستكمال عناصر الملفات المدروسة واستجماع القرائن الموجبة للحفظ أو للإحالة، مع إمكانية المتابعة التأديبية والقضائية في حق كل من لم يستجب لطلبات الهيئة، لضمان توفر كل المعطيات الكفيلة بتهيين جاهزية الملف للبت بمقاييس القرار الموضوعي والحاسم؛

اعتماد مصطلح «العرقلة» لتوصيف أي عمل من شأنه أن يحول دون تمكين الهيئة من القيام بمهامها، تم الاعتماد فيه على ما هو منصوص عليه في مجموعة من فصول القانون الجنائي؛³⁰ طبقا لما جاء في المادة 37: «تعتبر عدم الاستجابة لطلبات الهيئة، ولا سيما منها تلك المنصوص عليها في المادة 25 أعلاه، عرقلة لمهام الهيئة،...».

تكييف الرفض أو القيام بأي عمل من شأنه أن يحول دون قيام الهيئة بمهامها بالعرقلة الموجبة للمساءلة التأديبية أو الجنائية، مبدأ منصوص عليه بالنسبة لمجموعة من النصوص المتعلقة بهيئات وطنية أخرى³¹.

12- حدود عدم الاحتجاج بالسر المهني في مواجهة مأموري الهيئة

حتمية وضع جميع المعلومات المطلوبة رهن إشارة مأموري الهيئة لضمان المصدقية والنجاعة لأبحاثهم وتحرياتهم؛

عدم مواجهة مأموري الهيئة بالسر المهني لكونهم مقيدون بضوابط اليمين القانونية والتكتم والسرية وعدم استعمال المعلومات إلا لغاية تثبيت الحقيقة وشبهات الفساد، تحت طائلة العقوبات المقررة في هذا الشأن؛

عدم مواجهة مأموري الهيئة بالسر المهني يقر المبدأ العام المتعارف عليه لدى مختلف الهيئات الوطنية التي تنهض مهامها على التحري والبحث، وهو المبدأ الذي يكرس عدم مواجهة مأموري هذه الهيئات بالسر المهني أثناء مزاولتهم لمهامهم، تثبيتا لمتطلبات النجاعة والمصدقية والفعالية في إنجازهم للمهام التي أحدثوا من أجلها؛

³⁰ - كما هو الشأن بالنسبة لعرقلة حرية المزداد (292)، وعرقلة المباريات (6.308)، وعرقلة الممارسة العادية لأي نشاط اقتصادي (431.2)، وعرقلة أعمال الوقاية أو المراقبة أو المساعدة أو إعادة التربية التي تقوم بها القطاعات أو الهيئات أو المنظمات المؤهلة لذلك (498). كما يعاقب قانون المسطرة الجنائية بالاعتقال والغرامة على العرقلة المتمثلة في عدم الامتثال لعمليات معاينة الهوية أو التحقق منها، والتي يطلبها ضباط الشرطة القضائية؛

³¹ - العرقلة الموجبة للمساءلة التأديبية، طبقا لما هو معمول به في المادة 41 من القانون رقم 14.16 المتعلق بمؤسسة الوسيط.

- العرقلة الموجبة للمساءلة الجنائية: سيرا على مقتضىات المنصوص عليها في: المادة 104 من مدونة المحاكم المالية، والمادة 46 من القانون رقم 43.12 المتعلق بالهيئة المغربية لسوق الرساميل، والمادة 93 من القانون 24.96 المتعلق بالبريد والمواصلات.

- تَعَطُّلُ مهام البحث والتحري المخولة للهيئة إذا اصطدمت في كل مرة بحاجز السرية الذي قد تنص عليه بعض النصوص الخاصة (لاعتبارات تديرية داخلية، أو لخصوصيات مهنية تحتم إشهار السر المهني في مواجهة المواطنين وليس في مواجهة مأمورين محلفين غايتهم البحث عن الحقيقة)؛
- عدم مواجهة مأموري الهيئة بالسر المهني يدعم موقع الهيئة الدستوري مقارنة مع هيئات أخرى منحتها تشريعاتها حق الاطلاع الواسع على مختلف الوثائق والمعلومات التي تطلبها مع عدم مواجهة مأموريها بالسر المهني في أبحاثهم وتحرياتهم.³²
- طبقا لما هو متعارف عليه دوليا، تم استثناء المعلومات أو الوثائق التي تخص الدفاع الوطني أو أمن الدولة الداخلي أو الخارجي أو سرية المساطر القضائية.
- كما تم تقييد دخول مأموري الهيئة إلى المقرات ومكاتب بعض المهن الخاصة كالمحاماة، بمقتضيات قانون المسطرة الجنائية والقوانين الخاصة ذات الصلة.
- 13- مدى إمكانية الطعن في تقارير ومحاضر الهيئة التي تحيلها هذه الأخيرة على الجهات المختصة

- الهيئة لا تتوفر على سلطة تحريك المتابعة أو إصدار عقوبات؛
- مهام الهيئة تنحصر في حدود إحالة المحاضر أو التقارير الصادرة عنها، سواء إلى الجهات المختصة بإصدار العقوبات الإدارية أو المالية أو إلى النيابة العامة المختصة؛
- تختص الجهات التي تحال عليها محاضر أو تقارير الهيئة باتخاذ ما يلزم من قرارات تتعلق بالمراكز والوضعيات القانونية للأشخاص المعنيين؛
- المحاضر التي ينجزها مأمورو الهيئة، بمفردهم أو بمشاركة ضباط الشرطة القضائية، في شأن المخالفات الإدارية والمالية وجنح الفساد، موثوق قانونيا بمضامينها، إلى أن يثبت ما يخالفها بأي وسيلة من وسائل الإثبات؛
- الطعن يصبح متاحا أمام المعنيين بعد مرحلة الإحالة على الجهات المختصة؛ حيث يحتفظ المعنيون بكافة الضمانات من أجل الطعن في مضامين محاضر الهيئة بأي وسيلة من وسائل الإثبات أو في قرارات المتابعة التأديبية أو القضائية المتعلقة وفق المساطر الجاري بها العمل.

14- انتصاب الهيئة كمطالب بالحق المدني وحفظ صلاحية الوكيل القضائي للمملكة

- إن تخويل الهيئة حق الانتصاب كمطالب بالحق المدني في القضايا المتعلقة بجرائم الفساد المعروضة على المحاكم جاء ليعزز الجهود المشتركة لمختلف سلطات إنفاذ القانون في مواجهة جرائم الفساد؛
- تبييت مبدأ التكامل مع الوكيل القضائي للمملكة مع تبييت ضمان أسبقية هذا الأخير، للاضطلاع بصلاحياته، نيابة عن الدولة في المطالبة بالحق المدني في القضايا التي تحيلها الهيئة؛

³² - الهيئة المغربية لسوق الرساميل المادة 60 من القانون رقم 43.12 المتعلق بالهيئة المغربية لسوق الرساميل. - وحدة معالجة المعلومات المالية المادة 13 من القانون رقم 43.05 المتعلق بمكافحة غسل الأموال.

■ إن انتصاب الهيئة كمطالب بالحق المدني لا يكرس التعويض المزدوج عن نفس الوقائع، لأن المشروع لم يسمح للهيئة بالاضطلاع بهذه المهمة إلا في حالة عدم تقديم الوكيل القضائي لأية مطالب مدنية في غضون ثلاثة أشهر بعد إشعاره من لدن الهيئة؛ ولا تشكل لا تطاولا على صلاحيات الوكيل القضائي ولا اعتداء على المبدأ القانوني في التعويض مرة واحدة عن نفس الوقائع؛

■ إن صلاحية الانتصاب كمطالب بالحق المدني ليست اختصاصا حصريا للوكيل القضائي للمملكة، لأن المشرع سمح به لهيئات المراقبة والإشراف، كالهيئة المغربية لسوق الرساميل بمقتضى المادة 52 من القانون رقم 43.12.

الباب الثاني: المواكبة في إطار مناقشة الآراء المقدمة من قبل بعض المؤسسات الدستورية

في إطار النقاش العميق والمستفيض الذي عرفه مشروع القانون رقم 46.19 بين أعضاء لجنة العدل والتشريع وحقوق الإنسان بمجلس النواب، وبهدف توسيع دائرة النقاش بخصوص بعض المقتضيات التي أتى بها هذا المشروع، قرر أعضاء اللجنة النيابية المذكورة أعمال صلاحية طلب الرأي من مؤسستين دستوريتين معنيتين، هما المجلس الأعلى للسلطة القضائية والمجلس الوطني لحقوق الإنسان.

وقد تفاعلت الهيئة مع الرأيين المقدمين من طرف المؤسستين المشار إليهما أعلاه، وأعدت في شأنهما مذكرتين تضمنتا موقفها ومناقشتها الدقيقة لكل الملاحظات المثارة، وذلك وفق ما هو مسطر فيما يلي:

الفصل الأول: المذكرة المنجزة حول ملاحظات اللجنة المنبثقة عن المجلس الأعلى للسلطة القضائية

بالنظر لكون الملاحظات والمقترحات المحالة على مجلس النواب من طرف اللجنة المنبثقة عن المجلس الأعلى للسلطة القضائية بخصوص مشروع القانون رقم 46.19 المتعلق بالهيئة الوطنية للنزاهة والوقاية من الرشوة ومحاربتها تتأسس على مجموعة من الحيثيات والمرجعيات بالإضافة إلى التدقيقات والاقتراحات، فإن دراستها تستدعي تحليلها ومقاربتها في ضوء التوضيحات التالية:

أولا- التوضيحات ذات البعد المرجعي

1- إن الحيثيات المرجعية التي أسست عليها اللجنة المنبثقة عن المجلس الأعلى للسلطة القضائية ملاحظاتها واقتراحاتها، تنطوي على قصور جوهري أثار بشكل جلي على مجموعة من التوجهات والاختيارات التي انساق وراءها رأي اللجنة المنبثقة عن المجلس. ويتعلق الأمر بتأسيس التصور، بالنسبة للالتزامات المغرب الدولية، على مقتضيات المادة 6 من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، مع إغفال مقتضيات المادة 36 من هذه الاتفاقية، علما بأن المادتين معا تشكلان، بالإضافة إلى مقتضيات الدستور، أهم المنطلقات لمشروع القانون 46.19 المتعلق بالهيئة، في الصيغة التي تم التشاور والتدقيق والتوافق بشأنها مع جميع السلطات والمؤسسات والقطاعات المعنية، قبل عرضها والمصادقة عليها من طرف مجلس الحكومة المنعقد بتاريخ 11 يونيو 2020.

وهنا، وجب التنبيه إلى أن منظور الاتفاقية الأممية لهيئات الوقاية ومكافحة الفساد جاء مُضَمَّنًا بمادتين؛ المادة 6 التي أكدت على الطابع الوقائي لمهام هذه الهيئات، والمادة 36 التي ركزت، بالنسبة لهذه الهيئات، على مهام المحاربة من خلال المساهمة في إنفاذ القانون.

وإذا كانت الاتفاقية قد نصت على إحداث هيئات للوقاية من الفساد في إطار حكم اختياري بمقتضى المادة 6، فإن توصيتها بإحداث «هيئات للمكافحة» جاءت في إطار حكم إلزامي يحث على إيجاد هيئة أو هيئات متخصصة أو أشخاص متخصصين في مكافحة الفساد من خلال إنفاذ القانون، مع منحهم ما يلزم من الاستقلالية والتدريب والموارد المالية لأداء وظائفهم بفعالية ودون أي تأثير.³³

وتُبدى الاتفاقية الأممية ميلا إلى إحداث هيئة جديدة بدل الاعتماد على الهيئات القائمة، لِمَا يُمثله هذا الإحداث من تحفيز جهود مكافحة الفساد ومراعاة درجة التخصص والخبرة العالية التي يمكن أن تحققها، مع ما يمكن أن يؤشر عليه إحداث هيئة جديدة مستقلة من تطلع نحو «بداية جديدة» في مسار مكافحة الفساد من شأنها أن تستعيد ثقة الجمهور في الإرادة المؤسسية لمكافحة هذه الآفة.³⁴ ولضمان اضطلاع هذه الهيئات بمزاولة مهامها بالفعالية المطلوبة، جاء الشرح الرسمي المقدم من طرف المنظمة الراعية لهذه الاتفاقية³⁵ مؤكداً على أهمية تحويل هذا الإطار لصلاحيات مدققة فيما يتعلق بالنفاد إلى الوثائق والمعلومات والأدلة الأخرى ذات الصلة، والاطلاع على التقارير والمعطيات المالية والجنايية والتحقيقات والملاحقات والإجراءات المدنية لاسترداد الموجودات.³⁶

إن مطلب الملاءمة مع اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد التي تم التصديق عليها ونشرها بالجريدة الرسمية،³⁷ يقتضي الاستجابة للمادتين 6 و36 من هذه الاتفاقية، لأنهما تتكاملان من زاويتين أساسيتين؛ اعتبار الاتفاقية وثيقة متكاملة في مبادئها وأهدافها كما هو متعارف عليه في قواعد التشريع الوطني والدولي، واستناد منظور الاتفاقية إلى مفهوم التخليق الشامل القائم على اعتبار مكافحة الفساد مجالاً تتكامل فيه الآليات الوقائية والزجرية والتربوية والتواصلية والتشاركية.³⁸

اعتباراً لهذا المعطى المرجعي، يتبين أن عدم استحضار مقتضيات المادة 36 من الاتفاقية الأممية لمكافحة الفساد والاكتفاء فقط بالمادة 6 في المرجعيات التي اعتمدها رأي اللجنة المنبثقة عن المجلس الأعلى للسلطة القضائية، بالإضافة إلى كونه يرحح كفة المقتضى الاختياري المتمثل في المادة 6 مقابل تعطيل المقتضى الإلزامي الذي تمثله المادة 36، فهو يكرس منظورا تحجيميا للأدوار المنتظرة من هيئات مكافحة الفساد كما استشرقتها مقتضيات الاتفاقية الأممية؛ الأمر الذي يجعل التصور الذي قدمه رأي اللجنة المنبثقة عن المجلس الأعلى للسلطة القضائية بهذا الخصوص، فاقداً لمطلب الملاءمة مع اختيارات المنتظم الأممي المعبر عنها في المادتين المشار إليهما فيما سبق.

³³ - تنص المادة 36 على ما يلي: تتخذ كل دولة طرف، وفقاً للمبادئ الأساسية لنظامها القانوني، ما قد يلزم من تدابير لضمان وجود هيئة أو هيئات متخصصة أو أشخاص متخصصين في مكافحة الفساد من خلال إنفاذ القانون. وتمنح تلك الهيئة أو الهيئات أو هؤلاء الأشخاص ما يلزم من الاستقلالية، وفقاً للمبادئ الأساسية للنظام القانوني للدولة الطرف، لكي يستطيعوا أداء وظائفهم بفعالية ودون أي تأثير لا مسوغ له. وينبغي تزويد هؤلاء الأشخاص أو موظفي تلك الهيئة أو الهيئات بما يلزم من التدريب والموارد المالية لأداء مهامهم.

³⁴ - الدليل التقني لاتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، ص 114.

³⁵ - مكتب الأمم المتحدة المعني بمكافحة المخدرات والجريمة التابع للأمم المتحدة، <http://www.unodc.org/unodc/fr/treaties/CAC>.

³⁶ - نفسه، ص 115.

³⁷ - بمقتضى ظ. ش رقم 1.07.58 بنشر اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد الموقعة بنيويورك في 31 أكتوبر 2003 (ج. ر. عدد 5596 بتاريخ 17 يناير 2008).

³⁸ - وهو ما يبرز بشكل واضح في تنوع مقتضيات الاتفاقية الأممية وتشديدها على كل هذه المداخل لتطويق مظاهر الفساد.

إن ما ينبغي التأكيد عليه هو أن المغرب دخل، منذ مصادقته على اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد في سنة 2007، منعطفا جديدا يتميز بإقرار الاشتغال في مجال مكافحة الفساد انطلاقا من إطار أمني يخضع المصادقون عليه للتتبع والمواكبة عبر مؤتمر الدول الأطراف والآلية الأممية المكونة من فريق الخبراء الحكوميين؛ بما يضع بلادنا أمام حتمية الملاءمة الموضوعية مع هذه الاتفاقية، ضمانا لإبراز التجاوب بفعالية مع مستلزمات تحديث آليات مكافحة جرائم وأفعال الفساد، وإثبات الانخراط في مسار الانشغال الأممي بانعكاسات هذه الأفعال على متطلبات الأمن والاستقرار العالميين.

والجدير بالذكر أن هذه الملاءمة تكتسي أهميتها الراهنية، في سياق التجاوب مع الإرادة والتوجهات العليا التي تروم تأسيس نموذج تنموي جديد ينهض على تقوية دولة القانون، ويجعل من النزاهة والشفافية والحكامة المسؤولة إحدى ركائزه المحورية.

2- إن الإشارة، في ملاحظات اللجنة المنبثقة عن المجلس الأعلى للسلطة القضائية، إلى المرجعية الدستورية المتعلقة بالهيئة، لم تستهدف كل المحددات ذات الصلة بهذا البعد المرجعي، وعلى الخصوص، المحددين الأساسيين المتعلقين «بالتسمية» و«بالموقع»؛ الأمر الذي أرحى بظلاله على الملاحظات والمقترحات المقدمة.

فبالنسبة لمحدد «التسمية»، يتبين بوضوح أن المشرع الدستوري في تثبيته لمصطلح «المحاربة»، إلى جانب «النزاهة والوقاية»، في التسمية التي منحها للهيئة، إنما استعملها لتحديد مجالات تدخلها وليخول لهذه الهيئة ما يحيل عليه هذا المصطلح من مفاهيم ودلالات، وليُميّز الهيئة الجديدة عن الهيئة السابقة التي كانت مختصة فقط بالوقاية وبإحالة الشكايات والتبليغات التي تتوصل بها إلى المؤسسات والسلطات المعنية للبحث والتحري في شأنها. ومن غير المستساغ أن يكون اختيار المشرع الدستوري لمصطلح «المحاربة» الذي ينتمي إلى حقل دلالي واضح، موجهًا فقط لإلباس الهيئة صلاحية «النزاهة» أو «الوقاية» المنصوص عليهما، منطوقا ومقصودا، في تسمية الهيئة.

وبخصوص محدد «الموقع»، وجب التذكير بأن تصنيف المشرع الدستوري للهيئة الوطنية للنزاهة والوقاية من الرشوة ومحاربتها ضمن «هيئات الحكامة الجيدة والتقنين» التي تضم، بالإضافة إلى الهيئة، مجلس المنافسة والهيئة العليا للاتصال السمعي البصري، جعل المحكمة الدستورية تقر بأن الدستور أسند للمجالس والهيئات الثلاث 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 الدستور.³⁹

وواضح من خلال مقتضيات هذا القرار أن الدستور بإدراجه الهيئة ضمن «هيئات الحكامة الجيدة والتقنين» إنما يستهدف اضطلاعها بمهام الحكامة والرقابة والضبط وتتبع التنفيذ في المجالات ذات الصلة باختصاصاتها؛ وهي المهام التي تنهض بشكل خاص على التحري والبحث، فضلا عن الإشراف والتنسيق والتقييم وتتبع المنجزات وتقديم التوصيات والاستفسار عن مآلاتها.

إن عدم تأسيس ملاحظات اللجنة المنبثقة عن المجلس الأعلى للسلطة القضائية على هذين المحددين جعل الوثيقة المقدمّة عاجزة عن التفاعل الإيجابي مع الاختيار الدستوري الذي منح الهيئة صلاحية «المحاربة»، ونص على مبدأ مزاولتها بالاستقلالية الدستورية المطلوبة؛ الأمر الذي بدا جليا في عدم قدرتها على طرح بدائل واختيارات قانونية لمجموعة من الملاحظات التي رصدتها، خاصة بالنسبة للمادة 25.

³⁹ - قرار المجلس الدستوري ملف عدد: 1389/14، قرار رقم: 932/14

وقد كان حريا بها، لتثبيت المنطق الاقتراحي لملاحظاتها المومأ إليها، الانطلاق من مبدأ سمو الدستور في منحه الهيئة صلاحية «المحاربة» وتأكيد على «الاستقلالية» في مزاولتها، والتوجه بعد ذلك إلى اقتراح التصريف القانوني المناسب لهذا الاختيار الدستوري؛ الأمر الذي كان سيؤدي بالضرورة إلى التوافق مع السقف الذي اعتمده مشروع القانون⁴⁰، والقائم على ترجمة صلاحية «المحاربة» وممارستها بالاستقلالية، في عمليات محددة، مؤطرة بضمانات قانونية، للبحث والتحري، تتوقف عند حدود الإحالة على الجهات القضائية والسلطات الأخرى المعنية لممارسة الاختصاصات المخولة لها في هذا الشأن، وعلى الخصوص تلك المتعلقة بالمتابعة وترتيب العقوبة.

بخلاف هذا التوجه، أو بالإحجام عن تقديم بدائل اقتراحية في هذا الشأن، من المحتمل السقوط في تعطيل مقتضيات الدستور الخاصة بهذه الهيئة، وتحجيم أفق الملاءمة الفعلية مع الاتفاقية الأممية لمكافحة الفساد، مع ما يستتبع كل ذلك من كبح مسار الانتقال إلى مرحلة جديدة لمكافحة الفساد ببلادنا؛ بما يتجاوب مع التوجهات السامية ومستلزمات الانخراط في نموذج تنموي جديد تشكل الحكامة الجيدة إحدى أهم ركائزه.

ثانيا- التوضيحات ذات البعد الواقعي

1- استنفاد مرحلة الهيئة الوقائية

إن الحديث، في ملاحظات اللجنة المنبثقة عن المجلس الأعلى للسلطة القضائية، عن انتقال الدستور بالهيئة المركزية للوقاية من الرشوة إلى مستوى مؤسسة دستورية باختصاصات جديدة، لم يستحضر أبعاد هذا الانتقال على مستوى حيثيات اقتناع السلطات العمومية بضرورة هذا الانتقال؛ بما ساهم في عدم صدور هذه الملاحظات عن منظور واضح وموضوعي للهيئة التي انتقل بها الدستور من نطاق الوقاية إلى مجال النزاهة والوقاية والمحاربة.

فمما يجدر التذكير به أن الهيئة المركزية للوقاية من الرشوة تم إحداثها، بمقتضى مرسوم 13 مارس 2007، استجابة لمقتضيات المادة 6 من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، وذلك اقتناعا من الحكومة وقتها بالاكتفاء مرحليا بهيئة للوقاية، تتمحور مهامها حول الاستشارة والاقتراح والتوصيات والتوعية وتلقي ومعالجة الشكايات مع الإبقاء على مهام البحث والتحري في شأنها بيد السلطات والهيئات التي تحيلها عليها.

إلا أنه مع الممارسة، تأكد وجود إكراهات قانونية حَدَّتْ من فعالية هذه الهيئة في ضمان مآل إيجابي لأفعال الفساد التي تصل إلى علمها؛ حيث برز بشكل خاص ضيق مجال تدخلها، وغياب بعد «المكافحة» الناتج عن عدم توفرها على صلاحية القيام بالأبحاث والتحريات اللازمة حول الأفعال والمعلومات التي تصل إلى علمها والتي من شأنها أن تشكل أفعال فساد.

⁴⁰ - لايد من الإشارة إلى أن مقتضيات مشروع القانون 46.19، وخاصة تلك المتعلقة بمهام البحث والتحري، كانت موضوع نقاش مستفيض ساهمت فيه جميع القطاعات والمؤسسات والسلطات المعنية وعلى رأسها السلطة القضائية ورئاسة النيابة العامة. وتطرق هذا النقاش على الخصوص، لنفس الملاحظات المعبر عنها في رأي اللجنة المنبثقة عن المجلس الأعلى للسلطة القضائية، قبل التوصل إلى الصيغة المتفق عليها من طرف جميع هذه المؤسسات والسلطات والمصادق عليها فيما بعد من طرف مجلس الحكومة المنعقد بتاريخ 11 يونيو 2020.

لقد ساهمت هذه الإكراهات في إثارة انتباه السلطات العمومية إلى ضرورة إعادة النظر في الهيئة المركزية للوقاية من الرشوة في اتجاه تدعيم صلاحياتها واختصاصاتها، بالانتقال إلى هيئة جديدة بمواصفات وصلاحيات قادرة على المساهمة الفعلية والفعالة في هذا الورش الحيوي، وذلك بالسير على الالتقائية الضرورية بين مقتضيات الوقاية والمحاربة، طبقاً لما جاءت به المادتان 6 و36 من الاتفاقية الأممية لمكافحة الفساد؛ وهو ما عمل الدستور على تثبيته وجاء مشروع القانون 46.19 لتصريفه وتوضيحه.

2- استحضار الواقع العالمي لهيئات مكافحة الفساد

إن تأكيد ملاحظات اللجنة المنبثقة عن المجلس الأعلى للسلطة القضائية على الانطلاق من المرجعية الدولية المتمثلة في مقتضيات الاتفاقية الأممية لمكافحة الفساد لم يأخذ بعين الاعتبار التطور الذي عرفه الواقع العملي لتنزيل منظور الاتفاقية الأممية لهيئات الوقاية ومكافحة الفساد، والذي تميز عالمياً بالتوجه نحو إحداث هيئات تجمع بين المكافحة والوقاية، باعتباره الاختيار السائد الذي اعتمده الكثير من الدول لمواجهة تفاقم ظاهرة الفساد؛ حيث أُحدثت هيئات مختصة أُسندت لها صلاحيات البحث والمتابعة إضافة إلى مهام الوقاية والتوعية والتواصل.

لقد أبرزت الدراسات التقييمية⁴¹ التي أُنجِزت لقياس نجاعة الهيئات المستقلة للوقاية ومكافحة الفساد أن عوامل نجاح هذه الهيئات تظل رهينة، فيما يتعلق بمهامها في «المكافحة»، باتساع دائرة جرائم الفساد وأشكال الانحراف المشمولة بتدخلها، وبقوة آليات الإلزام المخولة لها لتفعيل صلاحياتها في البحث والتحري والتحقيق والولوج لمختلف أصناف المعلومات، وبنجاعة الموارد المرصودة لها، كمياً ونوعياً، على المستوى المالي والبشري.⁴²

وفي هذا الاتجاه، أفضت دراسة شملت 171 سلطة وهيئة وطنية للوقاية ومكافحة الفساد من 114 دولة وإقليم، أنجزت بشراكة بين الوكالة الفرنسية لمكافحة الفساد والشبكة الدولية للوقاية من الفساد «NCPA»، إلى أن أزيد من 73% من البلدان (84 من أصل 114)، استجابت لاختيار الهيئة الواحدة لتغطية مجموع صلاحيات الوقاية والمكافحة، وأن أزيد من 63% هيئة وطنية (108 من بين 171) تتوفر على صلاحيات البحث والتحري والمواجهة المباشرة لأفعال الفساد، فيما 48 هيئة تتوفر على صلاحيات ترتيب العقاب المالي والإداري.⁴³

وإذا كانت الدراسات التقييمية أثبتت أن الهيئات التي تجمع بين «الوقاية» و«المكافحة» هي التي حققت نجاحات ملحوظة، واستطاعت أن تعيد الثقة لدى المواطنين في مؤسسات مكافحة الفساد، وأن تذكى القدرة على إطلاق دينامية جديدة لترتيب الوقع الإيجابي على محاصرة مظاهر الفساد، فقد جاء دستور المملكة متفاعلاً بشكل إيجابي مع هذا الاختيار الدولي بإحداث الهيئة بموجب الفصل 36 ومنحها صلاحيات «النزاهة

⁴¹ - أهمها الدراسات التالية:

John R. Heilbrunn: Anti-Corruption Commissions Panacea or Real Medicine to Fight Corruption? The International Bank for Reconstruction and Development /The World Bank, 2004-

Best practices in combating corruption, Office of the Coordinator for Economic and Environmental Activities, Vienna, Austria-

- مكافحة الفساد: أطر دستورية لمنطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا، منشورات مركز العمليات الانتقالية الدستورية والمؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، 2014

- أجهزة مكافحة الفساد المتخصصة، منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية.

⁴² - هي نفسها المتطلبات التي أكد عليها الشرح الذي اعتمده مكتب الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة والمخدرات وصَمَّمَهُ «الدليل التقني لاتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد»، ص 113 إلى 117.

⁴³ - لا يوجد نموذج مقبول عالمياً لتشكل أنظمة النزاهة الوطنية، ولكن يبدو أن نهج الهيئة الواحدة التي تضطلع بمكافحة الفساد هو السائد...

والوقاية والمحاربة»، مُعرباً بذلك عن وعيه بالحاجة الموضوعية إلى توسيع مجال تدخلها والارتقاء بها كمؤسسة دستورية مستقلة، مؤهلة للاضطلاع بمهام «النزاهة» و«الوقاية» و«المحاربة»؛ حيث فوض للقانون مهمة تصريف هذه المهام.

لذلك، فإنه في غياب استحضار إرادة المشرع الدستوري، والتطور المؤسسي لهيئات مكافحة الفساد دولياً، تظل الملاحظات المقدمة دون مستوى التحديات التي يمثلها التطور والتعقيد الذي تعرفه آفة الفساد وطنياً ودولياً، وقاصرة عن مواكبة إيقاع المتغيرات التي عرفتها الآليات المؤسسية الدولية، للارتقاء بقدرتها على المواجهة الفعالة لهذا الوضع.

ثالثاً- التوضيحات ذات البعد التصحيحي

1- إن الدفع بعدم دستورية بعض مواد المشروع في سياق تعليل اللجنة المنبثقة عن المجلس الأعلى للسلطة القضائية، لبعض ملاحظاتها، بالإضافة إلى كونه يخالف الأعراف الدستورية التي تحتم على المؤسسات التحفظ في إطلاق الأحكام المسبقة والحديث في نطاق الاختصاص المخول لها، من شأنه أن يمارس تأثيراً غير موضوعي على مسار النقاش الذي ما زال يخضع له هذا المشروع، من زاوية استدراج الجهات المعنية بهذا النقاش نحو اتخاذ مواقف محددة بناء على تفسيرات خاصة للدستور صادرة، في وثيقة رسمية، عن جهة ليست لها هذه الصلاحية.

وإذا كانت الملاحظات المقدمة قد انتهت إلى هذا الأمر في مجموعة من المقترحات؛ حيث استعملت تعابير تتلاءم نسبياً مع سياق التعليل الخاص ببعض المواد، من قبيل عبارة «وهو أمر لا ينسجم مع مقتضيات المادة الأولى من الدستور»، وعبارة «كما تتنافى مع مقتضيات الدستور»، وعبارة «تتعارض مع المضمون القانوني للمادة 128 من الدستور»، فإنها، وبشكل غير مستساغ، استعملت عبارات حاسمة في عدم دستورية بعض المواد، من قبيل عبارة «الأمر الذي يجعل هذه المادة غير دستورية» وعبارة «فإن هذه الصلاحية غير دستورية»؛ بما من شأنه أن يمارس تشويشاً لا مسوغ له على مسار النقاش الخاص بهذا المشروع كما سبقت الإشارة إلى ذلك.

2- في سياق تأكيد ملاحظات اللجنة المنبثقة عن المجلس الأعلى للسلطة القضائية، على أن مهام البحث والتحري تعتبر من صميم المهام الحصرية للشرطة القضائية، تم تعزيز هذا الموقف بسريان هذا الأمر على مجموعة من المؤسسات، وذلك وفق منطوق الفقرة التالية: «على غرار ما تنص عليه القوانين المنظمة لباقي هيئات الحكامة والضبط التي أحدثها القانون استناداً إلى نص الفصل 159 من الدستور، كما هو الشأن بالنسبة لما تنص عليه المادة 37 من القانون 12-43 المتعلق بالهيئة المغربية لسوق الرساميل التي تعلق إجراءات التفتيش والحجز التي يباشرها مأمورو الهيئة على ترخيص وكيل الملك بعد تأكده من توفر ما يبرر تلك الإجراءات، ويعين ضابطاً أو عدة ضباط للشرطة القضائية لحضور العمليات التي يقوم بها مأمورو الهيئة، كما تباشر الإجراءات تحت سلطته ومراقبته، وله في أي وقت وحين إيقافها، ونفس الأمر ينطبق على مأموري اللجنة الوطنية لحماية المعطيات ذات الطابع الشخصي وفق ما تنص عليه المادة 66 من القانون رقم 09.08 والمادتين 19 و21 من مرسومه التطبيقي».

ومن المناسب التنبيه إلى أن هذه الفقرة تنطوي على مجموعة من المغالطات الناتجة عن استعمال قياس فاسد من خلال إدراج مقارنة مع هيئتين مختلفتين، طبيعة وجوهرا، مع الهيئة الوطنية للنزاهة والوقاية من الرشوة ومحاربتها، في مخالفة واضحة لمستلزمات التشابه والتوافق المطلوبة لصحة القياس كما هو معروف. وتتعلق هذه المغالطات بما يلي:

■ رغم أن الدستور، وفقا لمقتضيات الفصل 159، يخول للقانون إحداث هيئات أخرى للضبط والحكامة الجيدة، علاوة على المؤسسات والهيئات المحدثة بمقتضى الدستور، إلا أن هذا المقتضى لا يسري على الهيئتين المذكورتين، كما هو موضح فيما يلي:

بالنسبة للهيئة المغربية لسوق الرساميل، فرغم أن القانون 12-43، حوّلها من مؤسسة عمومية إلى شخص معنوي عمومي يتمتع بالاستقلال المالي كما هو الشأن بالنسبة لبنك المغرب، إلا أنها ليست بهيئة دستورية، كما أن الاستقلالية التي تتمتع بها لا ترقى إلى مستوى الاستقلالية التي خولها الدستور لهيئة النزاهة، والتي أبرزت امتداداتها الواسعة قرارات المحكمة الدستورية في الموضوع، علما بأن القانون رتب على الهيئة المغربية لسوق الرساميل مراقبة من جهتين؛ مراقبة يمارسها مندوب الحكومة⁴⁴ المعين من طرف وزير المالية، ليراقب، لحساب الدولة وباسم الوزير المكلف بالمالية، أنشطة هذه الهيئة، ويسهر على احترامها للأحكام التشريعية المطبقة على نشاطاتها، ويتأكد من أن المجلس التأديبي المحدث يتوفر على كل الإمكانيات الضرورية لمزاولة نشاطه بكل استقلالية،⁴⁵ ومراقبة تمارسها وزارة المالية عبر المصادقة على دورياتها بهدف التأكد من أن هذه الدوريات تتقيد بالمقتضيات التشريعية والتنظيمية الجاري بها العمل وأنها تتماشى مع السياسة العامة المعتمدة لتطوير سوق الرساميل.⁴⁶ ويبرز الاختلاف الجوهرى أيضا في الاقتصار، بالنسبة لإحالة تقريرها السنوي،⁴⁷ على عرضه على رئيس الحكومة فقط،⁴⁸ خلافا للتقرير السنوي للهيئة الذي يرفع إلى جلالة الملك ويُعرض على البرلمان طبقا لمقتضيات الدستور. أما فيما يتعلق باللجنة الوطنية لحماية المعطيات ذات الطابع الشخصي، فإن مركزها القانوني أقل من الهيئة المغربية لسوق الرساميل، بالنظر لتموقعها المؤسسي ك لجنة محدثة لدى رئيس الحكومة،⁴⁹ وبالنظر لكون مقتضياتها التنظيمية تحدد بمقتضى مرسوم؛⁵⁰ بما يُدرجها ضمن المجالات الخاضعة لآلية ممارسة السلطة التنظيمية لرئيس الحكومة، كما أن نظامها الأساسي يخضع لمصادقة الحكومة للتصديق عليه قبل نشره بالجريدة الرسمية.⁵¹

في حدود هذا السقف المؤسسي، وفي ظل هذه الاستقلالية النسبية، لا يمكن لهيئتين يتأسس تخويلهما لمهام البحث والتحري على مرجعية قانونية فقط، أن يمارسا هذه المهام إلا بمنطق «الاصطفاف والإضافة»

⁴⁴ - لإبراز نطاق «الاستقلالية» المخولة للهيئة المغربية لسوق الرساميل، مقارنة مع «الاستقلالية» الدستورية المخولة لهيئات الحكامة بمقتضى الفصل 159 من الدستور، يمكن المقارنة بين الاختصاصات المخولة لمندوب الحكومة لدى الهيئة المغربية لسوق الرساميل، ومندوب الحكومة لدى مجلس المنافسة؛ ففي حين تمتد اختصاصات الأول لتشمل، وفقا لمقتضيات المادة 2 من القانون رقم 12-43، مراقبة أنشطة الهيئة، والسهر على احترامها للأحكام التشريعية المطبقة على نشاطاتها، والتأكد من أن المجلس التأديبي المحدث يتوفر على كل الإمكانيات الضرورية لمزاولة نشاطه بكل استقلالية، والتبليغ محاضر الجلسات والمداولات، والمطالبة بالتوصل بجميع الوثائق التي يرى من الواجب الاطلاع عليها، وتقديم جميع الاقتراحات أو الآراء التي يراها مفيدة، والمطالبة بأن تكون جميع القرارات موضوع مداولة ثانية قبل تنفيذها، وعدم إمكانية المصادقة النهائية لمجلس الإدارة على توزيع أرباح الهيئة المغربية لسوق الرساميل إلا بعد موافقته، فإن الاختصاصات المخولة لمندوب الحكومة لدى مجلس المنافسة، تقتصر، وفقا لمقتضيات المادة 13 من قانون مجلس المنافسة، على التمثيلية التي تشمل فقط حضور جلسات المجلس بصفة استشارية، وإمكانية طلب تقييم مسألة في جدول أعمال اجتماعاته.

⁴⁵ - تنظر المادة 2 من القانون رقم 43.12

⁴⁶ - تنظر المادة 7 من القانون رقم 43.12

⁴⁷ - تنظر المادة 57 من القانون رقم 43.12

⁴⁸ - علاوة على كل ذلك، تبقى الإمكانيات متاحة لمثل رئيس الهيئة المغربية لسوق الرساميل للاستماع إليه أمام اللجنة أو اللجان الدائمة المكلفة بالمالية في البرلمان بخصوص مهام الهيئة؛ حيث يكون هذا الاستماع متبوعا بمناقشة، وذلك إسوة بما تم التنصيص عليه بالنسبة لوالي بنك المغرب في القانون الأساسي الجديد لبنك المغرب. تنظر المادة 45 من القانون 140.17 الصادر في 21 يونيو 2019

⁴⁹ - المادة 27 من القانون رقم 08-09

⁵⁰ - مرسوم 2.09.165 بتاريخ 21 ماي 2009

⁵¹ - المادة 39 من القانون رقم 08-09 والمادة 7 من المرسوم 2.09.165

للشرطة القضائية،⁵² وبالتالي الخضوع للنيابة العامة في إنجاز هذه المهام، والامتثال لمقتضيات قانون المسطرة الجنائية، خاصة المادة 19 التي تُدرج ضمن الشرطة القضائية، الموظفين والأعوان الذين ينيط بهم القانون بعض مهام هذا الجهاز، والمادة 27 التي تنص على أن هذه المهام تُمارَس وفق الشروط وضمن الحدود المبينة بالنصوص الخاصة بهؤلاء الموظفين والأعوان.

كل هذه الاعتبارات تجعل المجازفة بقياس الهيئة الوطنية للنزاهة بهاتين الهيئتين، اختياراً محفوفاً بالانزلاق نحو تصور مجانب للصواب بخصوص هيئة النزاهة والصلاحيات المفروض تخويلها لها تنزيلاً لمقتضيات الدستور، لأن وضعها مختلف تماماً على مستوى المرجعية الدستورية للإحداث وللمهام، وعدم خضوعها لأية رقابة أو وصاية على مهامها، وحسب المحكمة الدستورية في عدم مثول رئيسها للاستماع أمام اللجن المعنية في البرلمان بمجلسيه،⁵³ وتنصيب الدستور على إحالة تقريرها السنوي على البرلمان، مع تأكيد المحكمة الدستورية على أن مناقشة هذا التقرير، داخل مجلسي البرلمان، تكون بين أعضاء كل منهما فيما بينهم وبمشاركة الحكومة، وليس مباشرة مع رئيس الهيئة، لامتناع مثوله أمام البرلمان ولجانه، على خلفية الاستقلالية الدستورية للهيئة.⁵⁴

تجاوباً مع هذا الوضع الدستوري للهيئة ولمهامها ولاستقلاليتها، لا يمكن للقانون المطالب بتنزيل هذه المهام أن يمس مبدأً دستوري أساسياً متعلق باستقلالية الهيئة في ممارستها لمهامها، بما فيها مهام «المحاربة» التي نص عليها الدستور، وذلك بإنزال الهيئة في موقع «الاصطفاف والإضافة» لضباط الشرطة القضائية، بما يستتبع ذلك من تبعية للنيابة العامة.

في ظل الاحترام التام لهذا المبدأ بالنسبة للهيئة، واعتباراً لنفس مبدأ الاحترام الكامل لاستقلالية القضاء والنيابة العامة، خلص مشروع القانون 46.19 الى وضع مقتضيات تنص على ممارسة الهيئة لهذه المهام في إطار متوازٍ ومتوازن مع ضباط الشرطة القضائية، بما يستلزم الأمر من تعاون وتكامل في ظل صون المجال المحفوظ لكل جهة.

وقد كان الأنسب، اعتباراً للمعطيات السالفة الذكر، أن توضع الهيئة في موقع المقارنة مع هيئات خولت لها قوانينها ممارسة مهام البحث والتحري دون إخضاعها في ذلك لسلطة النيابة العامة؛ كما هو الشأن بالنسبة لأعوان الإدارة المؤهلين لتحري المحاضر التابعين لإدارة الجمارك، وللموظفين والقائمين على خدمة الغابات التابعين لإدارة المياه والغابات.

3- في سياق تدعيم رأيها الذي يعتبر بأن مهام مأموري الهيئة هي مهام حصرية للشرطة القضائية، دفعت ملاحظات اللجنة المنبثقة عن المجلس الأعلى للسلطة القضائية، بتعليق مؤداه أن اضطلاع هؤلاء المأمورين بهذه المهام يتناقض مع السياق التشريعي العام الذي يجعل جميع من يباشر صلاحيات الشرطة القضائية التي تمس بالحقوق والحريات الأساسية للمواطنين يخضع لرقابة القضاء، صوناً لتلك الحقوق والحريات، وفقاً لما ينص عليه الفصل 117 من الدستور.

وتوحي هذه الملاحظة بأن المهام التي يمارسها مأمورو الهيئة تلزمهم بالخضوع لرقابة القضاء بشكل مماثل للرقابة المفروضة على الشرطة القضائية، وفق نفس الكيفية التي تقوم على مبدأ التبعية

⁵² لتثبيت مبدأ الاصطفاف والإضافة، تنص المقتضيات القانونية الخاصة بأصناف الموظفين الذين يمارسون مهام البحث والتحري على صيغة قانونية متعارف عليها، تنص على ما يلي: بالإضافة إلى ضباط الشرطة القضائية، أو إضافة إلى الشرطة القضائية، أو علاوة على ضباط الشرطة القضائية، يجوز لأعوان... أن يقوموا ببحث ومعاينة المخالفات.... تنظر، بالنسبة للهيئة المغربية لسوق الرساميل مقتضيات المادة 34 من القانون رقم 43.12، وبالنسبة للجنة حماية المعطيات ذات الطابع الشخصي، تنظر المادة 66 من القانون 08-09

⁵³ - تنظر قرارات المحكمة الدستورية: القرار رقم: 829.12 م. د، بتاريخ 4 فبراير 2012، والقرار رقم: 924.13 م. د بتاريخ 22 غشت 2013

⁵⁴ - قرار المجلس الدستوري رقم: 829.12 م. د بتاريخ 4 فبراير 2012

الإشراف النيابة العامة أو قاضي التحقيق، والمثول، في حالة التأديب، أمام الغرفة الجنحية. ويستدعي هذا الأمرُ التوضيحات التالية:

■ إن خضوع الشرطة القضائية في مهامها المتعلقة بالبحث والتحري عن الجرائم لرقابة القضاء يندرج ضمن القواعد العامة المتعارف عليها في التدبير الإداري؛ حيث إن من يمتلك سلطة الإشراف يصبح بمقتضاها متوفرا على سلطة الرقابة. وبما أن الشرطة القضائية تزاوُل مهامها تحت سلطة النيابة العامة أو قاضي التحقيق، فمن البديهي أن تخضع في مزاوَلتها لهذه المهام لرقابتهما، ومن المنطقي أن يكون التأديب المتعلق بالمخالفات المرتكبة بمناسبة مزاولة هذه المهام، داخل إطار قضائي أيضا متمثل في الغرفة الجنحية بمحكمة الاستئناف؛

■ إن الرقابة القضائية على التصرفات الماسة بالحقوق والحريات يعتبر مبدأ دستوريا عاما،⁵⁵ يسري على التصرفات الصادرة عن أشخاص القانون العام، وكذا على التصرفات الصادرة عن بعض أشخاص القانون الخاص، دون أن تمتد هذه الرقابة إلى فرض تبعية هذه الأشخاص للسلطة القضائية؛ حيث إن التصرفات الصادرة عن الإدارة في صورة قرار تنظيمي أو فردي، إذا تعلقت بالحقوق والحريات تصبح خاضعة لرقابة القضاء بمقتضى دعوى الإلغاء للشطط في استعمال السلطة. كما أن التصرفات الصادرة عن هيئات غير إدارية كهيئات المحامين مثلا،⁵⁶ إذا تعلقت بالحقوق والحريات في إطار ممارسة صلاحية التأديب أو غيره، تخضع لرقابة القضاء في إطار دعوى الطعن المخول للمعنيين بالأمر؛ علما بأن الإدارة والهيئات المعنية كهيئات المحامين تمارس تصرفاتها المذكورة بكل استقلالية وبعيدا عن أي تبعية لأي جهة، بما فيها السلطة القضائية؛

■ إن التصرفات الصادرة عن مأموري الهيئة تمارَس، على غرار ما يسري على أشخاص المرفق العام، في إطار الاستقلالية الممنوحة لها دستوريا، وتخضع، في ممارستها لها، لمسطرة تأديبية تضطلع بها سلطة التعيين التابعين لها وفق ضمانات وضوابط محددة، كما تخضع لرقابة القضاء أمام المحاكم في حالة الطعن على خلفية المس بالحقوق والحريات.

والأمر الأكيد هو أن الرقابة الشاملة للقضاء على كل التصرفات التي قد تمس بالحقوق والحريات، لا تجعل الهيئات المنشئة لهذه التصرفات تابعة بالضرورة للقضاء، أو تشتغل تحت إشرافه، بل هي رقابة تُحصن ممارسة هذه الهيئات لمهامها في إطار الاستقلالية المخولة لها.

رابعا- التوضيحات ذات البعد التفسيري

بصرف النظر عن الملاحظات المتعلقة بالمواد 1 و2 و4، والتي تبقى ذات طبيعة تدقيقية، والتي تم التفاعل معها إيجابيا في إطار المناقشة البرلمانية للمشروع، تستدعي الملاحظات على المواد الأخرى التوضيحات التالية:

1- بالنسبة للمادة 3 المتعلقة بمفهوم الفساد، بالفعل هناك إدراك ووعي بغياب الرابط العضوي لهذه المادة بالبَاب الثاني، لذلك، لا مانع من إدراجها ضمن باب مستقل خاص بالمفهوم، علما بأن تحديد مفهوم الفساد المشمول بتدخل الهيئة يشكل المدخل الأساس لممارسة الهيئة لاختصاصاتها في النزاهة والوقاية والمكافحة.

⁵⁵ - جاء ضمن مقتضيات الفصل 118 من الدستور التنصيص على ما يلي: كل قرار اتخذ في المجال الإداري، سواء كان تنظيميا أو فرديا، يُمكن الطعن فيه أمام الهيئة القضائية الإدارية المختصة.

⁵⁶ - تنظر المادة 94 وما بعدها من قانون المحاماة.

وما ينبغي توضيحه، تجاوبا مع ملاحظات اللجنة المنبثقة عن المجلس الأعلى للسلطة القضائية، هو أن الصيغة التي اعتمدها المشروع جاءت بمنظور يتجاوز المقاربة الجنائية الصرفة التي تظل عاجزة عن استيعاب مختلف الانحرافات والممارسات المندرجة ضمن المفهوم الشامل للفساد، وبالتالي قاصرة عن الإحاطة برهانات وأبعاد الاختيار الدستوري المنصوص عليها في الفصلين 36 و167.

على هذا الأساس، جاء توسيع نطاق الأفعال المشمولة بتدخل الهيئة محترماً لمبدأ شرعية الجرائم والعقوبات «لا جريمة ولا عقوبة إلا بنص»؛ حيث حافظ المشروع على هذا المبدأ بالنسبة للجرائم المنضوية ضمن الفقرة الأولى، في حين أن الأفعال المندرجة ضمن الفقرة الثانية، فلا تنطوي على أي مساس أو اعتداء على مبدأ الشرعية المذكور، ما دامت غير خاضعة لمقتضيات القانون الجنائي المقيد تطبيقه بهذا المبدأ، وكذلك لتوصيفها «بالمخالفات» لدى تشريعات بعض الهيئات، كما هو الشأن بالنسبة لتسمية الأفعال التي تعاقب في إطار التأديب المالي، «بالمخالفات»، طبقاً لمقتضيات المادة 54 من مدونة المحاكم المالية.

ومن المهم الإشارة إلى أن اعتماد المشروع لهذا الاختيار الموسع لمفهوم الفساد لا يخل بممارسة الهيئات والمؤسسات الأخرى لصلاحياتها، حيث إن تدخل الهيئة الوطنية للنزاهة يقتصر فقط على الرصد والتحري والمعالجة مع التقيد بمبدأ الإحالة على الجهات المختصة، التي تبقى صلاحياتها في المتابعة الجزرية أو التأديبية محفوظة بمقتضى النصوص التشريعية ذات الصلة.

2- اقتراح تدقيق الفقرة الأخيرة من المادة السابعة (7) اقتراح وجيه، يتجاوب مع الهدف المسطر من وراء اعتماد هذه المادة بالتوافق مع رئاسة النيابة العامة؛ حيث يتحدد هذا الهدف في تثبيت مبدأ عدم الإفلات من المتابعة، من خلال ضمان قيام الهيئة بالتحري في قضايا الفساد التي تم حفظها من طرف النيابة العامة لغياب توفر قرائن منشئة للمسؤولية الجنائية، وذلك على خلفية إمكانية تضمينها لقرائن تسمح بإحالتها على التأديب الإداري أو المالي، بما يتجاوب مع مفهوم الفساد المشمول بتدخل الهيئة.

3- اقتراح تخويل المجلس الأعلى للسلطة القضائية الحق في تعيين قاضيين إسوة بما خوله المشروع للسلطات الأخرى، اقتراح يتعذر الأخذ به لاعتبارين؛ فمن جهة، اعتمد المشروع مبدأ عدم تقييد سلطة التعيين المخولة للجهات المعنية بتعيين أعضاء الهيئة، بأي صفة أو انتماء لهؤلاء الأعضاء، مكتفياً بالتنصيص العام على مواصفات الكفاءة والخبرة والتجرد والحياد المطلوبة لمزاولة الاختصاصات المحددة للهيئة، تفادياً لأي امتياز يمكن أن ينشأ عن تثبيت الوضع الاعتباري للأعضاء المعينين، ومن جهة ثانية، تجاوب المشروع، في تحديده للجهات المعنية بتعيين الأعضاء، مع مبدأ فصل السلط وتوازنها المنصوص عليه في الفصل الأول من الدستور؛ حيث إن السلطة القضائية مشمولة بهذه الجهات، من زاوية فئة الأعضاء المعينين بظهير شريف لجلالة الملك الذي تدرج، ضمن صلاحياته الدستورية، رئاسة المجلس الأعلى للسلطة القضائية، والذي تبقى له الصلاحية في تعيين الأعضاء، دون تقييده في ذلك بفئة محددة، وفق ما جرت به الأعراف المرعية في هذا المجال.

من جهة أخرى، لا بد من الإشارة إلى أن المشروع لا يخول للهيئة صلاحيات المتابعة وترتيب العقاب؛ بما لا يجعل عضوية القضاة داخل الهيئة أمراً حتمياً، علماً بأنه، وعلى سبيل الاستئناس، حتى بالنسبة

للهيئات الدستورية التي تتوفر على صلاحية التحقيق وإصدار العقوبات كما هو الشأن بالنسبة لمجلس المنافسة، فإن القاضيين المعيّنين لديه من طرف المجلس الأعلى للسلطة القضائية، يشغلان منصبى نائبي الرئيس في إطار الهيئة التداولية التي تبقى مستقلة ولا تتدخل في المهام المخولة لمصالح التحقيق⁵⁷ التي يشرف عليها مقرر عام يعينه الرئيس. والحال أن صلاحيات الهيئة الوطنية للنزاهة والوقاية من الرشوة ومحاربتها تنحصر في مهام البحث والتحري التي يمكن مقارنتها مع مهام مصالح التحقيق بالنسبة لمجلس المنافسة.

وللتذكير، فمقتضيات التعيين لم يتم إدخال أي تعديل على ما تم اعتماده في القانون 12-113 الحالي المتعلق بالهيئة الوطنية للنزاهة والوقاية من الرشوة ومحاربتها.

4- اقتراح تعديل المادة 23 المتعلقة بالتدخل الفوري، من خلال التنصيص على وجوب إشعار النيابة العامة المختصة فوراً للإشراف على عملية ضبط التبلس، اقتراح لا يمكن الأخذ به لثلاثة اعتبارات؛ فمن جهة، لكون هذا المقتضى تم اعتماده في القانون 12-113 المتعلق بالهيئة الوطنية للنزاهة والوقاية من الرشوة ومحاربتها، ومن جهة ثانية، لكون مهام «المحاربة» المخولة دستورياً للهيئة تقتضي أن تكون لرئيسها صلاحية الأمر بمعاينة الحالات التي تستدعي الفورية في التدخل، وعلى الخصوص بالنسبة للقضايا التي يُخشى عليها من فوات الوقت، أو من اندثار الأدلة، علماً بأن المشروع قيّد هذه الصلاحية بالإحالة المباشرة على النيابة العامة المختصة؛ بما يُثبت صلاحيتها في مباشرة أبحاثها التمهيدية أو تعميقها، ومن جهة ثالثة، لكون الوضع الدستوري للهيئة ولمهامها ولاستقلاليتها، يتيح لمأموريها الاضطلاع بمهام التدخل الفوري بناء على أمر من الرئيس، مع العلم أن مشاركة الشرطة القضائية في هذا التدخل تظل واردة في هذه الحالة، من خلال أعمال مقتضياتها المنصوص عليها في المشروع، وذلك بملتمس من رئيس الهيئة للنيابة العامة المختصة.

5- بخصوص ما يلاحظ من تركيز للصلاحيات بيد الرئيس ونوابه وفقاً للمواد 17 و18 و21 إلى 25، من المهم التأكيد على أنه ليس هناك أي تركيز للصلاحيات بيد الرئيس ونوابه، إنما هناك توزيع للمهام بين أجهزة الهيئة، وفق خلفية موضوعية توطرها المحددات التالية:

■ استهداف النجاعة والراهنية والتداول في اتخاذ القرار، مما حتم اعتماد صيغة لجنة معينة من قبل مجلس الهيئة تضم، بالإضافة إلى الرئيس، ثلاثة أعضاء نواب يشتغلون بشكل مستمر، وتتنافي مهامهم مع سائر الوظائف والمهام؛

■ احتفاظ مجلس الهيئة المكون من الرئيس والأعضاء الإثني عشر (12)، بمركزه كجهاز توجيهي، تداولي وتقريري للهيئة، يتمتع لأجل ذلك بصلاحيات واسعة تشمل المداولة والمصادقة والتوجيه والتتبع والمراقبة بما في ذلك للقرارات المتخذة عند الاقتضاء، وممارسة الرقابة على إنجاز المهام ومدى مطابقتها لقراراته وتوجيهاته، وكذا التأكد من مدى ملاءمة قرارات اللجنة التي يعينها للنيابة عنه، للإجراءات والمعايير التي صادق عليها في إطار الوثائق المرجعية المكونة من النظام الداخلي، والنظام الأساسي لموظفي الهيئة، والنظام المتعلق بالصفقات الخاص بالهيئة، ودليل المساطر، والتي تعتبر مرجعيات مؤطرة يسهر من خلالها المجلس على ممارسة حقه في مراقبة التدبير، فضلاً عن امتلاكه سلطة القرار لتطويرها وتدقيقها، لمواكبة المستجدات ومستلزمات الممارسة؛

⁵⁷ - الهيئة التداولية تتدخل للبت في عدم قبول الحالات من جهة، وتداول في الملفات المعروضة عليها والتي تم التحقيق في شأنها من طرف مصالح التحقيق من جهة ثانية، علماً بأن الهيئة التداولية ومصالح التحقيق تبقيان مستقلتين عن بعضهما البعض.

■ تعيين الأعضاء الإثني عشر (12) لثلاثة أعضاء من بينهم ليضطلعوا، كنواب للرئيس، بصلاحيات تنفيذية وبمواكبة دائمة للإنجاز الفعلي للمهام وتنفيذ المخططات التي يصادق عليها المجلس، يندرج في إطار تعزيز مبادئ الحكامة الجيدة التي تقتضي الفصل وعدم الجمع بين مهام التوجيه والمصادقة والمراقبة من جهة، ومهام التنفيذ والتدبير والإنجاز من جهة ثانية؛

■ تعيين مجلس الهيئة لهذه اللجنة يضمن بسط مراقبته عليها ومساءلته لها بخصوص تنفيذ المهام الموكلة لها، صونا لاستقلالية الهيئة التي تحُول دون خضوعها لأية وصاية أو رقابة خارجية.

6- بخصوص مبدأ الطلب من أي جهة معنية القيام بتعميق البحث والتحري (البند 4 من المادة 4)، وما قد يشوب هذا الطلب من شبهة المخالفة للدستور، لكونه قد يشمل الشرطة القضائية أو حتى القضاة، وجب التوضيح بأن هذه الصلاحية مشمولة بالمبدأ العام الذي يؤطر هذا المشروع في علاقة الهيئة بالسلطة القضائية؛ وهو رفع اليد عن القضايا المعروضة على القضاء. لذلك، سيكون مناسباً إدخال التدقيق القانوني في صياغة هذه الفقرة بما يستثني الشرطة القضائية والقضاة من الطلبات التي قد تصدرها الهيئة في هذا الشأن.

ومن المهم التوضيح كذلك بأن التنصيب العام على طلب القيام من أي جهة بتعميق البحث والتحري، كما ورد في المشروع، لا ينطوي على توجيه التعليمات أو التوجيهات لأي سلطة، لأن العلاقات بين السلط تحكمها مبادئ التعاون والتنسيق في إطار احترام الصلاحيات والتراتبية الإدارية. وبما أن تعريف التفاصيل المتعلقة بكيفيات تنزيل هذا التعاون في مجال البحث والتحري موكول للقواعد التنظيمية المبينة على مبدأ التوافق بين السلطات المتعاونة فيما بينها، فقد اكتفى المشروع بالتنصيب على مبدأ «طلب القيام»، وذلك في سياق توجه واختيار «تعاوني وتنسيقي» تؤطره، بالإضافة إلى هذه «الطلبات»، المقترحات المتمثلة في استجابة الهيئة لطلبات السلطات العمومية، ووضع خبرتها رهن إشارة الهيئات القضائية، وإمكانية القيام بهذه الأبحاث بصفة مشتركة مع أي جهة مختصة؛ وكلها مقتضيات تندرج في إطار تعزيز مبادئ التعاون المؤسسي وتكامل الجهود في مجال يحتاج إلى تضافر أدوار السلطات المعنية، والاستفادة المتبادلة من القدرات المتخصصة لدى جميع الأطراف.

ولعل هذا التوجه هو الذي جاء التأكيد عليه من قبل اللجنة المنبثقة عن المجلس الأعلى للسلطة القضائية نفسها، حينما أقرت بأن ملاحظاتها العامة تتمحور حول أربعة عناصر مركزية، من ضمنها «الفعالية» التي حددها بأنها «توأم الاستقلالية، إذ أن الفائدة من هيئة مستقلة، الاضطلاع بمهامها من خلال توفير الموارد البشرية والمادية وجسور التعاون والتنسيق مع السلطات العمومية والجهات المعنية، ولاسيما الحكومة والبرلمان والقضاء والمجتمع المدني، كما تقتضي الفعالية تمكين العاملين من الولوج إلى المعلومات على أوسع نطاق، وبعيدا عن أي عرقلة أو تقييد».

والأمر المؤكد هو أن تأطير التعاون في مجال مكافحة الفساد، في إطار آليات تنظيمية توافقية، لا يقتصر فقط على علاقة الهيئة بالسلطة القضائية، بل يمتد أيضا إلى علاقتها بالسلطة الإدارية، خاصة مع هيئات التفتيش والرقابة الداخلية، باعتبار دورها في معرفة الشأن التدبيري الداخلي؛ بما يوفر للمجهود المشترك فرص بلوغ الغايات المنشودة من الطرفين، علما بأن طلب القيام بالأبحاث من بعض الجهات، في إطار

علاقات التعاون بين السلطات، يعتبر ممارسة يجري العمل بها لدى بعض هيئات إنفاذ القانون، مثل مجلس المنافسة؛ حيث تنص المادة 28 من القانون المتعلق بحرية الأسعار والمنافسة على أنه: «يجوز لرئيس مجلس المنافسة أن يطلب إلى الإدارة القيام بجميع الأبحاث التي يراها مفيدة».

7- بخصوص الملاحظات المتعلقة بتعارض المادة 25 مع الفصل 128 من الدستور ومع مقتضيات قانون المسطرة الجنائية، يتعين الإدلاء بالتوضيحات التالية:

■ فيما يتعلق باعتبار التثبت من الجرائم أمرا حصريا على الشرطة القضائية، وجب التنبيه إلى أن تنصيب الدستور ومقتضيات قانون المسطرة الجنائية على تبعية جهاز الشرطة القضائية، في قيامه بالتحريات عن الجرائم، لسلطة النيابة العامة أو قاضي التحقيق، لا يجعل هذه المهام «حصرية» على هذا الجهاز، بل يمكن للقانون أن يمنح ممارستها كلياً أو جزئياً لجهاز آخر، وهذا هو الواقع المشاهد على المستوى الوطني مع مجموعة من الهيئات والمؤسسات⁵⁸، وهو الأمر الذي عمل هذا المشروع على تثبيته بمقتضى التفويض الدستوري للقانون كي يحدد صلاحيات الهيئة في «المحاربة» وفي غيرها من المهام.

■ بالنسبة لضرورة خضوع مأموري الهيئة لسلطة النيابة العامة، ينبغي التذكير بأن المشروع استحضر، في تحديده لمهام مأموري الهيئة، معطين أساسيين منصوص عليهما دستورياً؛ المعطى المتعلق بتصريف صلاحية «المحاربة»، والمعطى المتعلق باستقلالية الهيئة في ممارستها، وعلى أساسهما، تم إسناد مهام البحث والتحري لمأموري الهيئة؛ بما لا يقتضي إخضاعهم لسلطة النيابة العامة وقضاء التحقيق في إطار مقتضيات الفصل 128 من الدستور، لأن المشروع، احتراماً لاستقلالية الهيئة، لم يجعل من مأموري الهيئة مكوناً من مكونات الشرطة القضائية، حتى تسري عليهم مقتضيات الفصل المذكور، كما أن ممارستهم لبعض المهام التي يضطلع بها هذا الجهاز لا يلبسهم صفة الشرطة القضائية، لأن الدستور بقدر ما منح الهيئة صلاحية «المحاربة» التي لا يمكن أن تتم إلا عبر جهاز يضطلع بمهام البحث والتحري، بقدر ما حصّن مطلب «الاستقلالية» الدستورية في إنجاز هذه المهام، علماً بأن المشروع كرّس مقتضيات قانون المسطرة الجنائية في جميع عمليات البحث والتحري التي يمكن القيام بها لدى أشخاص القانون الخاص ولدى المقررات المهنية والاجتماعية لمزاوي المهن الحرة.

■ بخصوص غياب التنصيب على الضوابط والإجراءات التي تصون الحقوق والضمانات، من المناسب الإشارة إلى أن مأموري الهيئة يخضعون إدارياً ومؤسساتياً لسلطة الرئيس، ويخضعون في إنجاز مهامهم، في البحث والتحري، لسلطة تراتبية يُوَظَرها النظام الأساسي الخاص بهم. وإذا كان المشروع قد نص على مجموعة من الضوابط الضامنة للممارسة النزيهة لهذه المهام، كأداء اليمين القانونية، والمحافظة على السر المهني تحت طائلة العقوبات الجنائية، والتصريح بالممتلكات وبالمصالح، والخضوع للتجريح، فإنه فتح المجال لتعزيز هذه المقتضيات القانونية بضمانات أخرى، تشمل تلقي التبليغات عنهم، وتحديد مقتضيات النظام التأديبي الخاص بهم، بتضمينه، بالإضافة إلى العقوبات التأديبية من الدرجة الأولى التي قد تصدر عن السلطة التراتبية أو الرئاسية للمأمور، التنصيب على عقوبات تأديبية من درجة أعلى تشمل توجيه توبيخ، والتوقيف المؤقت عن ممارسة

⁵⁸ - كما هو الشأن بالنسبة لمأموري الجمارك والمياه والغابات.

المهام، والتجريد النهائي من المهام، فضلا عن العقوبات الجزية في حالة ارتكاب المأمور لأفعال مخالفة للقانون الجنائي، مع التنصيص على تخويل المأمورين الضمانات المتعارف عليها للمثول أمام مجلس الهيئة الذي سيتحول إلى سلطة تأديب، ومنحهم حق الطعن أمام المحكمة الإدارية في القرار المتخذ الذي ينبغي أن يكون مكتوبا ومعللا من الناحية القانونية والواقعية، علما بأن تدقيق وتوضيح الجوانب التنظيمية لهذا النظام التأديبي سيناط بالنظام الداخلي والنظام الأساسي الخاص ودليل المساطر.

■ فيما يتعلق بمحاضر مأموري الهيئة، ومدى حدود النيابة العامة في التعامل معها رغم أنها لم تشرف على عملية البحث المرتبط بها، وجب التوضيح بأن محاضر هؤلاء المأمورين لها حجيتها القانونية التي تكتسبها بمقتضى هذا القانون وباليمين المؤدى من طرفهم؛ حيث تمنح هذه الحجية المحضرة المنجز مركزه القانوني الذي يميزه عن الوثائق الصادرة عن سائر الموظفين. وتتوخى هذه الحجية التفعيل الأمثل لمبدأ التكاملية المؤسسية مع النيابة العامة في هذا المجال، والتي من المفترض أن تؤسس سلطتها في الملاءمة على محاضر تمتلك الحجية القانونية وتتأسس على خبرة متخصصين في مجال البحث والتحري عن أفعال الفساد، مع التأكيد على أن صلاحيتها تبقى محفوظة في إجراء أبحاث تكميلية بواسطة الشرطة القضائية في الموضوع من أجل تعميق البحث عند الاقتضاء، وهو ما تم التنصيص عليه بوضوح في المشروع.

8- بالنسبة لما تثيره الملاحظات بخصوص المادة 26، يتعين توضيح ما يلي:

■ لا تطرح هذه المادة أي إشكال قانوني ناتج عن اعتقاد وجود غموض يهم الأشخاص المعنيين بهذه المادة، لأن هذه الأخيرة تنص بوضوح على أن الأشخاص المعنيين هم الذين لا يندرجون ضمن فئة الأشخاص المشار إليهم، صراحة أو بمقتضى السياق، في المادة 25 من المشروع، والمقصود بهم الموظفون بالمرافق العمومية والجماعات الترابية وباقي أشخاص القانون العام، والممثلون القانونيون والمستخدمون بالشركات، ومزاو لو المهن الحرة، علما بأن التنصيص، في مستهل المادة 26، على مراعاة المادة 31 من المشروع يفيد بأن المقصود هم الأشخاص الذاتيون خارج صنف الموظفين والمستخدمين ومزاولي المهن الحرة.

■ عدم التنصيص على إشعار النيابة العامة من طرف الهيئة بإمكانية ممارسة حق الاستدعاء إلى مقرها، مقتضى يكرس مطلب الاستقلالية الدستورية في ممارسة الهيئة لصلاحياتها في «المحاربة»، علما بأن الآليات التنظيمية منوط بها التأطير الدقيق لتفعيل هذا المقتضى.

■ عدم تنصيص المشروع صراحة على مقتضيات تهم الأشخاص المشمولين بقواعد مسطرية خاصة، نابع من التجاوب مع مخرجات النقاش الذي استأثر بهذه المسألة مع القطاعات والهيئات المعنية، والذي أفضى إلى أهمية الملاءمة مع الاتفاقية الأممية لمكافحة الفساد التي توصي بضرورة مراعاة التوازن بين أي حصانات أو امتيازات قضائية، وبين ممارسة التحري والتحقيق في أفعال الفساد؛ بما يضمن تحقيق الفعالية القصوى لتدابير إنفاذ القانون التي تتخذ بشأن تلك الأفعال.

وكخلاصة عامة، يمكن القول بأن المنظور المؤطر لمشروع القانون المتعلق بالهيئة الوطنية للنزاهة والوقاية من الرشوة ومحاربتها تابع من موقع الهيئة كمؤسسة أنشأها الدستور، ومنه تستمد وجودها وكيانها، وهو المرجع في تحديد صلاحياتها. لذلك، فموقعها الدستوري هذا، يجعلها في توازن مع السلطات الأخرى؛ من حيث قيامها بوظائفها الدستورية باستقلالية، بما يقتضيه الأمر من متطلبات التعاون في الحدود المقررة لذلك، مع الخضوع لمبدأ سيادة الدستور والتزام مبادئه وحدوده وقيوده.

وفق هذا التوجه المرجعي، جاء مشروع القانون رقم 46.19 لضمان تفعيل مقتضيات الدستور الذي منح الهيئة صلاحية «المحاربة» وأكد على استقلاليتها في ممارستها، منضبطا في ذلك للمحددات التالية:

■ اقتصار المساحة المخصصة لممارسة الهيئة لمهامها في «المحاربة» على خمس محطات محددة، تتمحور أولا حول تلقي الشكايات والتبليغات والمعلومات والقيام بمعالجتها ودراستها، وثانيا التصدي التلقائي لحالات الفساد التي تصل إلى علمها، وثالثا إجراء الأبحاث والتحريات، ورابعا الإحالة، بعد التأكد من الأفعال وجمع الأدلة، على الجهات المختصة قصد القيام بما تراه ملائما في شأنها، ثم خامسا الانتصاب كمطالب بالحق المدني وفق شروط قانونية محددة وفي تكامل مع الوكالة القضائية للمملكة؛

■ تثبيت الاختصاص الأصيل للسلطة القضائية من خلال إعمال مبدأ «صرف النظر» بمجرد إشعار الهيئة بأن بحثا قضائيا قد تم إطلاقه في الموضوع، ولو تعلق الأمر بالأبحاث التمهيدية تحت إشراف النيابة العامة؛

■ تثبيت أسبقية اللجان النيابة لتقصي الحقائق في الأبحاث الممكن أن تنجزها الهيئة حول أفعال الفساد التي تصل إلى علمها، وذلك بمقتضى مبدأ «صرف النظر» أيضا؛

■ عدم التعارض مع قانون المسطرة الجنائية، مع تثبيت أحكامه وأحكام النصوص التشريعية الجاري بها العمل في الدخول إلى المحلات المهنية للأشخاص الذاتيين والاعتباريين والمقررات الاجتماعية للأشخاص الاعتباريين الخاضعين للقانون الخاص وفروعها؛

■ ترسيخ مبدأ التكامل المطلوب بين المؤسسات الدستورية في هذا المجال؛ بما يضمن نجاعة العمل والاستفادة من القدرات، في إطار الاحترام التام للاستقلالية وللصلاحيات ولللمجال المحفوظ لكل جهة.

الفصل الثاني: المذكرة المنجزة بخصوص رأي المجلس الوطني لحقوق الإنسان

من خلال دراسة الملاحظات والمقترحات المحالة على مجلس النواب من طرف المجلس الوطني لحقوق الإنسان بخصوص مشروع القانون رقم 46.19 المتعلق بالهيئة الوطنية للنزاهة والوقاية من الرشوة ومحاربتها، سجلت الهيئة وجاهة المنهجية والتقييم المنجز حول هذا المشروع، كما ثمنت الرؤية التأسيسية لمختلف توصيات ومقترحات المجلس، مُشيدة بهذا الخصوص بمجموعة من المحددات التي استحضرتها وثيقة المجلس الوطني لحقوق الإنسان، باعتبار أهميتها في إنجاز تقييم موضوعي لمشروع هذا القانون، والتي يمكن الإشارة إلى بعضها فيما يلي:

- تبييت مرجعية الاتفاقية الأممية لمكافحة الفساد في طابعها الشمولي، مع التركيز على المادة 6 التي أكدت على الطابع الوقائي لمهام هيئات مكافحة الفساد، والمادة 36 التي ركزت، بالنسبة لهذه الهيئات، على مهام المحاربة من خلال المساهمة في إنفاذ القانون؛
- تأكيد أهمية التفاعل مع التوجه العالمي الذي تميز بالانصراف نحو إحداث هيئات تجمع بين مكافحة والوقاية، باعتباره الاختيار الأنسب والسائد الذي اعتمده الكثير من الدول لمواجهة تفاقم ظاهرة الفساد؛ حيث أحدثت هيئات مختصة أسندت لها صلاحيات البحث والمتابعة إضافة إلى مهام الوقاية والتوعية والتواصل؛
- الإعلاء من الاستقلالية الدستورية للهيئة باعتباره الضامن للفعالية والموضوعية وتثبيت موقعها في الصرح المؤسسي الوطني؛
- التأكيد على مطلب التفاعل مع المجهود المجتمعي لإرساء نموذج تنموي جديد، وعلى البعد التعاوني المطلوب لمواجهة مظاهر الفساد بمجهود مشترك تتضافر فيه جهود جميع المعنيين في إطار الاحترام التام لاستقلالية المؤسسات والسلط؛
- الإقرار بأن إناطة صلاحيات الرصد والتحقيق في قضايا الفساد تعتبر قاسما مشتركا بين كل النماذج التي تضطلع فيها هيئات مكافحة الفساد بصلاحيات في مجال محاربة الفساد عبر إنفاذ القانون؛
- استحضار التحول النوعي الذي يتوخى المشرع إحداثه في عمل الهيئة ووظيفتها في المجتمع عبر الانتقال من الهيئة المركزية للوقاية من الرشوة إلى الهيئة الوطنية للنزاهة والوقاية من الرشوة ومحاربتها؛ بما يستدعي تعزيز صلاحيات الهيئة فيما يتعلق بتلقي التبليغات والشكايات والمعلومات والقيام بإجراءات البحث والتحري.
- ومقابل تميمها لمجمل اقتراحات وتوصيات المجلس، وقفت الهيئة على بعض الملاحظات التي تحتاج إلى مناقشة وتوضيح، وتتمحور حول ما يلي:
- بالنسبة للملاحظة المتعلقة بإخراج المادة الثالثة (مفهوم الفساد) من الباب الثاني وإدراجها ضمن باب خاص بالأحكام التمهيدية، ضمانا لجودة النص وانسجام التبويب والعناوين مع المضامين، تسجل الهيئة إدراكها لغياب الرابط العضوي للمادة الثالثة بالباب الثاني، وتؤكد على أن تحديد مفهوم الفساد المشمول بتدخل الهيئة يشكل المدخل الأساس لممارسة الهيئة لاختصاصاتها في النزاهة والوقاية والمكافحة. وأخذا بعين الاعتبار هذين العاملين معا، فالهيئة لا ترى مانعا في إدراج هذه المادة ضمن باب خاص بمفهوم الفساد بدلا من الأحكام التمهيدية؛
- بالنسبة للاقتراح المتعلق بسرد مجموعة من التعريفات المتعلقة بمفهوم الفساد، تؤكد الهيئة على ضرورة تفادي التوجه نحو وضع تعريف للفساد، لأنه من الصعوبة الاستقرار على رأي موحد في الموضوع، بالنظر للإكراهات المرتبطة بمصطلح الفساد باعتباره مصطلحا قابلا لاستيعاب مجموعة متعددة من الأفعال، وباعتبار تشعب وتعدد النظر الفقهي لهذا المفهوم، وباعتبار تفادي الاتفاقية

الأممية وضع تعريف محدد له. وبالمقابل تقترح إضافة فقرة أولى للمادة 3 تنص على ما يلي: «يقصد بالفساد في مفهوم هذا القانون كل إساءة استخدام سلطة مرتبطة بوظيفة؛ بما يخالف قيم الحكامة الجيدة والتدبير النزيه ويتنافى مع أخلاقيات الممارسة السليمة للمسؤولية، وتستدعي مكافحتها بالآليات الملائمة؛ وقائياً وتوعوياً وتحسيسياً». ويتجاوب هذا التحديد لمجال الفساد مع مهام النزاهة والوقاية المخولتين للهيئة، فضلاً عن مهام «الإسهام في مكافحة الفساد» التي يغطيها مفهوم الفساد المعتمد من قبل المشروع؛

■ بالنسبة للتوصية المتعلقة بضرورة تحديد نطاق اختصاص الهيئة وتبيان حدود تداخله مع عمل واختصاص السلطة القضائية، تؤكد الهيئة أن المشروع ينص بوضوح على نطاق تدخل الهيئة وحدود تماسه مع العمل القضائي، وذلك بتثبيت الاختصاص الأصلي للقضاء من خلال إعمال مبدأ «صرف النظر» بمجرد إشعار الهيئة بأن بحثاً قضائياً قد تم إطلاقه في الموضوع ولو على مستوى الأبحاث التمهيديّة، وحصراً عملها في تلقي الشكايات والتبليغات والمعلومات والقيام بمعالجتها ودراساتها، وإجراء الأبحاث والتحريات في شأنها، والإحالة، بعد التأكد من الأفعال وجمع الأدلة، على الجهات المختصة قصد القيام بما تراه ملائماً في شأنها، ثم الانتصاب كمطالب بالحق المدني وفق شروط قانونية محددة؛

■ بخصوص اقتراح إعادة صياغة الفقرة الرابعة من المادة 21، تُثمن الهيئة هذه التوصية، لأهميتها في تثبيت ضمانات التجاوب مع الشكايات؛ بما يصون سلطة القضاء واختصاصه الأصلي، ويضبط إعمال الهيئة لمبدأ صرف النظر عن القضايا المعروضة عليه. وتقترح الهيئة، لمزيد من التدقيق، الصياغة التالية لهذه الفقرة: «إذا تعلق الأمر بشكاية، وجب أن ترفق بتصريح للمشتكي يفيد بواسطته أنه لم يسبق له أن عرض حالة الفساد التي قدم شكايته في شأنها على القضاء، ولم يصل إلى علمه عرضها على القضاء من قبل أي طرف»؛

■ بخصوص ما لوحظ على المادة 28 من كونها مطبوعة بنوع من عدم الدقة على مستوى المضمون، وبشيء من التضارب على مستوى المسطرة بين الفقرتين الأولى والثانية؛ ما بين «طلب مشاركة ضباط الشرطة القضائية إلى جانب مأموري الهيئة في القيام بمهامهم» وإمكانية تقديم التماس إلى النيابة العامة يرمي إلى «تسخير القوة العمومية لمؤازرة مأموري الهيئة في القيام بمهامهم»، وجب التوضيح بأنه ليس هناك أي تضارب، لأن الأمر يتعلق بمسألتين مختلفتين:

- مشاركة ضباط الشرطة القضائية التي تطلبها الهيئة إذا اقتضت ضرورة البحث ذلك، كما هو الشأن مثلاً في حالة تعلق الأمر بتجميد أو حجز أدلة الإثبات مثلاً؛

- مؤازرة القوة العمومية لمأموري الهيئة لمواجهة الحالات التي قد يتعرض فيها هؤلاء المأمورون لبعض الصعوبات في القيام بمهامهم، بما في ذلك بعض أشكال التعنت أو الامتناع أو الشعور بالمخاطر التي قد تهددهم؛ بما يستدعي التماس رئيس الهيئة من النيابة العامة المختصة تسخير القوة العمومية.

القسم الثالث

التوصيات والمقترحات، محور أساسي
لتفعيل مهام الهيئة المتعلقة بالتوجيه
الاستراتيجي والإشراف وبناء أرضية
تنسيق السياسات العمومية

القسم الثالث : التوصيات والمقترحات، محور أساسي لتفعيل مهام الهيئة المتعلقة بالتوجيه الاستراتيجي والإشراف وبناء أرضية تنسيق السياسات العمومية

تحتل التوصيات والمقترحات موقعا مركزيا ضمن المقتضيات القانونية المؤطرة لعمل الهيئة؛ حيث يشكل إعدادها ورفعها إلى مختلف الجهات المعنية أحد أهم قنوات تصريف الهيئة لمهام التوجيه وإبداء الرأي وتتبع تنفيذ السياسات العمومية ذات الصلة بالصلاحيات المسندة إليها بمقتضى القانون رقم 46.19، سواء في مجال الحكامة الجيدة والوقاية من الفساد، أو في مجال التوعية والتحسيس، أو في مجال التنسيق والتعاون والشراكة، أو في مجال النهوض بآليات البحث والتصدي والمكافحة.

واعتبارا للأهمية التي يكتسبها تقديم التوصيات ضمن الصلاحيات المسندة للهيئة، فتح القانون المشار إليه أعلاه أمام الهيئة عدة قنوات لتصريفها وطرحها، تتمثل في القيام بتقديم التوصيات والمقترحات تلقائيا وبمبادرة منها، والقيام بتقديم التوصيات والمقترحات استجابة لطلب الرأي المقدم إليها من طرف الحكومة أو أحد مجلسي البرلمان، والقيام بتقديم التوصيات والمقترحات في إطار المساعدة والمشورة المقدمة لمجلسي البرلمان بطلب منهما. كما تقوم الهيئة، طبقا لمقتضيات المادة 50 من القانون، بتقديم توصياتها ومقترحاتها في إطار التقرير السنوي أو التقارير الموضوعاتية التي تنشرها.

ولرفع منسوب تفاعل سائر المعنيين مع هذه التوصيات، وضع القانون المذكور أمام الهيئة آليتين أساسيتين؛ تتمثل الأولى في إخبارها، من طرف الجهات التي تطلب رأيها في بعض المشاريع، بمآل الرأي الذي قدمته استجابة للطلب المقدم لها، أما الآلية الثانية فتتمثل في تخويلها صلاحية تضمين تقاريرها السنوية المعطيات المتعلقة بتتبع مفعول توصياتها الصادرة في التقارير السابقة، علما بأن الهيئة ما فتئت تؤكد، بهذا الخصوص، على مبدأ العمل المشترك والالتقائية والتكامل المؤسسي والوظيفي بينها وبين مختلف الجهات المعنية، للسعي نحو التوافق المسبق على مضامين هذه التوصيات وضمان التملك الواسع لها.

تجاوبا مع هذا التوجهات المثمرة لتوصيات الهيئة، سواء التشريعية منها أو الاستراتيجية والتنظيمية، وتعزيزا لمطلب التفاعل الإيجابي من طرف مختلف الجهات المعنية معها، تحرص الهيئة على تأطير توصياتها بمقاربة منهجية تنتظم ضمن ثلاثة مستويات أساسية:

■ **المستوى الأول**، يهتم بتقديم توصيات الهيئة، سواء في إطار الاستجابة لطلب الرأي المقدم إليها أو في إطار المساعدة والمشورة، إضافة إلى توصياتها الواردة في تقاريرها السابقة من منظور تتبع مفعولها وتقييم مدى تجاوب الجهات المعنية معها، مع تضمين الملاحظات المرصودة بهذا الخصوص في التقرير السنوي؛ حيث يستدعي هذا الأمر مواكبة الإنجازات المحققة على المستوى الوطني لقياس مستويات التجاوب، والعمل على القراءة المتجددة للتوصيات لجرد ما لم يتم التجاوب معه، والوقوف على مدى راهنيته أو تقادم مضامينه وكذا الإمكانيات المتاحة لتحسينه أو تعميقه أو استبداله أخذا بعين الاعتبار المستجدات والمعطيات والتحليل المتوفرة.

■ **المستوى الثاني**، يهتم تقديم تقارير موضوعاتية تتضمن تحاليل وتوصيات وآراء الهيئة المنبثقة عن التشخيص والتقييم والتفاعل مع الاتفاقيات والتشريعات والتجارب الفضلى، دولياً وإقليمياً، ومؤطرة بمنظور متكامل وناضج وقابل للتفعيل، وتعالج مواضيع ذات أولوية لما لها من وقع وأثر محتمل؛ مواضيع تهتم التشريعات والاستراتيجيات والبرامج والمشاريع والأوراش ذات الصلة بتعزيز الشفافية وقيم الحكامة المسؤولة وبالوقاية من الفساد ومكافحته.

■ **المستوى الثالث**، يهتم تقديم توصيات في إطار خلاصات وأرضيات قصد فتح نقاش بناء حولها؛ حيث تسمح هذه الأرضيات بتسليط الضوء على الرؤية المؤطرة والأهداف المتوخاة والتوجهات الاقتراحية، تمهيدا لاستكمال إعدادها وتقديمها كتقارير موضوعاتية معمقة، تنبثق عنها توصيات ومقترحات ناضجة كفيلة بضمان التجاوب الموضوعي معها من طرف مختلف الجهات المعنية.

وفق هذه المستويات الثلاثة، قامت الهيئة، بالنسبة للمستوى الأول، بتتبع مفعول التوصيات التي تقدمت بها في إطار تقريرها السنوي الأول لسنة 2019؛ حيث وقفت على مظاهر القصور التي تشوب آليات التجاوب المطلوب والمنشود مع هذه التوصيات، وقامت بالتذكير بمجمل مضامينها من زاوية اقتناعها براهنتها وعدم تقادم مقتضياتها.

وانسجاماً مع مبدأ استهداف الأوراش والمشاريع ذات الأولوية لوقعها الملموس على تطويق والحد من ظاهرة الفساد وكذا لأثرها الإيجابي على مختلف المواطنين والفاعلين الاقتصاديين وباقي الفئات المستهدفة، واستكمالاً للتوصيات التي قدمتها في إطار تقريرها السنوي الأول، أعدت الهيئة بخصوص المستوى الثاني تقريراً موضوعاتياً حول منظومة التصريح بالامتلاكات⁵⁹، يعكس منظورها الذي يتوخى إعادة بناء منظومة التصريح بالامتلاكات على أسس جديدة تستهدف تثبيت حكامه ممارسة المسؤوليات، باعتبارها إحدى ضمانات التدبير الجيد والرشد للشأن العام، وآلية احترازية للإحاطة ومحاصرة الانفلاتات التي قد تُفرزها ممارسة المسؤوليات؛ وذلك انطلاقاً من مبدأ التجاوب مع أبعاد الطرح الدستوري لهذه المنظومة، واعتماداً على استقراء التشريعات المتقدمة في هذا المجال، واستثمار الوسائل والآليات المستجدة، وخاصة التكنولوجية منها ذات الفاعلية القصوى، وكذا استخلاص المواصفات المعيارية ذات الصلة، وما تُوفره من إمكانيات للتفاعل والاستئناس.

وبخصوص المستوى الثالث، أعدت الهيئة أرضية حول الالتزام المواطن ودوره في مجال مكافحة الفساد⁶⁰ يرصد المداخل الأساسية لبناء مواطنة منخرطة وقادرة على إعداد مواطنين واعين بمخاطر الفساد على الأفراد وعلى المجتمع، وقادرين ومستعدين بالتالي للاضطلاع بنصيبهم من المسؤولية في محاربتة والتصدي له، مع خلق المناخ والشروط الكفيلة ب بروز وتنامي هذه السلوكيات البناءة. وهو ما يستدعي فهم الآليات المتحكمة في الثقة الاجتماعية والسياسية باعتبارها الجسر الموصل إلى تحديد العوامل المؤدية إلى انعدام الثقة؛ ويكرس بالتالي قيم التقاعس والنكوص التي تجد تجلياتها في عدة ممارسات، كالعزوف السياسي وعدم المشاركة والإحجام عن التبليغ والتشجيع بالإدراك السلبي عن الأداء وعن الفساد وعن ممارسات المؤسسات التمثيلية بشكل عام؛ الأمر الذي لا يساهم في ترسيخ قيم الالتزام لدى المواطن.

⁵⁹ - منظومة التصريح بالامتلاكات: نحو تثبيت حكامه ممارسة المسؤوليات بالمغرب: تقرير موضوعاتي يتم نشره بشكل مصاحب لهذا التقرير السنوي.

⁶⁰ - الالتزام المواطن ودوره في مكافحة الفساد: أرضية أولية سيتم تعميمها واستكمال إنجازها ونشرها لاحقاً كتقرير موضوعاتي.

وفي نفس المستوى الثالث، ومن منطلق اقتناعها بدور الرقمنة في تعزيز الشفافية وتقليص الاحتكاك بين الإدارة والمرتكبين، والذي يشكل في الغالب أحد بؤر تفاعل الفساد، أعدت الهيئة أرضية حول الرقمنة: رافعة للشفافية ومكافحة الفساد، رصدت فيها متطلبات جعل التحول الرقمي بوابة لخدمة الشفافية والنزاهة، من خلال استعراض مختلف المظاهر المرتبطة برقمنة الإدارة، في ضوء الممارسات الفضلى التي تم استحضارها أثناء تحليل التجارب الناجحة والمبادرات المتخذة من طرف المغرب معززة على الخصوص بالإنجازات التي تم القيام بها في ظرف زمن وجيز تجاوبا مع المستلزمات والضغوطات التي فرضتها جائحة كوفيد 19، وكذا التحديات التي يتعين رفعها في مجال الرقمنة.

لوقوف على الإنتاجات المتعلقة بالمستويات الثلاثة المذكورة، تستعرض الأبواب اللاحقة الخلاصات المتعلقة بكل مستوى على حدة، مع التمهيد لذلك بباب أول يسلط الضوء على المحددات التي تؤطر صلاحية الهيئة في تقديم التوصيات والمقترحات، باعتبارها بمثابة الآليات المنهجية الضامنة لإعداد وتقديم هذه التوصيات وفق مستلزمات الوجاهة والنجاعة والتفعيل الأمثل.

الباب الأول: تأطير صلاحية الهيئة في تقديم التوصيات والمقترحات

يتم تأطير توصيات ومقترحات الهيئة الوطنية للنزاهة والوقاية من الرشوة ومحاربتها من أجل التنزيل الأمثل للمبادئ والاحكام الدستورية ذات الصلة بمجالات تدخلها، وكذا بالرجوع إلى توجهات ومقتضيات الاتفاقية الأممية لمكافحة الفساد والاتفاقيات والمعاهدات الدولية والإقليمية المتعلقة بهذا المجال والتي صادق أو قد يصادق عليها المغرب، وذلك من أجل ملاءمة التشريعات الوطنية مع مقتضيات هذه الاتفاقيات.

كما تسهر الهيئة على تناغم وتكامل توصياتها ومقترحاتها، انطلاقا من رؤيتها الشمولية والتوجهات الاستراتيجية لسياسة الدولة في مجال الوقاية من الفساد ومكافحتها لتي تبلورها وتقدمها، طبقا لمقتضيات المادة 4 من القانون 46.19، في إطار تعبئة ومشاركة جميع السلطات والهيئات العمومية المعنية ومنظمات القطاع الخاص والمجتمع المدني.

واعتبارا لمتطلبات النجاعة والدقة والتنسيق المطلوبة للاضطلاع بهذه المهمة الحيوية، يبدو مطلبنا ضروريا العمل على تأطير توصيات ومقترحات الهيئة، وإرساء الآليات المنهجية الضامنة لتفعيلها وتجاوز كل العقبات والإكراهات التي يمكن أن تؤثر على فعالية النهوض بها، وذلك من خلال استظهار النطاق القانوني لهذه التوصيات والمقترحات، قبل توضيح المبادئ التوجيهية المؤطرة لها، بلوغا إلى رصد القنوات المتاحة للدفع بتفعيلها.

الفصل الأول: النطاق القانوني لتوصيات ومقترحات الهيئة

من خلال استقراء مقتضيات المواد 4 و5 و6 و50 من القانون رقم 46.19 المتعلق بالهيئة الوطنية للنزاهة والوقاية من الرشوة ومحاربتها، يتبين أن نطاق توصيات الهيئة يغطي مجالات متنوعة تشمل على الخصوص:

■ الوقاية من الفساد ومكافحته؛

■ التنشئة التربوية والاجتماعية على قيم النزاهة والشفافية وترسيخ مبادئ الحكامة الجيدة وثقافة المرفق العام وقيم المواطنة المسؤولة؛

- تبسيط المساطر والإجراءات الإدارية؛
 - تتبع تنفيذ الالتزامات الدولية للمملكة ذات الصلة؛
 - تقييم السياسات العمومية ذات الصلة؛
 - تحسين وضعية المغرب في الوقاية من الفساد ومكافحته.
- وتنتظم المجالات المعنية بتوصيات الهيئة ضمن أربعة أبعاد أساسية:

1- البعد الاستراتيجي، ويشمل:

- اقتراح التوجهات الاستراتيجية لسياسة الدولة في مجال الوقاية من الفساد ومكافحته، وكذا الآليات والتدابير الكفيلة بتنفيذها؛ (المادة 4، البند 1)؛
- إبداء الرأي بخصوص الاستراتيجيات الوطنية والسياسات العمومية ذات الصلة مباشرة بالوقاية من الفساد ومكافحته، ومخططات تنفيذها؛ (المادة 4، البند 2)؛
- السهر على إعداد استراتيجية وطنية متكاملة للتنشئة التربوية والاجتماعية على قيم النزاهة، ولا سيما في مجالي التربية والتكوين، وذلك في إطار الشراكة الوطنية بين الهيئة والسلطات العمومية والهيئات التمثيلية والمهنية والفاعلين بالقطاع الخاص وجمعيات المجتمع المدني؛ (المادة 4، البند 4)؛
- تقديم كل توصية للسلطات العمومية والهيئات المعنية، بهدف الإسهام في بلورة مخططات وبرامج مندمجة ومتكاملة في مجال الوقاية من الفساد ومكافحته. (المادة 4، البند 9).

2- البعد الإجرائي والعملي، ويشمل:

- تقديم كل توصية أو اقتراح إلى الحكومة أو إلى مجلسي البرلمان، يهدف إلى نشر وتعزيز قيم النزاهة والشفافية وترسيخ مبادئ الحكامة الجيدة وثقافة المرفق العام وقيم المواطنة المسؤولة؛ (المادة 4، البند 7)؛
- تقديم المساعدة والمشورة لكل من مجلسي البرلمان في مجال تقييم السياسات العمومية المتعلقة باختصاصات الهيئة؛ (المادة 4، البند 7)؛
- تقديم كل مقترح أو توصية إلى الحكومة في شأن تبسيط المساطر والإجراءات الإدارية الرامية إلى الوقاية من الفساد ومكافحته؛ (المادة 5، الفقرة 4)؛
- تقديم كل توصية أو مقترح إلى مجلسي البرلمان أو الحكومة من أجل تفعيل السياسات العمومية ذات الصلة بالوقاية من الفساد ومكافحته، وضمان فعاليتها، وتحقيق الغايات المتوخاة منها؛ (المادة 6)؛
- إبداء الرأي بخصوص كل برنامج أو تدبير أو مشروع أو مبادرة ترمي إلى الوقاية من الفساد أو مكافحته. (المادة 5، الفقرة 3).

3- البعد التشريعي، ويشمل:

-إبداء الرأي في مشاريع ومقترحات القوانين ومشاريع النصوص التنظيمية المتعلقة بالوقاية من الفساد ومكافحته؛ (المادة 5 الفقرة الأولى)؛

- تقديم المقترحات الرامية إلى مراجعة النصوص التشريعية والتنظيمية المتعلقة بمجال اختصاص الهيئة. (المادة 50، الفقرة 3).

4- بعد الملاءمة مع الاتفاقيات والمواصفات المعيارية الدولية، ويشمل:

- دراسة التقارير الصادرة عن المنظمات الدولية والإقليمية والوطنية المتعلقة بتقييم وضعية مكافحة الفساد والوقاية منه بالمملكة، واقتراح الإجراءات والتدابير اللازمة لتحسين هذه الوضعية، والعمل على تتبع تنفيذ الالتزامات الدولية للمملكة ذات الصلة، بالتنسيق وثيق مع القطاعات الوزارية والهيئات المعنية؛ (المادة 4، البند 12)؛

- تقديم توصيات إلى السلطات المختصة من أجل تيسير مواصلة مصادقة المملكة على الاتفاقيات والمعاهدات الدولية والإقليمية ذات الصلة، أو الانضمام إليها، وذلك بتشاور مع السلطة الحكومية المكلفة بالخارجية؛ (المادة 4، البند 14)؛

- القيام بأعمال التنسيق والتتبع على المستوى الوطني لتنفيذ الالتزامات الدولية المنبثقة عن المعاهدات الدولية المصادق عليها من طرف المغرب في مجال الوقاية من الفساد ومكافحته. (المادة 4، البند 15)؛

- تقديم توصيات من أجل ملاءمة التشريعات الوطنية مع مقتضيات الاتفاقية الدولية لمكافحة الفساد وباقي الاتفاقيات ذات الصلة التي صادق عليها المغرب. (المادة 4، البند 16).

وفيما يتعلق بقنوات تصريف توصيات ومقترحات الهيئة، فتح القانون رقم 46.19 أمام الهيئة أربع قنوات أساسية تتمثل فيما يلي:

■ القيام بالاقتراح تلقائياً وبمبادرة من الهيئة، ويشمل كل المجالات المشار إليها أعلاه؛

■ القيام بالاقتراح استجابة لطلب الرأي المقدم إليها من طرف الحكومة أو أحد مجلسي البرلمان، ويشمل المجال التشريعي ذي الصلة، وكذا كل برنامج أو تدبير أو مشروع أو مبادرة ترمي إلى الوقاية من الفساد أو مكافحته؛

■ القيام بالاقتراح في إطار المساعدة والمشورة المقدمة لمجلسي البرلمان بطلب منهما، ويشمل مجال تقييم السياسات العمومية المتعلقة باختصاصات الهيئة؛

■ القيام بالاقتراح في إطار التقرير السنوي أو التقارير الموضوعاتية التي تنشرها الهيئة، ويشمل كل المجالات.

أما بخصوص الجهات المعنية بتوصيات الهيئة، فتشمل الحكومة ومجلسي البرلمان والسلطات العمومية والهيئات المعنية والهيئات التمثيلية والمهنية والفاعلين بالقطاع الخاص وجمعيات المجتمع المدني. كما تشمل السلطة القضائية بمقتضى تنصيب المادة 110 من القانون التنظيمي المتعلق بالمجلس الأعلى

للسلطة القضائية على تلقي هذه الأخيرة لتقارير حول وضعية القضاء ومنظومة العدالة من قبل مؤسسات وهيئات حماية الحقوق والحريات والحكامة الجيدة المنصوص عليها في الدستور، والتي تندرج ضمنها الهيئة الوطنية للنزاهة والوقاية من الرشوة ومحاربتها.

بعد استعراض النطاق القانوني لتوصيات ومقترحات الهيئة، يمكن الانتقال إلى توضيح المبادئ التوجيهية المؤطرة لهذه التوصيات والمقترحات.

الفصل الثاني: المبادئ التوجيهية المؤطرة لتوصيات ومقترحات الهيئة

انطلاقاً من موقعها المؤسسي، كهيئة للحكامة الجيدة، وكإطار وطني مدعو للاشتغال وفق ضوابط قانونية ودستورية، تحرص الهيئة، في كل إنتاجاتها وإصداراتها وآرائها وتوصياتها، على الالتزام بإنتاج خطاب موضوعي وبناء وعملي، كفيل برفع منسوب الفاعلية واستهداف الوقع والأثر؛ بما من شأنه أن يعزز مستويات تفاعل مختلف الجهات المعنية مع هذه التوصيات، للانتقال بها من مستوى الاقتراح والتوجيه إلى مستوى التجاوب والتنزيل.

ولضمان مقومات هذا الخطاب، تلتزم الهيئة بتحسين توصياتها ومقترحاتها بمجموعة من الضوابط الموضوعية القائمة بالأساس على ما يلي:

- 1- الانطلاق من التشخيص الموثق لواقع تفاعل الفساد، في إطار منظور شمولي يرصد تطور الظاهرة دولياً وإقليمياً ووطنياً عبر مختلف المؤشرات المعتمدة. ولتثمين مجال الرصد وتعميق المعرفة الموضوعية بظاهرة الفساد، نص القانون على إحداث مرصد الهيئة الذي تعهد إليه هذه المهمة ووضع الأدوات المنهجية والعلمية التي يستوجب تطويرها وفق منظور شامل ومتعدد المحاور؛
- 2- الاعتماد على تقييم دقيق للمجهودات المبذولة على المستوى التشريعي والمؤسسي والإجرائي، تقييم ينهض على تثمين الإنجازات الإيجابية ورصد مواطن القصور، مع الاعتماد في هذا التقييم على العمل الممنهج الذي سيضطلع به مرصد الهيئة في هذا الشأن من أجل القياس الموضوعي لتطور وضع الفساد ومستوى تقدم وأثر الإنجازات؛
- 3- استثمار نتائج ما تم استخلاصه من الدراسات والأبحاث الميدانية المنجزة وما تم تجميعه وتثمينه من احتياجات وانتظارات مشروعة للمواطنين والفاعلين الاقتصاديين، تصب في اتجاه تعزيز النزاهة والشفافية؛
- 4- استحضار مبدأ الملاءمة مع الاتفاقيات الدولية ذات الصلة، المصادق عليها من طرف المغرب، مع استقرار مختلف الرهانات المرتبطة بها؛ بما يتطلبه الأمر من يقظة واستشراف استباقي واستحضار لمقتضيات الواقع المحلي وقابليته لاستيعاب مقتضيات تلك الاتفاقيات؛
- 5- الانفتاح على التشريعات والتجارب الدولية الفضلى، والعمل على استخلاص المواصفات المعيارية منها، مع استجلاء ما تُوفره من إمكانيات للاستئناس بها والتفاعل معها؛
- 6- استشراف التوصيات والمقترحات المنبثقة عن التشخيص والتقييم، وعن التفاعل مع الاتفاقيات والتشريعات والتجارب الفضلى، والمندرجة ضمن المنظور الاستراتيجي للهيئة.

على أساس هذه الضوابط، تقدم الهيئة توصياتها ومقترحاتها إلى كل الجهات المعنية المشار إليها فيما سبق، وذلك وفق القنوات المتاحة المذكورة أعلاه. وتحرص على أن يكون تقديمها لهذه التوصيات مؤطرا بالمبادئ التوجيهية التالية:

1. الانفتاح على كل الطاقات واستغلال جميع القنوات المتاحة للتفاعل الإيجابي والبناء مع الأفكار والاقتراحات، مع الانطلاق من مبدأ العمل المشترك والتكامل المؤسسي والوظيفي بينها وبين السلطات والمؤسسات والهيئات الأخرى المعنية، والحرص على الالتقائية والانسجام فيما بينها؛
 2. السهر على الإشراف والتفاعل مع جميع السلطات والهيئات والمؤسسات المعنية، منذ المراحل الأولى من التفكير وتصميم التوصيات، وكذا بعد الانتهاء من وضعها، وذلك لضمان التملك والدعم الواسع لهذه التوصيات؛
 3. اللجوء، عند الاقتضاء، إلى إبرام المعاهدات والاتفاقيات الكفيلة بتعزيز الشراكة للدفع بالتوصيات نحو الفاعلية والتنزيل؛
 4. تقديم الدعم والمساعدة في مجالات تدخلها، إلى كل سلطة أو هيئة، بمبادرة منها أو بطلب من الجهة المعنية، مع العمل على مواكبة جميع المتدخلين في مسار التفعيل الأمثل للتوصيات، وذلك في إطار الالتقائية المطلوبة بين جميع الجهات المعنية؛
 5. تنظيم لقاءات بمبادرة منها أو استجابة لطلبات تقديم عروض، والإدلاء بالتوضيحات اللازمة بخصوص التوصيات المطروحة؛
 6. الحرص، بخصوص تتبع التوصيات المتعلقة بتنفيذ الالتزامات الدولية للمملكة في مجال الوقاية من الفساد ومكافحته، على أن تطلب من القطاعات والهيئات المعنية موافاتها بالمعطيات المتعلقة بتنفيذ الالتزامات المذكورة، وبالإكراهات المحتملة التي يمكن أن تعوق هذا التنفيذ.
- بعدما اتضحت المبادئ التوجيهية المؤطرة لتوصيات ومقترحات الهيئة، يمكن الانصراف نحو استشراف الآليات المناسبة للتنزيل الأمثل لهذه التوصيات.

الفصل الثالث: نحو آليات مناسبة لتفعيل الأمثل لتوصيات ومقترحات الهيئة

لإذكاء الدينامية في القنوات المتاحة أمام الهيئة لتصريف توصياتها ومقترحاتها، وتوخيا لزرع الحركية في المبادئ التوجيهية المؤطرة لتقديم هذه التوصيات، يتعين على الهيئة أن تؤسس قاعدة صلبة تضمن متطلبات التوافق الكفيل بتفعيل هذه التوصيات. ويمكن أن يتأتى لها ذلك، على الخصوص، من خلال توظيف أربع قنوات أساسية:

أولا- قناة الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد

إن التماس التنزيل الأمثل لتوصيات الهيئة عبر قناة الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد، يقتضي إعادة النظر بشكل هيكلي في هذه الاستراتيجية، من خلال استحضار المعطيات التالية:

- 1- بتحويل الهيئة الوطنية للنزاهة والوقاية من الرشوة ومحاربتها صلاحية اقتراح التوجهات الاستراتيجية لسياسة الدولة في مجال الوقاية من الفساد ومكافحته،⁶¹ يكون القانون رقم 46.19 قد

رسخ معطين أساسيين: المعطى الأول مفاده أن الوقاية من الفساد ومكافحته هي قضية دولة تضطلع بها في إطار سياسة محددة وموحدة متفق عليها من طرف جميع المتدخلين، لضمان انسجام مكوناتها وفعالية تنفيذها؛ أما المعطى الثاني فمؤداه أن هذه السياسة تستلزم التوجيه والإشراف والتنسيق وضمان تتبع التنفيذ، التي عُهد بها للهيئة الوطنية للنزاهة.

وفق هذا المنعطف الجديد لسياسة مكافحة الفساد ببلادنا، واعتبارا للصلاحيات الواسعة والمهمة المخولة للهيئة في سياق هذا المنعطف، تتأكد الحاجة الملحة إلى تمثُّل جديد لصلاحياتي الإشراف والتنسيق اللتين خولهما الدستور للهيئة، تفاعلا 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 وتبعية تنفيذ استراتيجية مكافحة الفساد المتعين وضعها عملا بمقتضيات المادة الخامسة من الاتفاقية الأممية.

وتبعا لذلك، يتعين إعطاء مضمون محدد لصلاحياتي الإشراف والتنسيق المخولتين للهيئة، وذلك بالتلاؤم مع منظور الاتفاقية الأممية التي أوكلت لهيئات مكافحة الفساد، في نطاق الاستراتيجية المشار إليها، مهمة وضع وترويج الممارسات الرامية إلى الوقاية من الفساد، وإصدار توصيات لتشريعات في الموضوع، وإبداء الرأي وجوبا في التشريعات ذات الصلة قبل إصدارها، واتخاذ التدابير الملائمة لتنسيق العمل مع الهيئات الأخرى، والقيام بمهام استعراض التنفيذ، والتقييم الدوري للتدابير ذات الصلة، وإجراء عمليات تقييم أو تفتيش للمؤسسات، وتلقي تقارير المراجعة والتحقيقات، مع ما يقتضيه كل ذلك من تخويلها حق الحصول على المعلومات والوثائق والإفادات⁶².

ولعل من أهم التحليات التي ينبغي أن تنبثق عن صلاحياتي الإشراف والتنسيق، الإعلاء من مكانة توصيات الهيئة وجعلها تحتل موقع الصدارة في صلب هذه الاستراتيجية، وذلك عبر توظيف المسؤولية التي خصها بها القانون 46.19 المحدث للهيئة، والمتعلقة بتقديم التوجيهات الاستراتيجية لسياسة الدولة في مجال الوقاية من الفساد ومكافحته، وكذا الآليات والتدابير الكفيلة بتنفيذها، لجعلها الإطار المرجعي الضامن للشمولية والالتقائية والتناغم بين جميع السياسات والمبادرات المتخذة في هذا المجال.

وتبعا لذلك، سيكون أمرا حتميا توجه نحو إعادة بناء الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد وفق محددات جديدة، وعلى أساس إعادة ترتيب أولوياتها اعتمادا على التوجيهات المشار إليها؛ بما يقتضيه الأمر من إعطاء مكانة متقدمة، في مرحلة أولى، للتوصيات التي لها وقع مباشر على متطلبات الوقاية والمكافحة، وعلى الانضباط لمبادئ الإشراف وتقديم الدعم والخبرة وضمان الالتقائية والحرص على تتبع التنفيذ.

2- نشر قيم النزاهة والشفافية والحكامة المسؤولة والوقاية من الفساد ومكافحته، يتطلب عملا إصلاحيا، هيكليا وجوهريا يستلزم تعبئة مختلف السلطات والمؤسسات والفاعلين المعنيين، كل حسب مهامه ومسؤولياته المؤسسية والمجتمعية المتصلة بهذا المجال، مع العلم أن الفعالية وضمان الأثر الملموس، رهينان بالالتقائية والتآزر بين جميع المتدخلين.

⁶² - الدليل التقني لاتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد: ص: 10

3- بما أن الهيئة ليست بسلطة تنفيذية تمتلك أدوات ووسائل تنفيذ السياسات والبرامج ذات الصلة بمجالات اختصاصها، 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، فقد فتح أمامها القانون رقم 46.19 مجموعة من القنوات لضمان اضطلاعها الأمثل بالمهام المسندة لها، والتي يأتي في مقدمتها النهوض بتقديم التوصيات والاقتراحات إلى مختلف المعنيين.

اعتباراً لأهمية هذه التوصيات كرافد أساسي لتصريف الصلاحيات الحيوية للهيئة، ومن منطلق موقعها المركزي المنتظر في الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد، سيكون أمراً حتمياً التوجه نحو إعادة بناء الاستراتيجية وفق محددات جديدة كفيلة بتوفير سبل التفعيل الأمثل لهذه التوصيات؛ وهي المحددات التي يمكن تسطيرها كآليتي:

■ اضطلاع الهيئة بصلاحيات تحديد التوجهات الاستراتيجية لسياسة الدولة في مجال الوقاية من الفساد ومكافحته، على أساس استحضار مبدأ تكامل آليات المواجهة، ومطلب التماس الوقع والأثر، ومستلزمات استعادة الثقة في الجهود الوطنية المبذولة في هذا المجال.

■ إعادة ترتيب أولويات الاستراتيجية الوطنية اعتماداً على التوجهات المذكورة أعلاه؛ بما يقتضيه الأمر من إعطاء مكانة متقدمة، في مرحلة أولى، للتوصيات التي لها وقع مباشر على متطلبات الوقاية والمكافحة، على الخصوص، كالتفعيل الناجح لقانون تبسيط المساطر، بما في ذلك تقليص الحالات المستوجبة للتراخيص الإدارية والاعتماد أساساً على التصاريح والمراقبة البعدية لاحترام المعايير ودفاتر التحملات، والتسريع في التحول الرقمي للإدارة وتوجيهه أساساً نحو تيسير خدمة المواطن، والانخراط في إصلاح مهيكّل لمنظومة الطلبات العمومية في اتجاه إرساء مبدئي المرونة اللازمة والفعالية، المقرونين بتقوية مسؤولية المدبر العمومي وضمان توفير المعلومة العمومية والشفافية وتقوية المساءلة والتتبع والمراقبة البعدية. ولا تكتمل أولويات هذه المرحلة الأولى دون إصلاح منظومة التصريح بالممتلكات، ومعالجة ظاهرة تضارب المصالح، ومكافحة الإثراء غير المشروع، والنهوض بالحماية القانونية والإدارية للمبلغين عن أفعال الفساد، وتشكل هذه الأولويات وأخرى يتم تحديدها بمساهمة جميع المتدخلين المعنيين، بوابات أساسية لتحجيم بؤر الفساد وتدعيم قدرات الوقاية، وضمان الانخراط الآمن في الكشف عن الفساد، والاستجابة لتطلعات المواطنين في إصلاح هذه الآليات لإذكاء قدرتها على المكافحة الناجعة لأفعال الفساد.

■ اضطلاع الهيئة، في ظل المبادئ التوجيهية المتعلقة أساساً بالإشراك وتقديم الدعم والمواكبة والتتبع، بإرساء آليات التوافق المطلوب والتملك المشترك للتوصيات المطروحة؛

■ اضطلاع الهيئة، بمواكبة التوصيات على مستوى تتبع تنفيذها، مع تقديم الخبرات والاستشارات بهذا الخصوص، والحرص على ضمان الالتقائية بين القطاعات في هذا الشأن.

ثانيا- إحداث آلية للتنسيق مع الحكومة بشكل عام ومع القطاعات الحكومية بكيفية مستهدفة لمواكبة مجموعة من توصيات الهيئة وتتبع تنفيذها

تستلزم متطلبات التعاون والتنسيق لضمان التنزيل الأمثل لمجموعة من توصيات ومقترحات الهيئة، إرساء آليات تنسيقية مع الحكومة، خاصة لتدقيق وتعميق التشاور حولها، وكذا لبحث سبل إطلاع الهيئة على مآل الآراء التي تقوم بتقديمها بخصوص الاستراتيجيات الوطنية والسياسات العمومية ذات الصلة بالوقاية من الفساد ومكافحته ومخططات تنفيذها، وكذلك بالنسبة للآراء التي تدلي بها بخصوص مشاريع القوانين والنصوص التنظيمية ذات الصلة باختصاصاتها.

ولضمان النجاعة والفعالية المطلوبة، يستوجب أن توضع هذه الآليات التنسيقية، بشراكة مع رئاسة الحكومة بالنسبة للاستراتيجيات والمواضيع الأفقية، وأن تستكمل بآليات مستهدفة يتم وضعها بشراكة مع القطاع المعني مباشرة بالمواضيع الخاصة.

في هذا الباب ينبغي، على الخصوص، أن يمتد التنسيق إلى القطاع المكلف بالشؤون الخارجية والتعاون، خاصة بالنسبة لإرساء أسس التوافق حول تفعيل التوصيات المتعلقة بتيسير مواصلة مصادقة المملكة على الاتفاقيات والمعاهدات الدولية والإقليمية ذات الصلة أو الانضمام إليها، وتلك المتعلقة بتتبع تنفيذ الالتزامات الدولية للمملكة ذات الصلة بالتقارير الصادرة عن المنظمات الدولية والإقليمية المتعلقة بتقييم وضعية مكافحة الفساد والوقاية منه، أو لتنفيذ الالتزامات المنبثقة عن المعاهدات الدولية المصادق عليها من طرف المغرب في مجال الوقاية من الفساد ومكافحته؛ حيث يظل أمرا مجديا إرساء آلية مهيكلية للتنسيق في إطار اتفاقيات أو مذكرات تفاهم تحدد نطاق ومجال وآليات التوافق المنشود للدفع بتوصيات الهيئة وتثبيت ضمانات تفعيلها.

ثالثا- إحداث آلية تنسيقية بين الهيئة واللجنتين المختصتين بالعدل والتشريع بالبرلمان لمواكبة التوصيات المتعلقة بالتشريعات المرتبطة بمجالات تدخل الهيئة وبالملاءمة مع الاتفاقيات والتقارير الدولية ذات الصلة

اعتبارا للدور الحيوي للمؤسسة التشريعية في تفعيل توصيات الهيئة، من المنتظر أن تشكل هذه التوصيات رافدا لمقترحات القوانين التي يمكن أن يتقدم بها البرلمانيون، ومرجعا يعتمد عليه في مناقشة وتقديم التعديلات لتجويد مشاريع القوانين المتعلقة بالمجالات ذات الصلة بالحكامة والوقاية من الفساد ومكافحته.

وبالنظر للصلاحيات الدستورية للمؤسسة التشريعية، إلى جانب الحكومة، في الملاءمة مع الاتفاقيات الدولية ذات الصلة والتوصيات الصادرة عن الآليات المنبثقة عنها، يبدو أمرا مجديا تهييء أرضية موضوعية تسمح بمواكبة تفعيل هذه الاتفاقيات، من خلال تجسير العلاقات بين المؤسسة التشريعية، باعتبار دورها الحيوي في الملاءمة القانونية، والهيئة الوطنية باعتبار صلاحياتها في تتبع تنفيذ مقتضيات هذه الاتفاقيات والتقارير الصادرة عن آلياتها.

1- الأهداف المنشودة

يتوخى إرساء آلية تنسيقية لمواكبة تنفيذ الاتفاقيات الدولية والتوصيات ذات الصلة تعزيز قنوات تصريف توصيات الهيئة في هذا المجال، وضمان انخراط المؤسسة التشريعية في مسار دعم الملاءمة مع هذه الاتفاقيات، خاصة من خلال:

- توظيف القنوات الدستورية المتاحة للبرلمان على مستوى مقترحات القوانين ودراسة المشاريع ومساءلة الحكومة؛
- إحاطة المؤسسة التشريعية علما بالتوصيات وبناتج تقارير الاستعراض، وتمكينها من الآليات الإرشادية التي تساعد على تفسير الاتفاقية وتسهيل إدراج مقتضياتها في مشاريع ومقترحات القوانين (الدليل التشريعي، الاستبيانات والمؤشرات، المعايير الدولية، الممارسات الفضلى ونماذج التشريعات)؛
- توفير فرص النهوض بالتواصل والتكوين في هذا المجال، وتعزيز حضور المؤسسة التشريعية في التظاهرات الوطنية والدولية الخاصة بهذه الاتفاقيات؛
- تعزيز قيم العمل المشترك والاستفادة من تراكم الخبرات، لضمان تكامل الأدوار بين المؤسستين في مجال الملاءمة مع هذه الاتفاقيات.

2- آليات تنزيل العمل المشترك

لضمان عمل استراتيجي هادف ومعلن للآلية التنسيقية المقترح إحداثها، يمكن التوجه نحو مأسستها في إطار اتفاقية للتعاون أو الشراكة ترصد مختلف الإمكانيات المتاحة والكفيلة بتدعيم تضافر الجهود في مجال مواكبة وتتبع تنفيذ الاتفاقيات والتوصيات الصادرة في التقارير الدولية، انطلاقا من توجهات ومقترحات الهيئة.

رابعا- تعبئة الفاعلين الاقتصاديين والاجتماعيين ووسائل الإعلام للمساهمة في تفعيل توصيات الهيئة

أخذا بتوجهات الاتفاقية الأممية لمكافحة الفساد والاتفاقيات والمعاهدات الدولية والإقليمية ذات الصلة، تعتبر الهيئة استثمار الدور المحوري المنوط بمنظمات القطاع الخاص والمجتمع المدني وهيئات الإعلام، كقوة اقتراحية وضاغطة وآلية لممارسة المرافعة ومنبر للتأثير على مراكز القرار، أمرا أساسيا يجعل من الانفتاح على هذه المنظمات مطلبا مهما وقناة إضافية من شأنها المساهمة في إغناء والدفع بتوصيات الهيئة، من خلال الاضطلاع بأدوارها في المرافعة والمتابعة ومساءلة المؤسسات المعنية عن مدى تجاوبها وتفعيلها لتوصيات الهيئة، فضلا عن مساهمتها في تطعيم هذه التوصيات من زاوية انتظاراتها ومجالات أنشطتها وإمامها بجوانب متعددة للواقع اليومي للمواطنين.

وخلاصة القول إن الانتقال بتوصيات الهيئة من مستوى الطرح والترويج إلى مستوى الفاعلية والتنزيل يقتضي تمثلا جديدا لصلاحيات التوجيه والإشراف والتنسيق المخولة لها بمقتضى القانون؛ تمثلا تؤهل الهيئة بمقتضاه للاضطلاع بالتأطير الأفقي لمهام الوقاية من الفساد ومكافحته، من خلال تمكك مقومات وقدرات استنهاض جميع المعنيين وتيسير عملهم للانخراط بفعالية في المساهمة في بلورة توجهات موحدة وتنزيل وتفعيل توصيات ومقترحات الهيئة، كمسلك أساسي لتفعيل الصلاحيات الدستورية والقانونية المنوطة بها.

الباب الثاني: تتبع مفعول التوصيات الواردة في التقرير السنوي للهيئة

تفعيلاً لصلاحيات تتبع تنفيذ سياسات مكافحة الفساد المخولة دستورياً للهيئة، خول القانون رقم 46.19 الهيئة اختصاصات محددة على مستوى تتبع تنفيذ الاستراتيجيات الوطنية والسياسات العمومية المتعلقة بالوقاية من الفساد ومحاربتة، والسهر على التعبئة لوضع وتنفيذ برامج التواصل والتوعية والتحسيس من أجل نشر قيم النزاهة والشفافية والحكامة المسؤولة، وكذا السهر على تتبع تنفيذ البرامج الخاصة بالوقاية من الفساد والإسهام في تخليق الحياة العامة، إضافة إلى القيام بأعمال التنسيق والتتبع على المستوى الوطني لتنفيذ الالتزامات الدولية للمغرب في هذا المجال.

في هذا السياق، جاءت المادة 50 من القانون المذكور مؤكدة على مبدأ تتبع تنفيذ التوصيات والمقترحات التي تقدمها الهيئة، من خلال التنصيص على تضمين التقرير السنوي للهيئة المعطيات المتعلقة بمآل توصياتها الواردة في تقاريرها السابقة.

وللتذكير، فقد تضمن التقرير السنوي الأول للهيئة برسم سنة 2019 مجموعة مهمة من التوصيات التي يظل تفعيلها رهيناً بالانخراط الإيجابي لمختلف الجهات المعنية في بحث السبل الكفيلة بالتجاوب الموضوعي معها؛ بما تتطلبه الممارسة المؤسسية من تعاون وتنسيق وتكامل، وبما تتحمله الهيئة من مسؤولية تتبعها ومعرفة مآلاتها.

على هذا الأساس، وضماناً للتجاوب المطلوب مع التوصيات المقدمة، تعتبر الهيئة هذا التقرير مناسبة لتوضيح المرجعية والرهانات المرتبطة بمسؤولية تتبع مفعول التوصيات، تعزيزاً للانخراط الجماعي الفعلي في مسار الوقاية من الفساد ومكافحته (الفصل الأول)، كما تعتبره فرصة أخرى للتذكير بخلاصات مضامينها، اقتناعاً من الهيئة براهنتها وبالإمكانية التي تظل متاحة للاستفادة منها، واستشعاراً منها بمسؤولية تتبع تنفيذها ومعرفة مآلاتها (الفصل الثاني).

الفصل الأول: تتبع مفعول التوصيات: الإطار المرجعي والرهانات ذات الصلة

تشكل مهمة تتبع مآل ومفعول التوصيات المنصوص عليها ضمن مقتضيات المادة 50 من القانون رقم 46.19، إحدى التجليات القانونية لصلاحيات الإشراف وضمان تتبع تنفيذ سياسات مكافحة الفساد المخولة دستورياً للهيئة، والتي، للإشارة، تمثل المنطلق المرجعي الذي جعل المشرع الدستوري يصنف هذه الهيئة ضمن هيئات الحكامة الجيدة والتقنين التي تضم، بالإضافة إلى الهيئة، مجلس المنافسة والهيئة العليا للاتصال السمعي البصري.

ومن المهم التذكير في هذا السياق بقرار المجلس الدستوري الذي أقر بأن الدستور أسند للمجالس والهيئات الثلاث المشار إليها فيما سبق النهوض بمهام مقرررة دستورياً تنطوي على صلاحيات الضبط أو التقنين أو الرقابة أو تتبع التنفيذ، وهو ما يميزها عن باقي الهيئات والمجالس ذات الصلاحيات الاستشارية الواردة بدورها في الدستور.⁶³

⁶³ - القرار رقم 14.932 / م د الصادر في 30 يناير 2014 في شأن مطابقة القانون التنظيمي رقم 128.12 المتعلق بالمجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي للدستور.

والوثيقة الدستورية بتبنيها اختيار تكليف الهيئة بمهمة تتبع تنفيذ سياسات مكافحة الفساد وتفعيل التوصيات الصادرة عنها، 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 والإفادات⁶⁴.

في سياق هذا المنظور الشمولي، نصت مقتضيات القانون رقم 46.19 على تضمين التقرير السنوي للهيئة المعطيات المتعلقة بمآل التوصيات الواردة في التقارير السابقة؛ حيث ينطوي هذا الأمر على دلالة واضحة مفادها إطلاع الجهات التي يحال عليها التقرير السنوي على مستويات ومعدلات التجاوب مع توصيات ومقترحات الهيئة، علما بأن هذا التقرير يرفع إلى جلالة الملك ويحال على البرلمان من أجل التقديم والمناقشة.

وإذا كان التقرير السنوي للهيئة برسم سنة 2019 قد تضمن مجموعة مهمة من التوصيات والمقترحات التي قدمتها الهيئة، سواء في إطار إبداء رأيها وتقييمها لبعض المشاريع ذات الطابع القانوني، أو مواكبتها للمجهود الوطني المبذول في هذا المجال، أو تحليلها للتشريعات الوطنية ومدى ملاءمتها للاتفاقيات الدولية المصادق عليها، أو استهدافها لمجموعة من المواضيع ذات الأولوية في مجال الوقاية ومكافحة الفساد، فإن الملاحظة الأساسية التي يمكن تسجيلها بهذا الخصوص تتعلق بضرورة رفع منسوب التجاوب الكمي والنوعي من طرف سائر المعنيين مع توصيات الهيئة.

بهذا الخصوص، وكما جاء في تقريرها السنوي الأول، فقد سجلت الهيئة دينامية ملحوظة في تجاوب الحكومة سنة 2019 مع توصياتها المتعلقة بمراجعة الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد، والتي قدمت في شأنها تقريرا حظي بالمصادقة، وتم اعتماده كورقة توجيهية ومؤطرة للاستراتيجية خلال آخر اجتماع للجنة الوطنية لمحاربة الفساد المنعقد بتاريخ 15 فبراير 2019، والذي تلتته اجتماعات تنسيقية همت البرامج العشرة للاستراتيجية المذكورة، تحت رئاسة الوزير المسؤول عن كل برنامج ورئيس الهيئة، مع تأكيد الالتزام القوي لمختلف الأطراف المعنية من أجل ضمان نجاح هذه الاستراتيجية في إطار هيكلتها الجديدة ونظام حوكمتها المنقح ومضامينها كما تم تدقيقها. إلا أن الهيئة رصدت فيما بعد فتورا في تنزيل مضامين هذه الورقة التوجيهية، خاصة على مستوى الإشراف والتنسيق؛ مما رسخ العودة إلى تغليب البعد القطاعي للمجهود المبذول، وبالتالي لم يتحقق التقدم على المستوى المطلوب في إنجاز مخططات عمل أولويات 2019 ثم 2020 التي وضعتها الهيئة بهذا الخصوص، بشراكة مع مختلف القطاعات والسلطات المعنية.

وإذا كانت توصيات وتوجهات الهيئة بخصوص الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد قد حظيت بالتفاعل المذكور أعلاه، فإن مختلف توصياتها الأخرى المضمنة في تقريرها السنوي الأول لم تجد طريقها بعد للتفاعل والتفعيل من طرف الجهات المعنية. والهيئة، إذ تذكر بأن هذه التوصيات نابعة من تشخيص دقيق للواقع وتقييم بناء للتشريعات والمجهودات الوطنية المبذولة، ومن تفاعل إيجابي وملاءمة مع المعايير والتشريعات الدولية والمعاهدات والاتفاقيات ذات الصلة، ومن استحضار لمقياس الوقع الملموس

⁶⁴ - الدليل التقني لاتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، ص: 10

على سائر المعنيين، والآثار المنشودة على جهودات الوقاية من الفساد ومكافحته، لتؤكد التزامها واستعدادها لمواكبة سائر الجهات المعنية للتفاعل مع هذه التوصيات والاقتراحات وفتح النقاش حولها وتدقيقها وملاءمتها، عند الاقتضاء، وتقديم الدعم والمساعدة لهذه الجهات من أجل تفعيل الأمل لها؛ بما يقتضيه الأمر من تجنيد لآليات التعاون المؤسسي المطلوب في هذا المجال، وتوفير الخبرة وضمان الالتقائية المنشودة بين جميع المتدخلين.

ومع تقديرها لوضعها القانوني المرحلي الذي يحول دون تمكينها من الاضطلاع حاليا بتفعيل الآليات التي أتاحها لها القانون رقم 46.19 للتنسيق وضمان انخراط سائر المعنيين وتجاوبهم موضوعيا مع توصياتها ومقترحاتها في إطار التعاون والتكامل المؤسسي، فإن الهيئة تؤكد على أن التوصيات المقدمة في تقريرها السنوي الأول لا تزال تحتفظ براهنتها وبوقعها المحتمل على تثبيت قيم النزاهة والشفافية ومكافحة أشكال الفساد، مشددة، بهذا الخصوص، على ضرورة الاستثمار الأمثل للعامل الزمني في التجاوب مع هذه التوصيات، باعتباره خيارا لا محيد عنه للحد من انتشار ظاهرة الفساد وتسريع إعادة بناء الثقة الكفيلة بإنجاح النموذج التنموي الجديد الذي تتأهب بلادنا للانخراط فيه.

الفصل الثاني: تذكير بخلاصات التوصيات المقدمة في التقرير السنوي الأول للهيئة

انطلاقا من منظورها القائم على التشخيص والتقييم واستهداف الوقع والأثر، قدمت الهيئة، في إطار إبداء رأيها بخصوص بعض المشاريع القانونية المعروضة، توصياتها بخصوص مسودة مشروع قانون حول حماية الموظفين العموميين «مثيري الانتباه» إلى أفعال الفساد، معتبرة هذه المبادرة خطوة تشريعية جد إيجابية نحو مواكبة مسار الممارسات والتشريعات الدولية، إلا أن نجاعتها تظل رهينة بضرورة اعتماد المفهوم الموسع للموظف العمومي والفساد، وبضمان إطار مؤسسي يضطلع بتلقي ومعالجة التنبيهات وفق متطلبات الاستقلالية والحياد والفعالية، وباعتماد عدة مستويات للتبليغ، إضافة إلى إقرار آليات لتشجيع تشمل نظام المكافأة، المالية على الخصوص، لأصناف من المبلغين، فضلا عن إفساح المجال للطعن لدى جهات خارجية، بدل الاكتفاء فقط بالتظلم لدى رئيس الإدارة.

وفي إطار تفاعلها مع مبادرة المشرع المغربي بإدراج تجريم الإثراء غير المشروع ضمن مقتضيات مشروع القانون الجنائي، أعدت الهيئة وثيقة تعكس مقاربتها لهذه الآلية القانونية، مؤكدة بهذا الخصوص على ضرورة تأسيس الاختيار التشريعي في هذا المجال على منظور واضح يضمن النجاعة، ويراعي الاحترازا الدستورية والقانونية المطلوبة، لتخلص في الأخير إلى أن الاختيار التشريعي الأنسب هو اعتبار هذه الجريمة، جريمة قائمة بذاتها لها مقوماتها الجرمية، ومحدداتها المسطرية الكفيلة بإثباتها، والعقوبات الحبسية والمالية المتناسبة مع خطورتها، والأشخاص الخاضعين لها، والجهات المعنية برصدها وتلقي التبليغات عن حالات الاشتباه بها، والعلاقات والتنسيق الفعال بين مختلف هذه الجهات من جهة، وبينها وبين النيابة العامة المختصة من جهة ثانية، مع التأكيد على مد جسور التكامل بين مقتضيات القانون الخاص بالإثراء غير المشروع ومقتضيات القانون المتعلق بالتصريح بالممتلكات.

وفي دراستها لمشروع القانون بمثابة ميثاق المرافق العمومية، أوصت الهيئة بتدعيم القوة الإلزامية للمقتضيات المتعلقة باحترام القانون وبضمان الاستمرارية في أداء الخدمات، مع ترتيب المسؤولية عن كل إخلال بهما، وحثت على اعتماد آليات التدقيق التنظيمي والتدبيري، ومعايير قياس الجودة وتكلفة

الخدمات وآجال تقديمها، وتنفيذ الأحكام والقرارات والأوامر القضائية النهائية الصادرة في مواجهتها دون تأخير، كما أكدت على أهمية التنصيص على احترام شفافية ونزاهة وتكافؤ الفرص في مسار التوظيف، وإقرار نظام أجور عادل وشفاف ومتناسك ومنسجم، يحفز على تطوير الكفاءات وجودة الأداء للخدمات العمومية، مع تجنب، منح أي تعويضات أو علاوات غير مستحقة أو لا تستند إلى قواعد قانونية.

ومواكبة منها للقانون المتعلق بتبسيط المساطر الإدارية، أكدت الهيئة على أهمية هذا القانون للاستجابة لمطلب التغلب على الإشكاليات المتعلقة بهذه المساطر، خاصة على مستوى تعقيدها وتضخم وثائقها وعدد المتدخلين فيها، مع العمل مستقبلاً على تقوية هذا القانون بمقتضيات ترتب المسؤولية الشخصية على الموظفين المخالفين لمجموعة من مقتضياته.

وبالنسبة لمشروع القانون المتعلق بالإدارة الرقمية، والمرتبط بمحور تعتبره الهيئة من بين الأولويات لما له من وقع وأثر على تعزيز الشفافية وتيسير الخدمات وضمان الإنصاف ومساواة المواطنين في الولوج إليها، أوصت الهيئة بتخفيض الفترة الانتقالية لرقمنة الوثائق والقرارات الإدارية إلى سنتين أو ثلاث سنوات على أكثر تقدير بدل خمس، مع التأسّي في هذا الشأن بما تم تحقيقه في القطاعين العام والخاص، وأخذ العبرة مما تم إنجازه خلال فترة الحجر الصحي في مدة زمنية جد محدودة. وسجلت الهيئة اكتفاء المشروع بإلزام وكالة التنمية الرقمية، في تنزيلها للمنصة الوطنية لتبادل المعلومات بين الإدارات، باعتماد مؤشرات تقنية محضّة، بدل التنصيص على اعتماد مؤشرات موضوعاتية، تهم أساساً مجال الخدمات المشتركة، والمهام المتقاطعة، والاختصاصات المتكاملة، كما تم تسجيل تعدد الإحالات على نصوص تنظيمية، وما يمكن أن يترتب عنه من تعقيد وإطالة في التنزيل.

واستجابة منها لطلب الرأي حول مشروع مرسوم بمثابة مدونة قيم وأخلاقيات الموظف بالإدارات العمومية والجماعات الترابية والمؤسسات العمومية، أوصت الهيئة، بشكل خاص، بوضع تدابير للتحفيز والتشجيع على الانخراط الفعلي للموظفين في تملك مقتضياتها، وإرساء مسطرة للتبليغ عن الانحرافات السلوكية بالإدارات، والتنصيص على العقوبات التي يمكن ترتيبها على عدم احترام مقتضيات هذه المدونة، واستهداف الجماعات الترابية والمؤسسات العمومية بمدونات لحسن السلوك تلتزم بالمبادئ العامة لهذه المدونة وتراعي الخصوصيات الوظيفية والمهنية للهيئات المذكورة. كما أكدت الهيئة على ضرورة سريان هذه المدونة على جميع مستويات المسؤولية بالمرافق العمومية مع موائمة مقتضياتها لخصوصيات بعض المسؤوليات وتقويتها عند الاقتضاء، مع التنصيص الصريح على الوزراء ورؤساء الإدارات والمنشآت العمومية وغيرهم، فضلاً عن ضبط المقتضيات المتعلقة بتلقي ومنح الهدايا وبمنع تضارب المصالح وبتقوية لجنة الأخلاقيات.

ومساهمة منها في رصد العلاقات بين الفساد وحقوق الإنسان، أوصت الهيئة بالعمل على تحقيق أكبر قدر من الالتقائية بين سياسات واستراتيجيات مكافحة الفساد وتلك المتعلقة بحماية حقوق الإنسان، وبإبراز جانب حماية المواطنين وضمان ولوجهم العادل والمنصف لحقوقهم ضمن الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد، وخلق قنوات للتنسيق والتعاون المؤسسي بين هيئات مكافحة الفساد والمؤسسات الوطنية المعنية بحماية حقوق الإنسان، واستحضار البعد الحقوقي في كل البرامج والتدابير والتشريعات ذات الصلة بمكافحة الفساد.

من جهة أخرى، قامت الهيئة برصد واقتفاء أثر تنفيذ التوصيات الواردة بمختلف تقارير الاستعراض التي خضع لها المغرب في إطار الدراسة التي أنجزتها في هذا الشأن؛ حيث عملت على تجميع مختلف التوصيات الواردة في التقارير الدولية وصنفتها حسب ثلاثة مجالات؛ تهم التدابير الوقائية، والتجريم وإنفاذ القانون، واسترداد الموجودات، مقترحة تنزيل توصياتها وفق أولويات محددة بالنسبة لكل مجال.

على هذا الأساس، وبخصوص التدابير الوقائية، اقترحت الهيئة مجموعة من الإجراءات لتنزيل التوصيات المتعلقة بمراجعة المنظومة المتعلقة بالتصريح الإجباري بالممتلكات، والتحفيز على التبليغ عن أفعال الفساد، وإصلاح منظومة الوظيفة العمومية، ومواصلة إصلاح منظومة غسل الأموال، وتعزيز شفافية الأحزاب السياسية.

وفيما يتعلق بالتجريم وإنفاذ القانون، اقترحت الهيئة مجموعة من التدابير لتصريف التوصيات المتعلقة بتوسيع مفهوم ونطاق «الموظف العمومي»، وتعديل التشريعات الخاصة بإعاقة سير العدالة، وإعادة النظر في تنظيم المسؤولية القانونية للأشخاص الاعتباريين، واعتماد تدابير شاملة ومحددة للمصادرة والحرمان من عائدات جرائم الفساد، وترتيب عقوبات أكثر صرامة فيما يتعلق بالجرائم المتعلقة بالفساد.

أما بالنسبة لاسترداد الموجودات، فقد اقترحت الهيئة مجموعة من الإجراءات والقواعد القانونية الكفيلة بتجميد وحجز الممتلكات ضمانا لتسهيل مصادرتها في حالة الحكم بالإدانة، مع الحفاظ على حقوق الأشخاص الذاتيين والمعنويين المعنيين، وإحداث سلطة أو وحدة يعهد لها بإدارة الممتلكات المحجوزة وضمان حراستها بغرض وضعها رهن إشارة الدولة، عند الاقتضاء، وكذا إرساء آليات التعاون بين الدول في مجال استرداد الموجودات.

وبالموازاة مع مختلف التوصيات المذكورة، قامت الهيئة بالانكباب على دراسة ثلاثة مواضيع أخرى ذات أهمية في مجال الحكامة والوقاية من الفساد ومكافحته: يتعلق الموضوع الأول بوضع إطار يلزم ويقنن التصريح بحالات تضارب المصالح؛ حيث أوصت الهيئة باعتماد توجه تشريعي يضمن تدقيق المفهوم وتوحيده، ويحدد ضوابط الوقاية والزجر الكفيلة بأن تسري على جميع المعنيين، وذلك بتوجيه الجهود بشكل خاص نحو اعتماد نظام التصريح الإجباري بحالات التنافي وحالات تضارب المصالح المحتمل، وكذا التصريح الإجباري بالمصالح الشخصية المرتبطة بممارسة الوظيفة أو النشاط أو المهنة، والتنصيص على اضطلاع هيئة عمومية بتلقي وتتبع ومراقبة هذه التصاريح، وتخويلها الموارد الكافية للنهوض بهذه الصلاحيات، وإقرار عقوبات تنصب على التأخر في تقديم التصريح أو عدم تقديمه أو عدم مطابقته، مع تقرير جزاءات تتراوح بين التأديب والغرامة والتوقيف المؤقت للأجر والإعفاء والعقوبة الحبسية والنشر العمومي للعقوبات.

وبالنسبة للموضوع الثاني، فيهم النهوض بآليات الإحالة المؤسسية لجرائم وأفعال الفساد من المحاكم الجزرية إلى المحاكم المالية؛ حيث أوصت الهيئة بالتنصيص القانوني على إلزامية إحالة القضايا المتعلقة بالانحرافات ذات الصلة بالتأديب المالي أو التسيير بحكم الواقع والموجودة بالمحاكم العادية، على القضاء المالي الذي يضطلع به المجلس الأعلى للحسابات، سواء كانت هذه القضايا مما تم حفظه لغياب قرائن الدعوى الجنائية، أو مما تم البت فيه لثبوت القرائن الجنائية.

أما فيما يخص الموضوع الثالث، فيتعلق بمجال الولوج وإتاحة المعلومات؛ حيث قدمت الهيئة بهذا الخصوص توصياتها ذات الصلة بالحالات التي تستلزم رفع السر المهني، ونشر قرارات التأديب، وكذا المعلومات المتعلقة بالتصرف في الملك الخاص للدولة، ونشر تراخيص الاستغلال، ونظام معلومات الصفقات، إضافة إلى الاتجاه نحو إتاحة المعلومات المتعلقة بمجال الرواتب والأجور المتعلقة بالوظائف العمومية، وتمويل الأحزاب. وقد أسست الهيئة منظورها في هذا الشأن على تغليب مبدأ إتاحة المعلومات باعتباره جسراً أساسياً لتحقيق الشفافية والنهوض بالحكمة الجيدة.

الباب الثالث: منظومة التصريح الإجمالي بالممتلكات: إرساء رؤية شمولية من أجل تثبيت الحكمة المسؤولة⁶⁵

يرسخ هذا التقرير الموضوعاتي اقتناع الهيئة بأهمية المراجعة الشمولية والهادفة لنظام التصريح بالممتلكات، في اتجاه توطيد دوره وإذكاء ديناميته في حماية الوظائف العمومية والنهوض بحكمة ممارسة المسؤولية في تدبير الشأن العام، مؤسساً هذا الاقتناع على مرجعية دستورية ومواصفات مطابقة للمعايير الأكثر تقدماً، ومنفتحة على تشريعات وتجارب دولية، ومُستنداً إلى تقييم دقيق للمنظومة التشريعية الوطنية في هذا المجال.

الفصل الأول: التصريح بالممتلكات بين المنظور الدستوري والمواصفات المعيارية

يؤكد التقرير بهذا الخصوص على أن الأساس، إن تجاوز مظاهر قصور منظومة التصريح بالممتلكات في أفق استشراف إطار قانوني ناجع وفعال في هذا المجال، يمر بالضرورة عبر تأصيل رؤية جديدة لهذه الآلية الاحترازية والرقابية انطلاقاً من مرجعيتين أساسيتين؛ أبعاد المنظور الدستوري الشمولي للحكمة الجيدة، والمواصفات المعيارية العالمية المستنبطة من الاتفاقيات والتشريعات الدولية الناجحة في هذا المجال.

فمن منطلق ارتقائه بالحكمة الجيدة إلى مستوى إحدى المكونات الأساسية للوثيقة الدستورية، يؤكد المشرع الدستوري الوعي بضرورة إعادة بناء ممارسة تدبير الشأن العام على ضوابط هذه الحكمة؛ مما يستوجب أن ينعكس ذلك، كمياً ونوعياً، على توجهات المنظومة المنشودة للتصريح بالممتلكات، الأمر الذي يسمح باستجلاء هذه التوجهات كالاتي:

- انصهار نظام التصريح بالممتلكات في إطار مفهوم «المسؤولية الائتمانية والتعاقدية» التي تنهض على مبدأ التعاقد والائتمان القائم على تمتيع الموظفين والمسؤولين، دون غيرهم، بأصناف من الحماية، مقابل تخصيصهم واستهدافهم بأصناف من الالتزامات، التي من بينها تصريحهم بممتلكاتهم؛
- إرساء مطلب الحق في الحصول على المعلومات المتعلقة بممتلكات الملزمين، لتجاوبه مع مبدأ الرقابة والسلطة المعنوية التي تنهض بها هيئات الحكمة الجيدة، ومع مبدأ الرقابة المجتمعية النابعة من الديمقراطية التشاركية التي أقرها الدستور؛

⁶⁵ - منظومة التصريح الإجمالي بالممتلكات: إرساء رؤية شمولية من أجل تثبيت الحكمة المسؤولة: تقرير موضوعاتي سيتم نشره بشكل مصاحب لهذا التقرير السنوي.

- الارتقاء بسقف المقتضيات ذات الصلة بالتصريح بالممتلكات إلى مستويات عليا من النضج القانوني الكفيل بإرساء آليات مسطرية متطورة لتعبئة الاستثمارات وإحالتها وتحيينها، ولتتبع التصاريح ومراقبتها؛
- تثبيت آليات موضوعية مرنة وفعالة للمعالجة والتحقق من التصريحات، ورصد مختلف أشكال مخاطر المخالفات، وترتيب الجزاءات المناسبة لكل مخالفة تثبت في حق المسؤول المعني؛
- إرساء مقتضيات ترصد عناصر الثروة الواجب التصريح بها وفقا لخصوصيات الواقع المغربي في التملك والانتفاع وتداول الثروات، والتنصيب على مقتضيات ولوج هيئات الحكامة وإنفاذ القانون إلى قاعدة المعطيات المتعلقة بالتصريحات.
- وبخصوص المواصفات المعيارية المعتمدة، فباستقراء مقتضيات الاتفاقية الأممية لمكافحة الفساد، وبالاطلاع على مجموعة من التقارير والدراسات المتخصصة في مجال نظام التصريح بالممتلكات، يتبين أن هناك توافقا واسعا على مجموعة من المواصفات المعيارية التي يتعين استحضارها عند سن أي تشريع يؤطر نظام التصريح بالممتلكات، تتمثل على الخصوص فيما يلي:
- وضع لائحة الأشخاص الملزمين بالتصريح، والتي ينبغي أن يتم التركيز فيها على مراعاة مبدأ التناسب بين حجم المبرحين وموارد وقدرات الهيئة المبرح لديها؛
- وضع لائحة الملحقين بالأشخاص الملزمين، والتي تضم الأبناء والأزواج، والأشخاص المتكفل بهم داخل الأسرة، مع تدبير التوازن بين مبدأ الاستقلالية المالية للأزواج وضبط النقل المحتمل للممتلكات أو لجزء منها لفائدة الأقرباء والأزواج على الخصوص؛
- تحديد عناصر الثروة المتعين التصريح بها؛ بما يشمل على الخصوص العقارات الشخصية والقابلة للقسمة والمشاعة، العقارات المبنية وغير المبنية، القيم المنقولة، الأسهم والسندات، التأمين على الحياة، الحسابات البنكية الجارية أو حسابات التوفير، الأموال النقدية، دفاتر الحسابات والفوائد الناتجة عنها، المنقولات التي تتعدى قيمتها مبلغا معيناً، العربات ذات المحرك والسفن والطائرات، الأصول التجارية والتكاليف الناتجة عنها، الممتلكات العقارية والمنقولة والحسابات المملوكة بالخارج، القروض، الإرث، التحف الفنية، والحلي والجواهر؛
- إرساء نموذج التصريح الذي ينبغي أن تكون المعلومات المضمنة به متجاوبة مع الأهداف المسطرة، ومع استحضار مخاطر الفساد، إضافة إلى توخي الشمولية في المعلومات الشخصية وفي المعلومات المتعلقة بالثروة، ومراعاة الوضوح والدقة والمقروئية من طرف الفئات المستهدفة؛
- ضبط مسطرة إحالة التصاريح التي تؤكد المواصفات بخصوصها على مطلب الإحالة الإلكترونية، وعلى أهمية التوفر على سجل متكامل يتضمن لائحة جميع الملزمين، واعتماد آليات فعالة للتواصل بين المبرحين والهيئة المعنية بتلقي التصاريح، والاشتغال بمساطر واضحة لتعبئة وإحالة نماذج التصاريح؛

■ تحديد الجهة المكلفة بالتلقي والمعالجة التي ينبغي تمتيعها بجميع الصلاحيات والموارد، وبصلاحية التحري حول حقيقة وصدقية التصريحات، وكذا تمكينها من أنظمة متطورة وآمنة للتكنولوجيات الحديثة، ومن آليات «التشبيك المعلوماتي» مع الإدارات التي تتوفر على المعلومات المستهدفة والقادرة، بحكم اختصاصاتها، على رصد تطور الثروات، لتسهيل العمل على تتبع ثروات الملزمين بالتصاريح؛

■ تثبيت علنية التصاريح وإتاحة المعلومات المتعلقة بعمل الهيئة المختصة، والتي ينبغي أن يؤطرها مبدأ نوع المعلومات المتعين إتاحتها، وكيفية الولوج إليها، ومكان الحصول عليها، ومبدأ تبادل المعلومات بين الهيئة المتلقية، من جهة، والمؤسسات الوطنية والدولية المعنية بموجب الاتفاقيات والمعاهدات ذات الصلة، ومبدأ مراعاة الثقافة والإطار القانوني الجاري به العمل داخل كل بلد؛

■ تحديد المخالفات والعقوبات المناسبة على أساس التناسب والقابلية للتنفيذ وللمعاينة من قبل المصرحين والمهتمين والجمهور.

الفصل الثاني: سقف تفاعل التشريعات مع المواصفات المعيارية للتصريح بالممتلكات

لضمان ترابط موضوعي بين البعد التأطيري للمواصفات المعيارية المرصودة وبُعدها العملي، اتجه هذا التقرير نحو استقراء سقف تفاعل مختلف التشريعات الدولية مع هذه المواصفات؛ حيث تم انتقاء تسع (9) تجارب دولية تهتم كلا من فرنسا، تونس، الشيلي، الصين، رومانيا، أوكرانيا، ليتوانيا وإسبانيا والجزائر، وذلك على أساس ما توفره تشريعاتها من إمكانيات للاستفادة والاستئناس في مراجعة التشريعات المغربية في الموضوع.

وفق هذا الاختيار، وبالنسبة لمعيار علنية التصريحات، تأكد أن التشريعات الدولية، موضوع هذا الاستقراء، تعاملت معه وفق ثلاثة مستويات؛ علنية شاملة تستهدف نشر المعطيات المتعلقة بتصريحات جميع الأشخاص الملزمين، وعلنية جزئية تعتمد فقط النشر المتعلق بجزء محدد من التصريحات، أو بمضمون التصريحات فقط، أو الاستجابة لطلب الاطلاع المقدم من طرف أشخاص محددين، وعلنية فئوية تنتقي، لأجل النشر، التصريحات المتعلقة بفئات محددة من الأشخاص الملزمين.

وبخصوص معيار ولوج الجهات المعنية إلى قاعدة معطيات التصريحات، تبين أن التشريعات، وعلى الخصوص تلك موضوع هذا الاستقراء، تُجمع على حق السلطة القضائية في الولوج إلى المعطيات المتعلقة بالتصريح بالممتلكات، إلا أنها تتفاوت بالنسبة لولوج بعض الهيئات والمؤسسات المعنية إلى هذه المعطيات؛ حيث تسمح بعض التشريعات بحق النفاذ إليها لأجهزة البحث والتحري، وتتيح تشريعات أخرى الحق لسلطات التأديب في الاطلاع على معطيات الأشخاص الملزمين التابعين لها، وتنص بعض التشريعات على حق كل سلطة يتبع لها الملزمون، في الحصول على المعلومات ذات الصلة، في حين تسمح تشريعات أخرى بالولوج إلى معطيات التصريحات للمؤسسات التشريعية والرقابية ومؤسسة الوسيط وغيرها.

وفيما يخص معيار إحالة التصريحات، فقد أبرز هذا الاستقراء أن مختلف التشريعات تعتمد نظام التصريح الإلكتروني بالممتلكات، كما أبقى تشريعات أخرى على نظام التصريح الورقي في حالات محددة، مع توجه كل التشريعات إلى ضبط هذه المسطرة بما يضمن «وثوقية» الإحالة المطلوبة، في حين اعتمدت دولة ليتوانيا نظاما خاصا يتيح للهيئة المعنية القيام بالتعبئة المسبقة لاستمارة التصريح الخاصة بكل الملزمين اعتمادا على المعطيات المتعلقة بممتلكاتهم لدى مختلف المؤسسات المعنية، والانصراف بعد ذلك إلى دعوة الأشخاص الملزمين لتأكيد وإكمال تعبئة الاستمارة بعناصر الثروة غير المضمنة بها، عند الحاجة.

أما فيما يتعلق بلائحة الأشخاص الخاضعين، فقد اتجهت مختلف التشريعات في تحديدها إلى اعتماد معيار المسؤولية في التدبير أو في اتخاذ القرار أو في مزاولة مهام معرضة لتحقيق مكاسب. وامتدت لائحة بعض التشريعات لتشمل الأجهزة العسكرية، في حين ألزمت تشريعات أخرى أصحاب المهن الحرة بالتصريح بممتلكاتهم.

وعلاقة بمسطرة المعالجة والتحقق من صحة التصريحات، تبين أن المسطرة المتبعة لدى مختلف التشريعات تعتمد على القدرات والصلاحيات الذاتية الممنوحة لهيئات تلقي هذه التصريحات، مع إمكانية الاستعانة بأجهزة أخرى مؤهلة للقيام بهذه المهمة على خلفية موقعها المؤسسي الذي يتيح لها فرص الاطلاع الواسع على مختلف المعلومات ذات الصلة بممتلكات الأشخاص الملزمين.

أما بالنسبة للمخالفات والعقوبات، فتكاد مختلف التشريعات، موضوع هذا الاستقراء، تُجمع على اعتماد المخالفات التي تشمل التأخر في تقديم التصريحات أو عدم التصريح أو التصريح غير المطابق. أما بالنسبة للعقوبات فتتراوح عموما بين العقوبات التأديبية والجنائية.

الفصل الثالث: الإكراهات ومظاهر القصور العميقة للمنظومة المغربية للتصريح بالممتلكات

تجاوبا مع أبعاد المنظور الدستوري للحكومة الجيدة، وتفاعلا مع المواصفات المعيارية المعتمدة في هذا المجال، وبعد تسليط الضوء على تفاعل مختلف التشريعات الدولية مع هذه المواصفات، انصرف التقرير نحو تقييم المنظومة التشريعية الوطنية، تمهيدا لاستشراف مقومات تشريع وطني ناجع ومتطور في هذا المجال.

على هذا الأساس، ومن منظور تقييمه للمنظومة القانونية الوطنية ذات الصلة، وقف التقرير في البداية على الملاحظات التي لم يفتأ المجلس الأعلى للحسابات يدلي بها في تقاريره السنوية؛ حيث ظل يؤكد بشكل خاص على الإكراهات المتعلقة بالقاعدة الواسعة للملزمين، والتي ينتج عنها إيداع أعداد كبيرة من التصريحات لدى المجلس، علما بأنه في غياب نظام معلوماتي قادر على استيعاب هذه الأعداد من خلال التصريح عن بعد والمعالجة الأولية للمعطيات، تصبح عملية المراقبة والتتبع شبه مستحيلة وغير فعالة؛ الأمر الذي دفع المجلس إلى المطالبة بإعداد إطار قانوني جديد وموحد وقادر على تجاوز نقائص ومحدودية المنظومة الحالية.

انطلاقا مما لاحظته المجلس الأعلى للحسابات، وتطلعا نحو تقييم أكثر عمقا لهذه المنظومة، تأكد للتقرير أن محدودية منظومة التصريح بالممتلكات تتجاوز ما رصده هذا المجلس من مظاهر القصور،

لأن هذه المنظومة تعاني من أعطاب هيكلية تطال تدي منسوب تجاوب الآليات التي اعتمدها القوانين الوطنية لتأطير هذا المجال مع المواصفات المعيارية ذات الصلة؛ سواء على مستوى الأشخاص الملزمين، أو التتبع والمراقبة، أو متطلبات الشفافية، أو مساطر البحث والتحري، أو المخالفات والمعاقبة عليها.

هكذا، وعلى أساس خمس عشرة (15) مواصفة معيارية، قام التقرير بإنجاز تقييم نوعي للتشريع المغربي على قاعدة تنقيط معياري، بمعدل نقطة واحدة لكل تفريع من تفريعات تصنيف كل مواصفة معيارية. وقد أفضى هذا التقييم إلى رصد نسبة تجاوب التشريع المغربي مع المواصفات المعيارية كالآتي:

المعيار 1: التحديد الواضح للأهداف : نسبة التجاوب %25؛

المعيار 2: ضمان التكامل والنجاعة القانونية : نسبة التجاوب %25؛

المعيار 3: تثبيت شفافية منظومة التصريح بالممتلكات : نسبة التجاوب %35؛

المعيار 4: التحديد الهادف للأشخاص الملزمين : نسبة التجاوب %33؛

المعيار 5: توسيع نطاق الأشخاص الملحقين بالصرح، علما بأن التشريع الوطني لم ينص على أي مقتضى لتدبير التوازن بين مبدأ الاستقلالية المالية للأزواج وضبط النقل المحتمل للأصول لفائدة الأقرباء والأزواج على الخصوص: نسبة التجاوب %64؛

المعيار 6: ترسيخ مبدأ استقلالية الهيئة المكلفة مع مراعاة مبدأ تضافر جهود الهيئات المعنية: نسبة التجاوب %62.5؛

المعيار 7: استجابة عناصر الثروة الواجب التصريح بها للأهداف المتوخاة من التصريح : نسبة التجاوب %73؛

المعيار 8: توخي الدقة والتفصيل في المعلومات المتعلقة بالممتلكات : نسبة التجاوب %80؛

المعيار 9: توخي الضبط في المعلومات المتعلقة بالصرح : نسبة التجاوب %50؛

المعيار 10: إرساء آليات مضبوطة وناجعة للإحالة ولتبادل المعلومات : نسبة التجاوب %0؛

المعيار 11: اعتماد وتيرة موضوعية للتصريح، علما بأن وتيرة تجديد التصاريح تبقى مثار تساؤل: نسبة التجاوب %70؛

المعيار 12: ضمان العقلنة والنجاعة في معالجة ومراقبة والتحقق من المعطيات المتضمنة بالتصريحات، علما بأنه في غياب نظام معلوماتي ملائم، يصعب الحديث عن عقلنة مراقبة وتتبع التصاريح، بالنظر للاعتبارات المتعلقة بالعدد والوسائل وغياب التقاطع المعلوماتي مع الإدارات والمؤسسات المتوفرة على المعلومات ذات الصلة: نسبة التجاوب %57؛

المعيار 13: التحديد الشامل والدقيق للأفعال المخلة بمنظومة التصريح بالممتلكات : نسبة التجاوب %100؛

المعيار 14: توخي المرونة في تثبيت المخالفات : نسبة التجاوب %100؛

المعيار 15: ترتيب جزاء مناسب للمخالفات على أساس المبادئ المؤطرة للعقاب: نسبة التجاوب %42؛

من خلال هذا التقييم، انجلت بوضوح الأعطاب الحقيقية التي يعاني منها نظام التصريح بالممتلكات؛ حيث تبين بشكل لافت غياب الخيط الناظم لهذه المنظومة والنتائج عن عدم وضوح الأهداف ومحدودية النجاعة القانونية، وضعف منسوب شفافية المنظومة الناتج بالأساس عن الانغلاق الواضح لنظام التصريح بالممتلكات، وتذبذب المعايير المعتمدة في تحديد لائحة الملزمين، والذي جعل هذه اللائحة مستوعبة لأشخاص ليسوا على قدم المساواة من حيث مستوى تعرضهم لشبهات الفساد وارتباطهم بالأموال العامة، وجعل دائرة الملزمين أوسع من قدرات التتبع والمراقبة، خاصة في ظل النظام الورقي الحالي، وغياب آليات مضبوطة وناجعة للإحالة ولتبادل المعلومات، وضعف تناسب الجزاء المقرر مع المخالفة المرتكبة، وعدم التنصيص على مبدأ نشر العقوبات الشامل لجميع الملزمين.

الفصل الرابع: المنظومة المغربية للتصريح بالممتلكات: توصيات من أجل التماس النجاعة والوقوع

اعتمادا على مخرجات التقييم المذكور، انتقل التقرير إلى استشراف المتطلبات القانونية المؤطرة لمنظومة التصريح بالممتلكات، مؤكدا بهذا الخصوص على المتطلبات التالية:

■ ضمان التكامل والنجاعة والأمن القانوني لمنظومة التصريح بالممتلكات، خاصة من خلال:

- تثبيت الهدف الجوهرى المتمثل في إدراج إلزامية التصريح بالممتلكات ضمن مفهوم الصالح العام الذي يأخذ بمنطق ومقصد المسؤولية التعاقدية والائتمانية التي تصبح ملقاة على عاتق المسؤول العمومي عند تسلمه مهامه الوظيفية أو الانتدابية، والتي تخوله، دون غيره، أصنافا متعددة من الضمانات والحمايات، وتُرتب عليه بالمقابل أنواعا محددة من الالتزامات والمسؤوليات؛

- الإسراع بملاءمة أو التثبيت القانوني لمجموعة من المقتضيات المرتبطة بتفعيل هذا القانون، كما هو الشأن بالنسبة للإحالات الإلكترونية والهوية الموحدة والتوقيع الإلكتروني، اعتبارا لكون نجاعة قانون التصريح بالممتلكات تظل رهينة في جانب مهم منها بالتكامل مع مجموعة من القوانين التي من شأنها أن تدفع بالتفعيل الأمثل للمقتضيات القانونية في هذا المجال؛

■ إنضاج التفكير في الصيغة الملائمة لتنزيل مبدأ العلنية وإتاحة المعلومات المتعلقة بالتصريحات، بما يستحضر وقعها وتفاعلها الإيجابي مع السياق الثقافى الوطنى، وبما يراعى البنيان المؤسسى والقانونى المغربى؛

■ ترسيخ مبدأ استقلالية الهيئة المكلفة بالتصريحات مع مراعاة مبدأ تضافر جهود الهيئات المعنية، وذلك من خلال:

- تمثيخ الهيئة المكلفة بجميع الصلاحيات والآليات والموارد التي تتيح لها النهوض بهذه المهمة بالنجاعة المطلوبة؛

- تثبيت مبدأ إلزامية التعاون المؤسسى مع الهيئة المكلفة، بالتنصيص القانونى على فتح قواعد المعطيات الموجودة لدى كل الإدارات القادرة، بحكم اختصاصاتها على اكتشاف تطور الثروات، أمام الهيئة المستقلة من أجل التتبع والتأكد من صحة المعلومات المصرح بها؛

-التنصيب القانوني على مبدأ إتاحة تفاصيل المعلومات المتعلقة بالتصريح بالممتلكات أمام جميع هيئات إنفاذ القانون، لاستعمالها لأغراض استكمال البحث والتحري عن أفعال وجرائم الفساد؛

-التنصيب على صلاحية الهيئة المكلفة، بإحالة نتائج ومخرجات عمليات التتبع والمراقبة التي تقوم بها على كل جهة معنية حسب الاختصاص المنوط بها؛

-التنصيب على مبدأ إحاطة الرأي العام علما بعمل هذه الهيئة، وبمدى توفر الشروط للسير قدما في إنجاز مهامها؛

■ التحديد الهادف للأشخاص الملزمين ولعناصر الثروة المعنية، من خلال تبني معايير انتقائية دقيقة في تحديد لائحة الملزمين، باعتماد مقارنة تدرجية تستهدف في مرحلة أولى الأشخاص والمناصب الأكثر احتكاكا وتصرفا في المال العام، مع التنصيب على مبدأ المرونة، بالإضافة أو الحذف، وبفتح إمكانية إلزام أشخاص آخرين بالتصريح، بطلب من الهيئات والمؤسسات الوطنية؛

■ توخي الضبط والدقة والتفصيل في المعلومات المتعلقة بالممتلكات، من خلال شموليتها لقيمة الملك ووقت تملكه ومكان وطريقة اكتسابه والقيمة المادية للإصلاحات التي يكون قد خضع لها. وبالنسبة للمعلومات المتعلقة بالصرح، من خلال استهدافها لجميع معطيات هويته، مع توجيه الجهود نحو اعتماد مبدأ «المعرف الوحيد» «Identifiant unique»، لضمان الهوية والتعريف الموحد؛

■ إعداد استمارة المعلومات على أساس معايير الكشف والنجاعة والتبسيط، وذلك من خلال إقرار مبدأ التعبئة والتدبير المعلوماتي لهذه الاستمارة، وتضمينها الاستبيانات الكفيلة بالحصول على معلومات مفصلة حول الممتلكات، مع العمل بمبدأ التعبئة المسبقة لاستمارة التصريح الخاصة بكل الملزمين اعتمادا على المعطيات المتعلقة بممتلكاتهم لدى مختلف المؤسسات المعنية، والانصراف بعد ذلك إلى دعوة الأشخاص الملزمين لإكمال تعبئة الاستمارة بعناصر الثروة غير المضمنة بها؛

■ استهداف عناصر الثروة الواجب التصريح بها الاستجابة للأهداف المتوخاة من التصريح، خاصة من خلال تفاعل القانون مع خصوصيات امتلاك الثروات على المستوى الوطني والدولي؛

■ إرساء مساطر مضبوطة وناجعة للإحالة وتبادل المعلومات، خاصة عبر توظيف الدعامات الإلكترونية التي تسمح بالإرسال عن بعد، مع التأكيد على مبدأ «وثوقية» الإرسال عبر آلية التوقيع الإلكتروني والبطاقة الوطنية الإلكترونية وكذا استعمال بروتوكول مشفر يسمح بالإرسال بطريقة آمنة وموثوقة، إضافة إلى وضع سجل مركزي للمصرحين؛

■ اعتماد وتيرة موضوعية للتصريح تشمل التصريح عند تولي المنصب، وبعد المغادرة، مع اعتماد مبدأ التصريح التكميلي عند حصول تغييرات مهمة في الممتلكات وعند تغيير المنصب، والذي يمكن أن يتم وفق وتيرة متقاربة بعد تولي المنصب. وبالنظر للتوجه نحو اعتماد نظام التصريح الإلكتروني، وكذا نظام التعبئة المسبقة، من خلال النظام المعلوماتي المخصص من طرف الهيئة المكلفة لهذا الغرض، لاستمارة التصريح اعتمادا على المعطيات المتعلقة بممتلكات الملزمين المتوفرة لدى مختلف المؤسسات المعنية، يمكن التوجه نحو اعتماد تحيين التصريح سنويا؛

■ ضمان العقلنة والنجاعة في معالجة ومراقبة والتحقق من المعطيات المضمنة بالتصريحات، من خلال العمل على توحيد طرق مركزة المعطيات مع الإدارات الأخرى، لتسهيل عملية معالجة التصريحات والتحقق الموضوعي من مصداقيتها، واعتماد نظام للتحقق من صحة التصريحات يتضمن برامج تلقائية ومباغثة للانتقاء، وفتح قنوات لتلقي التبليغات والشكايات، سواء من طرف هيئات أخرى أو من خلال المعطيات الموثوق بها التي تصل إلى علم الهيئة المكلفة.

وبالنظر لكون المعايير توصي، بهذا الخصوص، بضرورة فتح قنوات التحقق من صحة التصريحات بالنسبة للممتلكات بالخارج، فإن مطلب التكامل المؤسسي يقتضي، على الخصوص، التنسيق المحكم مع مكتب الصرف للاستفادة من الإمكانيات القانونية والعملية المتوفرة لديه، للإحاطة علما بالممتلكات المسجلة بالخارج والعائدة للأشخاص الملزمين بالتصريح، وكذا التنسيق مع إدارة الضرائب في إطار الآلية الجديدة الخاصة بتبادل المعلومات الشخصية لأغراض جبائية والمؤطرة بالمرسوم بقانون رقم 117.8.2 بتاريخ 23 فبراير 2018 ثم القانون رقم 27.18؛

■ التحديد الشامل والدقيق للأفعال المخلة بمنظومة التصريح بالممتلكات، من خلال شمول المخالفات لفعل الامتناع عن التصريح، والتصريح المتأخر عن موعد وضعه، والتصريح غير المكتمل أو الناقص، والتصريح غير المبرر، وعدم القدرة على تبرير الزيادات المرصودة في الثروة، والتصريح الكاذب؛

■ ترتيب جزاء مناسب على المخالفات وفق المبادئ المؤطرة للعقاب؛ بما يقتضيه الأمر من إقرار جزاءات تضمن التناسب بين العقوبات الإدارية أو الجنائية، وبين المخالفات المرتكبة، وتفادي ترتيب جزاءات تُدين أشخاصا عن أفعال ليست من صنعهم، مع إقرار جزاءات تراعي التجاوب مع مبدأ «الحرمان من عائدات الأموال المحتمل اكتسابها عن طريق ارتكاب أفعال غير مشروعة»، وكذا «الحرمان من بعض الحقوق»، كما تراعي القابلية للتنفيذ وللمعاينة من طرف سائر المصالح ومن طرف المجتمع؛

■ إرساء جسور قانونية واضحة بين قانون التصريح بالممتلكات والقانون المتعلق بالإثراء غير المشروع؛ بما يضمن النجاعة والانسجام القانوني المطلوب بينهما، وبما يتيح إمكانيات رصد إثراء غير مشروع عن طريق الممتلكات المصرح بها، ويحقق بالتالي الأهداف المتوخاة للوقاية ومكافحة الفساد.

الباب الرابع: الرقمنة؛ رافعة للشفافية ومكافحة الفساد⁶⁶

تستهدف أرضية الدراسة التي قامت بها الهيئة حول «الرقمنة؛ رافعة للشفافية ومكافحة الفساد»، والتي سيتم استكمال إنجازها في إطار تقرير موضوعاتي يخصص لهذا الموضوع، رصد المداخل الأساسية لجعل التحول الرقمي دعامة أساسية لتعزيز قيم النزاهة والتبسيط والقرب وتقليص الاحتكاك للحد من اللقاء المباشر بين المرتفقين وأعوان الإدارة المسؤولين عن تقديم الخدمات العمومية؛ بما يضمن تطويق بؤر انتعاش الفساد وتفاعله في مختلف الخدمات المقدمة سواء للمواطنين أو للمستثمرين وللمقاولين وباقي المرتفقين. وفي انتظار نشر التقرير الخاص بهذه الدراسة، يقدم هذا الباب نظرة موجزة عن مضامينه والتوجهات التي خلصت إليها الدراسة المذكورة.

⁶⁶ - الرقمنة؛ رافعة للشفافية ومكافحة الفساد: تقرير موضوعاتي سيتم نشره لاحقا بعد تدقيق محتوياته وتعميق النقاش والتحليل بخصوصه.

ومعالجة هذا الموضوع، انطلق التقرير من استعراض التغيرات الكبرى التي أحدثها التحول الرقمي عبر العالم، ليقف عند بعض التجارب العالمية في علاقة التحول الرقمي بورش مكافحة الفساد، قبل أن يعرض للوضع بالمغرب، سواء على مستوى التحول الرقمي أو في علاقته بورش النزاهة ومحاربة الفساد، مع إبراز بعض الإكراهات والتحديات التي يجب تجاوزها. ومن أجل تحقيق الأهداف الهامة المتعلقة بالتحول الرقمي بصفة عامة والجوانب ذات الأثر المباشر على تحجيم بؤر الفساد وإرساء مقومات النزاهة والشفافية والحكامة المسؤولة بشكل خاص، قامت الهيئة بتقديم مجموعة متكاملة ومتناسقة من التوصيات المقترحة في ختام التقرير.

كما تؤكد الهيئة عزمها على تعميق البحث والتدقيق في المحاور المرتبطة بهذا الموضوع وكذا التوصيات المنبثقة عنه، مع فتح باب النقاش والتشاور مع جميع السلطات والهيئات المعنية ومع كافة الفاعلين الاقتصاديين والمجتمعيين من أجل إغناء مضامين التقرير وخلق شروط التملك الواسع لتوجهاته وضمن تنزيلها الأمثل.

علاقة بموضوع التغيرات والتحول الكبير، أظهر التقرير علاقة التحول الرقمي بظهور الأنماط الجديدة للإدارة، وتطوراتها على المستوى العالمي، مع إبراز التوجه نحو الإدارة الإلكترونية وما يحمله هذا التحول من فرص وإكراهات، وما يستلزمه من مقومات لإنجاحه، لضمان جودة الخدمات ونجاعة الأداء. كما أولى التقرير العناية بصفة خاصة، لما يمكن أن يوفره التحول الرقمي، وتكنولوجيا المعلومات والاتصالات، من دعم لإرساء النزاهة ومحاربة الفساد. وفي هذا المجال تم عرض بعض التجارب العالمية الناجحة وبعض الممارسات الفضلى، والتي توضح العلاقة القوية بين مستوى النجاح في أوراش التحول الرقمي والإدارة الإلكترونية والشفافية، وبين مؤشرات إدراك الفساد ومحاربه.

وتعرض التقرير لمسار يناهز العقدين، شهد خلاله المغرب إطلاق العديد من المبادرات والبرامج والمشاريع الرقمية بهدف الدفع بورش الرقمنة، وجعله جزءاً من دينامية التنمية وتبسيط المساطر وتعزيز الشفافية والنزاهة. وبالرغم من وضع استراتيجيات متعددة السنوات (المغرب الرقمي 2013 والاستراتيجية الرقمية ل 2020)، وفتح أوراش تشريعية وتنظيمية، وتطوير البنيات التحتية وإطلاق عدد من الفاعلين برامج لتحويل بعض خدماتهم إلى خدمات مرقمنة، حققت بعضها نقلة نوعية، فقد ظلت هذه المخططات، كما أكدت ذلك مجموعة من التقارير الوطنية⁶⁷ والدولية، تفتقد للرؤية الشمولية والاندماج والاتقائية، مما حد من فعالية الإنجازات وضعف نسبة تحقيق الأهداف والتجاوب مع انتظارات المواطنين والمترفقين.

وبالمقابل، لا بد من التأكيد على أنه خلال مواجهة جائحة كوفيد-19 وإكراهاتها، عرفت دينامية التحول الرقمي بالمغرب دفعة استثنائية، حققت قفزة كمية ونوعية غير مسبوقة، وذلك بفضل انخراط جل الفاعلين، العموميين منهم والخواص، في ورش التحول الرقمي الوطني. هذه الطفرة، عرفت مجموعة من الإنجازات النوعية وبوتيرة متسارعة مقارنة مع الإيقاع الذي عرفته كل المخططات السابقة، لا سيما في مجال تبادل المعلومات، والعمل عن بعد، وفي تقديم عدد من الخدمات عن بعد، تهم على الخصوص التعليم والمقاضاة والتطبيب وتدبير الدعم الاقتصادي والاجتماعي.

⁶⁷ - تقرير المجلس الأعلى للحسابات المتعلق بتقييم استراتيجية «المغرب الرقمي 2013

تقارير المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي، على الخصوص الموضوع الخاص للتقرير السنوي للمجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي برسم 2016: التحول الرقمي في خدمة المواطن ومن أجل تحقيق تنمية اقتصادية مستدامة، ص: 126

كما شهد الحضور الرقمي للقطاعات الحكومية تطورا كبيرا خلال أشهر الحجر الصحي الثلاثة، إذ تضاعف هذا الحضور 14 مرة، محققا تقدما بحوالي +1400% مقارنة عما كان عليه خلال الأشهر الثلاثة التي سبقت الحجر الصحي. وقد نتج عن هذا التطور تواصل أكبر مع مستعملي الإنترنت الذين توصلوا يوميا بمعدل منشور حكومي لكل واحد منهم، خلال فترة الحجر الصحي مقارنة مع منشور كل أربعة أيام تقريبا خلال الفترة السابقة⁶⁸. ويستحق هذا التطور حسن الاستثمار والاستدامة، في اتجاه تطوير الخدمات المقدمة للمرتفق ورفع منسوب الشفافية وتعزيز الديمقراطية التشاركية.

ويمثل تدبير عملية التلقيح، نموذجا، ليس فقط لتقديم الخدمة عن بعد، بل كذلك على مستوى تيسير الولوج للخدمة وضمان شفافية عالية وتقديم تعامل عادل مع جميع المواطنين دون تمييز ولا امتياز. وقد أبانت الإنجازات التي تحققت خلال هذه الفترة، عن إمكانيات كبيرة، وعن قدرات معتبرة، أنتجت خلال بضعة أشهر أكثر مما كان يُنتج خلال سنوات، وهذه التجربة، ومخرجاتها، جديرة بالتقييم والترصيد والتطوير.

وفي هذا الإطار المتعلق بالتقييم الموضوعي للحصيلة الوطنية في مجال الرقمنة، توقف التقرير المذكور عند مجموعة من القيود والعقبات التي يتعين مواجهتها والتغلب عليها.

ولإنجاح التحول الرقمي وجعله رافعة قوية لتثبيت الشفافية وإرساء النزاهة ومكافحة الفساد، خلص التقرير إلى عدد من التوصيات، التي تتمحور حول ضرورة اعتماد منظور استراتيجي على مستوى القيادة وحكامة المشاريع والتوجه نحو المواطن (الفصل الأول)، والنهوض بالإطار القانوني والمواصفات المعيارية وتعزيز الثقة الرقمية (الفصل الثاني)، وتنمية القدرات لدى الإدارة والمستعملين وتعزيز الرأسمال البشري والابتكار (الفصل الثالث).

الفصل الأول: اعتماد منظور استراتيجي على مستوى القيادة وحكامة المشاريع والتوجه نحو المواطن

أولا- قيادة الورش على أعلى مستويات المسؤولية

إن قيادة ورش التحول الرقمي يجب أن تكون على أعلى مستويات المسؤولية، إذ يتبين من التجارب الدولية أن هذا العنصر يعد جوهريا لضمان تعبئة جهود مختلف الفاعلين، من منتخبين ومسؤولين عموميين وممثلين عن القطاع الخاص ومقاولين وجامعيين ومواطنين وفاعلين جمعويين وغيرهم، وكذا لتحقيق الانسجام والتناسق والتكامل في المقاربة العامة للتحول الرقمي؛ بما يجعل منه محركا مؤثرا في النهوض بالشفافية ومكافحة الفساد على المستوى الوطني.

ويبدو مطلب القيادة أمرا حيويا، خاصة بعد نسخ المرسوم المحدث للمجلس الوطني لتكنولوجيا المعلومات، والذي كان بتمثيليته الموزعة بين القطاعين العام والخاص، يشكل إطار الإشراف الاستراتيجي على البرامج والمشاريع الرقمية؛ بما يقتضي إرساء البدائل المناسبة لسد الفراغ الناتج عن إلغاء هذا المجلس، بهدف ضمان التوجيه الاستراتيجي للتحول الرقمي في بلادنا في إطار من الشمولية والاندماج من جهة، وقيادة تنزيهه الأمثل على أساس الالتقائية والتآزر وتوحيد الأهداف والأولويات من جهة ثانية.

⁶⁸ - بارومتر الحضور الرقمي للقطاعات الحكومية يونيو 2020، صادر عن مرصد الرأي العام الرقمي L'Observatoire des Opinions Publiques Numériques

وفي هذا الاتجاه، وعلاوة على ضرورة تقوية الدور والسلطات الممنوحة لوكالة التنمية الرقمية، لا بد من التأكيد على أن ورش التحول الرقمي يستلزم، لتحقيق الفعالية المطلوبة والاستجابة للانتظارات الهامة المرتبطة به، إشرافا استراتيجيا من مستوى عال يتمتع بالشرعية اللازمة والقدرة على ضمان توجيه كافة الفاعلين نحو برمجة وتدبير دينامي على مستوى رصد الأولويات انطلاقا من وقعها المنتظر على المواطنين والفاعلين الاقتصاديين والمجتمعيين، وعلاقة بإدارة عامل الوقت؛ بحيث تصبح الوتيرة السريعة التي كرس الانخراط الرقمي في تدبير الأهداف زمن جائحة كوفيد، بمثابة الواقع البيئي والدائم الذي يتجاوز منطق الإجراءات الظرفية المتفرقة فيما بينها.

لذلك، واستنادا إلى التجارب الدولية في هذا المجال، نؤكد على أنه بدون حوكمة رشيدة وإشراف استراتيجي من مستوى عال، لا يمكننا ضمان الالتقائية الفعالة ولا بلوغ الأهداف المسطرة في هذا المجال.

ثانيا- رؤية طويلة المدى وحكامة قوية لضبط البرمجة والتنفيذ

كما أن الحاجة ماسة للتوفر على رؤية استراتيجية، متكاملة وواضحة وطويلة المدى، تركز على منظور واسع ومقاربة شاملة، لتنفيذ وتفعيل برامج رقمية مندمجة وضامنة للنزاهة والشفافية. انطلاقا من هذه الرؤية، يتعين وضع وتحديد مخططات عمل دقيقة المضمين ومرنة للتكيف مع التغييرات، وبأولويات وأهداف واضحة، ومسؤوليات مدققة، مقرونة بمؤشرات لقياس الإنجازات وأثرها على بلوغ أهداف الشفافية والفعالية وجودة الخدمات.

ووفق نفس التوجه الاستراتيجي، يتعين النهوض بحكامة مشاريع التحول الرقمي الموجهة لتعزيز الشفافية، خاصة من خلال إرساء منظومة خاصة لحكامة هذه المشاريع تسري على جميع المستويات الإدارية؛ مركزيا وقطاعيا ومحليا، من أجل ضمان الإشراف الإستراتيجي الفعلي على مختلف أورش التحول الرقمي.

ثالثا- ضرورة الانخراط الواسع للمؤسسات المعنية مع دعم مختلف المتدخلين

كما يتوجب انخراط المؤسسات العاملة في مجال النزاهة في تعاون قوي، يضمن متطلبات الالتقائية والعقلنة في الاستراتيجيات الرقمية الداعمة للشفافية والنزاهة، خاصة عبر مأسسة إطار الشراكة وتقاسم المعطيات والمعلومات وتوحيد آليات القيادة والتتبع وتقييم الإنجازات والأثر.

ويندرج ضمن هذا البعد الاستراتيجي أيضا توسيع إجراءات الدعم لإذكاء دينامية تسريع التحول الرقمي في علاقته بمجال الشفافية والنزاهة، خاصة عبر عمليات داعمة، من قبيل رصد مخصصات في إطار صناديق للتمويل، وإحداث محفزات، وغيرها من المبادرات.

كما يتعين اعتماد مقاربة تضمن الشفافية وعرض المعلومة لإتاحة البيانات على نطاق واسع، من أجل التحكم في المخاطر المرتبطة بتمركز سلطة القرار، وذلك بإرساء ضمانات الحصول على المعلومات العمومية وتيسير مقروئيتها واستغلال تقاطعاتها لتحليلها واقتفاء أثرها، باعتبارها دعامة أساسية للشفافية والوقاية من الفساد.

رابعاً- إشراك المواطن وجعله في صلب الورش

وانطلاقاً من نفس البُعد الاستراتيجي أيضاً، يتعين اعتماد مقاربة تضع المواطن في صلب توجهاتها، مع السهر على إدماجه الرقمي لتجعل منه شريكاً على مستوى تطوير الخدمات ومستهدفاً على مستوى الولوج إليها مع الحرص على تحقيق الأثر الإيجابي على واقعه اليومي، من خلال:

- إدراج التجربة متعددة القنوات للمستعملين «OMNI-CANAL» (تطبيقات الهاتف المحمول، الشبكات الاجتماعية، الرسائل القصيرة، الخوادم الصوتية، المحطات التفاعلية...) ضمن المكونات الأساسية المعتمدة في تصميم الخدمات، بهدف الاستجابة لما تقتضيه هذه الخدمات من متطلبات الجودة والاستهداف وأجال الرد؛ حيث يتعين أن يرتكز هذا الأمر على التجارب الحية لمستعملي هذه القنوات، خاصة على مستوى الولوج السريع والعفوي والبديهي لهذه الخدمات؛
- توحيد القنوات ووسائل الولوج إلى الخدمات العمومية الرقمية، من واجهات وتقنيات وآليات متطورة، تيسر استعمال هذه الخدمات.
- القيام بإعادة هندسة مسار التحول الرقمي، من خلال وضع المواطن في صلب الانشغالات المتعلقة بالديمقراطية الإلكترونية، مع مد الجسور المشجعة على خلق حوار مفتوح مع المواطنين بهدف رصد وتحديد احتياجاتهم المتعلقة، على وجه الخصوص، بالفعالية والجودة والشفافية وتيسير مراقبة مسار صنع القرار؛
- الاهتمام بتكلفة الحصول على الخدمات الرقمية. حيث يجب أن تكون الرقمنة بالفعل مصحوبة بتبسيط الإجراءات وتخفيض الكلفة بالنسبة للمواطن فيما يتعلق بالعمليات والخدمات، وإلا فإن الانخراط الواسع للمواطنين سيبقى هدفاً بعيد المنال. والجدير بالذكر أن مختلف المبادرات التي تم إطلاقها حتى الآن كانت في غالب الأحيان مصحوبة بإكراهات إضافية، مسطرية ومالية (تنقلات متعددة، تكاليف زائدة).

خامساً- تبسيط المساطر الإدارية وتجويد الخدمات العمومية

- تسريع ورش تبسيط المساطر الإدارية الذي يشكل أحد مفاتيح نجاح رقمنة مسار المرتفق، بالاعتماد على مساطر مبسطة وتلقائية، ويمر ذلك عبر متابعة تنزيل القانون 55.19 وتسريع وتيرته، وتطويره عند الاقتضاء؛
- تسريع الورش المتعلق بميثاق المرافق العمومية⁶⁹ الذي يحدد قواعد الحكامة الجيدة، ولا سيما تحقيق الأهداف الاستراتيجية، وتحسين نظام تنظيم الخدمات العمومية، وتعزيز جودتها وتسهيل الوصول إليها، وتعزيز أداء هذه المرافق في إدارة مواردها، وانفتاحها على المحيط الداخلي والخارجي، وإشراك مختلف الجهات الفاعلة في تحسين الخدمات وجودتها وترسيخ القيم الأخلاقية. وعلى هذا النحو سيكون الميثاق المنشود، كما أكد ذلك تقرير المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي،⁷⁰ إطاراً مرجعياً لتطوير المرافق العمومية وتقييمها، وفي مرحلة لاحقة إطاراً لترصيد الممارسات الجيدة وإدماجها في مواصلة إصلاح هذه المرافق.

⁶⁹ - ظهر شريف رقم 1.21.58 صادر في 3 ذي الحجة 1442 الموافق ل 14 يوليوز 2021 بتنفيذ القانون رقم 54.19 بمثابة ميثاق المرافق العمومية: الجريدة الرسمية عدد 7006 بتاريخ 22 يوليوز 2021.

⁷⁰ - الموضوع الخاص بالتقرير السنوي للمجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي برسم 2016: التحول الرقمي في خدمة المواطن ومن أجل تحقيق تنمية اقتصادية مستدامة، ص: 126

■ ضمان الولوج السلس والمبسط للخدمات العمومية، مع تفادي هياكل الخدمات الرقمية المعقدة التي من شأنها أن تشكل بؤراً لتنامي الفساد؛

■ إدماج جوانب أساسية في إطار هذا التحول الرقمي لضمان شفافية شمولية، على الخصوص من خلال:

- تعزيز شفافية الميزانية عبر تبسيط دعائم عرضها على العموم، وتيسير مشاركة المواطنين في مختلف المراحل التي تمر منها عملية الميزانية، وعبر نشر وإعداد التقارير المتعلقة بنفقات وموارد الدولة؛

- رقمنة ونشر المعطيات المتعلقة بالحملة الانتخابية من أجل تعزيز الشفافية وضمان مستوى تمثيلية أفضل؛

....-

الفصل الثاني: النهوض بالإطار القانوني والمواصفات المعيارية

يستدعي الارتقاء بالرقمنة لتعزيز الشفافية ومكافحة الفساد أيضا تعزيز الإطار القانوني المواكب للرهان الرقمي ليتجاوب مع متطلبات السرعة والمرونة والتوافق مع الأهداف الاستراتيجية المسطرة في مجال النهوض بالشفافية، وذلك بتوجيه الجهود نحو إتاحة المعطيات العمومية (البيانات المفتوحة)، مع الأخذ بعين الاعتبار مقتضيات القانون رقم 31.13 المتعلق بالحق في الحصول على المعلومات.

أولا- ارساء منظومة ضامنة للثقة الرقمية

يستوجب نجاح الرقمنة كذلك إرساء أنظمة تحكم جديدة للاستمرار في تقديم الخدمات في ظروف تراعي الشروط القصوى للسلامة والأمن والثقة،

وفي هذا الإطار، تجدر الإشارة إلى أن المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي سبق له أن نبه إلى أن تدبير الثقة الرقمية ما زال في حاجة إلى بذل المزيد من الجهود من أجل توفير الظروف الملائمة للمواطنين والمقاولات، والكفيلة بتحقيق تحول رقمي ناجح، مبرزا بهذا الخصوص التزايد المطرد في نسبة الولوج إلى المواقع الإلكترونية عبر الهاتف لإنجاز المعاملات المالية والتجارية.⁷¹

لأجل ذلك، يجب أن يكون تدبير الثقة الرقمية في صميم عملية الرقمنة للإدارات ولا يمكن ضمان نجاحها إلا إذا تمت مواجهة الإكراهات التي تحول دون إزالة أو على الأقل عدم إلزامية الطابع المادي بطريقة جذرية. إذ يتعلق الأمر بمواكبة التحول الرقمي للخدمات المقدمة للمواطنين من خلال وضع آليات داعمة للثقة الرقمية والتي يجب أن تحل محل الضوابط والعمليات المرتبطة بالمعاملات المادية الحالية. ومن أهم هذه الآليات التي يتعين اعتمادها:

■ **نظام التعريف الوحيد** : يمكن هذا النظام من وضع تعريف وحيد لكل مواطن (منذ الولادة)، والذي يصلح لمختلف العلاقات التي تربط المواطن بالإدارة. كما يصلح لربط التواصل بين مختلف الإدارات بهدف تبادل المعلومات وتعزيز المعطيات والعمليات التي تساهم، عند نهاية الإجراءات، في توفير نفس الخدمة، أو خدمات متكاملة.

⁷¹ - المرجع السابق: ص: 130

■ **إثبات صحة المستندات الإدارية المرقمنة** : يجب وضع آليات تمكن من المصادقة على المستندات الإدارية المرقمنة. وذلك سواء عن طريق رمز قابل للتحقق منه أو عن طريق الولوج إلى نظام يضمن هذه المصادقة. إذ تسمح الرقمنة بتنفيذ عدد كبير من العمليات عن بُعد وبسرعة، ولتجنب أي احتيال أو تزوير، يجب أن تكون هذه العمليات آمنة، لا سيما تلك التي تؤثر على علاقة المواطن بالإدارة.

■ **اعتماد نظام للعناوين الإلكترونية المؤمنة** : وذلك عبر وضع نظام للعناوين من خلال تخصيص عنوان بريد إلكتروني آمن لكل شخص، يتم تديره عبر نظام بريد إلكتروني مؤمن بواسطة الإمكانيات التكنولوجية المتطورة (مثل بلوكشين Blockchain /) و/ أو طرف ثالث موثوق به ومفوض من قبل الدولة. إذ يعتبر إخبار أي شخص ذاتي أو معنوي عن طريق هذا النظام بأي مستند أو معلومة، نهائياً وناظراً.

■ **تعميم التوقيع الإلكتروني**: السهر على تفعيل وتعميم التوقيعات الإلكترونية وموثوقيتها من أجل ديمقراطية الولوج لهذا النوع من التوقيع وجعل محتواه أكثر مرونة مع تحديد عدة مستويات للسلامة وفقاً للاستخدام.

وفي نفس السياق، يجب تشجيع الأداء عبر الخط من أجل تعزيز شفافية المعاملات وإمكانية تتبع أثرها، والعمل على إصدار النصوص التطبيقية للقانون رقم 43.20 المتعلق بخدمات الثقة في المعاملات الإلكترونية لتيسير دخوله حيز التنفيذ، وكذا تعزيز الإطار القانوني المواكب للمخاطر المرتبطة بالأمن السيبراني.⁷²

ثانياً- استخدام المواصفات المعيارية لتأطير ورش الرقمنة

كما يتعين تعزيز استخدام المواصفات المعيارية ذات الصلة بالبنية التحتية والأمن المعلوماتي، من خلال:

■ **تحسين وتوحيد البيانات واستخدام المعلومات داخل وبين القطاعات الحكومية ومكونات الإدارة العمومية**، من خلال توجه استراتيجي وطني يضمن فتح وتشبيك قواعد المعطيات العمومية، والنظم المعلوماتية المتصلة، للاستجابة لاحتياجات المرتفقين بشكل أفضل، وتحسين آليات التعاون فيما بين القطاعات الحكومية والمؤسسات العمومية، وكذا تجويد شروط الولوج العادل للخدمات وإعادة الاستعمال؛

■ **تفعيل المبدأ القاضي بعدم مطالبة المرتفق، من طرف أي إدارة، بالإدلاء بوثيقة أو معطيات تتوفر عليها إدارة أخرى**. ومن أجل ذلك يجب تسريع تميم الورش المتعلق بالمنصة الحكومية للتكامل وتشبيك النظم وقواعد البيانات ⁷³ la Gateway والذي من شأنه أن يمكن المرتفق من اللجوء فقط إلى الإدارة المعنية مباشرة بالخدمة المطلوبة، على أن تتكفل هذه الإدارة بباقي الإجراءات ذات الصلة المتعين إنجازها لدى إدارات أخرى لاستكمال إنجاز هذه الخدمة؛

⁷² - للإشارة، تم مؤخرا إصدار المرسوم رقم 2.21.406 صادر في 4 ذي الحجة 1442 الموافق لـ 15 يوليوز 2021 بتطبيق القانون رقم 05.20 المتعلق بالأمن السيبراني. الجريدة الرسمية عدد 7011 بتاريخ 9 غشت 2021

⁷³ - منصة إلكترونية للتشغيل البيئي بين مختلف الإدارات

■ اعتماد القواعد والمعايير ذات الصلة بالوقاية من الفساد ومكافحته، ولا سيما تلك المتعلقة بإمكانية الولوج إلى المعلومات المتوفرة لدى الإدارات ومؤسسات الدولة والاستفادة من التقاطعات فيما بينها لتحديد وتتبع أفعال الفساد واقتفاء أثرها (غسل الأموال، الاختلاس، الامتيازات الغير شرعية وغير المشروعة،...)

■ اعتماد ميثاق البيانات المفتوحة من أجل ضمان استمرارية هذا النهج وإدامته، وبالتالي تفادي تأثيره بالتقلبات السياسية وضغوطات اللوبيات وأصحاب المصالح الخاصة والفئوية؛

■ وضع خرائطية للمخاطر المرتبطة باستعمال تكنولوجيا المعلومات والاتصالات والأمن السيبراني، مع إطلاع المستعملين على هذه المخاطر وعلى التدابير المتخذة للحد منها، وحث الفاعلين على وضع خطط لتغطية هذه المخاطر؛

■ التوجه نحو اعتماد شهادة الأمن السيبراني بالنسبة للمنصات الرقمية الموجهة للجمهور العريض؛

■ إدماج الرهانات المرتبطة بالأمن المعلوماتي وبالنهوض بالشفافية منذ المراحل الأولى لتصميم المشاريع الرقمية وطوال مسار اشتغالها، خاصة من خلال اعتماد مقاربة الأمن في صلب التصميم « secure by design »⁷⁴.

من جهة أخرى، يتوجب استخدام المواصفات المعيارية لضمان الشمولية الرقمية، خاصة من خلال تعزيز البنية التحتية الرقمية لتقليص الفجوة في هذا المجال، وذلك بملاءمة التقنيات التي تضمن إمكانية الوصول إلى مختلف مجموعات المستخدمين، بغض النظر عن خصائصهم الفردية أو الاجتماعية أو الثقافية أو موقعهم الجغرافي، وكذا من خلال تطوير واعتماد محفزات الإدماج الرقمي، خاصة نظام التعريف الوحيد، وسجل الحالة المدنية الرقمي، والإطار الفعال للعمل البيئي Interopérabilité. ثم من خلال تطوير تقنيات المساعدة الكفيلة بمساعدة المواطنين على استكمال إجراءاتهم الإدارية وتبسيط حياتهم اليومية، خاصة عبر إنشاء نقاط ولوج عمومية إلى الخدمات العامة.

الفصل الثالث: تعزيز الرأسمال البشري والابتكار

أولا- تعزيز الرأسمال البشري

تتمحور التوصيات التي انتهت إليها الدراسة بخصوص هذا الفصل حول بناء القدرات والعمل على تحقيق التغيير ومواكبته، من خلال إعداد تصميم مديري للموارد البشرية يستهدف تدريب الموظفين المؤهلين لدعم الخدمات الرقمية المشتركة، وتطوير القدرات والمهارات الرقمية في القطاع العام لتلبية ودعم الطلب المتزايد على المشاريع الكبرى لتكنولوجيا المعلومات والاتصالات، خاصة من خلال تنمية مهارات الأشخاص المتخصصين في المجال الرقمي، وتدريب الموظفين بعد تحديد الاحتياجات ذات الصلة بقدراتهم وقدرات المسؤولين (الحكامة الرقمية، التكنولوجيا المتقدمة، حماية المعطيات الشخصية، الولوج إلى المعلومات، استعمال الآليات المتعددة القنوات،...)، وكذا استشراف سياسات محددة لإعادة تقويم القدرات وتطويرها والارتقاء بها، ثم العمل على رصد العناصر المؤهلة في مجال تكنولوجيا المعلومات والاتصال واجتذابها للاشتغال بالقطاع العام.

⁷⁴ - يشير تعبير الأمان حسب التصميم أو «الأمان بالتصميم» («security by design» ou «sécurité par la conception») إلى منتج يكون فيه الأمان ومفهوم المخاطرة في صميم تصميمه.

كما تنصب التوصيات في هذا المحور على الوضع رهين إشارة المواطنين ذوي الدخل المحدود مراكز تدريب لتحسين المعرفة الرقمية وتعزيز إدماج تكنولوجيا المعلومات والاتصالات في برامج التكوين على جميع المستويات: المدارس والجامعات ومراكز التدريب المهني...، وكذا مباشرة تغيير يسمح بمواكبة الموظفين من الناحية التكنولوجية والثقافية (أساليب العمل المتناسقة والمندمجة؛ الإدارة التشاركية، وما إلى ذلك)، واعتماد مقاربة تشاركية ومندمجة لقيادة التغيير تشمل جميع الأطراف المعنية، إضافة إلى ضمان يقظة اجتماعية وتكنولوجية من أجل تسهيل التطور الرقمي من حيث الشفافية ومكافحة الفساد.

ثانيا- دعم البحث والابتكار

وأكدت التوصيات في هذا المحور، على الخصوص، على دعم البحث والابتكار من خلال:

■ اعتماد منهجية التدبير المرنة وتشجيع التجارب والاختبارات النموذجية، واحتضان المشاريع المتطورة (التقنيات الصاعدة) التي يتعين تقاسم نتائجها؛

■ في أفق جعل المغرب من بين الدول الرائدة في مجال التحول الرقمي، يتعين على السلطات المعنية تطوير استراتيجية متكاملة لدعم الابتكار في هذا المجال والعناية بالتجارب الناجحة والحرص على ترصيد إنجازاتها، مع توفير المواكبة الضرورية لها لجعلها قاطرة على المستوى الوطني في مجال التحول الرقمي، وكذا لمواكبتها لتمكين من تطوير قدراتها التنافسية لولوج الأسواق العالمية، وعلى الخصوص في البلدان التي تتميز بواقع وخصوصيات مشتركة مع بلادنا سواء على المستوى الاقتصادي أو على مستوى الشروط الاجتماعية وكذا على مستوى تقدمها في مجال التحول الرقمي؛

■ تعزيز دور المختبر الرقمي «Digital Factory⁷⁵» الذي وضعته وكالة التنمية الرقمية، من خلال دعمه بالموارد المادية والبشرية لتحفيز تسريع التنمية الرقمية في علاقتها بالنهوض بالأخلاقيات والشفافية؛

■ تعزيز التمويل الجماعي «le crowdfunding⁷⁶» لمشاريع الابتكار الرقمي، لا سيما المشاريع ذات الأثر في مجال النزاهة ومكافحة الفساد؛

■ تطوير الشراكة بين القطاعين العام والخاص في مجال تكنولوجيا المعلومات والاتصالات من خلال تشجيع المقاولات الناشئة التي تنشط في مجالات تدعم الشفافية والأخلاقيات؛

■ التوجه نحو استخدام التكنولوجيا الصاعدة، خصوصا الذكاء الاصطناعي والبيانات الضخمة، من أجل الإلمام بالبعد السلوكي وتوجيه البرامج نحو تعزيز الشفافية، من خلال الكشف عن أفعال الفساد المعقدة وترصّد الأفعال غير المشروعة، ومن خلال تحليل سلوك المواطنين لفهم احتياجاتهم وتلبية انتظاراتهم والتفاعل معها في اتجاه تعبئة واسعة ضد هذه الأفعال؛

⁷⁵ - المختبر الرقمي (Digital Factory) هو في الأساس بناء تنظيمي يحتوي على عدد من القواعد بما في ذلك أساليب العمل الرشيقة بالإضافة إلى فرق متعددة التخصصات لتسريع عملية الابتكار (processus d'innovation).

⁷⁶ - التمويل الجماعي Crowdfunding : هو استخدام مبالغ صغيرة من رأس المال يشارك بها عدد كبير من الأفراد لتمويل شركة أو مشروع جديد. يستفيد التمويل الجماعي من سهولة الوصول إلى شبكات واسعة من الناس عبر وسائل التواصل الاجتماعي ومواقع التمويل الجماعي من أجل الربط بين المستثمرين والمدخرين من جهة والمقاولين وأصحاب المشاريع من جهة ثانية، مما يسمح بتعزيز وتقوية إمكانيات تطوير ريادة الأعمال من خلال توسيع قاعدة المستثمرين، خارج الدائرة التقليدية للمالكين، وأصحاب رؤوس الأموال، بما فيهم المستثمرين بمخاطر رأس المال (investisseurs en capital-risque).

■ تعزيز الابتكار في مجال البيانات المفتوحة من خلال ضمان التفاف جماعات المستخدمين حول المنصة الرقمية www.data.gov.ma ، وذلك عبر:

- إنشاء نقطة ولوج مركزية واحدة يتم تحديثها تلقائيًا؛

- تطوير عرض عام يستهدف فئات واسعة لتثمين التطبيقات المفيدة؛

- تشجيع تطوير التطبيقات انطلاقًا من المعطيات العمومية المحفزة على تعزيز الشفافية والنزاهة، مع تنظيم مسابقة وطنية في هذا الشأن.

ولم يفت الدراسة أن تثير الانتباه في الأخير إلى أهمية النهوض بالتواصل والتوعية، خاصة من خلال تنمية الوعي العام بأهمية الخدمات على الخط، وذلك ببذل مجهودات ترويجية هادفة إلى تحفيز المواطنين على استخدامها، بما في ذلك لأغراض التبليغ، والمشاركة في النقاش العمومي، وتعزيز القوة الاقتراحية...، ومن خلال أيضا تنظيم حملات ترويجية لبرامج ومشاريع النزاهة، باستخدام مجموعة متنوعة من القنوات عبر الخط وخارجه، إضافة إلى تعزيز التواصل حول البيانات المفتوحة، من خلال التدابير المحفزة التي تهدف إلى زيادة الوعي وضمان انخراط كل الأطراف المعنية من إدارات ومواطنين وقطاع خاص ومجتمع مدني وجامعات في التحول الرقمي المنشود.

الباب الخامس: الالتزام المواطن ودوره في مجال مكافحة الفساد⁷⁷

يندرج الاهتمام بموضوع الالتزام المواطن في إطار تنزيل المهام الوقائية للهيئة الوطنية للنزاهة والوقاية من الرشوة ومحاربتها كما وردت في المادة الرابعة من القانون رقم 46.19، وبشكل خاص ما يتعلق بالسهر على إعداد استراتيجية وطنية متكاملة للتنشئة التربوية والاجتماعية على قيم النزاهة، ووضع برامج للتواصل والتوعية والتحسيس من أجل نشر قيم النزاهة والسهر على تنفيذها في إطار التربية على قيم المواطنة وثقافة الصالح العام، ثم إنجاز دراسات وتقارير موضوعاتية حول مظاهر الفساد وسبل الوقاية منه ومكافحته ونشرها.

الفصل الأول: أسس ومبادئ ودعامات الالتزام في إطار المواطنة

يقوم الالتزام المواطن على ركيزتين رئيسيتين؛ أولاهما مشهد سياسي ومؤسسي يوفر الشروط الضرورية لصياغة ووضع سياسات عمومية جيدة ذات الوقع الإيجابي على المواطنين بما في ذلك تلك المتعلقة بمحاربة الفساد، وثانيهما مواطنون واعون بمخاطر الفساد على الأفراد وعلى المجتمع، وبحقوقهم وواجباتهم، وبالتالي قادرين ومستعدون للاضطلاع بنصيبهم من المسؤولية في رفض ومقاومة أفعال الفساد.

ويمكن تعريف الالتزام المواطن، بكونه «المشاركة الفردية في الحياة العامة والحياة السياسية على الأقل من خلال الانتخابات» و «الاستعداد الدائم وغير المشروط» للمساهمة بالوقت والجهد والمال من أجل ذلك، مع التجرد من الخلفيات التي تجعل المواطن يتصرف إما بدافع مصلحة فردية أو فتوية.

⁷⁷ - الالتزام المواطن ودوره في مكافحة الفساد: تقرير موضوعاتي سيتم نشره لاحقا بعد تدقيق محتوياته وتعميق النقاش والتحليل بخصوصه.

وينهض الالتزام المواطن على دعامة أساسية هي الثقة باعتبارها اللحمة التي تحافظ على تماسك المجتمع؛ حيث ينبغي بناؤها على أسس صلبة، والحفاظ عليها فيما بعد بتمتين تلك الأسس. وتتفرع عن الثقة عدة دعائم إذا اختل أحدها قد ينهار البناء كله:

1- ديمقراطية تمثيلية قوية مناهضة للممارسات المخلة بالنزاهة وتتميز باحترام إرادة الناخبين في اختيار ممثليهم وبانعكاس اختيارهم في التشكيلات الحكومية، ويجب أن تعكس بشكل حضاري التدافع بين الأفكار والتصورات التي تهدف، مهما اختلفت التوجهات، إلى بناء مجتمع ديمقراطي ومتماسك يجد فيه كل مواطن مكانه، وقائم على قيم مجتمعية مشتركة وموحدة وعلى الثقة المتبادلة بين مكوناته؛

2- ديمقراطية تشاركية حقيقية باعتبارها مفتاحا ضروريا لاستنهاض الالتزام المواطن. من المفروض أن تتضمن هذه الديمقراطية إشراكا لفاعلين من خارج الفاعلين السياسيين، في صياغة واتخاذ القرارات، وهي تنطوي بذلك ضمنيا على حيز مفتوح أمام المواطنين كأفراد، بالإضافة إلى الجمعيات والمنظمات المدنية ومراكز البحث والإعلام، للمساهمة في المشاريع التنموية بمختلف أبعادها، وطنيا ومحليا، بدءاً بالرأي والاقتراح؛

3- المساواة أمام القانون، وهو مبدأ دستوري جوهري بالنسبة لكل مجتمع، إذا اختل في الممارسة لا يمنح المواطنين إحساسا بالأمان، ويُفقد هم تبعاً لذلك الثقة في المؤسسات المكلفة بتطبيق القانون، وبشكل خاص في القضاء الذي إذا اختل لن يكون بمقدوره حماية حقوق المواطنين. وفي مجال مكافحة الفساد يمثل الإفلات من العقاب والانتقائية في المتابعات أحد مظاهر اختلال هذا المبدأ؛

4- مكافحة ناجعة لآفة الفساد؛ حيث لا يمكن أن يساهم المواطنون في مكافحة الفساد بدون ضمانات. لذلك فضمان مشاركة المواطنين في هذا الورش لا يمر فقط عبر حملات التوعية والتحسيس، بل كذلك عبر التطبيق بحزم للقانون وتحمل السلطات المعنية لمسئولياتها في مكافحة فعالية للفساد؛

5- نموذج تنموي مُدمج لجميع فئات المجتمع، وقائم على المشاركة الواسعة؛ إذ من المهم أن تكون الطاقات والكفاءات التي يزخر بها المغرب، في كل المجالات، في قلب اهتمامات النموذج التنموي المعتمد. وهو ما كانت الهيئة الوطنية للنزاهة والوقاية من الرشوة ومحاربتها قد أكدت عليه في التقرير الذي أصدرته سنة 2020 تحت عنوان «من أجل نموذج تنموي جديد»، مع جعل محاربة الفساد أولوية كبرى، واستحضار ضرورة استعادة ثقة المواطنين في المؤسسات العمومية وفي عملها، بشكل «يسمح لصوت المواطن بمختلف أشكال التعبير عنه بأن يكون مسموعا ومفهوما وأن يكون موضع اعتبار وتثمين»، حيث تجعل السياسات العمومية، المواطن فاعلا ومستهدفا في نفس الوقت.

في نفس السياق، ومع افتراض تحقق ثقة المواطنين في المؤسسات الإدارية والتمثيلية، يحتاج الالتزام المواطن إلى عوامل مساعدة بمثابة رافعات، نذكر من أهمها:

1- التربية على المواطنة التي تبدأ في السنوات الأولى من حياة المواطن، في الأسرة والمدرسة ثم المجتمع في مرحلة لاحقة. في هذه الفضاءات الثلاثة، تتحدد القواعد التي ينبغي احترامها، بالإقبال

عليها أو بتركها، وما يتم تلقيه في مؤسستي الأسرة والمدرسة ينعكس في فضاء المجتمع. بيد أن موقع المدرسة يظل على قدر كبير من الأهمية، وبشكل أوسع فإن التعليم هو عصب المواطنة الملزمة.

2- حرية التعبير التي من شأن ضمانها السماح للأفكار المتنوعة بالإعلان عن نفسها، وبالتالي الإنصات إليها واستيعابها ومناقشة مدى صلاحيتها لخدمة فكرة التنمية في أبعادها المتشعبة. بمعنى آخر، بإمكان حرية التعبير أن تجعل المواطنين مقتنعين بأهمية الأفكار والمواقف المعبر عنها للمساهمة في التغيير وفي تجويد السياسات العمومية ومخرجاتها.

3- التطور الرقمي الذي يعتبر محفزا موضوعيا للالتزام المواطن؛ حيث يعد رافعة ذات أهمية خاصة لتوسيع دائرة وآليات التواصل وتعزيز تعبئة فئات واسعة من المجتمع، وخاصة الشباب، وخلق فضاءات لتبادل المعلومات والتداول في مختلف القضايا السياسية والاجتماعية والاقتصادية، ومناقشة السياسات العمومية بجرأة غير مسبوقة. وهو ما يدعو السلطات والهيئات العمومية إلى ضرورة استثمار هذا الواقع في تعميق التواصل مع المواطنين وتيسير مشاركتهم في تدبير الشأن العام.

الفصل الثاني: تجليات ومظاهرات الالتزام المواطن

إذا كان الالتزام المواطن قائما بالأساس على الاهتمام والاستعداد الدائم لخدمة المصلحة العامة دون انتظار كسبٍ شخصي مباشر وآني، فإنه يبقى رهينا بتوفير الآليات اللازمة التي تمكن المواطنين من الانخراط والمشاركة، وهي مسؤولية ملقاة على عاتق المؤسسات العمومية التي تعود إليها المبادرة من أجل وضع الإطار الموائم للتعاقد مع المواطنين وفتح النقاش والتوافق على الأهداف مع تحديد الأولويات.

وفق هذا المنظور، يمكن أن يكون الالتزام المواطن فرديا من خلال مجموعة من الأنشطة التي يأخذ الفرد على نفسه مهمة القيام بها، أو في إطار جماعي من خلال الانخراط في مبادرات منظمة للعمل وللتداول والمناقشة. لذلك فهو يتخذ عدة أشكال، تكمل بعضها البعض، تبعا للحاجة وللبيئة التي يُمارَس فيها، والتي يمكن ذكر البعض منها فيما يلي:

1- **الانخراط في العمل السياسي:** نظريا، يمكن القول بأن صياغة السياسات العمومية هي نتيجة لعملية سياسية. وللمواطنين في هذه العملية قدرة على التأثير فيما يتعلق بإعداد وتنفيذ تلك السياسات من خلال التصويت في الاستحقاقات الانتخابية على البرامج التي تبدو أقرب إلى تحقيق انتظاراتهم، وأيضا من خلال الانخراط في العمل السياسي عبر الأحزاب السياسية. بيد أن هذه المشاركة تراجعت بشكل كبير خلال العقود الأخيرة، نتيجة تدهور منسوب الثقة والإحساس المتزايد بانعدام القدرة على التأثير على توجهات وأولويات السياسات المتبعة محليا ووطنيا وجعلها تتجاوب مع انتظاراتهم المشروعة في ضمان العيش الكريم في ظل العدالة الاجتماعية والمجالية والمساواة بين الجميع، مما يؤثر في آخر المطاف بشكل أو بآخر على نوعية المرشحين للمؤسسات التمثيلية، وينتهي بتغذية الحلقة المفرغة التي تربط تحقيق الأهداف المتوخاة بتعزيز الثقة وبالمشاركة البناءة.

2- المشاركة العملية، المباشرة أو غير المباشرة في عمل الهيئات والمجالس الاستشارية: تفتح الديمقراطية التشاركية مجالاً واسعاً أمام المواطنين للانخراط في تدبير الشأن العام بشكل فعلي ومباشر بغض النظر عن التأثير الذي سيكون لهذه المشاركة على المسار العام للقرارات التي يتم اتخاذها في هذا الإطار، وذلك من خلال تمثيلهم داخل المؤسسات والمجالس التي تفتح المجال أمام المواطنين المغاربة للمشاركة بشكل فردي ومباشر، أو من خلال جمعيات المجتمع المدني والمنظمات النقابية والمهنية، كالمجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي، والمجلس الوطني لحقوق الانسان، والمجلس الأعلى للتربية والتكوين، واللجنة الوطنية لمكافحة الفساد، ومجالس الجماعات الترابية وغير ذلك.

3- الانخراط في العمل المدني والتطوعي: يعتبر الانخراط في العمل المدني من خلال الجمعيات أو التطوع لخدمة قضايا تهم المصلحة العامة، سواء عن طريق تخصيص جزء من الوقت لذلك أو تسييره بطريقة ما مثل الهبات والتبرعات ومختلف أنواع الدعم، من الأشكال الشائعة للالتزام المواطن والمشاركة الفعالة في السياسات العمومية صياغة وتتبعاً وتقييماً.

وفي هذا السياق، وسعت المقتضيات الدستورية لسنة 2011، أدوار المجتمع المدني ومجالات تدخله بجعله شريكاً في إعداد السياسات العمومية وتتبع وتقييم تنفيذها.

4- العرائض والملمات التشريعية: تمثل العرائض والملمات التشريعية آليتين أساسيتين للالتزام المواطن بالنظر إلى قوتها المستمدة أولاً من التنصيص الدستوري في الفصلين 14 و15، ثم ثانياً من القانونين التنظيميين الصادرين بشأنهما. إن تفعيل العرائض والملمات من قبل المواطنين بإمكانه أن يمثل حتى الآن أوج الالتزام المواطن في المغرب؛ حيث تعتبر هاتان المكتسبتان الدستوريتان آليتين هائلتين لتصريف الديمقراطية التشاركية وللتعبير عن طموح فئات واسعة من المجتمع للمساهمة في إغناء السياسات العمومية وجعلها تتجاوب مع انتظاراتهم المشروعة، لكن الملاحظ هو أن الحصيلة ما تزال ضعيفة بعد 10 سنوات على صدور دستور 2011، وهو ما تؤكد الإحصائيات، سواء فيما يتعلق بمجموع ما تم تقديمه، أو من حيث استيفاء الشروط القانونية المنصوص عليها لقبول العرائض والملمات. وقد بلغ عدد العرائض المقدمة إحدى عشرة (11) منها سبعة (7) عرائض غير مستوفية للشروط، وثلاثة (3) مقبولة دون أن يتم التجاوب كلياً مع موضوعاتها، بينما لا تزال العريضة الحادية عشرة قيد الدرس. بالمقابل لم يتم تقديم أي ملتمس تشريعي⁷⁸.

5- الميزانية التشاركية: تعتبر الميزانية التشاركية إحدى آليات الالتزام المواطن التي بدأت تنتشر عبر العالم. وقد تم تجريبها في عدد من المدن المغربية مثل شفشاون والعرائش وتطوان، إلا أنه لم يتم بعد تقييم هذه التجارب بشكل يسمح بصياغة خلاصات تمكن من الوقوف على التقدم في هذا الاتجاه وكذا محدودية التجربة والصعوبات المرتبطة بها، لتطوير الآليات وجعلها أكثر فعالية وجاذبية لمشاركة المواطنين، لما لهذه المقاربة من أهمية في تطوير وتجويد التدبير العمومي في المغرب.

6- المشاركة بالرأي في النقاش العمومي: قد يكون التعبير عن الرأي بالطرق المختلفة الحد الأدنى من المشاركة والالتزام، ويمكن لهذا الشكل أن يتحول إلى التزام فعلي بمساعدة شبكات التواصل الاجتماعي، من خلال توجه السلطات العمومية نحو تطوير الآليات الكفيلة بجعلها أرضية ملائمة للإشراك، عبر منتديات تداولية بخصوص المشاريع والأفكار المبرمجة، أو إطلاق المشاورات المتعلقة بالميزانية التشاركية

⁷⁸ - البوابة الوطنية للمشاركة المواطنة: www.eparticipation.ma

أو غيرها من المجالات التي يمكنها أن تساهم في تعبئة المواطنين كمعنيين مباشرين وكطاقات بإمكانها إغناء القدرات الجماعية.

إن أشكال الالتزام المواطن المذكورة في الفقرات السابقة تتأثر بالعزوف الملحوظ من قبل المواطنين، بما يساهم في تدني المشاركة من جهة، وضعف الفعالية والتأثير من جهة ثانية. فبالرغم من الجهود المبذولة في الجوانب المتعلقة بتطوير الترسنة القانونية المنظمة لمختلف الاستحقاقات وبتوفير آليات المشاركة والتحفيز بما في ذلك التنصيب الدستوري على المبادئ الأساسية الكبرى بدءا بالخيار الديمقراطي وحرية التعبير والصحافة والارتقاء بعدد من المؤسسات وضمان تمثيلية المواطنين والمجتمع المدني فيها، إلا أن هذه الجهود تحتاج إلى مزيد من التعزيز والدعم للتغلب على تدني منسوب الثقة في المؤسسات والسياسات العمومية المتراكم منذ عقود، والذي تؤكد مجموعة من المظاهر والمؤشرات بما في ذلك نسب المشاركة في الانتخابات، وأعداد المنخرطين والمستفيدين من الجمعيات وأيضا حصيلة تقديم العرائض والملمات التشريعية.

الفصل الثالث: توصيات لتعزيز الالتزام المواطن من أجل محاربة الفساد

بقدر ما يتم توفير الدعامات والمحفزات الضرورية لتنمية الالتزام المواطن وتأمين مشاركة المواطنين في السياسات العمومية، بقدر ما يساهم ذلك في تكريس الشفافية وضبط الأولويات وتحسين الاستهداف وتعزيز النتائج فيما يتعلق بالسياسات العمومية بصفة عامة وسياسات وإجراءات مكافحة الفساد على الخصوص. وبقدر ما يتم تخييب المواطن تكون النتائج في الغالب ضعيفة ودون مستوى الانتظارات، بل قد تشكل الاعتمادات المرصودة لذلك نوعا من هدر المال العام، نتيجة غياب التوافق بين الأهداف والاحتياجات الفعلية في الواقع، أو نتيجة عدم الترتيب الجيد للأولويات فيما يخص المشاريع والإجراءات المبرمجة.

لذلك، يجب أن يكون المواطن عنصرا محوريا في مجال مكافحة الفساد. إنه الضحية الذي يتعرض للابتزاز، وهو في الوقت ذاته العنصر الذي يتحصل في مجموعة من الحالات على فوائد ومنافع غير قانونية من ممارسات فاسدة. أيضا، وبسبب ما سبق، فإن كل السياسات والإجراءات الرامية للحد من الفساد تسعى لحماية المواطن من هذه الممارسات، وهو مدعو من موقعه (مواقعه في الواقع: مرتفق، موظف، رجل أعمال، طالب، منتخب، منخرط في حزب، عضو في جمعية....) للمساهمة في إعداد هذه السياسات وفي إنجاز تنفيذها، ثم في تتبع وتقييم آثارها ونتائجها، وتحديد ومحاسبة المقصرين في أداء أدوارهم بالوسائل المشروعة المتاحة.

وإذا كان استثناء الفساد هو في الأساس نتاج عدم تطبيق القانون بشكل صارم، وعدم مواجهة مظاهر الإفلات من المتابعة والعقاب، بالإضافة إلى عدم اتخاذ إجراءات وقائية تحد من فرص حدوثه، فإن تضاعف إمكانيات انتشاره تظل رهينة أيضا بوجود مواطنين عديمين وسلبين أمام الحالات التي يواجهونها أو يعاينونها أو يكونون طرفا فيها، علما بأن السلبية قد تكون بالمشاركة والتواطؤ أو باللامبالاة وعدم التبليغ.

لهذا، بقدر ما تحتاج محاربة الفساد إلى تعبئة مسؤولية السلطات والهيئات العمومية في سن القوانين والإجراءات الوقائية والزجرية وتطوير المنظومة المؤسسية وضمان تآزر وتكامل مكوناتها للتنزيل

بعزم لاستراتيجية محكمة للدولة في هذا المجال، بقدر ما تقتضي أيضا حركة مواطنة تدعم الجهود المؤسسية برفض الفساد والتبليغ عنه، ثم بالانخراط في المبادرات المختلفة الهادفة لمحاصرته، سواء كان مصدرها مؤسساتيا أو مجتمعيا.

لأجل ذلك، يتعين الاستثمار الأمثل للبيئة الملائمة التي يتوفر عليها المغرب، والتي من شأنها أن تساهم في تحفيز الالتزام المواطن في مجال مكافحة الفساد؛ حيث نجد الاستراتيجية الوطنية لمحاربة الفساد التي تم وضعها بمشاركة فاعلين مدنيين، وهي مطالبة اليوم بالتطور من أجل تبني توجهات استراتيجية الدولة المستقبلية في هذا المجال، وكذا الهيئة الوطنية للنزاهة والوقاية من الرشوة ومحاربتها التي وضعت في صلب استراتيجيتها تعبئة المواطنين والتجاوب العملي مع انشغالاتهم ومعالجة شكاياتهم وتبليغاتهم، والعمل بشكل منتظم مع المجتمع المدني، بالإضافة إلى وجود ترسانة قانونية مهمة تؤطر مجال الوقاية ومكافحة الفساد، فضلا عن النصوص القانونية المتعلقة بالديمقراطية التشاركية.

علاوة على الشرط الأساسي للنهوض بالالتزام المواطن، والذي يكمن في استرجاع الثقة، ويمر، على الخصوص، عبر نبذ مظاهر الامتيازات وخدمة مصالح خاصة أو فئوية على حساب الصالح العام، وكذا عبر تطوير مستوى مصداقية المقاربة التشاركية وتكريس الحس لدى المواطن بوجاهة وفاعلية هذه المشاركة وأثرها على أرض الواقع، يظل الاستثمار الأمثل والمناسب لأرضية الالتزام المواطن محتاجا إلى خطوات إضافية تساهم في النهوض بهذا الالتزام، نذكر من أهمها:

- التسريع باستكمال تنزيل المقتضيات الدستورية المتعلقة بالديمقراطية التشاركية؛
- تقوية الديمقراطية التمثيلية بمحاربة مختلف مظاهر الفساد الانتخابي والسياسي؛
- مراجعة القانون التنظيمي رقم 44.14 المتعلق بتقديم العرائض، على الخصوص فيما يتعلق بإلغاء شرط التسجيل في اللوائح الانتخابية؛
- إعادة النظر في بعض شروط قبول العرائض في القانون نفسه لتيسير العملية خاصة ما يتعلق بجمع 5000 نسخة مصورة من بطائق التعريف الوطنية للموقعين على العريضة؛
- مراجعة القانون التنظيمي رقم 64.14 المتعلق بتقديم الملتزمات التشريعية وذلك بإلغاء شرط التسجيل في اللوائح الانتخابية؛
- إعادة النظر في بعض شروط قبول الملتزمات لتيسير العملية خاصة ما يتعلق بجمع 25000 نسخة مصورة من بطائق التعريف الوطنية للموقعين على الملتمس؛
- مراجعة المقتضيات المتعلقة بتقديم العرائض على مستوى الجماعات الترابية بإلغاء شرط التسجيل في اللوائح الانتخابية؛
- إقرار نسبة معلومة في ميزانية الجماعات الترابية ومجالس الجهات للميزانية التشاركية بما يكرس إشراك المواطنين بشكل منتظم في وضع وتدبير جزء من المشاريع المقررة داخل تراب جماعتهم أو جهتهم؛

- تشجيع المواطنين على المشاركة من خلال توفير فضاءات النقاش العمومي، بما في ذلك الاستفادة من الإمكانيات التي توفرها تكنولوجيا المعلومات؛ وتكثيف عملية التواصل من أجل التعبئة؛
- الاستفادة من جمعيات المجتمع المدني كوحدات للقرب من المواطنين في عملية التواصل والتعبئة من أجل الوصول إلى فئات واسعة منهم، وضمان مشاركتهم بكثافة؛
- إقرار عقوبات في حق مسؤولي الجماعات الترابية والجهات الذي قد يستغلون العمل التشاركي مع المواطنين لتحقيق مصالح شخصية أو مكاسب انتخابية.

القسم الرابع

الأنشطة الوظيفية والنهوض
بقدرات الدعم

القسم الرابع : الأنشطة الوظيفية والنهوض بقدرات الدعم

الباب الأول: أنشطة التعاون الوطني والدولي للهيئة

من المؤكد أن اضطلاع الهيئة الوطنية للنزاهة والوقاية من الرشوة ومحاربتها بمهامها في ترسيخ قيم النزاهة والوقاية من الفساد ومحاربتة، يقتضي تعبئة جماعية ومجهودات مشتركة لكافة الفاعلين والمسؤولين المؤسساتيين المعنيين، وتطوير التعاون سواء على المستوى الوطني، أو على المستوى الإقليمي والدولي.

تحقيقا لهذا التوجه الاستراتيجي، وفي ضوء التجارب التي انخرطت فيها بلادنا خلال السنوات الأخيرة، أصبح الاقتناع راسخا لدى الهيئة الوطنية، بضرورة استثمار موقعها في النسق الوطني ومكانتها داخل البنيان المؤسسي، من أجل تطوير الشراكة مع السلطات والهيئات المعنية بالوقاية من الفساد، من منطلق التعاون والتكامل وتضافر الجهود بين سائر المعنيين.

في هذا الإطار، عملت الهيئة على تنزيل هذا التعاون المؤسساتي في مجموعة من المبادرات التي انصبت من جهة، على تبادل الممارسات الفضلى مع المؤسسات المعنية بمكافحة الفساد ومع غيرها من المؤسسات المهتمة، وانصرفت من جهة ثانية، إلى تثبيت الانخراط في الدينامية الدولية والإفريقية والعربية في مجال الوقاية من الفساد ومحاربتة.

الفصل الأول: تبادل الممارسات الفضلى مع الهيئات المماثلة والمؤسسات المهتمة

1 - تنظيم ورشة حول ضمان النزاهة والوقاية من مخاطر الفساد في زمن الأزمة

عرف العالم ظهور جائحة عالمية نتيجة انتشار فيروس كوفيد 19 المتجدد والذي تميز في البداية بسرعة انتشاره وغياب لقاح فعال له، مما اضطرت معه معظم الدول إلى تبني حزمة من التدابير والإجراءات الاقتصادية والقانونية والاجتماعية للحد من انتشاره والتقليل من آثاره السلبية على الاقتصاد وعلى المجتمع خلال هذه الفترة العصيبة؛ منها ما يدخل في اتخاذ تدابير استثنائية، خارجة على ما هو معتمد لمراقبة وضبط التدبير المالي للمصاريف العمومية، من أجل تسريع اتخاذ القرارات المستعجلة للإجابة على مستلزمات الوضع الوبائي، ومنها ما يدخل في دعم الاقتصاد الوطني ودعم المقاولات المتضررة، ومنها إجراءات اجتماعية للحد من الآثار الاقتصادية على شريحة كبيرة من المجتمع، الذين مسهم دخول قانون الحجر الصحي مباشرة في معيشتهم اليومي.

وقد اقتضت هذه التدابير والإجراءات الاستثنائية من السلطات العمومية ضخ مبالغ مالية ضخمة في الاقتصاد من أجل التخفيف من حدة الأزمة، كما اقتضت اعتماد تدابير استثنائية في مجال الصفقات العمومية بهدف الاستجابة للحالات الصحية المتزايدة، ومواجهة الاختلالات الطارئة على سلاسل التوريد، الأمر الذي رفع من مخاطر حدوث انزلاقات مشوبة بشبهات الفساد، وحتم بالتالي استحضار الدور الأساسي لمبادئ الحكامة والوقاية من الفساد في تأطير التدابير الاستثنائية المعتمدة، وصد مختلف الانفلاتات المحتملة.

من منطلق هذا الاقتناع، ومساهمة منها في إغناء النقاش وتبادل المعطيات والتجارب، للتمكن من الإحاطة بالمخاطر اللصيقة بهذه الوضعية وبلورة المقاربات الأكثر نجاعة في الإجابة عنها، نظمت الهيئة الوطنية للنزاهة والوقاية من الرشوة ومحاربتها، عبر تقنية التناظر المرئي (visioconférence)، ورشة في موضوع «ضمان النزاهة والوقاية من مخاطر الفساد في زمن الأزمة»، وذلك بشراكة مع مركز جنيف لحكامه قطاع الأمن؛ حيث تمحورت أشغالها حول إيجاد أجوبة مشتركة وحلول منسقة من خلال تبادل أفضل التجارب واستخلاص العبر لمواجهة مخاطر الفساد التي قد تفرزها الظرفية الاستثنائية التي فرضتها هذه الأزمة العالمية.

وللتذكير، فقد أكد المشاركون في هذه الورشة على أهمية مبادئ الوقاية من الفساد في منع الجائحة الصحية الحالية من إفراز جائحة موازية للفساد، وعلى ضرورة إدراج آليات لضمان الوقاية من مخاطر الفساد لعمليات اتخاذ القرارات وتنفيذها، مثيرين انتباه الدول إلى:

■ اعتماد المزيد من الشفافية وتفعيل مقتضيات قانون الحق في الحصول على المعلومات، وتقويتها على الخصوص، عبر النشر والتجميع المنتظم للمعطيات الهامة وجعلها متاحة لمختلف الأجهزة الرقابية وهيئات مكافحة الفساد.

■ اعتماد مساطر مبسطة وسريعة في كل المجالات سيما ما يتعلق بإبرام الصفقات العمومية عبر اعتماد تصاريح بالشرف مقرونة بأحكام تعزز شروط توفير كل المعطيات اللازمة للمحاسبة والمراقبة البعدية.

■ تعزيز وتطوير مقتضيات حماية المشتكين والمبلغين عن جرائم الفساد.

■ توسيع وتثبيت اشراك المجتمع المدني والنهوض بالتوعية والتعبئة والتفاعل مع المواطنين والمجتمع المدني والقطاع الخاص من خلال مقاربة تشاركية واسعة مبنية على حسن الإنصات والتواصل.

2 - تنفيذ الاتفاقية المبرمة مع هيئات التقنين في القطاع المالي

قامت الهيئة الوطنية للنزاهة والوقاية من الرشوة ومحاربتها سنة 2019 بإبرام اتفاقية تعاون مع هيئات الضبط المعنية بتقنين القطاع المالي والمتمثلة في كل من بنك المغرب والهيئة المغربية لسوق الرساميل وهيئة مراقبة التأمينات والاحتياط الاجتماعي.

وتتوخى هذه الاتفاقية تعزيز مبادئ الحكامة الجيدة ومحاربة الفساد، وتشمل التعاون في المجالات ذات الاهتمام المشترك في ميدان الوقاية من الرشوة ومحاربتها. كما تهدف إلى تبادل التجارب والخبرات بين مختلف المتدخلين، بما في ذلك إعداد دراسات وتحليل موضوعاتية تعنى بدراسة خصوصية ومظهرات آفة الفساد وانعكاساتها على النسيج الاقتصادي الوطني بصفة عامة وعلى القطاع المالي على وجه الخصوص، والسبل الكفيلة بالإلمام والتحكم في مخاطر الرشوة عن طريق محاربتها والوقاية منها.

ووعيا بضرورة التنسيق والتعاون من أجل تنزيل مقتضيات هذه الاتفاقية، تم إحداث لجنة مشتركة للسهر على إعداد برنامج سنوي وتتبع تنفيذه بعد المصادقة عليه من طرف رؤساء هذه المؤسسات الذين يحددون التوجهات الاستراتيجية وأولويات تفعيلها، خلال اجتماع القيادة السنوي الذي يخصص لدراسة تقييم تنفيذ الاتفاقية المذكورة وتحديد خارطة الطريق المستقبلية.

وفي هذا الإطار، عملت هذه اللجنة على القيام ب:

1.2 تنظيم حملات تحسيس وتوعية

خلال سنة 2020 تم تنظيم لقاءات تحسيسية وتوعوية واسعة النطاق بشراكة مع كل من بنك المغرب والهيئة المغربية لسوق الرساميل وهيئة مراقبة التأمينات والاحتياط الاجتماعي. وعرفت هذه اللقاءات، مشاركة أزيد من 300 ممثل عن هذه الهيئات.

وتنفيذا للتدابير الاحترازية التي أقرتها السلطات الصحية ببلادنا والمرتبطة بتفشي وباء كوفيد-19، فقد تقرر تنظيم هذه اللقاءات التحسيسية عبر تقنية التناظر المرئي.

وللإشارة، فقد همت مواضيع هذه الحملات التحسيسية والتوعوية مجالات الحكامة المسؤولة ومحاربة الفساد ومنعه في كل من قطاع التأمين وسوق الرساميل وفي القطاع البنكي.

1.1.2 تنظيم المؤتمر الدولي حول الحكامة المسؤولة ومحاربة الفساد في قطاع التأمين

نظمت الهيئة الوطنية للنزاهة والوقاية من الرشوة ومحاربتها بشراكة مع هيئة مراقبة التأمينات والاحتياط الاجتماعي مؤتمرا دوليا يوم 23 نونبر 2020 تحت عنوان: «الحكامة الرشيدة ومحاربة الفساد في قطاع التأمين».

عرف هذا المؤتمر الذي ترأس أشغاله كل من رئيس الهيئة الوطنية للنزاهة والوقاية من الرشوة ومحاربتها ورئيس هيئة مراقبة التأمينات والاحتياط الاجتماعي، حضورا نوعيا متميزا ضم أزيد من 170 مشاركا، من بينهم ممثلين عن الجامعة المغربية للتأمين وإعادة التأمين (La Fédération Marocaine des Sociétés d'Assurances et de Réassurance) والسلطة الفرنسية للرقابة الاحترازية (Autorité de contrôle prudentiel et de résolution)، بالإضافة إلى خبراء محليين وكذا نخبة من الخبراء على الصعيد الوطني والدولي.

وشكل هذا اللقاء فرصة أمام المشاركين لتدارس وتعميق بعض المفاهيم المتعلقة بالفساد المعتمدة من طرف المؤسسات الوطنية والدولية، مع تبادل الآراء والخبرات حول مجموعة من الإشكاليات المرتبطة بالفساد بصفة عامة وفي قطاع التأمينات بصفة خاصة، وكذا تقديم بعض التجارب والممارسات الدولية في هذا الإطار مصحوبة بأهم الممارسات الفضلى المتعارف عليها دوليا في مجال الوقاية ومحاربة الفساد. خلال هذا اللقاء، تم التأكيد على أهم المخاطر الرئيسية التي أثرت في قطاع التأمينات نذكر من بينها على سبيل المثال:

■ منح فوائد مالية من أجل الحصول على عقود التأمين،

■ ضعف المراقبة بالنسبة للشركاء التجاريين لمؤسسات الائتمان،

■ وعدم الامتثال لقواعد المحاسبة وعدم احترام مساطر المراقبة الداخلية.

وعلى الصعيد الدولي، يتميز قطاع التأمين بانخفاض نسبي في مستويات الفساد مقارنة مع باقي الشركات العاملة في القطاع المالي كما تؤكد الحالات المرصودة من قبل القضاء، خاصة في الولايات المتحدة

الأمريكية والمملكة المتحدة خلال الفترة ما بين 2005 و2016 والتي أبرزت 5 حالات وكذا المبالغ المالية المرصودة في الرشوة حيث لا تتعدى قيمتها الإجمالية 36 ألف دولار أمريكي أما العقوبات المترتبة عنها فلم تتجاوز 90 ألف دولار أمريكي.

إلا أنه بالرغم من ذلك، يبقى مسلسل ملاءمة قطاع التأمينات للمعايير الوطنية والدولية غير مكتمل في مجال الوقاية ومحاربة الرشوة، حيث أن انخراط مؤسسات التأمين في مبادئ المسؤولية الاجتماعية للمقاولات (Responsabilité Sociétale des Entreprises) التي تم وضعها من طرف الاتحاد العام لمقاولات المغرب يظل محدودا. ومن ثمة فقد تم منح هذه الشهادة لست شركات عاملة بالقطاع، أربعة ممثلة عن شركات التأمين واثان منها تمثلان وسطاء التأمين من بين 88000 شركة عضو. وتعتبر عملية منح المسؤولية الاجتماعية للمقاولات دليلا على مدى التزامها بهذه المبادئ كما تتيح الوقوف على التقدم الذي تحرزه من خلال 9 محاور من بينها محور مخصص للوقاية ومكافحة الفساد.

فيما يتعلق بالميثاق العالمي لمحاربة الفساد (Le Pacte Mondial des Nations Unies) والذي يعتبر بمثابة دعوة للشركات إلى ملاءمة استراتيجياتها وعملياتها مع المبادئ العالمية لحقوق الإنسان في مجال مكافحة الفساد، فمن بين 25 عضوا نجد مؤسستين وطنيتين منخرطتين تمثلان قطاع التأمينات.

أما بخصوص نظام التدبير الوقائي لمكافحة الفساد (Système de Management Anti-Corruption) المتعلق بتصميم وتنفيذ أجهزة مكافحة الفساد، فهو نظام معتمد في المغرب من قبل أربع مؤسسات لا تمثل إلا واحدة منها قطاع التأمينات إلى غاية سنة 2020.

.... ” من المهم الملاحظة بأن الظرفية الراهنة لم تعرف تحسنا، بحيث أن آفة الرشوة تعرف انتشارا مهما في سياق يتم فيه تسخير تطور الأسواق والتنظيمات والتكنولوجيات الحديثة لممارسة سلوكات جديدة أكثر تعقيدا للرشوة وتبييض الأموال والجرائم المالية. والأزمة الصحية الحالية لم تمكن من تحسين هذه الوضعية وتقويض جرائم الفساد، بل إنها على العكس من ذلك تمثل مخاطر ومظهورات جديدة له. إن القطاع المالي، وبالنظر إلى حجمه وآثاره، يبقى معنيا بالدرجة الأولى بهذه الرهانات والإكراهات المرتبطة بها. وفي هذا الإطار، فإنه من الضروري تطوير مقاربات منسقة للحرص الجماعي على الحد من مخاطر تطور «جائحة الفساد» التي يمكن أن تعقب «الجائحة الصحية» الحالية*

وبشكل عام، فإن القطاع المالي في المغرب يمكنه أن يلعب دوراً رئيسياً في تعزيز نظام الوقاية ومكافحة الفساد، فهو قطاع يخضع لإطار تنظيمي دقيق وشامل ذي بعد استباقي، مما يمكنه من المطابقة لمعظم المعايير الدولية المتعلقة بالوقاية ومكافحة الفساد. ومن أجل ذلك، لا بد من مضاعفة اليقظة لمراقبة الامتثال لمعايير مكافحة الفساد، لاسيما وأن الفاعلين المغاربة مطالبون بتوقع أي خطر قد يعرضهم لعقوبات شديدة في بيئة تتميز بإصدار وتطبيق تشريعات دولية خارج الحدود الإقليمية. والأمر الأكيد هو أن قطاع التأمين ببلادنا، باعتباره مكونا هاما من مكونات الخدمات المالية، قد أدرك، منذ بضع سنوات، الحاجة إلى التعامل مع هذه الآفة؛ حيث عمل على تعزيز هذه الدينامية من خلال الحرص على المضي قدما نحو تنفيذ أنظمة الامتثال والوقاية ومكافحة الفساد.

* مقتطف من كلمة السيد رئيس الهيئة الوطنية للنزاهة والوقاية من الرشوة ومحاربتها بمناسبة المؤتمر الدولي الذي تم تنظيمه بشراكة مع هيئة مراقبة التأمينات والاحتياط الاجتماعي بتاريخ 23 نونبر 2020

في هذا الصدد، اعتمدت هيئة مراقبة التأمينات والاحتياط الاجتماعي العديد من الإجراءات والتدابير في مجال مكافحة الفساد؛ حيث عملت على تنزيل مجموعة من المبادئ المعتمدة في القانون 64-12 القاضي بإحداث هيئة مراقبة التأمينات والاحتياط الاجتماعي ونصوصه التطبيقية؛ وذلك بوضع مدونة للأخلاقيات التي أقرها مجلس الهيئة وانضم إليها جميع الأطر والمستخدمين واعتماد نظام خاص بالمشترىات ونظام أساسي للموظفين.

ومن أجل ذلك، تم إحداث لجنة خاصة تسهر على ضمان احترام هذه المبادئ من خلال تنظيم ورشات تحسيس وتوعية استفاد منها كافة الأطر والمستخدمين وذلك بهدف رفع الوعي الجماعي بالمخاطر المحتملة للفساد بشتى أنواعه على القطاع.

2.1.2. الوقاية من الرشوة ومكافحتها في سوق الرساميل

بتنسيق مع الهيئة المغربية لسوق الرساميل، تم تنظيم ندوتين تحسيسيتين خلال سنة 2020 حول الوقاية من الرشوة ومكافحتها في سوق الرساميل. الأولى لفائدة مديري وممثلي شركات البورصة، وبورصة الدار البيضاء والوديع المركزي (Maroclear)، والثانية لفائدة شركات التسيير.

وقد جمعت هاتان الندوتان في نسختها الأولى ما يقرب من 100 مشارك وكانت فرصة للتذكير بالالتزامات الوطنية والدولية في مجال مكافحة الرشوة من خلال تسليط الضوء على آثارها الوخيمة على مناخ الأعمال واقتصاد البلاد.

وقد أكدت الهيئة المغربية لسوق الرساميل خلال هذين اللقاءين اعتمادها سلسلة من الإجراءات التي تهدف إلى نشر ثقافة مكافحة الرشوة وتعزيز الثقة في سوق الرساميل تتمثل أساسا في دمج بُعد «مخاطر الفساد» في مدونة الأخلاق والسلوك المهني الذي اعتمده والذي تتوخى منه نشر الوعي بثقافة ومبادئ السلوك المهني وأخلاقيات العمل في المؤسسة.

وخلصت أشغال هاتين الندوتين بالتذكير بأهم الإجراءات الواجب اتخاذها من طرف المؤسسات العاملة في هذا القطاع والتي من شأنها تعزيز النزاهة ومكافحة الفساد.

وفي هذا الصدد، أوصت الهيئة الوطنية للنزاهة والوقاية من الرشوة بوضع سياسة لمكافحة الفساد عبر اتخاذ العديد من التدابير والإجراءات المتعلقة أساسا ب:

الحكامة الجيدة: تتمثل هذه الإجراءات بالالتزام الراسخ والقوي المعبر عنه من طرف أعلى الهيئات التدبيرية للمؤسسة والذي من شأنه أن يوضح النهج الجاد المعتمد لمكافحة جميع أنواع الفساد. ويتعلق الأمر، بتحديد قواعد صارمة فيما يخص الهدايا وأداء التسهيلات وتضارب المصالح. بالإضافة إلى ضرورة الرفع بالوعي الجماعي داخل المؤسسة عن طريق تنظيم ورشات تحسيسية وتدريبية للأطر والمستخدمين حول سياسة مكافحة الفساد خاصة أولئك الأكثر عرضة لمخاطره.

إجراءات استباقية: تشمل فحصا دقيقا لمختلف أشكال الفساد وتحليلا للمخاطر التي قد تتعرض لها المؤسسات. وتهدف هذه التدابير إلى اتخاذ الإجراءات الاستباقية اللازمة والقرارات المتعينة بشأنها ووضع آليات إدارتها والتخفيف منها، كما تتضمن وضع نظام للتبليغ عن حالات الفساد المحتملة يضمن سلامة وسرية المعلومات والمعطيات الشخصية لكل من المبلغين والأشخاص المعنيين بالتبليغ، مع

وضع مدونة للسلوك تُوَظِر القيم الأخلاقية الخاصة بالمؤسسة وتحدد العقوبات التأديبية لعدم الامتثال لهذه المبادئ.

3.1.2- الوقاية من الفساد في القطاع البنكي

في إطار برنامج عملها لسنة 2020، نظمت الهيئة الوطنية للنزاهة والوقاية من الرشوة ومحاربتها، بشراكة مع بنك المغرب، ندوة تحسيسية للوقاية من الفساد في القطاع البنكي. وقد عرف هذا اللقاء مشاركة مسؤولين عن بنك المغرب ومؤسسات الائتمان المكلفين بعمليات الفحص والتدقيق وسياسات الامتثال.

وتم خلال هذه الندوة تقديم عرض حول المفاهيم الأساسية للفساد المعتمدة وطنيا ودوليا مع التذكير ببعض المؤشرات المعتمدة لقياسه وكذا الأسباب والنتائج الوخيمة لهذه الظاهرة على القطاع المالي بصفة عامة ومؤسسات الائتمان على وجه الخصوص.

وكان هذا اللقاء فرصة سانحة للحاضرين من أجل الاطلاع على تجربة بنك المغرب بخصوص نظامه الخاص بتدبير محاربة الفساد؛ حيث تم في هذا الإطار، التأكيد على أن التصديق الذي حصل عليه بنك المغرب جاء على إثر عملية الافتحاص التي أجراها مكتب معتمد في هذا المجال والتي همت جميع أنشطته بما فيها مهن البنك ومهن الدعم، حيث تُوجت بحصوله على شهادة المطابقة ISO37001. ويأتي هذا التصديق ليعزز العمل الدؤوب الذي تقوم به المؤسسة في مجال ترسيخ الأخلاقيات، عبر تصميم وإعمال نظام متكامل ومنظم لمحاربة الرشوة. كما أن هذه الخطوة تمثل نهجًا معياريًا بالنسبة للفاعلين في القطاع المالي.

ويتضمن هذا النظام، الذي تسهر على تتبعه وتنزيله أعلى هيئات التدبير بالبنك، المكونات الرئيسية التالية:

- سياسة محاربة الفساد التي تم اعتمادها على المستويين الداخلي والخارجي للبنك؛
- منظومة لتدبير المخاطر الخاصة بأنشطة البنك؛
- أنشطة تحسيسية وتكوينية متواصلة؛
- نظام للتحذير الأخلاقي مفتوح أمام المستخدمين والشركاء.

2.2- وضع خريطة وطنية لمخاطر الرشوة بالقطاع البنكي

بشراكة بين الهيئة الوطنية للنزاهة والوقاية من الرشوة ومحاربتها وبنك المغرب ومجلس أوروبا، تم إطلاق دراسة متعلقة بمخاطر الفساد في القطاع البنكي ببلادنا. وتركز هذه الدراسة على تحليل مجموعة من العوامل المكونة لمخاطر الفساد، من قبيل تلك المتعلقة بمجالات الأنشطة البنكية، والمنتجات والخدمات المعروضة وبالتنظيم الإداري ومجال التدخل الجغرافي مع تقييم للآليات المتاحة لمكافحة الفساد كالتحسيس والتوعية، وعمليات المراقبة وتطبيق العقوبات. هذا، بالإضافة إلى استخلاص الممارسات الفضلى المنبثقة عن الاتفاقيات والمعايير الدولية وكذا القوانين الأجنبية المتعلقة بمحاربة الفساد.

وتعتمد هذه الدراسة التفصيلية على مقارنة تشاركية همت مصادر مختلفة لجمع معلومات كمية وكيفية متكاملة فيما بينها، فمنها التي تم استقاؤها انطلاقاً من استبيان تم إرساله إلى مجموعة من الأبنك، وأخرى تم الحصول عليها انطلاقاً من المقابلات الثنائية مع الأبنك المعنية.

وتستهدف هذه الدراسة وضع خارطة طريق لتعزيز نظم النزاهة والوقاية من الفساد في القطاع، كما تعتبر فرصة بالنسبة للقطاع البنكي لتبادل خبرته في هذا المجال مع هيئات التقنين المالي المتمثلة أساساً في الهيئة المغربية لسوق الرساميل وهيئة مراقبة التأمينات والاحتياط الاجتماعي.

3.2- إحداء فضاء إلكتروني لتجميع وتبادل المعلومات في القطاع المالي

تفعيلاً لمقتضيات الاتفاقية الرباعية وانطلاقاً من الأهداف المشتركة بين أعضائها في مجال تبادل التجارب والخبرات بخصوص الوقاية من الرشوة ومحاربتها، ووعياً منها بضرورة تسهيل الولوج إلى المعلومة، فقد تم إحداء فضاء إلكتروني آمن لتبادل الوثائق والمعلومات، لا سيما تلك المتعلقة بالإطار القانوني المغربي والدولي والاجتهادات القضائية ذات الصلة وكذا القواعد والمعايير الدولية وأعمال اللجنة المشتركة، وكذا تلك المتعلقة بالمجهودات التي تقوم بها الهيئة الوطنية للنزاهة في مجال اليقظة في القطاع المالي.

ويهدف هذا الورش إلى تعزيز قدرات المؤسسات في مجال محاربة الفساد، ودعمها من أجل تطوير سياستها في هذا الإطار وكذا تيسير عملية الحصول على المعلومات خاصة تلك التي من شأنها أن يكون لها انعكاس على مؤسسات القطاع المالي في بلادنا.

4.2- إحداء دليل توعوي مشترك

في إطار أنشطتها التحسيسية والتوعوية بمخاطر الفساد وانعكاساته السلبية على القطاع المالي، تعمل اللجنة المشتركة بين الهيئات الأربع على تطوير دليل منهجي توضيحي لفائدة العاملين بمؤسسات القطاع المالي وكذا تلك الخاضعة لوصايتها. ويهدف هذا الدليل إلى إزالة الغموض عن التعاريف المعتمدة من طرف هيئات وطنية ودولية لجرائم الفساد والتذكير بأضرارها ومدى تأثيرها على القطاع، مع تحديد الممارسات الفضلى التي من شأنها إرساء مبادئ الشفافية والنزاهة ومناهضة جميع أشكال الفساد عن طريق استحضار مجموعة من الأمثلة الملموسة في القطاع.

5.2- آفاق التعاون المشترك

وعياً منها بضرورة تعزيز مساهمتها في الجهود المبذولة وطنياً من أجل مكافحة الرشوة ومحاربتها، وفي إطار الترسخ المستمر لمبدأ النزاهة والحكامة الجيدة في القطاع المالي، تتوخى الهيئة الوطنية للنزاهة والوقاية من الرشوة ومحاربتها وهيئات النظامة تطوير أنشطة التعاون بينها عن طريق برجمة مجموعة من المشاريع المتمثلة بالخصوص في تعميق فهم مخاطر الرشوة في القطاع المالي وطرق تدبيرها، إلى جانب تعزيز قدرات كافة الفاعلين في القطاع، سواء من حيث الكفاءات أو الأدوات أو المقاربات، خاصة عن طريق تنظيم أنشطة تكوينية متخصصة ذات بعد قطاعي، وندوات موضوعاتية وأنشطة لتقاسم الخبرات وتقديم المساعدة التقنية من أجل إرساء آليات لمحاربة الرشوة، تماشياً مع أفضل المعايير والممارسات المعمول بها على الصعيد الدولي.

3- مشاركة الهيئة الوطنية في اللقاءات التواصلية المنظمة من قبل مجلس أوروبا

1.3- اللقاء التواصلي حول حقوق الإنسان وسيادة القانون والديمقراطية

شاركت الهيئة الوطنية للنزاهة والوقاية من الرشوة ومحاربتها في أشغال اللقاء التواصلي الذي نظمه مجلس أوروبا بشراكة مع الاتحاد الأوروبي يوم 23 نونبر 2020 تحت عنوان «الدعم الإقليمي لترسيخ حقوق الإنسان وسيادة القانون والديمقراطية في جنوب البحر الأبيض المتوسط».

يندرج هذا اللقاء في إطار تنفيذ مخطط المرحلة الرابعة من البرنامج المشترك بين كل من الاتحاد الأوروبي ومجلس أوروبا المتعلق «بالدعم الإقليمي لتعزيز حقوق الإنسان ودولة القانون والديمقراطية في جنوب البحر الأبيض المتوسط» الذي عرف انطلاقته الرسمية في فاتح مارس 2020. ويهدف هذا البرنامج إلى مواصلة التعاون المشترك بين كل من الدول الأطراف في مجال حقوق الإنسان وسيادة القانون والحكامة الديمقراطية وفقاً للمعايير الأوروبية والدولية.

من أجل ضمان وقع أكبر لهذا البرنامج وبهدف مد جسور التعاون بين الفاعلين على المستوى الإقليمي، شمل هذا اللقاء الذي نظم عبر تقنية المناظرة المرئية عدداً كبيراً من المستفيدين والفاعلين الأساسيين في جهة الجوار، من بينهم ممثلين عن هيئات وسلطات معنية بمكافحة الفساد، والإدارات المعنية ومختصين عن السلطات القضائية والمؤسسات المعنية بالدفاع عن حقوق الإنسان وكذا جمعيات المجتمع المدني.

وكان هذا الحدث الدولي فرصة من أجل:

- إعادة تأكيد التزام الاتحاد الأوروبي ومجلس أوروبا بالنهوض بحقوق الإنسان وسيادة القانون والديمقراطية في منطقة جنوب البحر الأبيض المتوسط، على أساس القيم المشتركة للمنظمتين؛
- إطلاق المرحلة الجديدة من البرنامج من خلال عرض أهدافه والتحديات التي تواجه تنفيذه؛
- تعزيز جسور التواصل من خلال إشراك عدد متزايد من المستفيدين والجهات الفاعلة الرئيسية في منطقة جنوب البحر الأبيض المتوسط؛
- ضمان توسيع دائرة المستفيدين من البرنامج في منطقة جنوب البحر الأبيض المتوسط.

وقد أكدت نتائج المراحل المتعاقبة لهذا التعاون أهميته في توفير الدعم القانوني والمؤسسي للشركاء في منطقة جنوب البحر الأبيض المتوسط بغية مواصلة السير قدماً على درب ملاءمة التشريعات الوطنية للشركاء مع المكتسب الأوربي، بناء على ما تقتضيه اتفاقيات ومعايير مجلس أوروبا. ولتحقيق أهدافها، تركز المرحلة الرابعة من البرنامج بشكل أكبر على التعاون الإقليمي من أجل منع ومحاربة الجريمة الاقتصادية.

2.3- المنتدى الدولي المنظم بمناسبة اليوم العالمي لمكافحة الفساد

تخليدا لليوم العالمي لمكافحة الفساد، شاركت الهيئة الوطنية للنزاهة والوقاية من الرشوة ومحاربتها في أشغال المنتدى الدولي الذي نظمه قسم الجريمة الاقتصادية والتعاون بمجلس أوروبا يوم 9 دجنبر 2020 حول «السيطرة على مخاطر الفساد في ظل الأزمات» بتعاون مع خبراء دوليين وممثلين رفيعي المستوى عن هيئات مكافحة الفساد في الدول الأعضاء في مجلس أوروبا.

يعتبر هذا اللقاء الذي نظم عبر تقنية المناظرة المرئية، فرصة من أجل تقاسم وجهات النظر حول الدروس المستفادة من وباء كوفيد-19 وحالات الطوارئ في مجال الوقاية ومكافحة الفساد، وكذا مناقشة التدابير الممكنة للحد من مخاطره في الحالات الأخرى المماثلة. وفي هذا الإطار، أكدت حاجة السلطات والهيئات الوطنية للوقاية من الفساد إلى مضاعفة الجهود الرامية لتعزيز وإدراج آليات للوقاية من الفساد بجميع أشكاله أثناء عمليات اتخاذ القرارات وتنفيذها في فترة الأزمات.

ويسعى مجلس أوروبا من خلال هذا الورش إلى مساعدة الدول الأعضاء على استثمار معايير مجلس أوروبا والمعايير الدولية الأخرى في مجال مكافحة الفساد وغسيل الأموال.

الفصل الثاني: انخراط الهيئة في الدينامية الإفريقية للوقاية من الفساد ومحاربتها

1- المشاركة في الدورة الرابعة للحوار السنوي الإفريقي حول مكافحة الفساد

ترسيخا لتقليد الاتحاد الإفريقي بتنظيم لقاء سنوي حول الفساد، عقد المجلس الاستشاري للاتحاد الإفريقي لمكافحة الفساد النسخة الرابعة من الحوار الإفريقي لمكافحة الفساد خلال الفترة الممتدة من 2 إلى 4 نوفمبر 2020 وذلك من خلال تنظيم سلسلة من الندوات عبر الإنترنت في موضوع «مكافحة الفساد من خلال أنظمة قضائية فعالة وكفوءة».

شكل هذا الحوار منصة للتفكير في التحديات الحالية المتعلقة بالشفافية والمساءلة في زمن وباء كوفيد-19، ودور أنظمة العدالة الوطنية في تعزيز أجندة مكافحة الفساد.

وقد شارك حوالي 200 مشارك من أكثر من 40 دولة، يمثلون المؤسسات والهيئات الوطنية المختصة في الوقاية ومكافحة الفساد، ومنظمات المجتمع المدني، ووسائل الإعلام، والأوساط الأكاديمية، والمنظمات الدولية.

وتمحورت أشغال هذه الدورة حول أربع ورشات همت:

الورشة الأولى: تعزيز الشفافية والمساءلة في الاستجابة لوباء كوفيد-19:

سلطت هذه الورشة الضوء على التحديات التي أحدثتها جائحة كوفيد-19 والاحتياجات لرفع مستوى ترسيخ الشفافية والمساءلة في زمن هذا الوباء. وصدرت عن هذه الورشة التوصيات التالية:

■ ضرورة أن تستلهم القارة الإفريقية في إدارة جائحة فيروس كورونا من الممارسات الجيدة المتراكمة في تدبير حالات مماثلة (فيروس إيبولا)، والتي تستخدم استراتيجيات مناسبة لإشراك الأشخاص المعنيين؛

■ ضرورة أن يضع المجلس الاستشاري للاتحاد الإفريقي لمكافحة الفساد استراتيجية حول كيفية استخدام منصات المجموعات الاقتصادية الإقليمية للبلدان الأعضاء في الاتحاد الإفريقي للتعاون بين الهيئات والوكالات الوطنية المتخصصة في مكافحة الفساد وتعزيز الشفافية والمساءلة في أنظمة المشتريات وإدارة الأموال في أوقات الأزمات الصحية؛

■ ضرورة استخدام القارة الإفريقية سياسات من شأنها تعزيز بيئة تهدف إلى حماية المبلغين عن المخالفات وتعزيز تدفق المعلومات بسهولة؛

■ ضرورة مواصلة الاتحاد الإفريقي وأجهزته، تعزيز بناء قدرات أصحاب المصلحة وتحسين القنوات للوصول إلى المعلومات العمومية في الوقت المناسب.

الورشة الثانية: محاربة الفساد من خلال أنظمة قضائية فعالة وكفؤة

عالجت هذه الورشة أسباب الإخفاق في معالجة قضايا الفساد بكفاءة وفعالية في إدارة سلسلة العدالة، وذلك استناداً إلى التجارب والخبرات والممارسات الفضلى لمكافحة الفساد داخل الأنظمة القضائية في مختلف الدول الإفريقية.

وصدرت عن هذه الورشة التوصيات التالية:

■ تطوير الجهات الفاعلة في النظام القضائي استراتيجيات التعاون الوثيق مع المؤسسات والهيئات الوطنية لمكافحة الفساد؛

■ العمل على إنشاء أنظمة قضائية أكثر حرية واستقلالية لتحسين الفعالية في التعامل مع قضايا الفساد، وضمان استقلال القضاة وجميع المتدخلين في الإجراءات القضائية، لأجل إعادة الثقة والمصداقية المفقودة في النظام القضائي؛

■ تزويد القضاة والجهات الفاعلة في النظام القضائي بالأدوات والوسائل المناسبة لمكافحة الفساد يتطلب وجود نظام قضائي يتسم بالفعالية والكفاءة في مجال مكافحة الفساد، واعتماد قوانين مناسبة ومتطورة تدمج بانتظام المستجدات المستقاة من التجارب الفضلى، وتوفير تدريب مستمر لمختلف الفاعلين، وتخويل صلاحيات واضحة وغير مقيدة في مجال المقاضاة والتحقيق، ورفع الحصانات والامتيازات القضائية التي يتمتع بها بعض كبار المسؤولين، إذا تعلق الأمر بأفعال الفساد؛

■ تقاسم الممارسات الجيدة التي حددها المجلس الاستشاري لمكافحة الفساد مع جميع الدول الإفريقية، مع اعتمادها كأساس لتحسين أنظمة العدالة الوطنية. علاوة على ذلك، فإن المجلس الاستشاري لمكافحة الفساد ملزم بتيسير إنشاء منبر للقضاء لمناقشة تحديات الفساد وتبادل الممارسات الجيدة.

الورشة الثالثة: تأملات في حالة مكافحة الفساد في أفريقيا

تداولت السلطات الوطنية لمكافحة الفساد في هذه الورشة جهود مكافحة الفساد في إفريقيا بشكل عام.

وقد صدرت عن هذه الورشة التوصيات التالية:

- إلزام الدول الأعضاء في الاتحاد الإفريقي بإضفاء الطابع المؤسسي على سياسات عدم التسامح مطلقاً مع الفساد؛
- تشجيع الدول الأعضاء في الاتحاد الإفريقي على رفع الحصانة عن كبار الموظفين الحكوميين عند الملاحقة القضائية، وكذا تقليص السلطات التقديرية الممنوحة للوزراء وترسيخ قيم النزاهة والمساءلة والشفافية؛
- تعزيز استخدام الدول الأعضاء للإمكانيات المتاحة من تكنولوجيات حديثة وآليات تبادل وجمع واستثمار المعلومات، في تسريع تتبع التدفقات المالية غير المشروعة والإبلاغ عن الجرائم وتسليم الأشخاص المخالفين لقانون مكافحة الفساد والإثراء غير المشروع؛
- اضطلاع المجلس الاستشاري لمكافحة الفساد بتبادل الخبرات والتعلم التشاركي بين الهيئات والوكالات المعنية في الدول الأعضاء في الاتحاد الإفريقي، في الجانب المتعلق بالاستراتيجيات التي تهدف إلى مكافحة الفساد والقضاء عليه في القارة الأفريقية؛
- تشجيع الدول الأعضاء على تقديم المزيد من الدعم للسلطات الوطنية لمكافحة الفساد لتعزيز تنفيذ اتفاقية الاتحاد الإفريقي، بشأن منع الفساد ومكافحته.

الورشة الرابعة: منتدى الجهات غير الحكومية الفاعلة

في أعقاب الاجتماع الافتتاحي الذي عقد في أكتوبر 2019، عقدت هذه الورشة والتي استهدفت تمكين المجلس الاستشاري لمكافحة الفساد والجهات غير الحكومية الفاعلة من التفكير في طرق التعاون الوثيق في مجال مكافحة الفساد في إفريقيا. وقد صدرت عن هذه الورشة التوصيات التالية:

- اعتبار الجهات غير الحكومية الفاعلة حلقة أساسية ومهمة في الكفاح الفعال والكفؤ ضد الفساد في إفريقيا. والترحيب بمبادرة هذا المنتدى القاضية بالعمل على ضمان أن يصبح هذا المنتدى إطاراً للتشاور وتبادل المعلومات ووضع استراتيجيات العمل المشترك؛
- اقتراح تطوير شبكات وطنية لمكافحة الفساد وحث منظمات المجتمع المدني على العمل بشكل وثيق مع مقرري الدول المعنيين من قبل المجلس الإفريقي لتسهيل إنشاء مثل هذه الشبكات؛
- فتح المجال أمام الجهات غير الحكومية الفاعلة لكي تصبح أكثر انخراطاً في الاتحاد الإفريقي لمناهضة الفساد في البلدان الإفريقية وحث الدول التي لم تقم بذلك بعد، على التصديق على الاتفاقية الإفريقية لمكافحة الفساد، وتعميم الموقف الإفريقي الموحد بشأن استرداد الأصول؛

■ دعم المجلس الاستشاري لمكافحة الفساد، للجهات غير الحكومية الفاعلة، من خلال تعزيز هياكلها في كل من المعرفة الفنية لمكافحة الفساد، وعن طريق تعبئة الأموال لمنتدى منظمات المجتمع المدني للمشاركة مع الحكومات في بلورة استراتيجيات مكافحة الفساد في إفريقيا، من أجل قارة تُوَظِرُ إدارتها مبادئ الشفافية والنزاهة والمساءلة؛

■ ضرورة اضطلاع المجلس الاستشاري لمكافحة الفساد بدعوة الدول الأعضاء في الاتحاد الإفريقي التي لم تصادق على الاتفاقية إلى الانضمام والتصديق عليها، وكذا تنمية الوعي لديها بأهمية ورهانات هذا التصديق.

2- مشاركة الهيئة الوطنية للنزاهة والوقاية من الرشوة ومحاربتها في أشغال الدورة العادية السادسة للجنة التقنية المتخصصة للعدالة والشؤون القانونية⁷⁹

تم عقد الدورة العادية السادسة للخبراء القانونيين التابعين للجنة التقنية المتخصصة للعدالة والشؤون القانونية، عبر تقنية التناظر المرئي، خلال الفترة الممتدة من 23 إلى 27 نونبر 2020، وذلك تمهيدا للإجتماع الوزاري.

حضر أشغال هذه الدورة ممثلون عن 35 دولة عضو في الإتحاد الإفريقي، وممثلون عن أجهزة ومؤسسات الاتحاد الإفريقي التالية: لجنة الاتحاد الإفريقي للقانون الدولي والمحكمة الإفريقية لحقوق الإنسان والشعوب واللجنة الإفريقية لحقوق الإنسان والشعوب والمجلس الاستشاري للاتحاد الإفريقي المعني بالفساد.

خصت أشغال اجتماعات هذه الدورة للنظر في مجموعة من المشاريع ضمنها:

- مشروع لتعديل المادة (22)/ 1 من اتفاقية الاتحاد الإفريقي لمنع الفساد ومكافحته؛
- مشروع بروتوكول ملحق بالميثاق الإفريقي لحقوق الإنسان والشعوب بشأن الحق في الجنسية والقضاء على انعدام الجنسية في إفريقيا؛
- مشروع قانون نموذجي لحماية الملكية الثقافية والتراث؛
- مشروع الإطار الخاص بتنفيذ أحكام المحكمة الإفريقية لحقوق الإنسان والشعوب؛
- مشروع النظام الداخلي للجنة الوزارية المعنية بتنفيذ خطة عام 2063؛
- مشروع بروتوكول للميثاق الإفريقي لحقوق الإنسان والشعوب بشأن حقوق المواطنين في الحماية الاجتماعية والضمان الاجتماعي؛
- مشروع مراجعة النظام الأساسي للجنة الاتحاد الإفريقي للقانون الدولي.

⁷⁹ - ينص الميثاق التأسيسي للاتحاد الإفريقي على إحداث لجان فنية متخصصة كأجهزة للاتحاد الإفريقي (المادة 5)، وترتبط هذه اللجان الفنية المتخصصة بالمجلس التنفيذي للاتحاد، كما تسعى إلى تحقيق أهدافها من خلال العمل الوثيق مع مختلف إدارات المفوضية لضمان تنسيق مشاريع وبرامج الاتحاد الإفريقي. وفي هذا الإطار، تنص المادة 15 من الميثاق التأسيسي للاتحاد الإفريقي على أن كل لجنة، من اللجان التقنية المحدثة، تتولى القيام بالمهام التالية:

- اعتماد مشاريع برامج الاتحاد ورفعها للمجلس التنفيذي لاعتمادها.
- مراقبة وتقييم تنفيذ القرارات التي تتخذها أجهزة الاتحاد.
- ضمان تنسيق ومواءمة مشاريع برامج الاتحاد وتقديم التقارير والتوصيات إلى المجلس التنفيذي، بمبادرة منها أو بناء على طلبه بشأن تنفيذ أحكام الميثاق التأسيسي للاتحاد الإفريقي.

وقد أسفرت هذه الإجتماعات عن اعتماد المشاريع التالية:

■ مشروع التعديل المقترح للمادة (22)/1 من اتفاقية الاتحاد الإفريقي لمنع الفساد ومكافحته، حيث أصبحت هذه المادة تنص على إحداث مجلس استشاري معني بمنع الفساد ومكافحته يطلق عليه «مجلس الإتحاد الإفريقي الإستشاري لمكافحة الفساد» .

■ التعديلات المقترحة على النظام الأساسي للجنة الاتحاد الإفريقي للقانون الدولي؛

■ مشروع الإطار الخاص بتنفيذ أحكام المحكمة الإفريقية لحقوق الإنسان والشعوب؛

■ مشروع النظام الداخلي للجنة الوزارية المعنية بتنفيذ خطة عام 2063 وكذا التعديلات المقترحة.

الفصل الثالث: انخراط الهيئة الوطنية للنزاهة والوقاية من الرشوة ومحاربتها في الجهود العربية لمكافحة الفساد

جاءت الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد كإطار قانوني إقليمي لتنسيق وتوحيد الجهود العربية، ووثيقة مرجعية تراعي مبدأ التكامل والانسجام بين التدابير الوقائية والزجرية والتحسيسية والتواصلية، وتأخذ بعين الاعتبار أهمية التعاون والتنسيق الوطني والدولي في هذا المجال.

ويعد انعقاد دورات مؤتمر الدول الأطراف في الاتفاقية العربية وكذا اجتماعات الآليات المنبثقة عنها، لاسيما اللجنة مفتوحة العضوية المكونة من الخبراء الحكوميين كتجسيد للالتزام الموحد من أجل التقدم نحو بلوغ الأهداف المسطرة عبر تقاسم التجارب الوطنية، وتقييم مستوى التزام الدول الأطراف بالمعايير المعتمدة، مع الحرص على إيجاد آفاق جديدة للتعاون تساعد على تعزيز قدرات الفاعلين الوطنيين وتجويد ممارسات المؤسسات والأجهزة الوطنية المعنية بمكافحة الفساد في أبعادها المختلفة. وانطلاقا من القناعة بأهمية العمل المشترك في إطار هذه الاتفاقية، أكدت المملكة المغربية منذ المصادقة عليها والانضمام إليها، تفاعلها الإيجابي مع مراميها ومبادئها؛ حيث ظلت حريصة على المشاركة النشطة في جميع فعاليات هذه الاتفاقية، والاضطلاع بمهمة تنسيق وتتبع أنشطتها من خلال رئاسة الهيئة الوطنية للنزاهة والوقاية من الرشوة ومحاربتها للدورتين الثانية والثالثة لمؤتمر الدول الأطراف فيها.

أولا: رئاسة الهيئة الوطنية لمؤتمر الدول الأطراف في الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد

تعتبر رئاسة المملكة المغربية ممثلة بالهيئة الوطنية للنزاهة والوقاية من الرشوة ومحاربتها للدورتين الأخيرتين لمؤتمر الدول الأطراف في الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد بمثابة تجسيد لحرصها الأكيد للارتقاء بالعمل العربي المشترك نحو مستويات أكبر، من خلال السعي إلى إيجاد آليات تضمن تقوية التعاون الإقليمي وتعزيز تنسيق الجهود العربية للمساهمة في تخطي العوائق التي تعترض دول المنطقة في مجال مكافحة الفساد.

1 - تنظيم منتدى علمي عربي حول موضوع «الاستراتيجيات الوطنية لمكافحة الفساد»

يكتسي البعد الاستراتيجي في مجال الوقاية ومكافحة الفساد أهمية كبرى، وذلك بحكم ما يتيح من إمكانيات إشراك وانخراط فئات واسعة داخل المجتمع في التفكير وبلورة سياسات وبرامج فعالة في هذا

الشأن، إضافة إلى تعزيز آليات التنسيق بين مختلف الفاعلين الوطنيين بالشكل الذي يسمح بتحقيق مستويات متقدمة من النجاعة والفعالية.

وفي إطار المساهمة في ترسيخ هذا البعد الاستراتيجي كأحد أبرز الدعامات التي ينبغي أن تتمحور حولها جهود الدول العربية في مجال مكافحة الفساد، نظمت الهيئة الوطنية للنزاهة والوقاية من الرشوة ومحاربتها المنتدى العلمي العربي حول موضوع: « الاستراتيجيات الوطنية لمكافحة الفساد، مقارنة تشاركية، شاملة ومندمجة للتحفيز على انخراط أوسع وتأثير أكبر » وذلك على هامش استضافة بلادنا للدورة الثالثة لمؤتمر الدول الأطراف في الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد بمدينة الرباط يومي 07 و08 يناير 2020.

وقد تميز هذا المنتدى بحضور أزيد من مائة وعشرين مشاركا من ممثلي الدول العربية ومسؤولين عن قطاعات حكومية وسلطة قضائية ومؤسسات وطنية وقطاع خاص ومجتمع مدني معينين بموضوع الوقاية ومكافحة الفساد، بالإضافة إلى خبراء يمثلون منظمات دولية وإقليمية؛ حيث كان الهدف الأساسي من تنظيمه هو إتاحة الفرصة أمام المشاركين، ممثلي الدول الأطراف في الاتفاقية العربية وباقي الدول العربية والمنظمات الدولية والإقليمية، لتبادل النقاش حول أفضل التجارب والممارسات العربية، من خلال تقديم عروض لبعض التجارب الوطنية في مجال صياغة وتنفيذ وتقييم استراتيجيات مكافحة الفساد مع الوقوف على أبرز التحديات والإكراهات التي واجهت هذه التجارب، إضافة إلى الانفتاح على أفضل الممارسات الدولية في هذا الشأن في أفق تدارك مكامن القصور وتجويد الآليات المعتمدة عبر الرفع من قدرات الفاعلين الوطنيين المناطق بهم مسؤوليات بلورة سياسات واستراتيجيات مكافحة الفساد.

وتحقيقا لهذه الأهداف، توجهتُ اختياراتُ المنتدى نحو توزيع أشغاله على ثلاث جلسات؛ تمحورت الأولى حول التنسيق والتكامل المؤسسي المطلوب لتحقيق الالتقائية والتشاركية الضامنة لشروط الفعالية والنجاعة. وركزت الثانية على المواصفات المطلوبة في إعداد وتنفيذ الاستراتيجيات الوطنية، كمنطلق لاستظهار التحديات والإكراهات ومناقشة السبل الكفيلة بتجاوزها. فيما خصصت الجلسة الثالثة لمناقشة الآليات المتاحة لتقييم وقياس أثر الاستراتيجيات على الفئات المستهدفة، واستشراف المؤشرات العلمية والموضوعية التي يمكن أن تُسعف الفاعلين في هذا المجال.

وقد برزت بشكل لافت خلال هذا اللقاء العلمي حيوية وأهمية الاستناد إلى سياسة مُسَطَّرة بمنظور استراتيجي للدولة يستحضر الحجم الحقيقي لتكاليف وامتدادات الفساد، ويُدرج مكافحته ضمن سياسة مندمجة وشاملة ويستنهض أدوار ومسؤوليات مختلف السلطات والهيئات المعنية، للانخراط في إطار تحالف مؤسسي قادر على مواجهة وتطوير تشعبات هذه الظاهرة بمجهود متكامل، كما يعتبر تكامل الإجراءات الوقائية والزجرية والتواصلية، وتقاطع الأبعاد القانونية والمؤسسية، كلها مداخل أساسية لمحاربة الفساد، يجب ضمان تماسكها والتقائيتها وتكاملها.

2 - مخرجات الدورة الثالثة لمؤتمر الدول الأطراف في الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد

عقدت أشغال الدورة الثالثة لمؤتمر الدول الأطراف في الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد يوم الأربعاء 08 يناير 2020، بمشاركة وفود الدول الأطراف في الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد وهي: المملكة الأردنية

الهاشمية ودولة الإمارات العربية المتحدة ومملكة البحرين والجمهورية التونسية والجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية والمملكة العربية السعودية ودولة السودان وسلطنة عمان ودولة فلسطين ودولة قطر ودولة الكويت وجمهورية مصر العربية والمملكة المغربية وممثل عن إدارة الشؤون القانونية بالأمانة العامة لجامعة الدول العربية. كما شارك، بصفة مراقب، ممثلون عن كل من دولة ليبيا وجمهورية اليمن والأمانة العامة لمجلس التعاون لدول الخليج العربية والبرلمان العربي ومكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة.

وقد أفضت أشغال هذه الدورة إلى اعتماد القرارات والتوصيات التالية:

- 1- تعديل مسمى «اللجنة مفتوحة العضوية المكونة من الخبراء الحكوميين للدول الأطراف في الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد»، لتصبح «اللجنة مفتوحة العضوية للخبراء الحكوميين وممثلي الهيئات المستقلة في الدول الأطراف في الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد»؛
- 2- الحرص على ضمان انتظام انعقاد اجتماعات اللجنة مفتوحة العضوية للخبراء، مرتين على الأقل في كل دورة؛
- 3 - تخويل اللجنة مفتوحة العضوية للخبراء، إمكانية تشكيل فريق عمل له طابع فني وتقني يعمل على متابعة التنفيذ الأمثل لأحكام الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد؛
- 4 -الموافقة على طلب المملكة العربية السعودية باستضافة ورئاسة الدورة الرابعة للمؤتمر وذلك خلال شهر دجنبر عام 2021؛
- 5 -الترحيب بطلب دولة فلسطين لرئاسة الدورة الخامسة لمؤتمر الدول الأطراف في الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد؛
- 6 -دعوة الدول العربية التي لم تواف الأمانة العامة لجامعة الدول العربية بنقاط الاتصال الخاصة بمتابعة تنفيذ الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد لموافاتها بها؛
- 7 -إنشاء قاعدة بيانات تتضمن التشريعات الوطنية وأنجح الممارسات والتجارب الوطنية ذات الصلة في مجال الوقاية ومكافحة الجرائم المشمولة بهذه الاتفاقية؛
- 8 -الطلب من الدول موافاة الأمانة العامة لجامعة الدول العربية باحتياجاتها في مجال منع ومكافحة الفساد وتشجيع اتخاذ التدابير الوقائية ذات الصلة، وبناء القدرات الوطنية في مجال صياغة وإعداد الاستراتيجيات الوطنية لمنع ومكافحة الفساد؛
- 9 -قيام الأمانة العامة لجامعة الدول العربية بعقد ورش عمل بصفة دورية لتبادل الخبرات والمعلومات وأفضل الممارسات الناجحة بشأن التنفيذ الأمثل لأحكام هذه الاتفاقية، وعرض نتائج هذا الورش على دورات المؤتمر القادمة؛
- 10 -الموافقة على جدول أعمال ورشة العمل الإقليمية التي تتعلق بتبادل الخبرات والمعلومات وأفضل الممارسات الناجحة بشأن التنفيذ الأمثل لأحكام هذه الاتفاقية والتي تقدمت بها الدول الأطراف في الاتفاقية؛
- 11 -الموافقة على مقترح تعديل الفقرة الخاصة بالإطار القانوني لاسترداد الممتلكات والتصرف فيها لتكون على النحو التالي : «يتم تقديم المساعدة القانونية فيما بين الدول العربية الأطراف في

المسائل الجنائية بما فيها استرداد الممتلكات والتصرف فيها وفقاً لاتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد والاتفاقية العربية لمكافحة الفساد أو اتفاقية ثنائية مع الدولة وتقديم المساعدة القانونية على أساس مبدأ المعاملة بالمثل، ويكون ذلك بالتزام مكتوب بالدولة المعنية من الدولة الطالبة بالمساعدة القانونية أو عن طريق مبدأ المعاملة الدبلوماسية»؛

12- تأجيل النظر في مقترح تشكيل تحالف دولي مناهض للفساد على غرار بعض التحالفات الدولية التي أنشئت لمحاربة الإرهاب، لمزيد من الدراسة؛

13- دعم استقلال هيئات مكافحة الفساد في الدول العربية؛

14- دعوة الدول العربية التي لم تصادق على الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد لاتخاذ الإجراءات اللازمة للتصديق عليها.

ثانياً: تنزيل برنامج عمل رئاسة الدورة الثالثة لمؤتمر الدول الأطراف في الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد:

تنفيذاً لما تم إقراره خلال الدورة الثالثة لمؤتمر الدول الأطراف في الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد، والتي عقدت بمدينة الرباط خلال يوم 08 يناير 2020، لاسيما ما يتعلق منها بالموافقة على طلب تجديد الثقة في الهيئة الوطنية للنزاهة والوقاية من الرشوة ومحاربتها بالمملكة المغربية لترأس هذه الدورة، وحرصاً على العمل العربي المشترك مع الهيئات والسلطات الوطنية المعنية بمكافحة الفساد وجعل فترة هذه الولاية بمثابة انطلاقة جديدة لتقوية أواصر التعاون الإقليمي وتعزيز تنسيق الجهود العربية بما يضمن مواجهة التحديات في مجال مكافحة ظاهرة الفساد بخلق دينامية جديدة في عمل المؤتمر وضعت رئاسة الدورة برنامج عمل وفق رزنامة زمنية، يتضمن تنظيم لقاءات واجتماعات وندوات علمية؛ ويرتكز على المحاور التالية:

■ التنسيق مع قطاع الشؤون القانونية بالأمانة العامة لجامعة الدول العربية لبرمجة اجتماعين على الأقل، للجنة مفتوحة العضوية للخبراء الحكوميين وممثلي الهيئات المستقلة بالدول الأطراف في الاتفاقية، وذلك إعمالاً للقرار رقم 2 المعتمد في هذه الدورة؛

■ تنظيم لقاءات علمية لتبادل التجارب والخبرات على الصعيد العربي في مجال مكافحة الفساد، وذلك تفعيلاً للقرار الصادر عن الدورة الثالثة والقاضي بعقد ورش عمل بصفة دورية لتبادل الخبرات والمعلومات وأفضل الممارسات الناجحة بشأن التنفيذ الأمثل لأحكام هذه الاتفاقية وعرض نتائج هذا الورش على دورات المؤتمر القادمة.

1 - عقد الاجتماع الرابع للجنة مفتوحة العضوية للخبراء الحكوميين وممثلي الهيئات المستقلة بالدول الأطراف في الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد:

تنفيذاً لما تم إقراره خلال الدورة الثالثة لمؤتمر الدول الأطراف في الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد، لاسيما ما يتعلق منها بالقرار القاضي بالحرص على ضمان انتظام انعقاد اجتماعات اللجنة مفتوحة العضوية للخبراء الحكوميين وممثلي الهيئات المستقلة بالدول الأطراف في الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد مرتين على الأقل خلال الدورة، تم عقد الاجتماع الرابع للجنة يوم 21 دجنبر 2020 عبر تقنية

المناظرة المرئية، بحضور ممثلي المملكة الأردنية الهاشمية ومملكة البحرين والمملكة العربية السعودية وجمهورية العراق ودولة فلسطين ودولة الكويت وجمهورية مصر العربية والمملكة المغربية.

وقد ترأست الهيئة الوطنية للنزاهة والوقاية من الرشوة ومحاربتها أشغال هذا الاجتماع، حيث تم التشديد على أهمية تطوير آليات اشتغال هذه اللجنة بما يضمن الارتقاء بعملها كقوة اقتراحية.

في ضوء مناقشة النقط الواردة في البند المتعلق بمتابعة تنفيذ القرارات الصادرة عن الدورة الثالثة لمؤتمر الدول الأطراف، تقرر ما يلي:

■ بحث آلية تشكيل فريق عمل له طابع فني وتقني يعمل على متابعة التنفيذ الأمثل لأحكام الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد؛

■ تحديد نقاط الاتصال الخاصة بتنفيذ الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد؛

■ مساهمة الدول الأطراف بالتشريعات الوطنية والممارسات والتجارب الفضلى ذات الصلة في مجال الوقاية ومكافحة الجرائم المشمولة بهذه الاتفاقية؛

■ احتياجات الدول الأطراف في مجال منع ومكافحة الفساد وتشجيع اتخاذ التدابير الوقائية ذات الصلة، وبناء القدرات الوطنية في مجال صياغة وإعداد الاستراتيجيات الوطنية لمنع ومكافحة الفساد؛

■ عقد ورش عمل بصفة دورية لتبادل الخبرات والمعلومات وأفضل الممارسات الناجحة بشأن التنفيذ الأمثل لأحكام الاتفاقية.

2- تنظيم ندوة علمية حول موضوع: «تعزيز النزاهة والوقاية من مخاطر الفساد في ظل جائحة كورونا»:

تفعيلاً لبرنامج عمل الدورة الثالثة لمؤتمر الدول الأطراف في الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد، نظمت الهيئة الوطنية للنزاهة والوقاية من الرشوة ومحاربتها ندوة علمية عبر تقنية المناظرة المرئية خصصت لتبادل التجارب والخبرات والإجراءات التي اتخذت في إطار الوقاية من الفساد في ظل جائحة كورونا.

وقد جاء اختيار موضوع هذه الندوة انطلاقاً من القناعة التي ترسخت لدى الجميع بكون ممارسات الفساد قد تشكل عقبة كبيرة أمام الحرب العالمية ضد الجائحة، حيث أن هذه الأزمة وضعت الأنظمة الصحية وسلامة الأشخاص والاقتصاد تحت ضغط كبير واجهت خلاله الحكومات والشركات ومنظمات المجتمع المدني والمواطنون تحدياً غير مسبوق يتمثل في ضرورة الإسراع في إيجاد تدابير فعالة لمعالجة الآثار الصحية وغير الصحية للجائحة تركز بشكل أساسي على إنقاذ الأرواح ومعالجة التأثيرات والعواقب الصحية والاجتماعية والاقتصادية، وذلك في ظل إجراءات استثنائية خارجة عن التدابير المعتادة لضمان الشفافية والنزاهة والحكامة الجيدة.

ففي الوقت الذي تسارع فيه الدول للتصدي لهذه الجائحة والوقوف أمام تأثيراتها الوخيمة صحياً واقتصادياً واجتماعياً، فإنه أصبح من الممكن أن تؤدي حالة الاستعجال والحاجة للتحرك بسرعة في تنفيذ التدابير المطلوبة وإيجاد الحلول اللازمة إلى احتمال استغلال هذا الوضع في خلق بؤر فساد جديدة وتقويض الجهود الوطنية لمكافحة هذه الظاهرة، لاسيما فيما يتعلق بالإكراهات والتحديات

التي قد تواجه أجهزة الرقابة وسلطات إنفاذ القانون لاقتفاء أثر هذه الممارسات والسلوكيات الفاسدة. وهو ما من شأنه أن يؤدي لا محالة إلى ترسيخ الامتيازات، واتساع هوة التفاوت وعدم المساواة بين المواطنين في التمتع بالحقوق الأساسية، وتدني منسوب الثقة في مؤسسات الدولة.

ولضمان التأكد من أن الأموال والإجراءات والتدابير المتخذة من قبل السلطات الحكومية والموجهة أساساً لتأهيل منظوماتها الصحية ومواكبة الفاعلين الاقتصاديين ودعم الفئات الهشة والأشد احتياجاً للمساعدة الاقتصادية والاجتماعية، فإن هذه السلطات تحتاج إلى مواكبة وتتبع تنفيذ هذه التدابير بشكل متزامن من خلال آليات تضمن شفافيتها والدقة في اعتمادها، وتبني إجراءات لاحقة للتدقيق والمساءلة، مع الحرص على خلق قنوات للتعاون الوثيق مع المجتمع المدني والقطاع الخاص.

ولقد أكدت الظروف والسياقات التي واكبت مواجهة العالم لهذه الجائحة على أهمية تكثيف التعاون الدولي وتطوير آليات الابتكار من أجل تطويق هذا الوباء والحد من تأثيره البشري والاقتصادي، مع الحرص على ألا تتعارض المرونة في الاستجابة للطوارئ الصحية مع معايير الشفافية والحكامة والمساءلة باعتبارها أكثر الأدوات فعالية لتحقيق النجاة في القضاء على هذا الوباء.

وفي هذا الإطار، فإنه تأكد بشكل جلي بأن السلطات والهيئات الوطنية للوقاية من الفساد مدعوة للمساهمة في الجهود الدولية لمواجهة جائحة كورونا، لتعزيز وإدراج آليات للوقاية من الفساد أثناء عمليات اتخاذ القرارات وتنفيذها بشأن هذا الوباء العالمي. وهذا ينطبق ليس فقط على تدبير مواجهة الجائحة، بل يجب أن يسري على تدبير فترة مواجهة العواقب الاقتصادية والاجتماعية للجائحة وإعادة هيكلة اقتصادات الدول.

وقد أتاح هذا اللقاء العلمي الفرصة أمام المشاركين من ممثلي الدول الأطراف في الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد وخبراء ومسؤولين على الصعيد الوطني لتبادل النقاش والرؤى حول أنجع السبل وأفضل التجارب والممارسات العربية، وتقديم أجوبة واضحة وصريحة عن بعض الأسئلة المتعلقة بحدود ومظاهر التأثير الذي طال منظومات النزاهة في الدول العربية جراء جائحة كورونا، وكذا عن ماهية وطبيعة التدابير والإجراءات التي اتخذت على مستوى السلطات العمومية والهيئات المتخصصة في هذه الدول لحماية هذه المنظومات من التأثيرات المذكورة، هذا بالإضافة إلى الضوابط الواجب التقيد بها لتحسين منظومات النزاهة والوقاية من مخاطر الفساد في ظل الظروف الاستثنائية.

الفصل الرابع: مساهمة الهيئة الوطنية في الدينامية الدولية للوقاية من الفساد من خلال المشاركة في التحضير للدورة الاستثنائية للجمعية العامة حول مكافحة الفساد (UNGASS2021)

اعتمدت الجمعية العامة للأمم المتحدة يوم 17 دجنبر 2018 القرار 73 / 1991 الذي يحمل عنوان «الدورة الاستثنائية للجمعية العامة بشأن الفساد»، والذي قررت بواسطته تنظيم دورة استثنائية خلال النصف الأول من سنة 2021 تخصص للتداول حول هذا الإعلان، والذي من المتوقع أن يكون إعلاناً سياسياً توافقياً وعملياً ومتوازناً، لذلك فإن هذه الدورة الاستثنائية ستكون فرصة سانحة لتجديد

الالتزام لمواجهة مشكل الفساد العالمي، وستمكن من اتخاذ إجراءات فعالة وناجعة لانحدار قوي لهذه الآفة من خلال تنزيل فعال لاتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد وتطويرها لمواجهة التحديات الجديدة والدروس المستقاة بعد ما يناهز عقدين من وجودها.

وتحضيراً لهذه الدورة الاستثنائية حول مكافحة الفساد، عقد الاجتماع الثالث بين الدورات لمؤتمر الدول الأطراف في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد والذي عرف تنظيم عدة ورشات همت مجموعة من المواضيع، من بينها: شفافية الملكية الفعلية ودور القطاع الخاص في تعزيز جهود مكافحة الفساد والالتزام السياسي في مجال محاربة الفساد، والإعلان السياسي الذي سيكون وسيلة لاستخلاص الدروس سيما بعد نهاية مسلسل الدورة الأولى من الاستعراض الخاص بتنفيذ اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد والذي تعلقت مضامينه، بالفصلين الثالث والرابع بشأن التجريم وإنفاذ القانون وبالتعاون الدولي.

ومن المهم الإشارة، إلى أنه بعد مرور ما يزيد عن 15 سنة على الشروع في تنفيذ اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، وعلى الرغم من تسجيل تقدم ملموس في مجال الوقاية من الفساد ومحاربتة، سواء فيما يتعلق بملاءمة المنظومات الوطنية القانونية والمؤسسية أو فيما يخص تطوير مراكمة المعرفة بشأن الفساد، أو فيما يتعلق ببناء الثقة بين الدول الأطراف في هذه الاتفاقية، وكذا تعزيز القدرات والتكوين وتقديم المساعدة التقنية، فإن بلوغ أهداف مكافحة الفساد كما حددته اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد وغيرها من الاتفاقيات الإقليمية لم يتحقق بعد بالمستوى المطلوب، مما يقتضي ويستدعي مواصلة وتعميق الجهود في هذا المجال.

وفي هذا الإطار، اعتبرت الهيئة الوطنية للنزاهة والوقاية من الرشوة ومحاربتها بأن مواصلة هذه الجهود تقتضي:

- تقييم وتقويم أداء آلية الاستعراض للمزيد من الفعالية والنجاعة، إن على مستوى مسار الاستعراض أو على مستوى مآل التوصيات الواردة في تقارير الاستعراض؛
 - المزيد من تجميع المعلومات حول الصعوبات التي تواجهها السلطات والهيئات المعنية بمكافحة الفساد، من جهة، والممارسات الفضلى المتبعة وطنياً وعلى مستوى التعاون الدولي من جهة ثانية، وذلك لبلوغ حلول عادلة وفعالة تمكن من تجاوز مختلف التحديات وضمان تنفيذ أفضل لمضامين اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد؛
 - النظر في تطوير آليات الحصول على المعلومات المطلوبة من الدول الأطراف، مع التأكيد على أهمية تحيين المعلومات المقدمة خلال دورات الاستعراض السابقة.
- وفي هذا الصدد، فإن الانخراط الفعال في الأهداف الرئيسية للإعلان السياسي تقتضي:
- تجديد تأكيد التزام المجتمع الدولي الذي لا رجعة فيه، بالوقاية ومكافحة ظاهرة الفساد من خلال الجمعية العامة كمنتظم عالمي وتكريس الالتزام السياسي للدول في شأن مكافحة الفساد، بوضع إطار جديد للعمل والتعاون بين الدول الأطراف حول مكافحة الفساد؛
 - تعزيز انخراط الدول الأطراف في الجمعية العامة في المبادئ الأساسية لاتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد؛

- إرساء مرصد دولي لتطوير آليات تعميق المعرفة الموضوعية بمظاهر الفساد وتبعاتها، وإرساء مؤشرات أكثر دقة لقياس مظاهر الفساد ولتتبع وضعه، وتقييم فعالية وتأثير السياسات العمومية ذات الصلة؛
- تنفيذ ما يلزم من تدابير لتمكين الدول الأطراف في الاتفاقية من الحصول على معلومات موثوقة عن الملكية الفعلية للشركات أو الهياكل الاعتبارية أو غيرها من الآليات القانونية المعقدة، بما يشمل الاتحادات المالية والشركات القابضة، التي يُساء استخدامها في ارتكاب جرائم فساد أو التستر عليها أو إخفاء العائدات وتحويلها، وتبادل تلك المعلومات، بما ييسر إجراءات التحقيق وتنفيذ الطلبات؛
- إزالة العوائق أمام استرداد الموجودات، وذلك بالحرص على أن تقوم المؤسسات المالية باعتماد وتنفيذ معايير فعالة بشأن توكي الحرص الواجب من جانب الزبائن، وتحديد هوية المالكين المنتفعين، وإرساء إجراءات فعالة بشأن كشف البيانات المالية؛
- تبادل الممارسات الجيدة في استبانة أصحاب حق الانتفاع من الهياكل القانونية المستخدمة لارتكاب جرائم الفساد أو لإخفاء أو نقل عائداتها.

الباب الثاني: النهوض بقدرات الدعم لدى الهيئة

في إطار استكمال آليات اشتغالها الوظيفية، والنهوض بقدراتها التنظيمية، واصلت الهيئة خلال سنة 2020 تعزيز مواردها البشرية، وتقوية عتادها المعلوماتي، وعقلنة تديرها المالي والإداري. وفي انتظار المصادقة على القانون 46.19 الخاص بالهيئة الوطنية للنزاهة والوقاية من الرشوة ومحاربتها ودخوله حيز التنفيذ، استمرت خلال سنة 2020، الفترة الانتقالية والاكراهات اللصيقة بها، في غياب الاطار التنظيمي الخاص بالهيئة، سواء على مستوى التدبير المالي أو على مستوى التوظيف وتدبير الموارد البشرية.

الفصل الأول: النهوض بالرأس مال البشري للهيئة

أولا- التوظيف:

بالرغم من الصعوبات ذات الطبيعة الإدارية والتنظيمية المرتبطة بغياب إطار مرجعي ملائم، عرفت سنة 2020 استقدام مجموعة من الكفاءات المؤهلة لتقوية قدرات الهيئة للاضطلاع بالمهام المنوطة بها؛ ومن أجل ذلك وضعت الهيئة آليات ومساطر لتدبير الفترة الانتقالية مكنتها من توظيف، وفق معايير انتقائية موضوعية، عددا من المسؤولين و الأطر، وذلك على أساس المناصب المالية المخولة في إطار مسطرة الإلحاق من القطاعات الوزارية، أو عن طريق التعاقد المباشر، ليلبغ بذلك العدد الإجمالي لأطر ومستخدمي الهيئة، إلى حدود 31 دجنبر 2020، ما مجموعه 37 مستخدما. وتشكل نسبة النساء 43% من مجموع المستخدمين؛ بما يتجاوب مع السعي المستمر إلى تحقيق مبدأ المناصفة.

ثانيا- التكوين:

قامت الهيئة خلال سنة 2020 بالمشاركة في عدة دورات تكوينية. وتندرج جل هذه الدورات في إطار «برنامج تعزيز كفاءات الموظفين والموظفين على المستوى المركزي والمحلي في مجال التحول الرقمي» الذي أطلق عليه اسم «e-TAMKEEN»، موزعة بين دورات تكوينية حضورية ودورات تكوينية عن بعد (Webinaire).

ونظرا للأزمة الصحية المتعلقة بوباء COVID-19، فلم تتمكن الموارد البشرية للهيئة من الاستفادة من برنامج متكامل للتكوين وتقوية الكفاءات، فيما بلغت نسبة الدورات التكوينية التي أنجزت عن بعد % 74.

ثالثا- بناء القدرات المؤسسية:

شرعت الهيئة، خلال سنة 2020، في إعداد مشروع النظام الأساسي الخاص بموظفيها، وذلك اعتمادا على المبادئ الأساسية التالية:

- الحفاظ على مكتسبات موظفي الهيئة والسعي إلى تعزيزها وتحسينها؛
- الحرص على تحقيق توازن بين حقوق وواجبات الموظفين؛
- التشجيع على ثقافة التفوق وإنشاء نظام قائم على الأداء؛
- التوجه نحو إرساء إدارة حديثة توظف بشكل مكثف التقنيات المعلوماتية؛
- وضع نظام جديد للترقية ومنظومة أجور ذات جاذبية؛ مما يحفز على المبادرة والفعالية والتميز؛
- جعل التكوين حلقة أساسية في تقوية القدرات والرفع من مهارات وكفاءات الموارد البشرية؛
- تدعيم الأداء الجماعي وروح التآزر بين موظفي الهيئة؛
- الاحتفاظ بهامش مهم من المرونة لمواكبة تطوير نظام تدبير الموارد البشرية من خلال الإجراءات العملية المتعلقة بتفعيل عدد من مقتضيات مشروع النظام الأساسي الخاص بموظفي الهيئة.

رابعا- الوسائل العامة:

قامت الهيئة خلال سنة 2020 بإنجاز أشغال طباعة مجموعة من الإصدارات أبرزها التقرير السنوي الأول للهيئة الوطنية للنزاهة والوقاية من الرشوة ومحاربتها الذي خصص لرصد مختلف الإنجازات التي تم القيام بها برسم سنة 2019، في إطار الأوراش والدراسات والإنجازات التأسيسية للمرحلة المستقبلية لمكافحة الفساد وتعزيز قيم النزاهة والشفافية والحوكمة في بلادنا، بالإضافة إلى مجموعة من التقارير الموضوعاتية التفصيلية التي أنجزتها الهيئة الوطنية للنزاهة خلال نفس الفترة، ويتعلق الأمر ب:

- تقرير الانطلاقة للهيئة الوطنية للنزاهة والوقاية من الرشوة ومحاربتها؛
- من أجل نموذج تنموي جديد؛
- الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد من أجل دينامية جديدة؛

- آراء وتوصيات ودراسات في مواضيع ذات أولوية وأثر على مكافحة الفساد؛
- دراسة وتوجيهات مرصد الهيئة الوطنية للنزاهة والوقاية من الرشوة ومحاربتها؛
- توجهات استراتيجية التواصل للهيئة الوطنية للنزاهة والوقاية من الرشوة ومحاربتها؛
- شراكة المجتمع المدني وتطوير آليات التواصل الاجتماعي.

أما فيما يخص الأدوات والأساليب المعتمدة في تدبير السير العادي للإدارة بالهيئة، فقد شهدت سنة 2020 اتخاذ عدة إجراءات وتدابير نذكر من بينها:

- إحداث لجنة داخلية مكلفة بوضع وتتبع احترام التدابير الوقائية من أجل مكافحة انتشار وباء COVID-19؛
- إطلاق مشروع تهيئة وتوسيع المقر الحالي للهيئة، بغية توفير الفضاء الملائم لاستيعاب أعضاء الهيئة والموارد البشرية التي سيتم إدماجها وتوفير الشروط الضرورية لعمل الهيئة خلال الفترة المقبلة في انتظار بناء المقر الجديد للهيئة.

الفصل الثاني: تقوية نظم المعلومات

على الصعيد الداخلي، واصلت الهيئة مشاريع إصلاح ورقمنة الآليات متعددة الوظائف بهدف تحسين أدوات عمل الموظفين. وفي هذا الإطار، قامت وحدة الأنظمة المعلوماتية بالإشراف على مجموعة من المشاريع خلال سنة 2020 أهمها:

أولاً- تجديد جدار الحماية لتعزيز السياسة الأمنية لنظم معلومات الهيئة:

وضعت الهيئة في سلم أولوياتها تعزيز منظومة الأمن الرقمي؛ حيث قامت بداية سنة 2020 باقتناء جدار حماية جديد يستجيب للمعايير العالمية في مجال أمن نظم المعلومات. ويقوم هذا الجدار، بشكل خاص، بالتصدي للفيروسات والبريد غير المرغوب فيه وحراسة الشبكة المعلوماتية للهيئة وكبح محاولات الاختراق غير المشروعة. كما يظطلع بتتبع سياسة التصفح عبر شبكة الأنترنت ومنع الوصول إلى الصفحات التي تشكل خطورة على السياسة الأمنية لنظم معلومات الهيئة.

ولتمكين هذا الجدار من القيام بهذه الوظائف، قامت وحدة نظم المعلومات بالاختبارات والتجارب اللازمة لضمان الاشتغال الصحيح لهذا الجدار. كما قامت بالاشتراك في خدمة حماية البريد الإلكتروني والتي تمكن من تصفية البريد الإلكتروني الوارد على الهيئة من البريد غير المرغوب فيه قبل الوصول إلى مستلميه.

ثانياً- استعمال تطبيق «مكتب الضبط الرقمي»:

في إطار التدابير المتخذة لمواجهة جائحة كورونا، قامت الهيئة في أبريل 2020، بالشروع في استعمال تطبيق «مكتب الضبط الرقمي» الذي تم توفيره من طرف وكالة التنمية الرقمية. وفي هذا السياق، قامت وحدة نظم المعلومات بـ:

- تكييف التطبيق للمسطرة المعمول بها بمكتب الضبط داخل الهيئة؛
- اختبار التطبيق وإضفاء التعديلات اللازمة عليه؛

■ تمكين أطر الهيئة من الاستفادة من التكوينات اللازمة للاستعمال الصحيح للتطبيق.

ثالثا- اقتناء المعدات والبرامج المعلوماتية:

من أجل مواكبة برنامج التوظيف الذي باشرته الهيئة وتوفير أجهزة وبرامج معلوماتية ملائمة لشروط أمن نظم المعلومات، قامت الهيئة بتعزيز حظيرة معداتها وبرامجها الإلكترونية من خلال اقتناء عشرين (20) حاسوباً وست (6) آلات طباعة وخمسين (50) ترخيصاً للبرامج المكتبية (logiciels bureautiques).

رابعاً- استعمال تطبيق «تدبير حظيرة السيارات»:

في إطار سياسة الاستفادة من الرصيد المعلوماتي وتوحيد التطبيقات المعمول بها داخل القطاع العمومي، اعتمدت الهيئة سنة 2020 تطبيق تدبير حظيرة السيارات المطور من طرف قطاع إصلاح الإدارة. ومن أجل ذلك، قامت وحدة نظم المعلومات ب:

■ إعداد الأجهزة والبرامج اللازمة لضمان خدمة التطبيق،

■ التنسيق مع فرقة العمل المكلفة بتطوير التطبيق من أجل إنزاله داخل البنية المعلوماتية للهيئة وتكيفه مع خصوصياتها،

■ السهر على تكوين مستعملي التطبيق من أجل ضمان استعمال صحيح وناجع،

■ تخويل استعمال التطبيق لفائدة مسيري الحظيرة.

خامساً- التشغيل والصيانة:

تقوم وحدة نظم المعلومات وقاعدة المعطيات، بشكل مستمر وكلما دعت الحاجة، بعمليات الصيانة والتشغيل التي تضمن استمرارية عمل البرامج والتطبيقات والأجهزة والمعدات المعلوماتية الخاصة بالهيئة.

وفي هذا السياق، قامت على الخصوص وحدة نظم المعلومات وقاعدة المعطيات سنة 2020 بتجديد تراخيص مضاد الفيروسات وتجديد العقود مع مزودي الهيئة بالخدمات المعلوماتية وخدمات الاتصال السلكية واللاسلكية. كما سهرت على الصيانة ومساعدة المستعملين في تشغيل واستعمال المعدات المعلوماتية والتطبيقات والبرامج.

الفصل الثالث: التدبير المالي والميزانياتي:

أولاً- تقديم عام لتنفيذ الميزانية برسم سنة 2020:

كما تم التذكير بذلك سالفا فقد استمرت الهيئة خلال سنة 2020 من توفير وتدبير احتياجاتها المالية في إطار المرحلة الانتقالية والمحدودية التي تتسم بها هذه الفترة. وهكذا عملت الهيئة على تلبية هذه الاحتياجات المالية المتعلقة بتفعيل المهام المنوطة بها انطلاقاً من الاعتمادات المفتوحة، في هذا الإطار، برسم ميزانية الهيئة لسنة 2020 والتي بلغت 25 مليون درهم، مقابل 14 مليون و250 ألف درهم لسنة 2019، أي بزيادة إجمالية قدرها 75%. وتتوزع هذه الميزانية على النحو التالي:

- اعتمادات المعدات والنفقات المختلفة بحجم 15 مليون درهم، بنسبة زيادة تصل حوالي 18% مقارنة بسنة 2019؛

- اعتمادات الاستثمار بمبلغ 10 ملايين درهم، بنسبة زيادة تصل حوالي 545% مقارنة بسنة 2019.

فيما يتعلق بتنفيذ الميزانية، فقد بلغت النسبة الإجمالية للإلتزام بجميع النفقات بما فيها نفقات التسيير والاستثمار 50%، مقابل 37% لسنة 2019، مفصلة في الجدول أسفله:

جدول تفصيل الإلتزام بالنفقات برسم 2020 مقارنة مع سنة 2019

النسبة المئوية للإلتزام		إجمالي الإلتزام بالدرهم			فصل الميزانية
2020	2019	نسبة الزيادة	2020	2019	
73%	41%	110%	10 902 292,81	5 169 744,98	المعدات والنفقات المختلفة
16%	9%	1 127%	1 620 749,60	132 028,03	الاستثمار

أما فيما يخص مؤشر أداء النفقات الملتزم بها من مجموع الميزانية، فقد انحصر في نسبة 55,78% سنة 2020، مقابل نسبة 75% سنة 2019، نظرا للظرفية الراهنة المتعلقة بجائحة 'كوفيد' 19 التي حالت دون إنجاز بعض الصفقات الهامة ذات الصبغة القطاعية. ويبين الجدول أدناه تفصيل الأداءات لسنة 2020، مقارنة مع نظيراتها لسنة 2019:

جدول تفصيل أداء النفقات برسم 2020 مقارنة مع سنة 2019

النسبة المئوية للأداء		إجمالي الأداء بالدرهم			فصل الميزانية
2020	2019	نسبة الزيادة	2020	2019	
53%	75%	50,43%	5 808 784,13	3 861 339,89	المعدات والنفقات المختلفة
73%	100%	792%	1 177 819,50	132 028,03	الاستثمار

ثانيا- الحصيلة النوعية لتنفيذ الميزانية:

1- توزيع النفقات حسب نوعية الطلبات

بالإضافة إلى أداء مستحقات كراء مقر الهيئة وصرف الإعانة السنوية لفائدة الأعمال الاجتماعية لموظفي الهيئة، يمكن الإشارة إلى أن مجمل النفقات تتركز في الطلبات العمومية التي يلخصها الجدول التالي:

جدول وضعية الطلبات العمومية الملتزم بها برسم 2020 مقارنة بنظيراتها لسنة 2019

الحصة في مجموع قيمة الطلبات		القيمة الإجمالية بالدرهم		العدد		نوع الطلبية
2020	2019	2020	2019	2020	2019	
70%	41%	5 533 728,11	1 344 704,96	12	4	الصفقات العمومية
7%	21%	546 745,08	682 276,19	7	13	الاتفاقيات
12%	19%	954 465,40	602 846,78	9	2	عقود القانون العادي
11%	19%	831 379,82	611 061,91	18	25	سندات الطلب
100%	100%	7 866318,41	3 240 889,84	46	44	المجموع

كما تم العمل على تحسين حكامه نفقات الطلبات العمومية خلال 2020؛ حيث بلغت قيمة الصفقات العمومية الملتزم بها 70% من مجموع الطلبات في طور الالتزام، منها تسع (09) صفقات تم تمريرها خلال سنة 2020 وثلاث (03) صفقات قامت الهيئة بإعادة الالتزام بها أو تجديدها عن 2019.

2- تمرير وإنجاز الصفقات العمومية

استأثرت الصفقات ذات الصبغة القطاعية أو الخاصة بمواكبة المصالح العاملة في مجال تدخل الهيئة، بالحصة الغالبة من الصفقات الملتزم بها في إطار ميزانية الهيئة برسم 2020 كما هو مبين في الجدول أدناه، وذلك من حيث العدد والقيمة المالية، متبوعة على التوالي بالصفقات التي تهم تحسين ظروف العمل وتهيئة مقر المؤسسة والصفقات المتعلقة بالدعم اللوجستي.

جدول توزيع الصفقات العمومية حسب طبيعة النفقة برسم سنة 2020

النسبة في القيمة الإجمالية	القيمة الملتزم بها بالدرهم	العدد	طبيعة الصفقات العمومية
75%	4 147 430,84	5	صفقات ذات صبغة قطاعية أو خاصة بمواكبة المصالح العاملة في مجال الهيئة
17%	9 36 271,34	4	صفقات تهم تحسين ظروف العمل وتهيئة مقر المؤسسة
8%	450 025,93	3	صفقات ذات علاقة بالدعم اللوجستي
100%	5 533 728,11	12	المجموع

3- شساعة النفقات لسنة 2020

عرفت شساعة نفقات الهيئة الوطنية للنزاهة والوقاية من الرشوة ومحاربتها سنة 2020 مجموعة من طلبات الإذن بالأداء بلغت قيمتها 800 000,00 درهم. بيد أن حجم النفقات المؤدى عنها بواسطة هذه الشساعة قد عرف انحصارا وتأثرا واضحا نتيجة انتشار وباء فيروس كورونا مما دفع إلى إصدار طلبي تمويل فقط بلغت قيمتهما 60 000,00 درهم. أما فيما يخص تبرير أداءات نفقات الشساعة، فقد بلغت قيمتها 56 891,98 درهما موزعة حسب عناوين بنود الميزانية، كما هو مبين بالجدول:

جدول بوضعية الأداءات عن طريق شساعة النفقات خلال سنة 2020

عناوين بنود الميزانية	مبلغ طلب إذن الأداء حسب البند	مجموع النفقات حسب البند
صيانة وتهيئة المباني الإدارية	30 000,00	5 118,00
رسوم بريدية ومصاريف المراسلات	10 000,00	575,00
شراء لوازم المكتب والأوراق والمطبوعات	20 000,00	1 800,00
شراء لوازم للعتاد المعلوماتي	30 000,00	5 654,66
مصاريف نقل الموظفين بالخارج	300 000,00	21 931,00
تعويضات المهمة بالخارج	300 000,00	7 500,00
مصاريف الاستقبال والاحتفالات الرسمية	50 000,00	14 313,32
اشتراك وتوثيق	30 000,00	0,00
الإشهار والطبع والإعلان	30 000,00	0,00
المجموع	800 000,00	56 891,98



الهيئة الوطنية للزراعة والوقاية من الرشوة ومحاربتها
المشروع الوطني للوقاية من الرشوة ومحاربتها
٢٠١٤م

الهيئة الوطنية للزراعة والوقاية من الرشوة و محاربتها
شارع النخيل- عمارة هاي تيك - جناح ب - حي الرياض - الرباط
الهاتف: +212(0) 5 37 57 86 50/60+الفاكس: +212(0) 5 37 71 16 73