

وكرامة الوظيفة. وتأتي هذه الواجبات الوظيفية في صياغة عامة تدخل في إطارها أفعال يتعدى حصرها وتختلف من وظيفة إلى أخرى.

وتختلف هذه المخالفات من حيث الغاية، إذ يهدف تحديد الجريمة والعقاب عليها إلى القصاص من الجاني لصالح المجتمع، في حين تزوم المسؤولية عن الخطأ في المجال المدني جبر الضرر وتعويض الشخص المضروب، بينما يسعى الجزاء على المخالفة التأديبية إلى حماية قيم الوظيفة العامة وقواعدها<sup>4</sup>.

أما على مستوى مدونة المحاكم المالية، فإن مفهوم المخالفة المالية يرتبط باختصاصات القضائية الموكولة إلى المجلس<sup>5</sup>، وهي التدقيق والبت في الحسابات والتأديب المتعلق بالميزانية والشؤون المالية. ولا تستمد هذا النعت من كون القواعد القانونية التي تخالفها ذات طبيعة مالية، ولكن لأن هذه القواعد تهدف إلى حماية المالية العمومية، أي الموارد المالية للأجهزة العمومية، وبصفة عامة ممتلكات هذه الأجهزة<sup>6</sup>، اعتباراً لكون الهدف من المسألة عن هذه المخالفات، لاسيما في مجال التأديب المتعلق بالميزانية والشؤون المالية ليس بالدرجة الأولى تأديب الأشخاص الذين ارتكبوا هذه المخالفات، بل تحقيق الانضباط في مجال التدبير العمومي وحماية القانون العام المالي<sup>7</sup>.

4 سمير عبد الله سعد، الجرائم التأديبية والجنائية للموظف العام، منشأة المعارف، الاسكندرية، 2014، ص: 24.  
5 بينما يرتبط مفهوم الملاحظة والتوصية باختصاصات الرقابية غير القضائية للمجلس، لاسيما في إطار مراقبة التسيير واستخدام الأموال العمومية.

6 Christophe Pierucci, Une responsabilité à raison de la gestion publique : La responsabilité devant la Cour de discipline budgétaire et financière, Thèse de doctorat en Droit, Mention « Droit Public », Université Robert Schuman-Strasbourg III, Faculté de Droit, des Sciences Politiques et de Gestion, 19 décembre 2003op, cit, p : 54.

7 A. Froment – Meurice (et autres), Observations sur la décision du Conseil constitutionnel (France), 3 mars 2005, n° 23005-198L, Nature des dispositions du CJF concernant la CDBF: « ...Contrairement à ce que pourrait suggérer son appellation, la Cour de discipline budgétaire et financière n'est pas une instance disciplinaire, même si elle y ressemble y à certains égards. La notion de discipline ne se réfère pas à la nature de la Cour ; Ce qui doit être discipliné, c'est le budget et les finances... L'objet de la CDBF n'est pas la sanction disciplinaire mais la protection de l'ordre public financier... », GAJF, 2014, op, cit, p : 28.

## مبدأ شرعية المخالفة

### في قضاء التأديب المتعلق بالميزانية والشؤون المالية

الأستاذ ابراهيم بن به

رئيس غرفة التأديب المتعلق بالميزانية

والشؤون المالية بالمجلس الأعلى للحسابات

يرتبط مفهوم المخالفة بمختلف أنظمة المسؤولية حيث تحدد طبيعة هذه الأخيرة مدلولها والهدف المتوخى منها. ففي إطار المسؤولية المدنية، يقصد بها كل خطأ يسبب ضرراً للغير<sup>1</sup> دون حصر أو تحديد لهذه الأخطاء، وتقوم على توفر عناصر ثلاثة: وهي الخطأ والضرر والعلاقة السببية بينهما. وفي مجال المسؤولية الجنائية، يقصد بالجريمة كل فعل أو امتناع نهى المشرع عنه ورصد لفاعله جزاء جنائياً حيث يلزم لوجود الجريمة قانوناً وجود نص قانوني يحظر إتيان أو ترك فعل معين، وتقرير عقوبة جنائية على ذلك، وتوافر أركان الجريمة وفقاً للنص القانوني الخاص بها، وتختص بها المحاكم الجنائية بدرجاتها المختلفة، والجرائم الجنائية والعقوبات المقررة لها محددتين على سبيل الحصر<sup>2</sup>.

وفي إطار المسؤولية التأديبية، يقصد بالمخالفة<sup>3</sup> كل فعل أو امتناع من الموظف يخالف الواجبات التي تنص عليها النصوص التشريعية والتنظيمية وأوامر الرؤساء التسلسليين أو يمثل خروجاً على مقتضيات العمل الوظيفي أو يمثل مسكلاً لا يتفق والاحترام الواجب

1 ينص الفصل 77 من قانون الالتزامات والعقود على أن " كل فعل ارتكبه الإنسان عن بينة واختيار ومن غير أن يسمح به القانون فأحدث ضرراً مادياً أو معنوياً للغير التزم مرتكبه بتعويض هذا الضرر".

2 حول المقارنة مابين المسؤولية المدنية والجنائية، انظر: عبد القادر العرعاري، مصادر الالتزامات، الكتاب الثاني: المسؤولية المدنية، دراسة مقارنة على ضوء النصوص التشريعية الجديدة، دار الأمان، الطبعة الرابعة، 2015، ص: 14 وما بعدها.

3 يميز الفقه في إطار هذه المخالفة مابين المخالفة الإدارية والمخالفة المالية. فإذا كانت هذه الأخيرة تنصرف إلى الأفعال التي تشكل خرقاً للأحكام المتعلقة بتنفيذ العمليات المالية والمحاسبية ويترتب عنها أضراراً مالية، فإن المخالفة الإدارية تعتبر أكثر شمولاً، إذ تنصرف إلى كل إخلال بواجبات الوظيفة سواء تعلق الأمر بتنفيذ العمليات المالية والمحاسبية أو غيرها من المهام الوظيفية الأخرى، ولا يترتب عنها بالضرورة أضرار مالية. ويمكن أن تشكل بعض المخالفات الإدارية مخالفات مالية نص عليها في القانون المحدث للجهز الرقابي، كما توجد سمات مشتركة بين المخالفة المالية والمخالفة الإدارية حيث تشكلن مخالفات تأديبية وتخالفان القانون وكتليهما ارتكبهما مسؤول بمناسبة ممارسته للمهام المسندة إليه بحكم وظيفته.

الاختصاصات المالية للأمر بالصرف لا تعتبر سوى اختصاصات تكميلية لاختصاصاته في مجال التسيير والتبوير.

في حين يعهد إلى المحاسب العمومي حصريا التكفل بأوامر المداخل الصادرة عن الأمرين بالصرف والديون المثبتة والقيام باستيفائها وكذا استخلاص الحقوق نقدا، وبإداء النفقات إما بأمر صادر عن الأمرين بالصرف المعتمدين وإما بعد الاطلاع على السندات التي يقدمها الدائنون وإما من تلقاء أنفسهم<sup>12</sup>. وتتمحور هذه الاختصاصات حول حياة وقبض الأموال العمومية والأعمال التي يستوجبها تنفيذ الأوامر الصادرة عن الأمر بالصرف، لاسيما وظيفتي المراقبة ومسك الحسابات.

وبالنظر إلى طبيعة وظائف المحاسب العمومي والأمر بالصرف، فإن هذا الأخير له " دور ايجابي ويتوفر على سلطة المبادرة. ويظل هاجسه الرئيسي، في إطار المهام الموكولة إليه ووفقا للإمكانيات الموضوعية رهن إشارته، التدبير الرشيد للمرفق العمومي (ونظرا لأن) أي تدبير ناجح لا يقتضي من المديرين الحرص على الشرعية أكثر من حرصهم على اتخاذ المبادرات الجريئة التي قد تترتب عنها مخاطر (...) من الضروري أن يوكل لفئة أخرى من المسؤولين، أساسا المحاسبون العموميون، مهمة التأكد من أن المديرين يصرفون داخل الإطار المحدد من طرف الحكومة والبرلمان"<sup>13</sup>.

وتفيد المقارنة بين مختلف المخالفات المستوجبة للمسؤولية في مادة التأديب المالي الطابع الرئيسي لمسؤولية الأمر بالصرف الذي يتدخل في مستهل مسطرة تنفيذ العمليات المالية والمحاسبية. في حين تكتسي مسؤولية المراقبين والمحاسبين العموميين طابعا تبعيا،

en recettes ou en dépenses... », LGDJ (Manuel), Paris, 10<sup>ème</sup> édition, 2010, p : 322.

12 الفصل 9 من المرسوم الملكي رقم 66-330 المذكور أعلاه.  
13 L'exposé des motifs du décret de 1953: « ...Les ordonnateurs ont un rôle actif, ils disposent de l'initiative. Leur souci essentiel doit être d'assurer dans le cadre qui leur est tracé, et avec les moyens qui leur sont fournis, le fonctionnement aussi rationnel que possible d'un service public (...) une gestion efficace exige des administrateurs moins soucieux du respect de la forme que d'initiatives hardies, n'excluant pas certains risques (...) il est indispensable de confier à une catégorie d'agents, essentiellement les comptables publics, le soin de s'assurer que les administrateurs agissent à l'intérieur du cadre qui a été défini par le parlement et le gouvernement ... », cité par Stéphanie Damarey, Exécution et contrôle des finances publiques, Gualino éditeur, 2007, p : 72.

#### أولا- المخالفات المستوجبة للمسؤولية في مادة التأديب المالي

ميّزت مدونة المحاكم المالية بين مخالفات كل فئة من الفئات الرئيسية للأشخاص الخاضعين لاختصاص التأديب المالي، إذ تضمنت المادة 54 من هذا القانون تلك المتعلقة بالأمر بالصرف ومديري الشركات والمقاولات العمومية في حين تناولت المادة 55 منه المخالفات التي قد تثير مسؤولية مراقب الالتزام بالنفقات والمراقب المالي بينما تعرضت المادة 56 من نفس القانون للمخالفات التي قد يعاقب المحاسبون العموميون من أجل ارتكابها.

ويعتبر هذا التمييز من الآثار القانونية المترتبة عن مبدأ الفصل بين مهام الأمر بالصرف والمحاسب العمومي، الذي حدد بشكل كبير ملامح نظام المسؤولية أمام القاضي المالي المغربي. فطبقا لهذا المبدأ، الذي ارتبط تاريخيا " بعدم ثقة السلطة التشريعية في مديري الأموال العمومية"<sup>8</sup>، ويشكل تطبيقا للمبدأ السياسي والنسبوي التقليدي لفصل السلط في المجال المالي<sup>9</sup>، يعهد بالعمليات المالية والمحاسبية المترتبة عن تنفيذ ميزانيات الأجهزة العمومية إلى سلطتين مختلفتين، هما الأمر بالصرف والمحاسب العمومي.

ويعتبر هذا التوزيع في العمل، يتعين على الأمر بالصرف، وهو كل شخص مؤهل باسم منظمة عمومية لرصد أو إثبات أو تصفية أو الأمر باستخلاص دين أو أدائه<sup>10</sup>، بصفته الممثل القانوني للجهاز العام، ونظرا للسلطة التقديرية التي يتمتع بها، احترام النصوص القانونية في جميع القرارات التي يتخذها، ذلك أن وظيفته هاته لم تكن دائما سوى مهمة ثانوية للمتصرف أو المدير العمومي التي تشكل وظيفته الرئيسية<sup>11</sup>. فالأصل، أن

8 Christian Bigaut, Finances publiques- Droit budgétaire, Paris, 1995, p : 156 : Le principe de séparation est «...le résultat de la méfiance du pouvoir législatif à l'égard de ceux qui étaient amenées à gérer les fonds publics... ».

9 Paul-Marie Gaudemet et Joël Molinier, Finances publiques, Tome 1er Budget-Trésor, Monchrestien, 6<sup>ème</sup> édition, 1992, p : 348.

10 الفقرة الثانية من الفصل 3 من المرسوم الملكي رقم 66-330 بتاريخ 10 محرم 1387 بسن نظام عام للمحاسبة العمومية، كما تم تغييره وتنميته.

11 M.Bouvier, M-C.Esclassan et J-P Lassale, Finances publiques : «...La fonction de l'ordonnateur n'est jamais que l'accessoire d'une mission d'administrateur exercée à titre principal(...) Il est amené à exercer en sus de ses fonctions administratives principales, des attributions financières

كما يمتد مجال المساءلة إلى الإختلالات في نظام الرقابة الداخلية التي يترتب عنها ضرر. وتضفي هذه المخالفة سمة خاصة على القضاء المالي لانسجامها مع المهام الرقابية للأجهزة العليا للرقابة والأهداف التي أحدثت من أجلها هذه الأجهزة، والتي تتجلى في مساعدة مسؤولي المنظمات العمومية على تفادي ارتكاب هذه المخالفات من خلال تعزيز نظام الرقابة الداخلية، وبالتبعية، تحسين التدبير العمومي. في هذا الإطار، ونظرا لما تكتسبه أخطاء التدبير من أهمية بالغة، خاصة على مستوى الآثار المترتبة عنها على مستوى تكلفة الأداء، فقد ذهب بعض الفقهاء إلى القول بأن " الضرر الذي يمكن أن تتعرض له المالية العامة (... ) نتيجة أخطاء التدبير التي قد يرتكبها الأمرون بالصرف هو أكثر خطورة من الضرر الناجم عن الأخطاء أو الجحج المرئكية بمناسبة مسك الأموال"<sup>15</sup>.

لذلك، ونظرا لانتساق هذه القواعد بالتعدد والتنوع، إذ تختلف من جهاز إلى آخر، يصعب، بل يتعذر، تحديد جميع الأفعال التي قد يرتكبها المدير العمومي في مجال التدبير، والتي قد تشكل مخالفات. وعليه، يتعلق الأمر بتحديد مجالات المساءلة أكثر من تحديد مخالفات بذاتها بالمعنى التقليدي للمصطلح، وهو ما يمنح للقاضي المالي سلطة تقديرية واسعة في تكييف الأفعال موضوع قضايا التأديب المتعلقة بالميزانية والشؤون المالية عند البت فيها.

**ثانيا- مبدأ الارتباط<sup>16</sup>: نحو توسيع نطاق مبدأ شرعية المخالفة في مادة التأديب**

**المالي**

على خلاف اختصاص البت في الحسابات، لا تتحصر ولاية القاضي المالي في مجال التأديب المالي في الأجهزة العمومية التي تتوفر على محاسب عمومي وتطبق نظام المحاسبة العمومية، بل تمتد إلى أجهزة عمومية أخرى تتخذ أشكالا قانونية مختلفة ومتنوعة تتجاوز الشكل الإداري التقليدي للمرفق العام، وتنشط في المجالات التجارية والصناعية، وتطبق، في أغلب معاملاتها، تبعا لذلك، قواعد القانون الخاص.

<sup>15</sup> Georges VEDEL, « la responsabilité des administrateurs devant la Cour de Discipline Budgétaire » R.S.L.F, 1949, p:117, cité par Jilali CHABIH, « Les Finances de l'Etat au MAROC, Approche en finances publiques comparées, l'HARMATTAN, 2007, p :316-317 : «... Le préjudice que peuvent subir les finances publiques du fait ...de fautes de gestion de la part des ordonnateurs est autrement redoutable que celui qui peut résulter d'erreurs, voire de délits commis dans la tenue des caisses... ».

<sup>16</sup> Principe de Rattachabilité.

وذلك نظرا لكون مسؤوليتهم تتأثر بشأن أعمال سلبية تتعلق بعدم القيام بالمراقبات التي هم ملزمون بها، طبقا للقوانين والأنظمة الجاري بها العمل. كما تنحصر المخالفات المتعلقة بهذه الفئة الأخيرة بضمان الشرعية الميزانية للعمليات المنجزة، لاسيما التأكد من صفة الأمر بالصرف وتوفر الاعتمادات وصحة تقييد النفقات في أبواب الميزانية المتعلقة به وتوفر المناصب المالية...الخ.

ونظرا لكون شرط توفر الجهاز العام على محاسب عمومي لا ينطبق على تحديد الأجهزة الخاضعة للتأديب المالي<sup>14</sup>، فإن مجال المساءلة يشمل بالإضافة إلى الأجهزة التي تطبق مبدأ فصل المهام بين الأمر بالصرف والمحاسب العمومي، المؤسسات والمقاولات والشركات العامة التي تمارس أنشطة تجارية وصناعية، وتخضع في أغلب معاملاتها لقواعد القانون الخاص، فإن المخالفات التي تستوجب المساءلة أمام القاضي المالي في مجال التأديب المالي لا تنحصر فقط في قواعد المحاسبة العمومية، بل تشمل جميع مناحي التدبير وتنقسم بالتعدد والتنوع، ليس فقط بسبب تعدد الأجهزة الخاضعة من حيث أشكالها وأنظمتها القانونية، بل أيضا اعتبارا للتنوع في وظائف الخاضعين لهذا الاختصاص في مجال التدبير العمومي، التي تشمل صناعة القرار المالي وتنفيذه ومراقبته.

في هذا الإطار، وبالرجوع إلى المخالفات الواردة في المادة 54 من مدونة المحاكم المالية، يمكن التمييز في إطارها بين ثلاثة أنواع:

- مخالفة قواعد قانونية دون اشتراط الضرر وسوء النية؛

-- منح امتيازات ومنافع غير مبررة؛

- إلحاق ضرر بمالية جهاز عمومي بسبب الإخلال أو التقصير في مهام المراقبة والإشراف.

وكما يتضح، فإن هذه المخالفات تتوزع بين المخالفات الشكلية ذات الطابع العام ومخالفات النتيجة والمخالفات العمدية التي تنتم بخطورة أكبر. وتستوعب، فضلا عن حالات خرق القواعد القانونية، تلك المرتبطة بمنح امتيازات غير مبررة، والتي تمنح للأخلاق والقيم التي يجب أن تسود في الحياة العامة أهمية كبيرة، وتتخذ طابعا وقائيا إزاء حالات الارتشاء والشطط في استعمال السلطة واستغلال النفوذ، مما يجعلها آلية أساسية من شأن المساءلة عنها المساهمة في تخليق التدبير العمومي.

<sup>14</sup> المادة 51 من مدونة المحاكم المالية

إطار القانون رقم 79-12 وفي التشريع الفرنسي، إذ أوردت المادة 54 من مدونة المحاكم المالية مخالفات أخرى تتجاوز بشكل مباشر قواعد المحاسبة العمومية. ويتعلق الأمر بعدم احترام النصوص التنظيمية المتعلقة بالصفقات العمومية ومخالفة النصوص التشريعية والتنظيمية الخاصة بتدبير شؤون الموظفين والأعوان وقواعد تدبير ممتلكات الأجهزة الخاضعة لرقابة المجلس.

وقد اتجه المجلس الأعلى (محكمة النقض حالياً) نحو التوسيع في تحديد مفهوم القواعد القانونية التي قد يترتب عن عدم احترامها إثارة المسؤولية أمام القاضي المالي في مادة التأديب المالي، حيث قضى بأن "قاعدة لا جريمة ولا عقوبة إلا بنص إنما تخص تطبيق القانون الجنائي وموضوع المتابعة المعروضة هو المجال التأديبي الذي يخضع للقوانين والأنظمة والمناشير والدوريات إلى جانب خضوعه لما يعتبر من المسلمات البيهية التي لا تحتاج إلى تنظيم أو تعديد...<sup>19</sup>". وهو نفس الاتجاه الذي اعتمده مجلس الدولة الفرنسي<sup>20</sup>، إذ أكد على أنه "عندما يتعلق الأمر بتطبيق عقوبات غير جنائية، فإن مبدأ

19 قرار المجلس الأعلى عدد 594 المؤرخ في 11 أكتوبر 2001 في الملف الإداري عدد 2000/1/4/1627 المتعلق بالطعن بالنقض في القرار الصادر عن المجلس الأعلى في الملف عدد 94/101 م.ش.م بتاريخ 20 أكتوبر 1999، دليل القرارات الصادرة عن المجلس الأعلى في مجال نقض قرارات المجلس الأعلى للحسابات، النيابة العامة لدى المجلس الأعلى للحسابات، دليل القرارات الصادرة عن المجلس الأعلى في نطاق الطعن بالنقض في قرارات المجلس الأعلى للحسابات، أكتوبر 2006، ص: 149.

20- CE, 16 janvier 2008, M.Haberer, rejet de Pourvoi en cassation dirigé contre l'arrêt de la CDBF en date du 24 Février 2006, Société « ALTUS Finance » : «...que dès lors, en jugeant qu'au nombre des règles dont la méconnaissance peut être sanctionnées au titre des articles 5 et 6 de la loi du 25 septembre 1948 (infractions aujourd'hui codifiées aux art L.313-4 et L.313-6 du CJF) figurent, d'une part, les usages prudentiels applicables aux établissements financiers et bancaires, qui comportent notamment le devoir de s'informer sur la situation réelle de l'emprunteur et le devoir de prudence dans l'instruction et le suivi des dossiers, ainsi que la nécessité de soumettre préalablement à une instance collégiale la décision d'octroi de crédits d'un montant élevé et, d'autre part, le principe selon lequel il revient aux représentants d'une société de veiller à la sauvegarde des intérêts matériels de l'organisme dont ils assurent la gestion par la mise en œuvre de procédures d'évaluation et de contrôle, la Cour n'a pas entiché son arrêt d'erreur de droit... ».

وتبعاً لتنوع القواعد القانونية المنظمة لنشاط مختلف هذه الأجهزة الخاضعة، فإن مجال المساءلة في مادة التأديب المالي "لا ينحصر في عدم احترام قواعد تنفيذ النفقات والموارد العمومية وتدبير ممتلكات الأجهزة العمومية، وبصفة عامة قواعد المحاسبة العمومية، إذ يمتد إلى الأفعال المرتكبة من طرف الأشخاص الخاضعين لاختصاص التأديب المالي في إطار ممارسة مهامهم الوظيفية داخل الأجهزة الخاضعة بغض النظر عن شكل الجهاز وطبيعته التجارية أو الصناعية مادام أن هذه الأفعال تخالف قواعد التسيير المالي لهذه الأجهزة"<sup>17</sup>. وعليه، يتعلّق مفهوم هذه القواعد بتلك المطبقة على الجهاز المعني الخاضع لاختصاص التأديب المالي بصرف النظر عن طبيعة الجهاز أو الأنظمة المطبقة عليه.

ووفقاً لهذا الاجتهاد، لا تنحصر قواعد تنفيذ النفقات العمومية في معناها الضيق الذي يحيل على قواعد المحاسبة العمومية، بل تمتد، كذلك، إلى الأعمال التي لا يمكن فصلها عن قواعد التنفيذ هاته، والتي تعتبر جزءاً لا يتجزأ من مسطرة تنفيذ النفقات العمومية<sup>18</sup>، وقد تكون مضمنة في النصوص القانونية المتعلقة بالصفقات العمومية أو بالأحكام العمومية أو بالمسؤولية الإدارية أو تلك التي تنظم المجال النقدي والبنكي أو قانون الشركات.

وإذا كان مصدر هذا المبدأ هو الاجتهاد القضائي، فقد اعتمده المشرع المغربي في مدونة المحاكم المالية من خلال مقتضيات تشريعية مباشرة، خلافاً لما كان عليه الأمر في

17CDBF, 24 février 2006, Sté Altus finance, 2<sup>ème</sup> arrêt ; CDBF, 16 novembre 2012, ANPE : Les infractions que la CDBF sanctionne « ...ne se limitent pas au non-respect de règles d'exécution des dépenses publiques et recettes publiques, de gestion des biens de collectivités publiques. Elles peuvent également concerner des agissements commis par des personnes justiciables de la CDBF dans le cadre de leurs fonctions au sein de personnes morales, quel que soit le statut, public ou privé, des organismes en cause, et indépendamment de la finalité commerciale ou concurrentielle de leur activité, dès lors que ces agissements ont méconnu les règles applicables à la gestion financière de ces organismes ... », Ajda, 2013, p : 1621.

18CE, 7 juillet 1978, Massip, op, cit : qu' « ...il y (avait) lieu d'inclure au nombre des règles relatives à l'exécution des dépenses de l'Etat...non seulement celles qui régissent les actes d'engagement, de liquidation et d'ordonnement des dépenses mais également les dispositions législatives ou réglementaires édictant des prescriptions qui ne sont pas détachables d'une procédure d'exécution des dépenses publiques... ».

إهمالا وتقصيرا في المحافظة على ممتلكات الجهاز (ويكون بذلك) قد خالف قواعد تدبير الممتلكات»<sup>24</sup>.

وفي اجتهاد آخر، اعتبرت غرفة التأديب المالي بالمجلس الأعلى للحسابات أن "...إبرام صفقة يتعلق موضوعها بإنجاز أشغال على أرض لم تتم تسوية وضعيتها القانونية بعد، أي قبل انتقال ملكية هذه الأرض إلى صاحب المشروع، وتوفر جميع الشروط القانونية والموضوعية لجعل موضوع عقد الالتزام قابلا للتنفيذ مخالفة لقواعد الالتزام بالنقطة العمومية..."<sup>25</sup>. وبالتالي، فإن مخالفات قواعد الالتزام بالنقطة العمومية تمت إلى الواجبات الوظيفية التي يتعين على المسؤول اتخاذها ولو لم تكن موضوع قاعدة قانونية صريحة.

وتبعاً لذلك، يمنح مبدأ الارتباط مفهوماً خاصاً لمبدأ الشرعية في مجال التأديب المالي<sup>26</sup> ومستوى مقبولاً في ضمان الأمن القانوني أكثر من مجال التأديب الإداري وبدرجة

24 قرار عدد 2012/41/ت.م.ش.م بتاريخ 27 يونيو 2012 الصادر في القضية عدد 2010/111/ت.م.ش.م المتعلقة بالتسيير المالي لمرفق للدولة. وقد علل القرار هذه القاعدة بأن " من بين مهام مديرية الميزانية والتجهيز، وفقاً للمادة التاسعة من المرسوم (...). بتحديد اختصاصات وتنظيم (هذه الوزارة)، (...) مراقبة الممتلكات ومصالحة المعدات وحظيرة السيارات؛ وحيث إن (المتابع) بعدم قيامه بالإجراءات القانونية اللازمة لاسترجاع الجهازين المذكورين، يكون قد أهمل وقصر في المحافظة على ممتلكات (الوزارة)، الأمر الذي يشكل مخالفة لقواعد تدبير الممتلكات العمومية"، قرارات صادرة عن المجلس في مادة التأديب المالي، مرجع سابق، ص: 99.

25 بمعنى أن عدم تسوية الوضعية القانونية للأراضي المخصصة لإنجاز الأشغال موضوع الصفقة قد عرقل تنفيذ هذه الأخيرة، إذ تم إصدار أوامر بوقف تنفيذها، تبعاً لاعتراض الساكنة المعنية على شروح العقول المتعاقدة معها في تنفيذ الأشغال، وهو ما يجعل الفعل موضوع مخالفة يتعلق ب "...عدم اتخاذ الأمر بالصرف للأجراءات القانونية المتعلقة بنزع ملكية هذه الأراضي قبل إبرام الصفقة..." انظر القرار عدد 2010/47/ت.م.ش.م بتاريخ 6 ماي 2010 الصادر في القضية رقم 2006/105/ت.م.ش.م المتعلقة بمكتب جهوي للاستثمار الفلاحي، مرجع مذكور أعلاه.

26 اعتبر المجلس الدستوري الفرنسي أن مبدأ شرعية المخالفة خارج المادة الجنائية يتحقق فقط بإحالة النص المحدث للمخالفة لمقتضيات أخرى تحدد مضمون الالتزام الذي يترتب عن عدم التقيد به مخالفة:

Con. Cons (France), Décision n°2014-423 QPC du 24 octobre 2014, alinéa 31, : « ...L'exigence d'une définition des manquements réprimés se trouve satisfaite, en matière disciplinaire, dès lors que les textes applicables font référence aux obligations auxquelles les intéressés sont soumis en raison de l'activité qu'ils exercent, de la profession à laquelle ils appartiennent ou de l'institution dont ils relèvent », les dispositions précitées « ne méconnaissent pas l'exigence d'une définition claire et précise des infractions incriminées... », Rapport annuel de La Cour de discipline budgétaire et financière, La documentation française, 2016, p : 49. Voir

شرعية المخالفات والعقوبات لا يمنع من تحديد المخالفات على أساس الواجبات التي يخضع لها شخص بالنظر إلى النشاط الذي يمارسه والمهنة التي ينتمي إليها أو المؤسسة التي ينتسب إليها<sup>21</sup>.

في نفس السياق، اعتبرت غرفة التأديب المتعلق بالميزانية والشؤون المالية بالمجلس الأعلى للحسابات، تطبيقاً لمبدأ الارتباط، عندما تحيل صفقة مبرمة من طرف مؤسسة عمومية على النصوص التنظيمية المطبقة على صفقات الدولة تصبح هذه النصوص من قواعد تنفيذ نفقات هذه المؤسسة العمومية<sup>22</sup>. كما أن إحالة بند بصفقة مبرمة من طرف مؤسسة عمومية على كناش الشروط الإدارية العامة المطبق على صفقات الأشغال المبرمة لحساب الدولة يجعل القواعد المضمنة بهذا دفتر من قواعد تنفيذ نفقات هذه المؤسسة العمومية<sup>23</sup>.

كما ارتكزت هذه الغرفة، لإثبات مخالفة في مجال تدبير الممتلكات العمومية على مبدأ عام يقضي بأن الرئيس التسلسلي مسؤول عن "تنظيم المديرية والإشراف على مصالحها بشكل يضمن تتابع مآل المعدات المعارة للأغيار (لذلك، فإن) عدم اتخاذ (المتابع) للإجراءات اللازمة لاسترجاع الجهازين المعارين إلى الوفد المشارك في المهرجان الدولي (...) يشكل

Voir aussi, CDBF, 19 avril 2000, Banque du Crédit Chimique qui concerne également le secteur bancaire et financier et par lequel la Cour a sanctionné la violation de «... règles de bonne conduite de la profession bancaire, la méconnaissance du « devoir de s'informer sur la situation réelle de l'emprunteur » et du « devoir de prudence dans l'instruction et le suivi des dossiers...»... ».

21 CE, 16 janvier 2008, Haberer, op, cit : « ...Lorsqu'il est appliqué à des sanctions qui n'ont pas le caractère de sanctions pénales, le principe de légalité des délits et des peines ne fait pas obstacle à ce que les infractions soient définies par référence aux obligations auxquelles est soumise une personne en raison de l'activité qu'elle exerce, de la profession à laquelle elle appartient ou de l'institution dont elle relève... ».

22 قرار عدد 2010/47/ت.م.ش.م بتاريخ 6 ماي 2010 الصادر في القضية عدد رقم 2006/105/ت.م.ش.م المتعلقة بمكتب جهوي للاستثمار الفلاحي، منشورات المجلس الأعلى للحسابات، قرارات صادرة عن غرفة التأديب المتعلق بالميزانية والشؤون المالية، أكتوبر 2015، ص: 34.

23 قرار عدد 2014/01/ت.م.ش.م بتاريخ 10 يونيو 2014 الصادر في القضية عدد 2013/103/ت.م.ش.م المتعلقة بالتسيير المالي لمؤسسة عمومية، نفس المرجع السابق، ص: 174.

التأديبية التي توقعها السلطات التأديبية المختصة لا تكون صحيحة ولا مشروعة إلا إذا كانت من بين العقوبات التي نص عليها القانون بمفهومه الواسع على سبيل الحصر<sup>28</sup>.

وإذا كان الشق الأول من المبدأ لا ينطبق على المخالفة التأديبية<sup>29</sup>، فإن مدونة المحاكم المالية لم تنص على المخالفات المستوجبة للتأديب المالي وفقا للصيغة العامة المتبعة في مجال التأديب الإداري، أي الإخلال بالواجبات الوظيفية من طرف المدبرين العموميين، بل أوردت المخالفات حسب مجالات التدبير، ومن خلال اعتماد أسلوب الإحالة على قواعد تنظم مجالات تشمل مختلف مناحي التدبير العمومي دون تحديد الأفعال المادية التي يمكن في حالة ارتكابها أن تشكل مخالفات، كما هو الشأن بالنسبة لوصف الجرائم في القانون الجنائي.

ويجد الطابع الخاص لمبدأ الشرعية أساسه في طبيعة مجال التأديب المالي، الذي يرتبط بنظام عقابي خاص يهدف إلى مساءلة فئات معينة حسب وظائفها المهنية (بصفة عامة المدبرون العموميون). لذلك، أحال المشرع في تحديده لهذه المخالفات على الالتزامات والمسؤوليات الموكولة إلى هؤلاء داخل الأجهزة التي يعملون بها، وذلك نظرا لكونهم، في أغلب الأحيان، مسؤولين مهنيين يتم تعيينهم عن طريق الاختيار ووفق شروط محددة، مما يفترض توفرهم على الكفاءة اللازمة للتدبير، ودرابنتهم بالقوانين والأنظمة والمساطر التي تحكم نشاط الجهاز المعني.

ولئن كانت المساءلة أمام القاضي المالي في مجال التأديب المالي مؤهلة، وفقا لمبدأ الارتباط، لإستيعاب المقاربة الاقتصادية في التدبير الجيد بايلاء الأهمية لأخطاء التدبير التي يمكن أن يرتكبها المدبرون العموميون، لاسيما الخطيرة منها، فإن تحديد المخالفات المستوجبة للمسؤولية في هذا المجال قد يحتاج إلى ملاءمة المخالفات القائمة حاليا وإضافة أخرى جديدة تفرضها طبيعة المهام الجديدة الموكولة لمختلف المدبرين العموميين، تبعاً للتحولات التي يخضع لها التدبير العمومي في الوقت الراهن، والمرتبطة بصور القانون التنظيمي الجديد لقانون المالية<sup>30</sup> الذي قلص بشكل كبير من مخاطر ارتكاب المخالفات ذات

28 سمير عبد الله سعد، الجرائم التأديبية والجنائية للموظف العام، مرجع سابق، ص: 37.  
29 للمزيد من التفاصيل حول نطاق مبدأ شرعية المخالفات والعقوبات في مجال التأديب الإداري، انظر: عبد الواحد العلمي، المبادئ العامة للقانون الجنائي المغربي، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء، طبعه 1998، ص: 78؛ جميلة عياري، المسؤولية التأديبية للموظف، مجلة المنبر القانوني، مطبعة المعارف الجديدة، الرباط، 2015، ص: 167-186.  
30 القانون التنظيمي رقم 13-13 لقانون المالية الصادر بشأن تنفيذ الظهير الشريف رقم 62-62-1-1 الصادر في 14 من شعبان 1436 الموافق ل 2 يونيو 2015 (الجريدة الرسمية عدد 6370 في فاتح رمضان 1436 (18 يونيو 2015)، ص: 5860.

أقل إزاء المجال الجنائي<sup>27</sup>. في هذا الإطار، وبالرغم من أن مبدأ الشرعية يطبق في المجال التأديبي عموماً، فإن ذلك لا يعني وجود تطابق بين نطاق هذا المبدأ في المجال التأديبي مقارنة بالمادة الجنائية " نظراً لطبيعة النظام الإداري التي تتعكس حتماً على نظام التأديب الإداري، وتتطلب عدم تحديد المخالفات التأديبية على النحو المستقر والمتميز الذي حدد بمقتضاها المشرع الجرائم الجنائية، وذلك حتى يواجه النظام التأديبي تعدد وتنوع واجبات الوظائف العامة وتعدد أساليب العاملين ومخالفة هذه الواجبات وإثبات أفعال تتعارض مع مقتضياتها ولتحقق المرونة للسلطة التأديبية لوزن وتقدير صورة ومساحة المخالفة والجريمة التأديبية التي يتعين أن تدخل أصلاً حسب تكييفها في الوصف العام الذي يحدده المشرع في القانون، والذي يحقق الشرعية بالنسبة لكل الأفعال والموازن التي ينطبق عليها، ويحقق بالتالي شرعية الجريمة التأديبية. إلا أن نظام التأديب الإداري يتفق مع النظام الجنائي في أنهما نظامان عقابيان، ويتعين أن يتحدد بالقانون على وجه الدقة العقوبة في كل منهما بدقة، ولا تملك سلطة المشرع سوى إسباغ الشرعية على عقاب تأديبي، كما أن القانون هو وحده من له سلطة تحديد أي عقوبة جنائية في النظام الجنائي، وعلى ذلك، فالعقوبات

aussi, Stéphane Gaillard et Julien Goubault, Chronique de jurisprudence de la Cour des comptes et la CDBF, Ajda n° 04/2016, 8 février 2016, p : 194.  
27 يعتبر هذا المبدأ، الذي ارتبط في الأصل بالمادة الجنائية، ضماناً لحماية حرية الأبرياء داخل المجتمع. وبمقتضاه، لا يجوز تجريم واقعة معينة أو توقيع عقوبة إلا بموجب نص القانون أو بناء على النص القانوني، حيث تختص السلطة التشريعية بوضع النصوص القانونية الخاصة بإقرار الجرائم والعقوبات الخاصة بها، إذ أن التشريع وحده مصدر التجريم والعقاب في حين يختص اختصاص السلطة القضائية في تطبيق تلك القوانين وتوقيع العقوبات التي حددتها السلطة التشريعية دون غيرها، ولا يحق لها استحداث جرائم أو عقوبات لم تضعها السلطة التشريعية. وبالتالي، ينقسم مبدأ الشرعية إلى شقين، الأول أنه لا جريمة إلا بناء على قانون، والثاني، أنه لا عقوبة إلا بناء على القانون. في هذا الإطار، تصدت المحكمة الإدارية العليا المصرية لتوضيح أوجه الاختلاف بين الجريمة التأديبية والجريمة الجنائية من ناحية الإثبات والتكييف القانوني والأركان والعقوبة، وقضت بأنه " من المسلمات في مجال المسؤولية العقابية الجنائية كانت أو تأديبية ضرورة ثبوت الفعل المكون للجريمة ثبوتاً يقيناً بدليل مستخلص استخلاصاً سائغاً قبله المتهم مع سلامة تكييفه قانوناً باعتباره جريمة تأديبية أو جنائية. وجه الخلاف بين الجريمتين أن المشرع حدد الأركان المادية والمعنوية والعقوبة في الجريمة الجنائية ولم يترك للقاضي حرية التقدير إلا في العقوبات المحددة بحدين أدنى وأقصى. وفي مجال التأديب استخدم المشرع أوصافاً واسعة في واجبات العامل والأفعال المحظورة عليه ولم يحدد العقوبات التأديبية لكل فعل على حدة باستثناء لوائح الجزاءات. يمكن تفسير الاختلاف بين النظامين تبعاً لما تقتضيه طبيعة المراقب العامة سواء في علاقتها بموظفيها أو بجمهور المتعاملين معها وما تحتمه أيضاً من تحقيق كفاءة حمايتها من الأضرار وعدم الانتظام في أداء خدماتها من تمكين السلطة التأديبية من الحفاظ دوماً على الضبط والربط الإداري في تلك المرافق"، المحكمة الإدارية العليا (جمهورية مصر العربية)، الطعان رقم 2856 و 2859 بتاريخ 18 مارس 1989، سمير عبد الله سعد، الجرائم التأديبية والجنائية للموظف العام، مرجع سابق، ص: 21.

صلة بالشرعية الميزانية دون أن يعني ذلك إضفاء دور هامشي عليها على اعتبار أن التدبير المرتكز على النتائج بدل الوسائل، والذي وضعه المشرع المغربي أسسه بمقتضى القانون التنظيمي الجديد سالف الذكر، يتمحور حول أربعة مظاهر متكاملة تتجلى في احترام القاعدة القانونية والتقييد بمبادئ التدبير المالي الجيد وتحقيق الأهداف والنتائج المسطرة وتقديم حسابات صحيحة وصادقة عن مؤشرات القياس المطبقة في تقييم تحقيق الأهداف المبرمجة، وهو ما يضيف أهمية كبيرة على امتداد مجال المساءلة مستقبلا إلى أخطاء التسيير بشكل ينسجم مع مستلزمات وغايات التدبير العمومي الحديث<sup>31</sup>.

<sup>31</sup> دون أن يعني ذلك التضحية والتخلي عن هاجس الشرعية، وذلك لأن رهاني ضمان شرعية التدبير العمومي وتحقيق فعاليته يجب أن يتعايشا ويتكاملا لكونهما متلازمين حيث يفقد كل منهما معناه وغايته في غياب الآخر.

C. Deschemaecker, L'autre réforme: « ...En effet, les préoccupations d'efficience ne font disparaître la préoccupation de la régularité. Les règles de gestion peuvent être assouplies, mais il n'est nullement envisagé de sacrifier la régularité à l'efficacité : les deux préoccupations coexistent... », Revue de Trésor, n°7, juillet 2005, p : 347