



ورقة حول:

" دور الوكالة القضائية للمملكة في التسوية الودية للمنازعات
والتحكيم الدولي "

المقدمة خلال:

الاجتماع السادس عشر لرؤساء إدارات أو هيئات قضايا الدولة

في الدول العربية

المنظم عبر تقنية visioconférence من قبل:

المركز العربي للبحوث القانونية والقضائية ببيروت

من إعداد الأستاذ:

محمد قصري

الوكيل القضائي للمملكة

المملكة المغربية

2020/09/21

تقديم:

حرصت مختلف الدول بصفة عامة، والدول العربية بصفة خاصة، على إنشاء هيئات أو إدارات تعنى بالدفاع عنها و عن مؤسساتها العمومية أمام المحاكم القضائية وهيئات التحكيم الوطنية و الدولية، ووظيفة هذه الهيئات أو الإدارات، في أغلب التشريعات، لا تقتصر، فقط، على مهمة الدفاع بل تشمل كذلك القيام بمهام الوقاية من المنازعات المتمثلة أساسا في إعطاء الاستشارات القانونية لأشخاص القانون العام والمساهمة في إبرام المصالحات، وهذه المهمة لا تقل أهمية عن المهام الأخرى، لأنها تؤدي إلى التقليل من المنازعات القضائية أو التحكيمية.

وقد سائر المغرب هذا التوجه، حيث تم التنصيب صراحة على إحداث هيئة تعنى بالدفاع عن المصالح المالية للدولة و استرجاع المبالغ المختلسة وتحصيل الصوائر القضائية، تحت مسمى "الوكالة القضائية للمملكة"، وألحقها بالوزارة المكلفة بالمالية⁽¹⁾.

و قبل عرض تجربة الوكالة القضائية للمملكة في التسوية الودية للمنازعات و دورها في التحكيم الدولي، فإنه حري بنا أن نعرض أمامكم، وبكل اقتضاب، نظرة موجزة حول هذه المؤسسة، إذ يعود تاريخ إنشائها⁽²⁾ إلى ظهير 7 يناير 1928، وقد عرف هذا الظهير تغييرين، سنتي 1936 و 1938، إلى أن تم إعادة تنظيم وظيفته المؤسسة بمقتضى ظهير 2 مارس 1953 وهو الظهير الذي لا يزال ساري المفعول.

وبالإضافة إلى هذا الظهير فإن الوكالة القضائية للمملكة تستمد اختصاصاتها من مجموعة من النصوص الأخرى، والمتمثلة في الفصل 514 من قانون المسطرة المدنية والفصل 28 من قانون المعاشات المدنية والفصل 32 من قانون المعاشات العسكرية.

ويقوم الوكيل القضائي للمملكة، حسب الفصل الأول من ظهير 2 مارس 1953، مقام رؤساء الإدارة أو المديرين المختصين بالأمر في إقامة الدعاوى على مديني الدولة ومكاتبها ومؤسساتها العمومية قصد الاعتراف بما عليهم من الديون وتصفية حساباتها، على ألا تكون مرتبطة بالضرائب ولا بأمالك الدولة.

كما ينص الفصل 514 من قانون المسطرة المدنية على أنه كلما كانت الطلبات تستهدف التصريح بمديونية الدولة أو إدارة عمومية أو مكتب أو مؤسسة عمومية للدولة في قضية لا علاقة لها بالضرائب ولا أملك الدولة وجب إدخال العون القضائي في الدعوى وإلا كانت غير مقبولة، ويخول هذا الإدخال للوكيل القضائي للمملكة مباشرة كافة الإجراءات والمساطر سواء بصفته هذه أو بالنيابة عن الدولة، وبالصفتين معا. وهو ما كرسه العمل القضائي المغربي على أعلى مستوياته.

كما أن مقتضيات المواد 3 و 37 و 95 و 351 من قانون المسطرة الجنائية تنص على أنه كلما أقيمت الدعوى العمومية أو المدنية في حق قاض أو موظف عمومي أو عون أو مأمور للسلطة أو القوة العمومية يتعين تبليغ إقامتها إلى الوكيل القضائي للمملكة."

يتضح من خلال هذا الإطار القانوني أن عمل الوكالة القضائية للمملكة يتميز بخاصيتين أساسيتين:

- فهو عمل إداري ينصب على مراقبة المال العام على مستوى المسطرة القضائية في جميع الدعاوى التي تهم الدولة والتي لا تدخل في زمرة الضرائب والأمالك المخزنية.

¹ - المرسوم رقم 2-07-995 الصادر في 23 أكتوبر 2008 بشأن اختصاصات وتنظيم وزارة الاقتصاد والمالية.

² - كان يطلق على "الوكالة القضائية للمملكة" اسم "العون القضائي".

- وهو عمل حقوقي أيضا لكون الوكالة القضائية للمملكة إما كمدافع أو مدخل في الدعوى تتولى معالجة المنازعات القضائية التي تهتم الدولة في جميع الميادين اللهم ما تعلق بالضرائب والأملاك المخزنية كما سبق الذكر.

وعلى غرار كثير من الدول تم إلحاق مؤسسة الوكالة القضائية للمملكة بالوزارة المكلفة بالمالية، ويجد هذا الإلحاق أساسه في إعطاء هذه المؤسسة دور مراقبة المال العام والدفاع عنه على مستوى المسطرة القضائية، وفي كون وزارة المالية هي المكلفة بتسيير وتدبير السياسة المالية والاقتصادية للدولة، وما الحفاظ على المال العام إلا تطبيق من تطبيقات هذه السياسة.

و سنعرض من خلال هذه الورقة تجربة الوكالة القضائية للمملكة في الدفاع عن أشخاص القانون العام، وذلك من خلال التطرق إلى الاطار القانوني للعمل الذي تقوم به هذه المؤسسة (المحور الأول) ثم دور هذه المؤسسة في التسوية الودية للمنازعات و كذلك في التحكيم الدولي (المحور الثاني).

المحور الأول : الاطار القانوني لدور الوكالة القضائية للمملكة في الدفاع عن أشخاص القانون العام

حول المشرع المغربي للوكالة القضائية للمملكة حق الدفاع عن الدولة ومؤسساتها العمومية بمقتضى نصوص صريحة، غير انه تبني صراحة الاتجاه الوسط فيما يتعلق بالدفاع عن هذه الأشخاص، إذ نص على إلزامية إدخاله في المسطرة القضائية كلما كانت الدعوى تهدف إلى التصريح بمديونية الدولة في غير مجال الضرائب والأملاك المخزنية. وبالنظر إلى طبيعة الدور الذي تلعبه هذه المؤسسة فإن مهامها تتقاطع حتما مع مجموعة أخرى من الأجهزة وتتكامل معها.

و قد تبني المشرع المغربي صراحة الاتجاه الوسط فيما يتعلق بالدفاع عن أشخاص القانون العام، حيث وردت مجموعة من المقتضيات في قانون المسطرة المدنية وقانون المسطرة الجنائية وقانون المحاماة وظهير 2 مارس 1953 تناول موضوع الدفاع عن أشخاص القانون العام⁽³⁾.

³ - نص الفصل 34 من قانون المسطرة المدنية على ما يلي:

"يجب على الوكيل الذي لا يتمتع بحق التمثيل أمام القضاء أن يثبت نيابته بسند رسمي، أو عرفي مصادق على صحة توقيعه بصفة قانونية" أو بتصريح شفوي يدلي به الطرف شخصيا أمام القاضي بمحضر" وكيه.

"غير أن الإدارات العمومية تكون ممثلة بصفة قانونية أمام القضاء بواسطة أحد الموظفين المنتدبين لهذه الغاية".

نص الفصل 354 من قانون المسطرة المدنية على ما يلي:

"ترفع طلبات النقض والإلغاء المشار إليها في الفصل السابق بواسطة" مقال مكتوب موقع عليه من طرف أحد المدافعين المقبولين للترافع أمام "المجلس الأعلى .
"يمكن للمجلس عند عدم تقديم مقال أو تقديمه موقعا عليه من طرف طالب "النقض نفسه أم طرف مدافع لا تتوفر فيه الشروط المقررة في الفقرة" السابقة أن يشطب على القضية تلقائيا من غير استدعاء الطرف .

"يبقى مع ذلك مبلغ الوجيبة القضائية التي قد يكون تم أدائها ملكا للدولة .

"تعفى الدولة من مساعدة المحامي طالبة كانت أو مطلوبا ضدها وذلك "خلافًا لمقتضيات الفقرتين 1 و2 أعلاه .

"يوقع في هذه الحالة على مقالاتها ومذكراتها الوزير المعني بالأمر أو "موظف منتدب لهذا الغرض ويمكن أن يكون هذا الانتداب عاما يشمل "نوعا من القضايا.

نصت المادة في 529 من قانون المسطرة الجنائية على ما يلي:

"تعفى من مؤازرة المحامي كل من النيابة العامة والدولة سواء كانتا "مدعيتين أو مدعى عليهما.

"ويتولى التوقيع على مذكرات الدولة عند عدم التجاها إلى محام " "الوزير الذي يعينه الأمر أو موظف مفوض له تفويضا خاصا".

نصت المادة 31 من القانون المنظم لمهنة المحاماة على ما يلي:

"لا يسوغ أن يمثل الأشخاص الذاتيون والمعنويون المؤسسات العمومية وشبه العمومية والشركات أو يؤازروا أمام القضاء إلا بواسطة محام، ما عدا إذا تعلق الأمر بالدولة والإدارات العمومية تكون نيابة المحامي أمرا اختياريا".

وجاء في الفصل الأول من ظهير 2 مارس 1953 ما يلي:

"يزاول العون القضائي وظيفته تحت سلطة مدير المالية" ويكون مكلفا بالمهام المشروحة بعده.

وانطلاقا من هذه النصوص فإن الدولة والإدارات العمومية بإمكانها من أجل القيام بمهمة الدفاع عن مصالحها أمام القضاء:

- إما اللجوء إلى موظف منتدب من قبلها؛

- وإما اللجوء إلى مساعدة محامي خاص؛

- وإما اللجوء إلى الوكيل القضائي للمملكة.

ومن ثم فإن دور الوكيل القضائي للمملكة كمدافع عن الإدارة العمومية يمكن أن يتجلى في إقامة الدعاوى باسم الدولة أو إداراتها العمومية، أو في الجواب نيابة عن هذه الجهات إذا كانت مدعى عليها.

فالوكيل القضائي للمملكة، وبناء على النص القانوني المنظم له يمكنه أن يدافع عن الدولة والإدارات العمومية كمدعية أمام جميع المحاكم سواء كانت مدنية أو زجرية أو إدارية أو تجارية.

ومن جهة أخرى فإن الوكيل القضائي للمملكة يتدخل سواء في الميدان المدني أو الجنائي باسم الإدارة التي تكلفه بذلك من أجل تأمين الدفاع عن الموظفين لحمايتهم من التهديدات أو إلحاق أضرار بهم كالسب والشتم الذي يعرضون له أثناء قيامهم بمهامهم، وذلك في إطار الفصل 19 من القانون الأساسي للتوظيف العمومية.

كما يتدخل أيضا بصفته مدخلا في الدعوى أمام المحاكم الإدارية وكذا المدنية والتجارية في الدعاوى التي تهدف التصريح بمديونية شخص معنوي من أشخاص القانون العام. وحتى أمام المحاكم الزجرية حسب مقتضيات المواد 3 و37 و95 و351 من قانون المسطرة الجنائية.

وبجانب ذلك فإن الوكيل القضائي للمملكة يمارس دور الدفاع ليس بالنيابة ولكن بالأصالة وذلك في إطار الإدخال القانوني الوجوبي عندما يتعلق الأمر بمنازعات تستهدف التصريح بمديونية الدولة أو إحدى الإدارات التابعة لها أو مكتب أو مؤسسة عمومية.

فلقد نص الفصل الأول من ظهير 2 مارس 1953 في فقرته الأخيرة على ما يلي :

"وكلما كانت الدعوى المرفوعة أمام المحاكم تستهدف التصريح بمديونية الدولة أو إحدى الإدارات،

أو المكاتب أو المؤسسات العمومية للدولة وفي مواد خارجة عن الضرائب والأموال المخزنية وجب

إدخال العون القضائي تحت طائلة عدم قبول المقال".

وقد نص قانون المسطرة المدنية في فصل 514 تقريبا على نفس المعنى الوارد في الفقرة الأخيرة من الفصل الأول من ظهير 2 مارس 1953 المذكور أعلاه .

وتحتّم هذه المقتضيات على كل شخص يرغب في مقاضاة الدولة أو إحدى الإدارات العمومية أو المكاتب أو المؤسسات العمومية، في مواد لا علاقة لها بالضرائب أو الأملاك المخزنية أن يدخل في دعواه الوكيل القضائي للمملكة، وقد ورد في قرار صادر عن محكمة النقض المغربية (المجلس الأعلى سابقا) بتاريخ 08-04-1985 تحت عدد 308 ملف

"أولا :

"ثانيا: أن يقوم مقام رؤساء الإدارة والإدارة والمديرين "المختصين بالأمر في إقامة الدعاوى على مدين الدولة "الشريفة ومكاتبها ومؤسساتها العمومية قصد الاعتراف بما عليهم من الديون وتصفية حسابها ويختص هذا الأمر "بالديون التي لا تدخل في جملة الضرائب ولا في رفع "الأموال المخزنية وللعون القضائي المذكور أن يقوم بهذه المهمة إذكلفه رؤساء الإدارة والمديرون المذكورون .

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

كما جاء في المادة 10 من القانون رقم 03/80 المحدث بموجبه محاكم الاستئناف الإدارية ما يلي :

"يقدم الاستئناف إلى كتابة ضبط المحكمة الإدارية التي أصدرت الحكم المستأنف بواسطة مقال مكتوب يوقعه محام، ما عدا استئناف الدولة والإدارات العمومية حيث تكون نيابة محام أمرا اختياريا ..."

اجتماعي عدد 2193 أن "غاية المشرع من إدخال الوكيل القضائي في المسطرة القضائية هي حماية أموال الدولة بالدفاع عن مصالحها عندما تكون هي أو إحدى مؤسساتها مطلوبة للحكم بمديونيتها".

وتتميز مسألة إدخال الوكيل القضائي للمملكة في المسطرة القضائية بخاصيتين أساسيتين هما:
الخاصية الأولى: الإلزام:

تكتسي هذه المقتضيات طابع الإلزامية فالمشرع سواء في ظهير 2 مارس 1953 أو في الفصل 514 من قانون المسطرة المدنية قد عبر بالصيغة التي تفيد الإلزام فأوجب على كل من يقيم دعوى تهدف إلى التصريح بمديونية الدولة ولا علاقة لها بالأموال المخزنية والضرائب إدخال الوكيل القضائي.

الخاصية الثانية: النظام العام:

تعتبر المقتضيات التي تنص على ضرورة إدخال الوكيل القضائي للمملكة في الدعاوى المرفوعة ضد الدولة ومؤسساتها العمومية من النظام العام لأنها تتعلق بتمثيل الأشخاص العامة أمام القضاء وقد أكدت محكمة النقض المغربية (المجلس الأعلى سابقا) هذه الخاصية حتى قبل إصدار قانون المسطرة المدنية بواسطة القرار الصادر عنها بتاريخ 1958/12/4 تحت عدد 29 (4).

وتجدر الإشارة إلى أن صفة الطرف المدخل في الدعوى لا تعني أنه يمكن أن يكون الوكيل القضائي للمملكة مخاطبها إذ كرس القضاء مبدأ مفاده أن الوكيل القضائي لا يحكم له أو عليه. مما يتضح معه أن حضوره في المسطرة غايته ضمان إمكانية تأمين الدفاع عن الجهات المعنية مباشرة بالنزاع

إذ أن الإلزام الموضوع على عاتق كل من يقيم دعوى على الإدارة، يجعل الوكيل القضائي للمملكة على علم بكل الدعاوى الجارية في نفس الوقت الذي ترفع فيه على الممثل القانوني الشيء الذي يمكنه من الاطلاع على الملف وحياسة وثائق المسطرة قبل تكليفه من طرف الممثل القانوني وحتى في حالة عدم تكليفه فإنه يمكنه تتبع الملف ويستطيع:

- التدخل في كل وقت باسم الإدارة وبناء على طلبها،

- تقديم ملاحظات بصفته تلك من أجل تدعيم ومساندة موقف الإدارة،

- إثارة انتباه الإدارة المعنية في حالة تقاعسها لكي تتخذ الإجراءات اللازمة من أجل تأمين الدفاع عن مصالحها. يتضح إذن بأن المشرع المغربي يتبنى منهجا وسطا بين احتكار الدفاع عن أشخاص القانون العام، وإعطاء هذه الوظيفة إلى محامي القطاع الخاص، حيث ترك الحرية لأشخاص القانون العام لاختيار الجهة التي تريد أن تكلفها بالدفاع عن مصالحها أمام القضاء وهي إما الوكالة القضائية للمملكة، أو محام من القطاع الخاص أو موظف منتدب لهذا الغرض، وقد يتم الاستعانة بالوكالة القضائية للمملكة والمحامي معا، غير أن هذه الحرية تم ضبطها بالإدخال الوجوبي للوكيل القضائي للمملكة في المسطرة كلما كانت الدعوى ترمي إلى التصريح بمديونية الدولة أو أحد أشخاص القانون العام.

⁴ - جاء في هذا القرار ما يلي:

"حيث إنه بناء على مقتضيات الفصل الأول الفقرة الأخيرة من ظهير 2 مارس 1953 ينبغي إدخال العون القضائي في الدعوى... تحت "طائلة عدم قبول المقال، وحيث أن هذه المقتضيات التي تهدف إلى ضمان المحافظة على المصالح التي تقع على كاهل الدولة لها طابع النظام العام لا يمكن إهمالها من طرف أي سلطة إدارية أو قضائية. "وحيث إن عدم إثارة ذلك من طرف ممثل الدولة أمام قضاة "الموضوع لا يمكن أن يمنع محكمة النقض من التطرق إليه تلقائيا والفصلين 549 و550 من قانون المسطرة المدنية لا يجدان تطبيقا لهما في هذه الحالة. "وعليه فإن الدولة محقة في التمسك بكون المقال المودع من طرف "بيرتان غير مقبول لعدم إدخال العون القضائي باعتبار أن الدعوى "تهدف إلى التصريح بمديونية الدولة.

"وهذا العيب لا يمكن تغطيته ويترتب عليه إلغاء المسطرة المتبعة ضد الدولة سواء في المرحلة الابتدائية أو الاستئنافية".

وهذا الحل الوسط يحد من مساوئ الاحتكار ولكنه لا يلغيه أو يستبعده بصفة نهائية، وذلك عن طريق إلزام الإدارة المعنية بالنزاع بإدخال الهيئة في جميع الدعاوى سواء كانت الإدارة مدعية أو مدعى عليها، كما أنه لا يحرم الإدارة من بعض طرق الطعن الاستثنائية التي قد تلجأ إليها الدولة عبر هذه الهيئة، وذلك من قبيل مسطرة التعرض من الخارج، والتدخل الانضمامي في التشريع المغربي.

كما أن هذا الدور مكن الوكالة القضائية للمملكة من أن تكون قطبا لتجميع الإجهادات القضائية و تجميعها وهو ما يسمح لهذه المؤسسة من أن تساهم في توحيد العمل القضائي من خلال تذكير المحاكم عند ممارسة الدفاع بالتوجهات الأساسية للمحاكم العليا كما يمكنها من تنبيه الإدارات إلى المخاطر المترتبة عن بعض القرارات الصادرة عنها أو محدودية بعض النصوص التشريعية، وبالتالي فإن الدور الدفاعي يمكن المؤسسة من أن تضطلع بالدور الوقائي على أكمل وجه.

ثانيا-الضرورة الملحة لتحسين الإطار القانوني للمزيد من النجاعة الدفاعية:

و بعد عرض للإطار القانوني المنظم لهذه المؤسسة، فإننا الضرورة الملحة تتطلب تعديل هذه المقتضيات القانونية لما أبرزته التجربة العملية من محدوديتها في تمكين الوكالة القضائية للمملكة من تأمين ناجع للدفاع عن أشخاص القانون العام.

ولقد تبين أن تشتت النصوص القانونية التي تحدد مهام ومجال تدخل هذه المؤسسة يقتضي تجميعها فضلا عن أن عدم التنصيص على إلزامية لجوء الإدارات إلى مؤسسة الوكيل القضائي للمملكة له سلبياته كما له إيجابياته، إلا أن البعض أخذ يرى أن كافة السلبيات أخذت ترجح سيما أمام سرعة البت في الملفات مما يقتضي التأمين السريع للدفاع وهو ما يتطلب أن يكون للقضاء مخاطب وحيد، كما أن غياب التنسيق بين إدارات معنية بنفس الدعوى أخذ يتطلب إيجاد إطار لضمان هذا التنسيق.

ومن أجل ذلك أجمع العديد من المهتمين بالحقل القانوني بالمغرب على أن ورش إصلاح الإطار القانوني لهذه المؤسسة أصبح من الأوراش الملحة، وهو ما يفسر مبادرة بعض ممثلي الأمة إلى اقتراح إطار قانوني جديد لهذه المؤسسة بالموازاة مع مشروع القانون الذي تدارسه الجهات المختصة في إطار المخطط التشريعي للحكومة.

وسيكون من بين الأسئلة التي يتعين الإجابة عنها الإطار القانوني الجديد هو مدى إمكانية تخويل الوكالة القضائية للمملكة احتكار الدفاع عن أشخاص القانون العام من أجل إيجاد مخاطب وحيد يمكنه ضمان النجاعة في الدفاع دون أن يكون مفهوم الاحتكار معناه إقصاء هيئة المحامون بل إن الاحتكار معناه تخويل هيئات الدفاع إمكانية التنسيق فيما بينها والتعاون.

كما أنه من ضمن الأسئلة التي يتعين الجواب عنها هو تحديد دور هذه المؤسسة في الدفاع بمعنى مدى إمكانية تخويلها إمكانية إنهاء المنازعة عن طريق التصالح أو عن طريق تنفيذ الحكم الابتدائي إذا ارتأت أن ذلك في صالح المركز القانوني للإدارة المعنية بالنزاع.

المحور الثاني: دور الوكالة القضائية للمملكة في التسوية الودية للمنازعات و التحكيم الدولي:

لعل مقارنة هذا الموضوع أيضا يقتضي منا التطرق إلى دور الوكالة القضائية للمملكة في التسوية الودية للمنازعات (أولا) ثم التطرق إلى دورها في التحكيم الدولي (ثانيا).

أولا: دور الوكالة القضائية للمملكة في التسوية الودية للمنازعات:

يفترض التطرق إلى هذا الموضوع وضع إطار للوقاية من المنازعات (أ) ثم دور الوكالة القضائية للمملكة في المسطرة التصالحية (ب).

أ- دور الوكالة القضائية للمملكة في الوقاية من المنازعات:

الوقاية من المنازعات هي مجموعة من الوسائل التي تهدف إلى الحد أو التخفيف من خطورة عرض النزاع على المحاكم القضاء أو هيئات التحكيم وإلى تدبير وضبط المخاطر القانونية وإلى حماية مصالح الدولة المرتبطة بهذا المجال وتكريس دولة الحق والقانون.

وهكذا تهدف الوقاية من المنازعات إلى ما يأتي:

- تحديد المخاطر القانونية كمرحلة أولى اعتماد على التحليل واستنباط النتائج.
- دراسة الطرق الناجعة لتقليل المخاطر القانونية باختيار الأدوات الفعالة.
- البحث عن حلول بديلة للنزاعات في حالة نشوبها بسبب خلاف بين الإدارة والغير .
- تحديد الأدوار والمسؤوليات للجهات والأشخاص أطراف في المنازعات لضمان اتخاذ القرارات الصائبة والواضحة.

و تكمن أهمية الوقاية من المنازعات فيما يلي:

- الحفاظ على مصداقية الإدارة وثقة المواطنين بها .
- حماية مصالح الدولة.
- السهر على حسن تطبيق القوانين والقرارات والأنظمة الجاري بها العمل .
- تقليص المصاريف العامة.
- تلميع صورة الإدارة
- تجنب التعسف في استعمال السلطة.
- تدعيم دولة الحق والقانون .
- المساهمة في تحقيق الاستقرار الاقتصادي والاجتماعي.
- تخفيف العبء على مرفق القضاء مما يساهم في فعالية هذا الجهاز.

و على الرغم من أن مهمة الوكالة القضائية للمملكة المتمثلة في الدفاع ما تزال إلى حد الآن ترجح بشكل ملموس عن مهمة الوقاية من المنازعات⁽⁵⁾، غير أنه في المقابل لا يجب أن ينسى ذلك التنوع في نشاط هذه المؤسسة إذ أنها تمارس أنشطة أخرى لا تقل أهمية عن الدفاع، وهي الوقاية من المنازعات أو الأنشطة غير القضائية *extra judiciaire*، وهي بحق قيمة مضافة للوكالة القضائية للمملكة، وذلك لعدة أسباب:

- إن معالجة منازعات الدولة أمام القضاء ليس اختصاصا حصريا للوكالة القضائية للمملكة، بل تتقاطع فيه مع مجموعة من الأجهزة (المحامون، الموظفون المكلفون بالمنازعات...)، فالمغرب لا يأخذ بمبدأ احتكار الدفاع عن الدولة ومؤسساتها.
- التعديلات الدستورية من أجل: تدعيم دولة الحق و القانون، اعتبار القضاء سلطة مستقلة، تدعيم الجهوية المتقدمة، تدعيم وتقوية أجهزة الحكامة والمراقبة (الوسيط، المجلس الوطني لحقوق الإنسان، الهيئة الوطنية للنزاهة ومحاربة الرشوة)، الحق في استصدار حكم قضائي داخل أجل معقول، والحق في الأمن القانوني، والأمن القضائي، الحق في التعويض عن الخطأ القضائي، والتنصيب على المساواة التامة بين السلطات العمومية والخواص،

وهذا ما ينذر بوجود دعاوى أخرى تتعلق بمسؤولية الدولة، ويتطلب البحث عن بدائل للدعوى القضائية، والعمل على تخفيف العبء عن القضاء، وتدعيم مهام الوقاية من المنازعات.

⁵ - تشكل المنازعات القضائية نسبة 80 % من نشاط الوكالة القضائية للمملكة.

ونظرا لوضعية الوكالة القضائية للمملكة كصلة وصل بين الإدارة والقضاء، فإنها تؤمن، بالإضافة إلى مهمة الدفاع أمام القضاء، دورا في تجميع ومركزة المعطيات المتعلقة بمنازعات الدولة، مما يدعم دورها كمرصد حول جودة الحكامة القانونية للإدارة.

فكل هذه المعطيات، وغيرها، تجعل من مهمة الوقاية من المخاطر القانونية مهمة جديرة بالاهتمام والتطوير. و تتجلى هذه المهمة فيما يأتي:

- الرصد والتحليل.

- اللجوء إلى المسطرة التصالحية.

- المساهمة في جودة النصوص القانونية.

أولا- رصد وتحليل منازعات الدولة لتطوير الحكامة القانونية:

نظرا لتوفر الوكالة القضائية للمملكة على المعطيات الكافية لتتبع المنازعات الإدارية، ذلك أنها:

- تتعامل مع الإحصائيات المتعلقة بالمنازعات عند تهيئتها للتقرير السنوي لأنشطة الوكالة القضائية،
- قيامها بمهمة جمع وتحليل الأحكام القضائية الصادرة في مجال منازعات الدولة، حيث تتوصل بأكثر من 4000 حكم قضائي سنويا،

وهذا ما يخلوها إمكانية: رصد وتحليل منازعات الإدارة، وذلك من أجل استخلاص النتائج:

أ- الرصد والتحليل:

ذلك أن أية منازعة تعبر عن وجود خلل مرتبط إما بجودة القانون في حد ذاته، أو التطبيق غير السليم له، أو حتى في عدم تطبيقه، وهذا ما نسعى إلى استخراج من خلال رصد وتحليل المنازعات الإدارية، والتي تؤول إلى حكم قضائي يكون إما في صالح الإدارة أو ضدها، ويأخذ هذا التحليل أحد شكلين، إما:

عموديا: بإنجاز دراسات مدققة ومركزة حول بعض المنازعات ذات الكلفة المرتفعة على خزينة الدولة، ورصدها عند جميع الإدارات، مثل الاعتداء المادي، والصفقات العمومية، واسترجاع أراضي الدولة....

أو أفقيا: بإنجاز دراسات حول منازعات قطاعات معينة (وزارة التربية الوطنية، وزارة الصحة بشأن المسؤولية الطبية...).

ب- استخلاص النتائج:

هكذا، ومن خلال تحليل ملفات المنازعات، يمكن استخلاص النتائج المتعلقة بنوعية المنازعات الإدارية، وأسباب خسارة الدولة لها أمام القضاء، والتي لن تخرج عن أحد الأمور الآتية:

أ- أسباب ترجع إلى الإدارة:

○ عدم احترام شكلية معينة من طرف الإدارة،

○ عدم احترام القانون من طرف الإدارة....

وهذا ما يتطلب القيام بإجراءات للتحسيس، والمصاحبة، واستكمال الخبرة.

ب- أسباب خارجة عن الإدارة:

○ غموض في النصوص،

○ عدم تفهم القضاء لوضعية الإدارة،

○ تضارب في التأويل والتفسير،

وهذا ما يتطلب القيام بأيام دراسية، والإيحاء التشريعي، وأصول الصياغة القانونية.

وانطلاقا من هذه الأسباب يمكن اقتراح مجموعة من الحلول.

ت- الحلول:

إذن وانطلاقاً من النتائج المحصل عليها يمكن التركيز على المنازعات ذات التكلفة العالية على خزينة الدولة، والقيام بمجموعة من الإجراءات لتفاديها أو الحد منها، ويمكن تصنيف هذه الإجراءات إلى:

I- إنجاز دراسات حول نتائج منازعات الدولة ثم العمل على نشر هذه النتائج إما عبر ندوات، أو محاضرات، أو مقالات...، وهذا ما تم خلال يوم دراسي حول الأراضي المسترجعة، ويمكن تنظيم لقاء آخر حول مواضيع أخرى كالاعتداء المادي....

II- استكمال الخبرة بالنسبة لأطر بعض الإدارات المكلفة بالمنازعات وبناء على طلبها، وذلك للتحسيس بهذه الإشكاليات.

III- جعل الوكالة القضائية للمملكة مصدراً للتعديل التشريعي:

إن أول نقطة يتعين أخذها بعين الاعتبار عند محاولة وضع نص قانوني أو تعديله هو تحديد مدى "الحاجة إلى التشريع"، وبما أن تحليل المنازعات قد يظهر بأن مجموعة من النصوص والقوانين أصبحت تشكل عبء مالياً كبيراً على خزينة الدولة، فإنه يمكن اقتراح إما تعديل هذه النصوص أو تفسيرها، أو إنشاء نص جديد، وبالتالي تصبح الوكالة القضائية للمملكة مصدراً للتعديل التشريعي، وهي مسألة أساسية ومهمة للجهاز الإداري، ما دام أنها تتوفر على قاعدة معطيات مهمة حول منازعات الدولة وتوجهات الاجتهاد القضائي بشأن تطبيقات النصوص القانونية، وهذا ما يتعين استغلاله واستعماله لتوجيه المشرع نحو تحقيق التوازن بين ضمان الحقوق العامة و احترام الحقوق الخاصة للأفراد، و الكل في إطار احترام تام لمقومات دولة الحق والقانون.

IV- اعتماد أصول الصياغة القانونية لتفادي المنازعات:

ينتج أطر الوكالة القضائية للمملكة باعتبارهم صانعين قانونيين مجموعة من الوثائق أو الصيغ القانونية، فعملهم لا ينصب فقط على صيغ التقاضي، وإنما يمتد ليشمل إعداد وتجهيز وصياغة الوثائق التي تحول دون التقاضي وتمنع حدوث المشكلات عن طريق توقعها ووضع الحلول اللازمة لها، ويصف بعض الفقه مفهوم الصياغة بـ "القانون الوقائي"،

وهكذا، ومن خلال تحليل المنازعات يمكن الوقوف على مجموعة من الإشكالات المترتبة عن الصياغة المعيبة أو الناقصة لمجموعة من الوثائق القانونية، ومن أمثلة ذلك، صياغة العقود بالنسبة لبعض الإدارات (كعقود الكراء أو عقود الصلح) والمساهمة في صياغة بعض دفاتر التحملات؛

V- القيام بدراسات قطاعية:

يهدف تفادي المنازعة القضائية أو التحكيمية، تقوم الوكالة القضائية للمملكة بدراسات قطاعية، لمدة 5 سنوات، تتوخى دراسة الملفات التنزعية الخاصة بكل قطاع حكومي على حدى، و استخلاص خلاصات من نتائج هذه الدراسات ثم وضع توصيات بين يدي كل من الإدارة، المعنية بهدف تفادي المنازعة لاحقاً، وكذلك بين يدي المشرع في سبيل تجويد النص القانوني؛

VI- إنشاء مجلة قانونية متخصصة:

واسهاماً من الوكالة القضائية للمملكة في إغناء النقاش القانوني وطرح الإشكاليات القانونية ومعالجتها والتحسيس بها، بغية تلاقح البحث العلمي الأكاديمي مع الممارسة والتجربة العملية، قامت هذه المؤسسة بإنشاء مجلة دورية قانونية متخصصة، وقد صدرت، لحد الآن، مجموعة من الأعداد تضم

أبحاثاً قانونية واجتهادات قضائية بالإضافة إلى أعداد خاصة تناقش مواضيع قانونية محددة، كالعدد الخاص بالصفقات العمومية والعدد الخاص بالمنازعات العقارية والعدد الخاص بالمسؤولية الإدارية (في طور النشر).

ب- دور الوكالة القضائية للمملكة في المسطرة التصالحية:

إلى جانب مهمة الدفاع عن أشخاص القانون العام، يتولى الوكيل القضائي للمملكة القيام بمهام أخرى، منها إبرامه للصلح بناء على رأي مطابق لتبديده لجنة فصل المنازعات المنصوص عليها وعلى اختصاصاتها في الفصل الرابع من ظهير 2 مارس 1953 بشأن إعادة تنظيم وظيفة الوكيل القضائي للمملكة⁽⁶⁾، وهو ما تم ترسيخه بمقتضى المرسوم رقم 207-995 الصادر في 2008/10/23 بشأن اختصاصات وتنظيم وزارة الاقتصاد والمالية⁽⁷⁾.

هذا، وإن المصالحة التي تقوم بها اللجنة من أهم المساطر التي أصبح يتم اللجوء إليها لفض المنازعات بالطريق الحبي، والتي تحقق مجموعة من المنافع لمصلحة الخزينة العامة للدولة، وللمعنيين بالأمر أيضا. كما تتميز هذه المسطرة عن باقي المساطر المماثلة مثل التفاوض، لأن إمكانية تدبير الملف تبقى بيد الإدارة ويقتصر دور طالب الصلح على تقديم طلب معزز بالوثائق لتأكيد حقه، بعكس التفاوض الذي يكون طرفاه متساويين في مباشرة المفاوضات.

وتهم القضايا التي يتم فيها الصلح أساسا القضايا التي تكون فيها مسؤولية الدولة ثابتة أو بعض القضايا ذات الحساسية الخاصة مثل ضحايا انفجار الألغام بالمناطق الجنوبية. وتجد هذه المسؤولية أساسها في مبدأ المساواة أمام الأعباء العامة، علما بأن المسؤولية المبنية على المخاطر في توسع مستمر.

ويجدر التذكير هنا بأن مسطرة الصلح المنصوص عليها في ظهير 1953/03/02 غير مرتبطة بوجود دعوى أمام القضاء من عدمها، إذ يمكن اللجوء إليها في أية مرحلة شريطة التقيد بأجل تقديم الطلب. كما تجدر الإشارة إلى أن اعتماد أساليب حديثة كالأسلوب التصالحي والوقائي وتقوية جانب الاستشارة القانونية يصل بنا إلى الأهداف التالية:

- المساهمة في التقليل من عدد المنازعات القضائية،
- الإسراع في حل المنازعات المتعلقة بالإدارات العمومية للدولة،
- المساهمة في الرفع من الوعي القانوني داخل الإدارات.
- تجنب المحاكم النظر في عدة ملفات وما يستتبع ذلك من إجراءات مسطرية في كافة مراحل التقاضي (الابتدائية، الاستئنافية، محكمة النقض).

⁶ - جاء في المادة 4 من ظهير 2 مارس 1953 ما يلي: "لا يسمح للوعون القضائي في إبرام مصالحة إلا بعد أن تبدي رأيا صائبا في ذلك لجنة فصل المنازعات التي تجتمع بطلب من مدير المالية".

⁷ - جاء في الفصل 16 من هذا المرسوم ما يلي:

"تتولى الوكالة القضائية للمملكة القيام بما يلي:

.....

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

ثانيا: دور الوكالة القضائية للمملكة في تدير المنازعة التحكيمية:

تقوم الوكالة القضائية للمملكة بتدبير المنازعات التحكيمية، من خلال فريق عمل يتوخى التدبير الجيد والموضوعي لهذه المنازعة، وذلك على عدة مستويات وفق الشكل التالي:

أ- على مستوى هيكل فريق العمل المكلف بتدبير المنازعة التحكيمية:

لا يقتصر دور الوكالة القضائية للمملكة في الدفاع عن الدولة أو إحدى مؤسساتها في المنازعات المعروضة أمام المحاكم الوطنية، بل تجاوز ذلك إلى الدفاع عنها أمام هيئات التحكيم الوطنية و الدولية.

و نظرا لأهمية وخصوصية المنازعات التحكيمية فقد تم تشكيل فريق عمل يضم ثلثة من الأطر والكفاءات التي تم اختيارها بناء على مجموعة من المعايير الموضوعية والمتمثلة خاصة في التكوين الأكاديمي، خاصة في مجال القانون الخاص و القانون العام و العلوم الاقتصادية و القانون الدولي، هذا بالإضافة إلى التجربة المهنية والتخصص في مادة التحكيم الدولي وتحكيم الاستثمار، دون نسيان التمكن من اللغات الأجنبية كالفرنسية والإنجليزية.

ب- على مستوى التدبير الموضوعي للمنازعة التحكيمية:

تتخذ الوكالة القضائية للمملكة عند تدبير المنازعة التحكيمية، سواء على المستوى الوطني أو الدولي، مجموعة من التدابير، التي تتوخى منها الفعالية و النجاعة، سواء قبل قيام المنازعة التحكيمية (أ) أو بعدها (ب).

أ- التدبير القبلي للمنازعة التحكيمية:

نظرا للأهمية التي أصبح يعرفها التحكيم الدولي والوطني وتحكيم الاستثمار و ضخامة المبالغ المالية التي تكون موضوع هذه التحكيمات، ونظرا للارتفاع المهول في عدد القضايا المعروضة أمام هيئات التحكيم، إذ وصل عدد القضايا التحكيمية المعروضة، حاليا، أمام ICSID التي توجد الدولة المغربية طرفا فيها إلى 5 قضايا، فإن الوكالة القضائية للمملكة تحاول مساندة هذا التطور عبر مواكبة آخر المستجدات القانونية و القضائية، المتعلقة بالتحكيم، وذلك من خلال المشاركة في مجموعة من الأوراش و اللقاءات الدولية المرتبطة بمنازعات التحكيم التي تكون الدولة أو إحدى مؤسساتها طرفا فيها و تقديم ملاحظاتها و موقفها من التعديلات التي يعرفها الحقل الدولي في هذا المجال، وهي كما يلي:

- المشاركة في مراجعة وتعديل الاتفاقيات الثنائية المتعلقة بتشجيع وحماية الاستثمار (APPI)، وذلك بالنظر إلى كون غالبية القضايا التحكيمية المرفوعة في مواجهة الدولة المستقبلية للاستثمار تتعلق بمسؤوليتها الدولية الناتجة عن زعم المستثمر الأجنبي مخالفة الدولة لبند اتفاقية الاستثمار، و للإشارة فإن عدد هذه الاتفاقيات، على المستوى الدولي، وصل، سنة 2020، إلى أكثر من 3200 اتفاقية دولية⁽⁸⁾، تتضمن 2901 اتفاقية ثنائية و الباقي اتفاقيات جماعية، كاتفاقية ALENA والاتفاقية المتعلقة بميثاق الطاقة؛
- المشاركة في أشغال لجنة الأمم المتحدة للقانون التجاري الدولي، ولا سيما في فرق العمل التالية:
 - فريق العمل الثالث، المتعلق بتعديل نظام تسوية المنازعات بين المستثمرين والدول (RDIE)؛
 - فريق العمل الثاني المتعلق بالتحكيم والوساطة- تسوية المنازعات؛

- المشاركة في النقاش الدائر حول مقترح تعديلات ICSID الجارية حاليا بمقر البنك الدولي في واشنطن، و ذلك نظرا للتطور الذي عرفه تحكيم الاستثمار في العقدين الأخيرين، الناتج عن الارتفاع في عدد الدول المنضوية إلى اتفاقية واشنطن، إذ وصل العدد، إلى حد الآن، إلى 154 دولة⁽⁹⁾، و هو التطور الذي انعكس على عدد القضايا

⁸- المصدر: الموقع الرسمي ل UNCTAD (Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement) تاريخ زيارة الموقع 09 أبريل 2020.

<https://investmentpolicy.unctad.org/international-investment-agreements>

⁹- التقرير السنوي لسنة 2019 الصادر عن CIRD، المنشور في الموقع الرسمي لهذا المركز.

التحكيمية المعروضة أمام هذا المركز، إذ تم تسجيل 745 قضية إلى حدود 31 ديسمبر 2019 مقابل 38 قضية سنة 1996⁽¹⁰⁾، وهو الأمر الذي أدى إلى الزيادة في حجم المبالغ المالية المتداولة في تحكيم الاستثمار إذ عرفت الفترة الممتدة بين 2009 و2010، 151 قضية تحكيم استثمار و وصل مجموع مطالب الشركات المدعية ما لا يقل عن 100 مليون دولار أمريكي⁽¹¹⁾، وهو ما ينعكس بشكل كبير على سلوكيات الدولة في المستقبل و ميزانيتها العامة بالإضافة إلى درجة رفاهية سكانها، حسب التقرير الذي تقدمت به منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي (OECD) سنة 2005⁽¹²⁾.

○ نظرا للمخاطر المترتبة عن تضمين عقود الاستثمار التي تبرمها الدولة شرط التحكيم، فإن الوكالة القضائية للمملكة ووعيا منها في تفادي هذه المخاطر، تقوم بتأطير مجموعة من التكوينات والدورات التدريبية لفائدة موظفي ومستخدمي الإدارات الحكومية والمؤسسات العمومية من أجل التحسيس بهذه المخاطر وطرح الآليات القمينة بتفاديها أو على الأقل التقليل من أثارها.

ب- التدبير البعدي والوقائي للمنازعة التحكيمية:

بمجرد توصل الوكالة القضائية للمملكة بتكليف من قبل السيد رئيس الحكومة أو القطاع الحكومي المعني من أجل تدبير المنازعة التحكيمية، تقوم باتخاذ الإجراءات المسطرية والموضوعية اللازمة والضرورية لمعالجة المنازعة، والتي يمكن تقسيمها إلى ما يلي:

1. السعي إلى إنهاء المنازعات التحكيمية عن طريق إبرام عقد صلح مع الطرف الآخر تحت إشراف الجهات الحكومية المعنية، و في هذا السياق أشرفت الوكالة القضائية للمملكة على إنهاء مجموعة من المنازعات التحكيمية عن طريق إبرام عقد صلح مع الشركات المدعية؛
2. المواكبة والدعم القانوني للقطاعات الحكومية والمؤسسات العمومية والمتمثلة في تقديم استشارات ومسايرة الإدارات والمؤسسات العمومية بخصوص المنازعات الدولية التي تكون طرفا فيها؛
3. التدبير المباشر لبعض المنازعات التحكيمية لا سيما في حالة التحكيم الوطني وكذلك الدعاوى والطلبات القضائية المرتبطة بها كالطلبات المتعلقة بالاعتراف ومنح الصيغة التنفيذية للحكم التحكيمي أو دعاوى بطلان الحكم التحكيمي، وفي هذا الإطار قامت الوكالة القضائية للمملكة باستصدار مجموعة من الأحكام القضائية عن القضاء المغربي لصالح الدولة، سواء المتعلقة بالجهة المختصة بالاعتراف ومنح الصيغة التنفيذية للحكم التحكيمي الدولي أو بتجريح المحكمين؛
4. تدبير المنازعة وذلك من خلال التنسيق بين الإدارات والمؤسسات العمومية المعنية بالنزاع ومكتب المحاماة المكلف بالدفاع عن الدولة المغربية كما تعمل الوكالة القضائية للمملكة على دراسة الملف التنزاعي، شكلا وموضوعا، في أفق إعداد وسائل الدفاع بغية توحيد الموقف القانوني مع مكتب المحاماة، سيما في القضايا المرتبطة بمنازعات الاستثمار.

¹⁰- التقرير الصادر عن CIRDI حول القضايا التحكيمية تحت رقم 2020-1 المنشور في الموقع الرسمي لهذا المركز.

¹¹ - « Profiting from injustice, how law firms, arbitrators and financiers are fuelling an investment arbitration boom », CEO, Brussels , Amsterdam, novembre 2012.

¹²- https://www.oecd.org/fr/daf/inv/politiques-investissement/FR%20WP-2005_1.pdf.