



AL KHAZINA

REVUE DE LA TRESORERIE GENERALE DU ROYAUME

N° 3 Juillet 2004

Histoire

La gestion des finances de l'Etat
un aperçu historique (1)



Dossier

Pour une politique de recouvrement plus active



**Séminaire sur le recouvrement
Recommandations**

Etude

إيقاف نهصيل الدين العمومي
بين القايض والقاضي

Editorial

3 Au cœur des métiers de la TGR

- Le caissier : à la recherche du meilleur profil
- La nouvelle charte communale

6 Dossier : Le recouvrement

- Recommandations du séminaire du 14 mai 2004 sur le recouvrement
- Les mécanismes d'assistance, d'animation et de soutien aux comptables du recouvrement
- Convention relative à l'assistance des autorités administratives locales de la ville de Marrakech aux comptables chargés du recouvrement

● اتفاقية إطار بين الخزينة العامة للمملكة والجمعية الوطنية للأعوان القضائيين بالمغرب

- La responsabilité pour non-recouvrement des créances publiques

19 Histoire

- La gestion des finances de l'Etat : un aperçu historique (1^{re} partie)

24 Jurisprudence

- تعليق على الحكم عدد 10 المؤرخ في 3 يناير 2002 الصادر عن الغرفة الإدارية بالمجلس الأعلى

26 Etude

- إيقاف تحصيل الدين العمومي بين القابض والقاضي

31 Tribune libre

- L'unité de la ville : la nouvelle architecture communale

Directeur de publication
Said Ibrahim

Responsable de la rédaction
Rachid Melliani

Comité de rédaction
El Houcine Aghanim
Abdelmajid Aluiz
Rachid Amghar
Rachid Balta
Khadija Boulhane
Nadia Fizazi
Mohamed Lahbil
Lahcen Sbai El Idrissi

Maquette et pré-press
Diwan 3000, Rabat

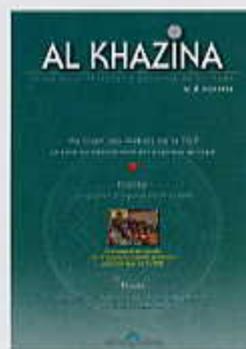
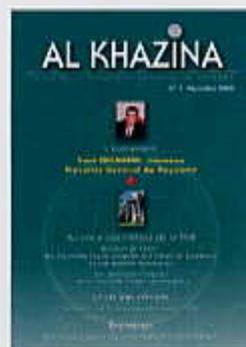
Impression
ImprimElite

Trésorerie Générale du Royaume

Boulevard Ahmed Cherkaoui
Agdal, Rabat
Tél. : 037 77 07 66
Fax : 037 77 38 74
E-mail : tgr@tgr.finances.gov.ma

● Dépôt légal : 2003/0145

Les articles publiés dans la revue Al Khazina n'engagent que la responsabilité de leurs auteurs.





Editorial

En retenant « le recouvrement » pour thème du dossier de la présente édition de *Al Khazina*, nous avons choisi d'aborder un sujet, certes classique, mais dont l'acuité grandissante nous a poussés à lui consacrer une grande place dans la revue. En effet, ce sujet revêt une importance fondamentale dans la stratégie de la Trésorerie Générale du Royaume, et il est significatif que ce thème ait fait l'objet du dernier séminaire ayant réuni l'ensemble des percepteurs et receveurs communaux.

Toute administration qui possède un réseau se doit d'être attentive aux besoins de ses relais locaux et d'être à l'écoute des attentes de ses usagers.

La TGR n'échappe pas à cette nécessité. D'où son souci de donner un grand élan à l'assistance de son réseau dans l'action de recouvrement des recettes publiques, de renforcer les pratiques de management et le sens du professionnalisme, de développer une approche basée sur une large ouverture aux contribuables et aux partenaires, tout en assurant aux comptables une formation adaptée aux nouvelles exigences.

C'est bien la raison pour laquelle la TGR compte se donner les moyens nécessaires pour mettre en œuvre une politique de recouvrement plus active. Il n'était peut-être pas inutile de revenir sur les principales actions engagées, et nous espérons que le lecteur, averti ou non, trouvera convenable que lui en soit présentée une large synthèse.

On peut sans doute estimer que de telles actions, si elles devaient se poursuivre, auraient à terme des conséquences concrètes, directes et visibles.

Le présent numéro ne prétend pas, bien entendu, rendre compte de tous les aspects du recouvrement. Il vise beaucoup plus modestement à apporter certains éclairages à même de contribuer à une démarche de réflexion collective et partagée. Gageons également que, au-delà de ce dossier, l'ensemble des contributions rassemblées dans cette édition ne manqueront pas de plaider pour cette culture d'échange et de débat.

Le Comité de rédaction



Le caissier

A la recherche du meilleur profil

Abdelghani BENOHOUD
Trésorier régional de Safi

Il n'est pas étonnant que la grande majorité des agents du Trésor boude le poste de caissier, considéré quasi unanimement comme un métier à risques multiples : tentations, erreurs, faux billets, agressions, etc.

Or, s'il est aisé de définir les attributions du caissier en les résumant essentiellement au maniement des deniers publics et à la bonne tenue du compte-caisse, il est moins évident d'appréhender le profil adéquat d'un caissier.

Cet article passe en revue un certain nombre de critères qu'un bon caissier devrait remplir.

Les critères objectifs

On les envisagera sous deux aspects :

1. La compétence

Celle-ci consiste dans la maîtrise de la technique de manipulation matérielle des fonds (les billets et la monnaie métallique). En l'occurrence, l'habileté résultera d'une manipulation accélérée, imperturbable et sans erreur. Au fur et à mesure des besoins et mettant à profit les temps de répit, le caissier enlasse convenablement les billets, opère des rapprochements entre le solde-caisse et les écritures. Les encaissements et les décaissements se traduisent sur le plan comptable par des débits et des crédits du compte-caisse et expriment des recettes et des dépenses saisies ou enregistrées simultanément aux recouvrement et paiement.



2. L'endurance

C'est l'aptitude à résister à l'épreuve et à la fatigue occasionnées par une manipulation laborieuse et appliquée expédiant les défilés de pensionnés, de fonctionnaires, de boursiers ou de contribuables lors des fins de mois. La vigilance et la patience sont de rigueur, car toute inadvertance risque de se traduire par un déficit à combler ou un excédent à régulariser, et dans les deux cas les intérêts particuliers (clients) et publics (Trésor) sont mis en jeu.

Les critères subjectifs

1. La probité professionnelle

A l'évidence, la manipulation quotidienne des liasses de billets est attentatoire. Cette mission devrait demeurer l'exclusivité des plus honnêtes, des plus intègres et des plus serelns. Ainsi n'y a-t-il pas plus rassurant pour un chef de poste que d'avoir dans l'en-

ceinte de sa caisse un agent faisant montre de rectitude. Les tests, la surveillance de proximité, les vérifications régulières et inopinées ainsi que l'absence de réclamations sont autant d'indicateurs de cette qualité. A l'inverse, les ambitieux, les prétentieux et les sans scrupules se révèlent souvent de véritables magouilleurs et pièges pour les naïfs.

2. L'ouverture d'esprit

L'accueil de qualité dans les postes comptables revêt désormais le caractère d'une règle d'or. Le caissier se doit d'être ouvert et accueillant. C'est d'autant plus nécessaire qu'il est confronté chaque jour à une multitude de situations et de personnes diverses. Il se doit d'être présentable et détendu, communiquant sobrement et avec courtoisie.

3. La pertinence

C'est le corollaire de la compétence. Le caissier doit être convainquant quand

Il refuse de payer un titre, par exemple, et convaincu lorsqu'il accepte de le faire. Ainsi, tout en déchiffrant les pièces de dépenses ou de recettes, il ne manquera pas de scruter la physionomie de son client afin d'appréhender les situations suspectes (chèque ou mandat volé, bénéficiaire par personne interposée...). Très rapidement, son regard parcourt la matérialité des signatures des titres, des acquits réglementaires, des mentions obligatoires des pièces (chèque), la date d'échéance pour déceler la prescription des créances, il s'assure que l'objet de la dépense n'est pas soumis au droit de timbre et établit la conformité du montant en chiffres avec celui en toutes lettres.

Conclusion

Une mission publique bien remplie revêt un double aspect : un devoir et une obligation. Il est du devoir du caissier de satisfaire convenablement les intérêts des particuliers.

Ce faisant, il accomplit pour le Trésor public une obligation de sauvegarde des deniers publics.

En s'impliquant dans cette voie, le caissier aura réussi une mission délicate, rarement convoitée par les agents ou pour des raisons personnelles ou du fait de sa prime de caisse peu alléchante, mais redoutée par la grande majorité, à cause des risques inhérents à la manipulation d'argent. ■



La nouvelle charte communale Vers un nouveau management public local



Azzeddine ALAOUI
Receveur communal de Meknès

Durant ces trente dernières années, la gestion communale a connu certaines limites, à tel point que le législateur a décidé de redéfinir les attributions du conseil communal et de réorganiser les relations de ce dernier avec les différents pouvoirs publics intervenant dans la sphère communale.

Par comparaison à la loi n° 1-76-583 du 30 septembre 1976 relative à l'organisation communale, la nouvelle charte comporte plus de soixante-dix articles supplémentaires. Elle contient des dispositifs législatifs pouvant faire sortir progressivement les communes de leur léthargie actuelle et aider les élus à assumer pleinement leur rôle au

sein de la cité. Non seulement le conseil communal peut intervenir directement dans le développement de l'investissement local, mais il peut aussi se voir attribuer certaines prérogatives relevant, actuellement, du domaine étatique.

Indirectement, les dispositions de cette nouvelle charte communale vont pousser la Trésorerie Générale du Royaume à développer davantage ses activités d'expertise financière et juridique au profit des conseils communaux pour qu'ils puissent exercer pleinement leurs attributions, en mettant à leur disposition des études financières, juridiques ou techniques.

1 Redéfinition du rôle des conseils communaux

Pour optimiser la gestion communale et répondre aux évolutions de la société marocaine, le législateur a élargi les attributions du conseil communal.

1.1. Le développement des attributions du conseil communal

La loi n° 1-76-583 du 30 septembre 1976 relative à l'organisation communale n'avait prévu que l'article 30 pour définir les attributions du conseil communal. Par contre, la loi n° 78/00 du

3 octobre 2002 prévoit sept axes principaux, à savoir :

- le développement économique et social ;
- les finances, la fiscalité et les biens communaux ;
- l'urbanisme et l'aménagement du territoire ;
- les services publics locaux et les équipements collectifs ;
- l'hygiène, la salubrité et l'environnement ;
- les équipements et les actions socio-culturelles ;
- la coopération, l'association et le partenariat.

Ainsi, parmi ses nombreuses prérogatives, le conseil communal est désormais habilité à examiner et voter le plan de développement économique et social de sa commune. Il peut initier toute action de nature à favoriser le développement de l'économie locale et de l'emploi. Dans ce sens, il peut engager toutes les actions nécessaires à la promotion et à l'encouragement des investissements privés, notamment la réalisation des infrastructures et des équipements, l'implantation de zones d'activités économiques et l'amélioration de l'environnement de l'entreprise. Le législateur est allé encore plus loin en habilitant le conseil communal à participer au sein d'entreprises ou de sociétés d'économie mixte d'intérêt communal (cf. article 36 de la charte communale de 2002).

On peut avancer qu'au fur et à mesure du développement de la technicité, du savoir-faire des élus locaux et d'une meilleure restructuration des services communaux, on assistera à une meilleure articulation des actions économiques au niveau local.

Les autres attributions sont aussi importantes puisque le conseil communal peut décider de la réalisation ou de la participation aux programmes de restructuration urbaine, de résorption de l'habitat précaire ou de rénovation de tissus urbains en dégradation. De même qu'il peut contribuer à la réali-

sation, l'entretien et la gestion des équipements socio-culturels et sportifs.

2.2. Vers un transfert de certaines compétences étatiques

Au fur et à mesure que les services techniques et financiers des communes s'étofferont de certains profils en adéquation avec les nouvelles missions des conseils communaux, l'Etat pourra leurs transférer certaines attributions. En effet, l'article 43 de la nouvelle charte communale stipule que « dans les limites du ressort territorial de la commune, le conseil communal exerce les compétences qui pourront lui être transférées par l'Etat ».

On peut citer à titre d'illustration les attributions suivantes :

- réalisation et entretien des écoles et des établissements de l'enseignement fondamental, des dispensaires et centres de santé et de soins ;
- réalisation des programmes de reboisement ;
- réalisation et entretien des ouvrages et des équipements de petite hydraulique ;
- protection et réhabilitation des monuments historiques, etc.

Bien évidemment, le législateur a précisé dans cet article que « tout transfert de compétences sera accompagné par un transfert de ressources nécessaires à leur exercice ».

2 Le nouveau rôle des walis des régions

Il n'est pas inutile de rappeler que les délibérations du conseil communal ne deviennent exécutoires qu'après leur approbation par l'autorité de tutelle. Cette tutelle a pour but de veiller à l'application, par le conseil communal et son exécutif, des lois et règlements en vigueur, de garantir la protection de l'intérêt général et d'assurer l'assistance et le concours de l'Administration.

Dans un souci d'efficacité et de réduction des délais d'approbation, l'arrêté du ministre de l'Intérieur n° 362-02 du 5 mars 2002 a conféré une délégation de pouvoirs aux walis des régions pour approuver les marchés de travaux, de fournitures ou de services ainsi que les conventions conclues par les collectivités et leurs groupements, dans la limite d'un montant inférieur ou égal à dix millions de dirhams. De même, les walis ont été habilités à approuver les virements d'un article à un autre à l'intérieur du budget des collectivités locales.

Cette délégation de pouvoirs aux walis a été confirmée par l'article 73 de la loi 78-00 relative à la charte communale qui stipule que « relèvent cependant du pouvoir d'approbation du wali ou du gouverneur, pour l'ensemble des communes, les délibérations portant sur l'ouverture de nouveaux crédits, le relèvement de crédits et les virements d'article à article ».

Grâce aux innovations introduites par ces textes, on assiste à la mise en place d'un nouveau management public local entre le conseil communal, le receveur communal, le trésorier régional et le wali. ■

Appel à contributions

Si vous voulez adresser un article ou une communication au comité de rédaction de la revue *Al Khazina*, transmettez-les par courrier électronique à l'adresse suivante :

tgr@tgr.finances.gov.ma

Séminaire sur le recouvrement

Recommandations des travaux des différents ateliers



Les 13 et 14 mai dernier s'est tenu un séminaire d'étude sur le recouvrement à l'attention de l'ensemble des percepteurs et receveurs communaux. Cet événement s'est articulé autour de d'ateliers dont sont issues les recommandations exposées page suivante.

Le recouvrement des créances publiques est l'une des principales missions de la Trésorerie générale du Royaume. Néanmoins, nos performances en la matière demeurent en deçà de nos aspirations. Des mesures importantes ont été prises pour redynamiser l'action de la T.G.R. au niveau de l'exécution de

cette mission fondamentale : création d'une division dédiée à l'animation du recouvrement et à la gestion des dossiers contentieux des gros contribuables, institution d'un comité de pilotage du recouvrement présidé par le Trésorier général, intensification des actions de formation en faveur des agents de recouvrement, recours à l'expertise externe en matière de contentieux, etc.

Ce séminaire a été l'occasion de prolonger et d'approfondir la réflexion sur le sujet. L'objectif étant d'identifier, à partir d'un diagnostic d'ensemble, les leviers d'action susceptibles d'accroître l'efficacité des comptables et d'améliorer leurs résultats.



Recommandations de l'Atelier 1

LE RECOUVREMENT A L'AMIABLE DES CREANCES PUBLIQUES

1. Actualisation de la procédure du recensement.
2. Envoi du 1^{er} avis par les services d'assiette.
3. Espacement de deux mois entre les différentes émissions des rôles ordinaires.
4. Normalisation des rejets des rôles.
5. Information des redevables des échéances fiscales.
6. Lancement de campagnes de sensibilisation des redevables.

Recommandations de l'Atelier 2

LES EMISSIONS DE REGULARISATION ET GESTION DU CONTENTIEUX

1. Instauration d'un système de paiement spontané de la TVA, LSMC et de l'IGR profit immobilier.
2. Réduction des délais de prescription en matière d'émission.
3. Normalisation des informations que doit contenir un rôle de régularisation.
4. Mise en place d'un mécanisme approprié pour la gestion du contentieux (assiette) introduit à l'instigation du percepteur.
5. Engagement d'une réflexion sur la mise en cause de la responsabilité des administrateurs des sociétés, notamment en matière de TVA et d'IGR-source.
6. Examen de l'opportunité de création de perceptions spécialisées.
7. Saisie des tribunaux pour un traitement particulier du contentieux de recouvrement.
8. Eriger les cellules juridiques en de véritables structures à l'échelon provincial et préfectoral.
9. Création au sein des Cellules juridiques de structures de suivi de l'exécution des jugements.
10. Facilitation de la collecte de l'information utile au recouvrement.



Recommandations de l'Atelier 3

COMMENT AMELIORER L'EFFICIENCE DES ANET ?

1. Révision du système d'intéressement des ANET.
2. Mise à la disposition des ANET des moyens de transport.
3. Couverture des risques inhérents à l'activité des ANET (recours à une police d'assurance).
4. Recrutement de femmes.
5. Instauration de la mobilité au sein des ANET.
6. Rajeunissement de l'effectif.
7. Habilitation des comptables à évaluer les rendements des ANET et à décider de leur intéressement.
8. Mise à niveau des ANET.

Recommandations de l'Atelier 4

LA FISCALITE LOCALE

1. Réorganisation du service de recouvrement au comptant et mise en place d'un système d'intéressement.
2. Réorganisation des services d'assiette.
3. Révision de la procédure actuelle des PNV.
4. Refonte de la loi 30/89.
5. Etablissement de cahiers des charges types pour les concessions et l'affermage.
6. Révision des moyens d'encaissement (quittances-tickets).
7. Mise en place d'une réglementation spécifique pour les grands services.
8. Refonte et unification des textes législatifs et réglementaires par type de collectivité.

Les mécanismes d'assistance, d'animation et de soutien aux comptables en matière de recouvrement



Abderrahim IFRIQUINE
Chef de la Division du recouvrement

L'un des faits marquants de la nouvelle réorganisation des services centraux de la T.G.R. est la création d'une structure dédiée au recouvrement. Cette structure se voit donc engagée dans un long processus de mise en œuvre d'actions et de programmes susceptibles d'améliorer la performance en matière de recouvrement.

Avant de passer en revue les différentes composantes de la stratégie arrêtée à cette fin, il y a lieu, tout d'abord, de définir la mission et l'objectif de cette structure.

1. La mission

Etant donné que l'outil de gestion de la créance publique est presque totalement déconcentré et que, par la loi, les comptables publics sont les seuls habilités à diligenter, sous leur responsabilité, les procédures de recouvrement amiable ou forcé, la mission de cette structure du recouvrement s'apparente dès lors à un mécanisme de soutien et d'assistance au réseau.

2. L'objectif

L'objectif est, d'une part, l'accélération du rythme de recouvrement et d'apurement des restes d'impôts et taxes et l'amélioration, d'autre part, du taux de recouvrement des créances publiques à leurs échéances.

Pour atteindre cet objectif ambitieux, quatre axes d'action ont été développés.

1 La mise à niveau de l'effectif et l'amélioration de la qualité des procédures

Les percepteurs seront désormais appelés à donner aux opérations de

recouvrement une dynamique nouvelle, caractérisée par l'exécution de l'arsenal juridique régissant le recouvrement avec célérité et conformément aux procédures adéquates.

Cette orientation suppose le recours aux voies d'exécution à forte valeur ajoutée, ce qui nécessite le renforcement des postes en personnel, particulièrement en agents de notification et d'exécution, tant sur le plan quantitatif que qualitatif.

1.1. La formation

La formation joue un rôle fondamental dans l'amélioration des performances. Aussi, pour pouvoir mettre à exécution les procédures adéquates et eu égard à la complexité de certaines procédures et au nombre excessif des articles non recouverts, des stages de formation pour les A.N.E.T. et des tables-rondes pour les cadres des cellules juridiques régionales sont organisés. Ces actions dont le rôle est fondamental permettront aux ANET d'améliorer leurs performances et, de ce fait, contribueront à une meilleure gestion des procédures de recouvrement.

Pour ce faire, un programme de formation sur les procédures et les techniques de négociation est en cours de finalisation.

1.2. Le recours aux services d'huissiers de justice

Il s'agit précisément de la mise en application d'une convention-cadre conclue entre la T.G.R. et l'Association nationale des huissiers de justice. Deux soucis majeurs ont motivé ce choix : – la carence quantitative au niveau de l'effectif des ANET ;

– l'accès à un profil de personnel adapté à nos besoins.

1.3. L'amélioration de la qualité des procédures

L'amélioration de la qualité des procédures passe inéluctablement par l'orientation progressive des percepteurs vers les procédures à forte valeur ajoutée, au lieu du recours excessif aux actes stériles.

Pour cela, le changement des comportements s'avère nécessaire, et un travail de longue haleine s'impose afin de concilier l'approche administrative avec l'efficacité. Le comportement du comptable public en matière de recouvrement est souvent animé par le souci de sauvegarde de la responsabilité. Devant la charge excessive et la diversité des tâches, le percepteur privilégie les voies de recouvrement à caractère conservatoire (commandement, saisie conservatoire) au lieu des voies d'exécution à caractère dissuasif.

Certes, l'inadéquation des moyens avec les charges est une contrainte à ne pas négliger. Toutefois, une utilisation rationnelle des moyens, conjuguée avec l'organisation de l'activité du recouvrement au sein de la perception, serait de nature à surmonter cet handicap.

Il est à signaler que le régime juridique de la responsabilité, qui a connu une profonde refonte, a substantiellement allégé les risques découlant de l'activité du comptable public.

Quoiqu'il en soit, en matière de recouvrement prévaut l'obligation de résultat, qui ne peut sous aucun prétexte, être réduite à une simple obligation de moyen. Signalons cependant que

L'obligation de résultat est tributaire de la qualité et de la simplification des procédures ainsi que de l'adoption d'une vision intégrée de la gestion de la question du recouvrement.

L'introduction de la notion de gestion intégrée du passif fiscal, notamment celui des gros redevables, est un palliatif à la gestion fragmentée par article qui est souvent à l'origine de la négligence de ces redevables. Les sommations répétitives se rapportant à une fraction du passif fiscal font perdre à l'acte de recouvrement son caractère dissuasif et développent chez le contribuable le sentiment de l'inefficacité des actes de recouvrement.

Le recouvrement étant une activité dont la performance dépend de la qualité des procédures, il est dès lors indispensable d'instaurer un système de pilotage sous forme d'un observatoire central qui établirait les synthèses périodiques sur l'évolution du recouvrement et clarifierait notamment les procédures dans chaque circonscription ; ceci permettrait au comptable public d'adopter la voie la plus appropriée et la plus efficace à l'égard de chaque catégorie de redevable.

Dans ce contexte, certaines actions sont à entreprendre :

- l'élaboration de guides de procédures ;
- l'évaluation périodique des procédures et la mise en place d'un système d'orientation.

2 Le perfectionnement de la gestion du contentieux judiciaire

Le second axe destiné à dynamiser le recouvrement concerne la gestion des contentieux.

Les créances qualifiées de contentieuses sont composées de créances litigieuses, avec effet suspensif du recouvrement forcé, de créances se rapportant à des redevables déclarés en faillite ou en difficultés et d'impôts et taxes dont l'apurement est tributaire d'une procédure judiciaire de recouvrement.

Ces créances représentent 22 % des restes à recouvrer d'impôts et taxes.

Aussi, pour traiter ces affaires en sus-pens devant les différentes juridiction, il a été décidé de les inventorier dans leur totalité. Cette démarche indispensable, entamée depuis le mois de mars 2003, permettra une identification précise des cas litigieux et un rapprochement des données statistiques avec la situation réelle.

Ce programme d'action, destiné à accélérer le rythme d'apurement des contentieux, préconise :

1. l'évaluation des procédures judiciaires courantes (demande de vente de fonds de commerce, saisie conservatoire immobilière et autres) ;
2. l'exploration de nouvelles voies (responsabilité des administrateurs, saisie des navires, réalisation des hypothèques, action paulienne) ;
3. le lancement d'une campagne d'exécution des jugements.
4. la constitution d'un fonds documentaire regroupant une série d'arrêts et de jugements rendus par les différentes juridictions pour soutenir les comptables et les autres intervenants dans le domaine du contentieux judiciaire.
5. le recours à l'assistance d'avocats, étant donnée la sensibilité et les enjeux importants de l'activité de recouvrement.

3 La mise en place de partenariats, la sensibilisation des contribuables et l'analyse de l'environnement

3.1. Le partenariat

La performance en matière de recouvrement est tributaire de l'information dont dispose le comptable (identification du redevable, patrimoine, transactions), d'où la nécessité d'instaurer un système d'échange de données et d'informations avec les différents départements impliqués d'une façon ou d'une autre dans le recouvrement des créances publiques.

C'est dans ce sens que des projets sont actuellement développés pour ins-

taurer des partenariats adaptés avec diverses institutions et administrations : ministère de l'Intérieur, ministère de la Justice, ministère de la Pêche, l'Administration des douanes et des impôts indirects et la Conservation foncière.

Le mode de partenariat préconisé est celui de conventions précisant notamment les modalités d'échange d'informations ainsi que l'assistance en matière de recouvrement.

3.2. La sensibilisation des redevables

Afin de développer le sens civique des redevables, d'améliorer le paiement des créances publiques à leurs échéances et d'enrayer en amont l'accumulation des arriérés, le recours aux campagnes de sensibilisation est indispensable.

Des efforts sont déployés dans ce sens et portent sur des actions telles que :

- l'édition du *Guide du contribuable* retraçant les différentes dispositions du *Code de recouvrement des créances publiques* ;
- l'édition du *Guide des procédures de recouvrement* destiné aux agents et usagers de l'Administration.

3.3. L'analyse du contexte

S'inscrivant parmi les priorités stratégiques, l'amélioration des performances du recouvrement des créances publiques incite l'administration à prendre en considération les contraintes environnementales.

Pour pouvoir prendre en considération l'analyse de la conjoncture et son impact sur le recouvrement, il est envisagé de créer, à partir de 2005, une cellule de veille stratégique dédiée à cette mission.

4 Une nouvelle approche du contentieux administratif du recouvrement

Le contentieux administratif peut être défini comme un litige ou conflit qui oppose l'agent de recouvrement au redevable et que l'Administration se charge de régler. Dans cette approche

classique, le cadre du contentieux administratif est tracé par les dispositions des articles 117 à 122 du *Code de recouvrement des créances publiques*.

Toutefois, le contentieux administratif tel que défini ci-dessus se caractérise par sa "passivité". Il faut qu'un différend naisse pour faire activer les textes et les procédures, alors qu'il peut adopter une autre forme d'action. C'est la nouvelle optique qui voudrait que le comptable prenne l'initiative et s'active dans la prévention des litiges.

4.1. L'approche classique du contentieux administratif

Le *Code de recouvrement des créances publiques* en a fixé les conditions de fond et de forme.

4.1.1. Les conditions de fond

Ce sont les motifs et les raisons qui peuvent être à l'origine de la naissance d'un litige entre l'agent de recouvrement et le redevable. On peut les classer en deux groupes :

- Les motifs en relation avec l'action de l'agent de recouvrement. Dans ce contexte, aucune opposition ne peut être formée contre un acte de recouvrement forcé que si l'acte engagé est irrégulier et si des paiements antérieurs effectués par le redevable n'ont pas été pris en compte.

- Les motifs relatifs à l'émission ou au paiement de l'impôt et des accessoires. Les différends qui opposent le redevable aux services d'assiette ne sont pas suspensifs du paiement, sauf dans les conditions fixées par l'article 117 du CRCP, à savoir l'introduction de la réclamation auprès des services d'assiette dans les délais prévus par les lois et règlements en vigueur et la constitution de l'une des garanties énumérées à l'article 118. C'est le cas aussi des facilités de paiement prévues par l'article 124 du CRCP et de la remise ou modération des majorations de retard et des frais de recouvrement (art. 122).

4.1.2. Les conditions de forme et de procédure

Elles diffèrent selon la nature et le motif du contentieux :

- Pour les contentieux qui naissent en contestation de l'action de l'agent de recouvrement, les réclamations relatives aux actes de recouvrement forcé doivent être présentées dans les 60 jours suivant la date de notification de l'acte.

- Dans les cas de revendication d'objets saisis ou de demande en distraction d'objets insaisissables, la loi n'a pas fixé de délai. Les réclamations et les mémoires doivent obligatoirement être présentés au chef de l'Administration dont relève le comptable chargé du recouvrement. L'Administration dispose d'un délai de 60 jours pour donner suite à la réclamation ou au mémoire du redevable.

- Dans les autres cas, la réclamation ou la demande sont faites directement auprès du comptable chargé du recouvrement. Elles ne sont pas assorties de délais de rigueur pour leur présentation.

Il s'agit donc de contentieux soulevés et introduits par le redevable auquel l'action du comptable aura porté préjudice. Pourquoi alors le contentieux du recouvrement ne prendrait pas une nouvelle forme dans laquelle l'Administration prendrait l'initiative pour être plus entreprenante ?

4.2. La nouvelle approche du contentieux administratif

C'est une nouvelle vision de la relation redevable-agent de recouvrement. Elle consiste, pour l'Administration, à passer à l'action afin de réaliser le pourcentage de recouvrement le plus élevé possible, et par là-même absorber les contentieux virtuels avant qu'ils ne se déclarent.

4.2.1. Les objectifs

Il s'agit de traiter les dossiers avant qu'ils ne génèrent une affaire contentieuse. Compte tenu des délais d'exigibilité, d'une part, et des délais impartis pour l'exercice de chaque acte de recouvrement forcé, d'autre part, l'Administration considère que toute cote qui n'aura pas été recouvrée à une certaine date constituera un contentieux potentiel. Il s'agira alors de trouver le moyen d'apurer ladite

cote, ce qui constituera la meilleure façon d'éviter le contentieux.

4.2.2. Les moyens

Pour détecter et relever les dossiers qualifiés de contentieux et leur trouver les solutions appropriées, il faut assurer un suivi du recouvrement, ne serait-ce que pour les cotes les plus élevées. Sur la base de dossiers que le service du Contentieux du recouvrement prépare à partir de fiches de renseignements établies par les comptables, le service du Contentieux examine les aspects de chacun d'entre eux pour déceler les raisons qui en retarderaient l'apurement, afin de proposer la solution qui correspond à chaque cas compte tenu des lois et règlements en vigueur et, le cas échéant, diligenter l'action appropriées.

Les dossiers examinés et les propositions faites sont évalués au niveau du comité de recouvrement présidé par le Trésorier général du Royaume.

Certes, c'est un travail de longue haleine, la spécificité de chaque dossier et de chaque situation imposant le traitement particulier de chaque affaire. Mais il pourra être efficient s'il est mené à bon escent. L'intérêt de cette nouvelle approche est lié à l'importance du contentieux administratif pour les 2 principales raisons suivantes :

- c'est une phase utile qui peut réduire les recours au juge pour des affaires que l'Administration peut parfaitement régler à son niveau ;

- c'est enfin un moyen pour activer l'animation du recouvrement.

En conséquence, le rôle de l'Administration centrale est primordial, par le contrôle et la coordination qu'elle effectue, et surtout dans le domaine du contentieux, par sa capacité à trouver et à prendre des décisions là où le comptable ne peut le faire. Car on ne peut être juge et partie dans une affaire. C'est pourquoi, tout en allant sur la voie de la déconcentration, l'Administration centrale ne doit pas se dessaisir de certaines attributions qui lui sont dévolues et qu'aucune autre autorité ne pourra exercer. ■



**Abdelmajid
RHOMARI**
*Trésorier régional
de Marrakech*



Mohamed EL HILALI
*Inspecteur-vérificateur
à la Trésorerie régionale
de Marrakech*

Convention relative à l'assistance des autorités administratives locales de la ville de Marrakech aux comptables chargés du recouvrement

A propos de la convention en matière de recouvrement, signée entre la Trésorerie générale du Royaume et les autorités administratives locales de la ville de Marrakech, il nous semble opportun de présenter cet accord sous un angle d'interrogations auxquelles nous apporterons des éclaircissements.

Peut-on attribuer les exploits du recouvrement des créances publiques aux habiletés personnelles de chaque comptable du Trésor ?

Le recouvrement des créances publiques est un art qui fait appel non seulement à l'application des lois et règlements en vigueur, mais aussi aux habiletés de communication et aux techniques de négociation concertée.

Certes, il ne suffit pas d'appliquer de manière rigoureuse le code de recouvrement pour espérer réaliser de bonnes performances, au contraire. Il est d'importance capitale que l'agent chargé du recouvrement sache maîtriser et utiliser à la fois la législation en vigueur et les techniques de négociation concertée pour faire aboutir ses actions en recouvrement.

Un contribuable, aussi "mauvais" soit-il, doit être considéré par le comptable du Trésor non pas comme un "contribuable malintentionné", mais comme un client à mettre en confiance et avec lequel il faut négocier dans un esprit "gagnant-gagnant" pour l'amener à s'acquitter de sa dette fiscale.

Cette manière d'agir dont l'objectif est de sauvegarder les intérêts de chaque partie, offre ainsi la possibilité au Trésor public de réduire ses restes à recouvrer

et au contribuable d'apurer ses arriérés, voire, dans le cas d'une entreprise débitrice, d'assurer sa pérennité.

Peut-on considérer que tout est le fait de l'habileté du comptable ou de l'agent chargé du recouvrement ?

Contrairement à une idée préconçue, le recouvrement des créances publiques n'est pas le fait exclusif du Trésor public, mais il est aussi le devoir de tous les acteurs socio-économiques, publics ou privés. Autorités administratives locales, Administration de la conservation foncière, Barid al maghreb, secteur bancaire, direction des Impôts, etc. Tous sont tenus, des fois par la loi, d'accorder aide et assistance pour faire réussir les actions en recouvrement.

C'est dans ce cadre, qu'une convention a été mise en place à titre expérimental, à l'instigation du Trésorier général du Royaume et du wali de la région de Marrakech-Tensift-Al Haouz, au début de cette année 2004, mettant en rapport la Trésorerie régionale de Marrakech et les autorités administratives locales de la ville de Marrakech et ayant pour objet l'assistance de ces autorités aux comptables du Trésor chargés du recouvrement des créances publiques dans cette ville.

De quoi s'agit-il dans cette convention ?

L'objet assigné à cette convention est de mettre en place une coopération tripartite durable entre la wilaya, le conseil de la ville et la Trésorerie régionale de Marrakech, dans le domaine

du recouvrement des créances publiques, par la mise à la disposition des comptables de la ville de moyens humains et logistiques.

Comment fonctionne cette coopération ?

Cette convention prévoit la mise en place de trois commissions investies de missions spécifiques :

La Commission préfectorale mixte : chargée d'élaborer et de coordonner les plans d'actions assortis d'objectifs chiffrés à réaliser selon un calendrier prédéfini. Elle est présidée par le wali de la région et comprend le président du conseil communal de la ville de Marrakech et le trésorier régional de Marrakech et leurs proches collaborateurs.

Cette commission tient des réunions mensuelles à l'effet d'évaluer et d'ajuster les actions en recouvrement mises en place.

La Commission locale : installée auprès de chaque district de la ville de Marrakech, elle est présidée par le chef de district et comprend, en outre, le percepteur et/ou receveur communal et les caïds des arrondissements concernés.

Les commissions locales sont chargées, entre autres, de convoquer et recevoir les contribuables ayant accumulé un passif fiscal important, au vu des listes nominatives, d'examiner les requêtes des contribuables qui solliciteraient des facilités de paiement, d'instruire les demandes de rensei-

gnements présentées par les comptables chargés de recouvrement, etc.

La Commission de recouvrement : installée auprès de chaque perception, elle est composée d'un agent de notification et d'exécution du Trésor et d'un agent auxiliaire d'autorité.

Cette commission est chargée de redistribuer les avis d'imposition et les derniers avis sans frais retournés par les services de Barid al maghreb, faute d'identification des contribuables, de notifier les commandements et les avis à tiers détenteurs, d'exécuter les actes de saisie et de vente, d'établir les procès-verbaux de vente mobilière, de carence et de perquisition et, de manière générale, d'exécuter toutes autres actions légales ayant pour objet le recouvrement des créances publiques.

Peut-on dresser un premier bilan de cette expérience ?

Soulignons de prime à bord que la Trésorerie régionale de Marrakech a maintenu sa position de leader dans le classement des circonscriptions financières, selon le critère du taux de recouvrement réalisé, depuis janvier 2004 et ce, grâce, entre autres, aux actions menées dans le cadre de cette convention, notamment par les commissions locales et de recouvrement.

Ces actions ont donné lieu, à fin mai 2004, aux résultats suivants :

- le nombre des contribuables atteints par ces actions s'élève à

environ 12 000, dont 1 300 gros contribuables ;

- le nombre des contribuables à relancer, du fait de leur absence ou de fausses adresses, s'élève à 2 150 ;

- les objectifs fixés en vue de réduire les restes à recouvrer, pour ce premier semestre 2004 ont atteint un taux de réalisation d'environ 90 % ;

- la part des impôts rétrocédés, revenant au budget de la ville, a atteint un montant de 130 millions de dirhams à fin mai 2004 alors qu'elle n'était que de 50 millions de dirhams à la même période de l'année précédente ;

- ces actions ont mobilisé 40 agents, 6 véhicules, 6 cyclomoteurs et une dotation de carburant d'environ 28 000 Dh, fournie par le conseil communal de la ville.

Texte de la Convention

– Vu la loi 15-97 formant Code de recouvrement des créances publiques notamment, ses articles 34, 2^e alinéa, 42, 52, 56, 57 et 60, 1^{er} alinéa, relatifs à l'assistance des autorités administratives locales aux comptables chargés du recouvrement ;

– Vu la réunion du 15 décembre 2003, tenue au siège de la wilaya, sous la présidence du Wali de la région de Marrakech-Tensift-Al Haouz, Gouverneur de la préfecture de Marrakech, avec la participation du Président du Conseil communal de la ville Marrakech, du Directeur des opérations budgétaires et bancaires (T.G.R.), du Directeur régional des impôts et du Trésorier régional de Marrakech ;

– Vu la nécessité d'améliorer les performances de recouvrement et de réduire les restes à recouvrer au titre des impôts et taxes de l'Etat et des collectivités locales ;

Le wali de la région de Marrakech-Tensift-Al Haouz, Gouverneur de la préfecture de Marrakech et le Président du conseil communal de la ville de Marrakech ;

d'une part,

et le Trésorier général du Royaume ;

d'autre part,

ont convenu de ce qui suit :

Article 1. – Le Wali de la région de Marrakech-Tensift-Al Haouz et le Président du conseil communal de la ville de Marrakech s'engagent à appuyer l'action de recouvrement des comptables de la circonscription financière de Marrakech à l'effet de réduire les créances en souffrance.

Article 2. – Il est créé une "commission préfectorale mixte" chargée d'élaborer et de coordonner les plans d'actions assortis d'objectifs chiffrés à réaliser selon un calendrier de réalisation prédéfini.

Outre le Wali de la région de Marrakech-Tensift-Al Haouz, Gouverneur de la préfecture de Marrakech, qui en assure la présidence, cette commission comprend le Président du conseil communal de la ville de Marrakech et le Trésorier régional de Marrakech.

Elle tiendra des réunions mensuelles à l'effet d'évaluer et d'ajuster les actions en recouvrement mises en place.

Article 3. – Il est créé une "commission locale" auprès de chaque district de la ville. Outre le chef de district qui en assure la présidence, cette commission comprend le percepteur et/ou receveur communal et les caïds des arrondissements concernés.

Les "commissions locales" seront chargées de :

- convoquer et recevoir les contribuables accumulant un passif fiscal important au vu des listes nominatives dressées à cet effet par le receveur communal et les percepteurs concernés ;

- examiner les requêtes des contribuables qui solliciteraient des facilités de paiement. L'octroi de toute facilité de paiement devra intervenir dans les conditions fixées par la réglementation en vigueur.

- instruire les demandes de renseignements présentées par les comptables chargés du recouvrement.

Les commissions locales tiendront des réunions mensuelles d'évaluation et communiqueront leurs rapports d'évaluation à la commission préfectorale.

Article 4. – Il est créé auprès de chaque perception et recette communale une "commission de recouvrement" composée d'un agent de notification et d'exécution du Trésor et d'un agent auxiliaire d'autorité. Au besoin, la commission peut s'adjoindre un agent des Forces auxiliaires.

La commission de recouvrement est chargée de :

- redistribuer les avis d'imposition et les derniers avis sans frais retournés par les services de Barid Al-Maghrib, faute d'identification des contribuables ;

- notifier les commandements et les avis à tiers détenteurs ;

- exécuter les actes de saisie et de vente, établir les procès-verbaux de vente mobilière, les procès-verbaux de carence et de perquisition... ;

- exécuter toutes autres actions légales ayant pour objet le recouvrement des créances publiques.

Article 5. – La wilaya et le conseil communal de la ville de Marrakech mettront à la disposition des comptables chargés du recouvrement les moyens humains et matériels nécessaires à la mise en œuvre des plans d'actions, notamment les véhicules pour le déplacement des commissions de recouvrement, un local et un véhicule pour l'entreposage et le transport des objets saisis.

De manière générale, il y a lieu de souligner que ces actions ont été réalisées grâce aux efforts considérables déployés par les comptables du Trésor de la ville, les agents de notification et d'exécution du Trésor, les agents d'autorités et les agents auxiliaires d'autorité.

En dehors des actions spécifiques à la convention, peut-on parler d'autres mesures d'accompagnement ?

Outre les mesures prévues par la convention et qui touchent directement les contribuables, la Trésorerie régionale de Marrakech a mené des actions parallèles de sensibilisation auprès de ses autres partenaires, dans le but de les faire adhérer aux objectifs assignés à cette convention.

Dans ce cadre, un séminaire sous le thème « La procédure de l'avis à tiers détenteur », a été organisé au profit des responsables du secteur bancaire de la ville et, à leur tête, le Directeur de l'agence de Bank Al Maghreb de Marrakech.

Lors de cette rencontre, les participants, banquiers et percepteurs, ont débattu des problèmes de l'exécution de l'ATD, ses modalités, ses effets et surtout la responsabilité des parties intervenants dans cette procédure.

Dans le même élan, plusieurs réunions ont été tenues avec :

- le conservateur foncier, à l'effet de dynamiser la circulaire conjointe relative à l'hypothèque du Trésor ;
- le directeur régional des impôts directs, au sujet d'un certain nombre de problèmes communs à nos deux administrations, notamment les émissions des rôles, les PNV, les demandes de renseignement relatives aux "sociétés cadavres" et autres contribuables, etc. ;
- le directeur régional de Barid al Maghreb, pour la question du traitement des avis retournés et de l'envoi des avis dont les adresses ne sont pas précises ;

- un groupe d'huissiers de justice de Marrakech, à l'effet de mettre en application les prescriptions de la convention signée entre la TGR et l'Association nationale des huissiers de justice ;

- les responsables de la Division économique et de la Division des collectivités locales de la wilaya, pour lancer des actions, notamment lors de l'organisation de séances de visites techniques à l'encontre des transporteurs et des propriétaires des grands et petits taxis.

Quels enseignements peut-on tirer de cette expérience ?

Cette expérience est dans l'ensemble positive, dans la mesure où le partenariat entre la Trésorerie régionale de Marrakech et les autorités administratives locales de la ville constitue un moyen efficace pour réaliser des ambitions communes.

En effet, les résultats ont été encourageants et ont permis ainsi à la circonscription financière de réduire relativement ses restes à recouvrer et au conseil communal de disposer de ressources pour faire face aux financements de différents projets de développement de la ville.

Cette expérience a eu aussi des effets évidents sur le comportement des contribuables, la majorité d'entre eux étant de plus en plus disposée à payer ses impôts et taxes avant l'échéance, prenant ainsi conscience de ses obligations de s'acquitter de ses dettes fiscales et de contribuer, par conséquent, au développement de la ville.

Par ailleurs, cette convention a suscité une concurrence entre les différents districts de la ville, dans la mesure où chacun d'entre eux cherchait à réaligner de meilleures performances.

Elle a également offert la possibilité d'assurer le recouvrement de recettes étalées dans le temps, grâce aux facilités de paiement accordées aux contribuables en difficulté financière.

Ces actions conjointes ont aussi

permis aux contribuables de se rapprocher de l'Administration du Trésor et de développer avec les percepteurs une relation de confiance, fondée sur le dialogue, la compréhension et l'échange mutuel.

En outre, le succès de cette expérience, justifié par la position de 1^{er} rang qu'occupe la Trésorerie régionale de Marrakech dans le classement des postes comptables, est dû non seulement à la persévérance de tous les intervenants et au suivi direct et permanent des actions en recouvrement, mais aussi à la volonté des responsables de la ville, notamment le wali de la région et le président du conseil communal, tous convaincus de l'importance de ces actions et de leurs retombées bénéfiques sur le bien-être de la population.

Toutefois cette expérience, qui en est à ses débuts, a connu aussi des entraves dues à la lenteur dans l'exécution de certaines décisions et, parfois, à l'indisponibilité des moyens logistiques.

Faut-il généraliser ce genre de partenariat à d'autres villes du Royaume ?

Trois raisons principales peuvent motiver la généralisation de cette convention aux autres villes :

- d'abord, elle permet d'expérimenter sur le terrain un instrument de coopération entre plusieurs entités publiques, dont les objectifs sont indéniablement identiques ;
- ensuite, ce cadre de travail peut toujours constituer une référence sur laquelle on peut s'appuyer, à moyen ou à long terme, pour relancer les actions en recouvrement et ce, indépendamment des personnes en place ;
- enfin, cette convention renforcera le partenariat entre les services déconcentrés de la TGR et les collectivités locales et constituera, par là même, un instrument réfléchi pour pallier les problèmes de recouvrement des créances publiques dans les différentes régions du Royaume. ■

المادة 22 : يمنع على العون القضائي إبرام أي صلح أو منح أية تسهيلات أو تأجيل أو توقيف أي إجراء من إجراءات التحصيل المعهود إليه بتنفيذها.

المادة 23 : لا يمكن للعون القضائي إيقاف إجراءات التحصيل أو تأجيلها إلا بأمر كتابي من المحاسب المكلف بالتحصيل المعني.

المادة 24 : يتعين على العون القضائي، خلال فترة القيام بمهمته، الحفاظ على كل الوثائق المسلمة إليه من طرف المحاسب المكلف بالتحصيل وأن يجعلها رهن إشارة هذا الأخير للإطلاع عليها في كل وقت وحين.

المادة 25 : كل إجراء يباشره العون القضائي خارج نطاق الاتفاق الخاص يتحمل شخصيا كل الآثار المترتبة عليه.

المادة 26 : كل إخلال بمقتضيات هذه الاتفاقية يمكن أن يعرض العون القضائي المعني للمسؤولية المدنية والجنائية.

الباب الثامن

الشروط الواجب توافرها في العون القضائي

المادة 27 : لا يتم التعامل إلا مع العون القضائي الذي تتوفر فيه الشروط التالية :

- أن يكون حاصلا على ترخيص بمزاولة مهنة عون قضائي ؛
- أن يكون متوفرا على تأمين للمسؤولية المدنية يسمح له بتغطية عجز في حدود 300 000 درهم؛
- أن يكون مسجلا لدى مصلحة الضرائب وفي وضعية جبالية سليمة ؛
- أن يكون له مكتب خاص يتوفر على جميع التجهيزات الضرورية للاتصال به والحفاظ على الوثائق.

الباب التاسع

فسخ الاتفاق

المادة 28 : في حالة فسخ الاتفاق، يتعين على العون القضائي إرجاع كل الوثائق الموجودة بين يديه إلى المحاسب المكلف بالتحصيل داخل أجل 48 ساعة ابتداء من تاريخ الفسخ.

المادة 29 : يتعين تسوية مستحقات العون القضائي من طرف الخزينة العامة للمملكة في حالة فسخ الاتفاق داخل أجل شهر ابتداء من تاريخ الفسخ.

المادة 30 : لا يترتب على فسخ الاتفاق أي تعويض لفائدة العون القضائي.

الباب العاشر

النزاعات

المادة 31 : تعرض النزاعات الناشئة عن تطبيق مقتضيات هذه الاتفاقية بين المحاسب المكلف بالتحصيل والعون القضائي على لجنة مكونة من الخازن الجهوي أو الإقليمي أو من يوب عنه ورئيس الجمعية الوطنية للأعوان القضائيين بالمغرب أو من يوب عنه.

المادة 32 : تبت هذه اللجنة في النزاع المعروض عليها داخل أجل 10 أيام من تاريخ التوصل.

المادة 33 : إذا لم تتمكن اللجنة من إيجاد حل يرضي العون القضائي، يمكن لهذا الأخير اللجوء إلى المحاكم المختصة.

الخزينة العامة للمملكة

الجمعية الوطنية للأعوان القضائيين بالمغرب

المادة 16 : لضبط عملية تبادل الوثائق، يتعين مسك سجل خاص لدى العون القضائي المعني يتضمن البيانات التالية :

- مراجع العون القضائي والمحاسب المكلف بالتحصيل المعني ؛
- تاريخ التوصل بالوثائق ؛
- نوع الوثائق وطبيعة الإجراءات ؛
- تاريخ إنجاز المهمة ؛
- سبب أو أسباب عدم إنجاز المهمة ؛
- تاريخ إرجاع الوثائق إلى المحاسب المعني؛
- ملاحظات.

الباب السادس

الأتعاب

المادة 17 : يتقاضى الأعوان القضائيون أجرا عن كل إجراء يتجزؤه لفائدة المحاسب المكلف بالتحصيل.

المادة 18 : تحدد أتعاب الأعوان القضائيين وفق التسعيرة الواردة بالجدول التالي:

جدول أتعاب الأعوان القضائيين

السعر بالدرهم	نوع الإجراء المنجز من طرف العون القضائي
5	تبلغ الإنذار
7	تبلغ الإشعار للغير الحائز
75	الحجز التنفيذي على منقولات مادية
100	الحجز التنفيذي على الأصل التجاري وتقيده بالسجل التجاري
300	الحجز التنفيذي على باخرة وتقيده بميناء الربط
300	بيع منقولات
15	تبلغ حكم
50	القيام بمعابرة أو استجواب
50	تبلغ الإنذار العقاري
15	محضر جرد منقولات
200	البيع الموقوف بالأداء
100	الاحتجاج بسبب شيك أو ورقة تجارية أخرى غير موداة

المادة 19 : يقدم العون القضائي على رأس كل ثلاثة أشهر إلى المحاسب المكلف بالتحصيل بيانا تفصيليا، قصد المصادقة عليه، يتضمن جميع الإجراءات المنجزة والأتعاب المستحقة عنها، حسب الجدول المشار إليه أعلاه، وذلك عند نهاية شهر مارس، يونيو، سبتمبر وديجنير من كل سنة.

المادة 20 : تؤدي أتعاب الأعوان القضائيين عن الإجراءات المنجزة لفائدة المحاسبين المكلفين بالتحصيل داخل أجل شهرين من تاريخ إيداع البيان التفصيلي المتعلق بالأتعاب لدى المحاسب المكلف بالتحصيل.

الباب السابع

الإجراءات

المادة 21 : يمارس العون القضائي المهام الموكولة إليه داخل الدائرة المحددة له بمقتضى الاتفاق الذي يوقمه مع الخازن الجهوي أو الإقليمي.

اتفاقية إطار بين الخزينة العامة للمملكة والجمعية الوطنية للأعوان القضائيين بالمغرب

الباب الأول

المرجعية القانونية

المادة 1 : تستند هذه الاتفاقية على القوانين والمراسيم والقرارات التالية :

- القانون رقم 15/97 بمثابة مدونة تحصيل الديون العمومية ؛
- القانون رقم 41/80 القاضي بإحداث هيئة الأعوان القضائيين وتنظيمها، كما وقع تعديله وتتميمه ؛
- المرسوم رقم 2.85.736 بتاريخ 1986/2/24 المتعلق بتطبيق القانون رقم 41/80 القاضي بإحداث هيئة الأعوان القضائيين ؛
- قرار الوزير المنتدب لدى الوزير الأول المكلف بالشؤون الاقتصادية رقم 1145.89 بتاريخ 26 يوليوز 1989 المتعلق بتحديد أسعار الأجر المستحقة على الإجراءات التي يقوم بها الأعوان القضائيون في الميدان المدنية والتجارية والإدارية ؛
- القانون الأساسي للجمعية الوطنية للأعوان القضائيين بالمغرب.

الباب الثاني

أطراف الاتفاقية

المادة 2 : طرفا هذه الاتفاقية هما :

- الخزينة العامة للمملكة ممثلة في شخص السيد الخازن العام للمملكة، الجاعل محل المخابرة معه بمقر الخزينة العامة للمملكة بالرباط، من جهة،
- الجمعية الوطنية للأعوان القضائيين بالمغرب ممثلة في شخص رئيسها السيد عبد العزيز فوكني، الجاعل محل المخابرة معه بـ 105 شارع رجال المسكني، الطابق 3، الدار البيضاء، من جهة أخرى.

الباب الثالث

موضوع الاتفاقية

- المادة 3 : القيام بإجراءات التحصيل الجبري من طرف الأعوان القضائيين لحساب المحاسبين المكلفين بالتحصيل وتحت مراقبتهم.
- المادة 4 : القيام بالمعاينات المادية والاستجوابات لفائدة المحاسبين المكلفين بالتحصيل وإنجاز محاضر بشأنها.
- المادة 5 : تبليغ الأحكام القضائية الصادرة لقائدة المحاسبين المكلفين بالتحصيل والاحتجاج بسبب شيك أو ورقة تجارية أخرى غير موادة.

الباب الرابع

الإجراءات المخول للأعوان القضائيين القيام بها

- المادة 6 : تمثل إجراءات التحصيل الجبري المسموح للأعوان القضائيين ممارستها في:
 - تبليغ الإنذارات والإشعار للغير الحائز ؛
 - القيام بحجز المنقولات المادية ؛
 - القيام ببيع المنقولات المادية ؛

- القيام بحجز الأصول التجارية ؛
- القيام بحجز السفن والبواخر.

- المادة 7 : يجب ممارسة هذه الإجراءات وفق مقتضيات مدونة تحصيل الديون العمومية وداخل الآجال القانونية والمتفق عليها.
- المادة 8 : يمنع على الأعوان القضائيين أثناء مباشرة المهام الموكولة إليهم تسلم أو قبض المبالغ أو الشيكات وجميع الأوراق التجارية الأخرى.

الباب الخامس

العلاقة بين المحاسبين المكلفين بالتحصيل والأعوان القضائيين

- المادة 9 : يتم التعامل مع الأعوان القضائيين بناء على اتفاق موقع بين الخازن الجهوي أو الإقليمي وأئمة القضاة يسمح بمقتضاه للقباض بتكليف هؤلاء للقيام بإجراءات التحصيل الجبري.
- المادة 10 : تنفذ الإجراءات المسموح للأعوان القضائيين القيام بها وفق قوائم صادقة عليها طبقا للقانون داخل الآجال التالية :
 1. تبليغ الإنذارات المضمنة بالقائمة داخل أجل 10 أيام ؛
 2. إنجاز الحجوز المضمنة بالقائمة داخل أجل 15 يوما ؛
 3. إجراءات البيوع المضمنة بالقائمة داخل 30 يوما ؛
 4. تبليغ حكم وإرجاعه إلى كتابة ضبط المحكمة المعنية داخل أجل أسبوع ؛
 5. القيام بالمعاينة والاستجواب داخل أجل 48 ساعة ؛
 6. إجراء الاحتجاج داخل أجل أسبوع ؛
 7. تبليغ الإشعار للغير الحائز داخل أجل 24 ساعة.
- المادة 11 : تتضمن كل قائمة من قوائم التحصيل الجماعية حدا أقصى من المدنيين يجدد حسب نوع القائمة :

- قائمة الإنذارات: 30 مدنيا ؛
- قائمة الحجوز: 5 مدنيين ؛
- قائمة البيوع: 5 مدنيين.

المادة 12 : يتعين على العون القضائي وجوبا إشعار المحاسب المكلف بالتحصيل بكل الإجراءات التي يتم تنفيذها في نفس اليوم أو على أبعد تقدير صباح اليوم التالي، بناء على بيان معد لهذا الغرض.

المادة 13 : يتعين وجوبا على العون القضائي إبداغ محاضر الحجز وبيع المنقولات لدى المحاسب المكلف بالتحصيل المعنى فور الانتهاء من عملية الحجز والبيع.

المادة 14 : عند انتهاء الآجال المشار إليها، يتعين على العون القضائي إرجاع القوائم إلى المحاسب المكلف بالتحصيل، مصحوبة بكل الوثائق التي تثبت القيام بالمهمة.

المادة 15 : إذا لم يتمكن العون القضائي من إنجاز مهمته داخل الآجال المحددة له، يمكن أن تمنح له، ولمرة واحدة، آجالا إضافية في حدود الآجال السالفة الذكر.

La responsabilité pour non-recouvrement des créances publiques



Mohammed MESMOUDI
Cadre à la Trésorerie régionale de Fès

« Le principe constitutionnel d'égalité relative devant les charges publiques posé par la déclaration des droits de l'homme du 26 août 1789 (art. 13) interdit que les impôts et taxes fiscales ou parafiscales régulièrement établis soient réduits ou annulés (1). » C'est de cette interdiction (que l'on retrouve dans le système marocain) que découle l'obligation faite aux comptables publics de recouvrer l'intégralité des créances prises en charge. Le comptable public doit mettre en œuvre toutes les voies de droit en vue d'amener les contribuables à s'acquitter de leurs dettes. « Les comptables chargés du recouvrement qui ont laissé passer le délai de prescription sans engager d'actions en recouvrement ou qui, après les avoir commencées, les ont abandonnées jusqu'à prescription des créances qui leur sont confiées pour recouvrement, sont déchus de leurs droits contre les redevables, mais demeurent responsables vis-à-vis des organismes publics concernés (2). »

La responsabilité du comptable chargé du recouvrement en la matière est personnelle et pécuniaire. Cela veut dire que c'est lui-même qui doit répondre du manquement à l'obligation de recouvrement qui pèse sur lui, notamment en versant les sommes non recouvrées à la collectivité publique concernée.

En vertu de l'article 8 de la loi n° 61-99 relative à la responsabilité des ordonnateurs, des contrôleurs et des comptables publics, le ministre des Finances peut déclarer le comptable en débet suite aux contrôles qui lui sont dévolus par les lois et règlements.

La compétence juridictionnelle en matière de responsabilité pour non-

recouvrement découle des dispositions de la loi n° 62-99 du 13 juin 2002 formant Code des juridictions financières. L'article 3 précise notamment que « la Cour des comptes vérifie et juge les comptes présentés par les comptables publics... »

« L'absence de diligences que le comptable doit faire en matière de recouvrement des recettes » est retenue parmi les irrégularités devant être sanctionnées par le juge des comptes et énumérées à l'article 37 de la loi 62-99 précitée.

La procédure juridictionnelle s'achève par l'établissement d'un arrêt définitif qui déclare le comptable quitte, en avance ou en débet (article 40 de la loi 62-99). Pour le recouvrement des débits, le Trésor dispose depuis l'adoption du nouveau Code de recouvrement, d'une hypothèque sur les biens immeubles des comptables publics dont les débits sont égaux ou supérieurs à 20 000 Dh.

Il est clair que le législateur a sciemment institué une lourde responsabilité à la charge du comptable public pour garantir le bon respect du principe d'égalité devant les charges publiques et pour préserver l'intérêt du Trésor. Il a en contrepartie prévu des issues qui servent à modérer cette responsabilité et à la rationaliser. Il s'agit de l'admission en non-valeur, de la remise gracieuse et de la décharge de responsabilité.

L'admission en non-valeur et la remise gracieuse correspondent à des temps différents par rapport à celui de l'engagement de la responsabilité.

L'admission en non-valeur consiste à dispenser le comptable de l'obligation

de recouvrer une créance pour laquelle il a usé en vain de toutes les voies d'exécution. Elle a lieu suite à une proposition du comptable assortie des justifications d'irrecouvrabilité. Elle intervient donc pour éteindre la responsabilité avant même qu'elle ne soit engagée.

La remise gracieuse intervient après la mise en débet. Elle est prononcée par décret sur proposition du ministre des Finances lorsque des considérations tenant à la condition sociale et matérielle du comptable la justifient.

Ces deux voies de modération de la responsabilité ne soulèvent pas de difficultés particulières. Il ne nous revient pas ici de nous attarder davantage sur leurs procédures respectives. Notre intérêt se porte sur la décharge de responsabilité car sa mise en œuvre suscite des interrogations essentielles que nous essayerons de soulever après avoir jeté quelque lumière sur l'engagement de la responsabilité.

1 L'engagement de la responsabilité

La question première qui se pose en matière de responsabilité est celle relative aux conditions qui doivent être réunies pour la rendre effectivement engagée. Suffirait-il pour cela que le comptable ne remplisse pas ses obligations découlant de la réglementation régissant la comptabilité publique, ou bien faut-il bien plus, c'est-à-dire qu'il y ait intervention d'une décision administrative ou d'un arrêt du juge des comptes ?

Les obligations édictées par le Règlement général de comptabilité publique ne suffisent pas à engager la

responsabilité du comptable, elles ne font que la présumer. M. Magnet, sous réserve de certaines nuances spécifiques au système français sur lesquelles il n'est pas nécessaire de nous attarder, affirme que « la constatation de certains faits (ou non-faits), ici le défaut de recouvrement à l'échéance du terme, fait présumer la responsabilité des comptables, laquelle n'est sanctionnée... que par des décisions qui, en vertu de la loi, sont constitutives et non simplement déclaratives (3) ».

Au Maroc, avant l'adoption du nouveau *Code de recouvrement*, la responsabilité était engagée du seul fait de la constatation du manquement, mais ce n'est plus le cas avec l'abrogation des dispositions de l'article 67 du dahir du 21 août 1935. Celles-ci, puisqu'elles imposaient au percepteur de payer de ses propres deniers les sommes qu'il n'aurait pas recouvrées à l'expiration de la 5^e année suivant celle de leur prise en charge, engageaient automatiquement la responsabilité du comptable qui n'en était dispensé qu'après décision administrative expresse en ce sens (article 7 du dahir du 2 avril 1955, abrogé).

Désormais, avec la disparition de l'article 67 précité, la responsabilité présumée du comptable ne devient effectivement engagée qu'avec l'intervention d'un arrêt définitif de mise en débet ou d'une décision du ministre des Finances.

Les rédacteurs de l'instruction relative au recouvrement semblent d'avis que la responsabilité pour non-recouvrement n'est pas automatiquement engagée, elle peut être mise en cause. C'est ce qui ressort expressément du dernier paragraphe de l'instruction qui explicite la situation du comptable déchu de ses droits contre les redevables en précisant qu'« il demeure néanmoins responsable vis-à-vis de l'organisme public dont la créance est prescrite et peut, de ce fait, voir sa responsabilité mise en cause pour le montant dont le recouvrement est définitivement compromis ».

Cette précision apportée par l'instruction relative au recouvrement est

conforme aux dispositions de l'article 37 de la loi 62-99 formant *Code des juridictions financières* selon lesquelles : « ... Lorsque la Cour établit l'existence d'irrégularités dues à (...) ou à l'absence de diligences que le comptable doit faire en matière de recouvrement des recettes, la Cour lui enjoint par un arrêt provisoire de produire par écrit ses justifications ou, à défaut, de reverser les sommes qu'elle déclare comme étant dues à l'organisme public concerné... »

Le fait que le législateur ait conditionné l'obligation de verser les sommes que la Cour déclare comme étant dues par le défaut de production des justifications laisse bien entendre que la responsabilité du comptable n'est engagée que s'il ne réussit pas à présenter les justifications demandées dans les délais impartis.

Le *Code de recouvrement*, en abrogeant les dispositions de l'article 67 du dahir du 21 août 1935, a permis une évolution positive vers la consolidation du rôle du juge en matière de jugement de la responsabilité du percepteur. Cependant, la procédure de décharge de responsabilité demeure caractérisée par l'emprise de l'administration.

2 L'effacement du rôle du juge dans la procédure de décharge de responsabilité

L'article 12 de la loi 61-99 attribue au ministre des Finances la compétence de statuer sur les demandes de décharge présentées par les comptables mis en débet.

Comme nous l'avons vu plus haut, les lois 61-99 et 62-99 attribuent une compétence égale au ministre des Finances et au juge des comptes pour ce qui est de l'engagement de la responsabilité du comptable. Cependant, il faut préciser que le juge des comptes « juge les comptes et non les comptables ». Ainsi, l'arrêt de la Cour ne porte que sur les comptes de gestion et les justifications comptables qui lui sont soumis et ignore les circonstances subjectives qui pourraient justifier les irrégularités éventuelles. C'est le ministre des Finances qui est seul

habilité à juger si les irrégularités qui ont justifié l'arrêt de débet proviennent réellement d'un cas de force majeure et de circonstances qui n'engagent pas la responsabilité du comptable.

Le pouvoir du ministre des Finances est d'autant plus étendu que la loi prévoit pour seule suite possible au rejet de la demande de décharge l'introduction d'une demande de remise gracieuse (article 13 de la loi n° 61-99).

M. Meddah n'avait pas manqué de relever le caractère anachronique de la situation analogue qui existait sous le régime du dahir du 2 avril 1955 : « Ne serions-nous pas en présence d'une institution appelée jadis en France l'institution du « ministre-juge ? ». D'ailleurs, la plupart des juristes désapprouvent qu'un ministre puisse encore trancher sur des questions de responsabilité, questions qui relèvent normalement d'une autorité juridictionnelle et soulignent le risque qu'elle représente pour la garantie des droits des fonctionnaires et même des simples citoyens (4) ».

Par ailleurs, la doctrine civiliste classe les obligations en obligations de résultats et en obligations de moyens. Eu égard à la distinction entre droit privé et droit public, le comptable ne devrait être tenu qu'à la mise en œuvre des voies de recouvrement amiable et forcé prévues par la loi dans la limite des possibilités objectives que permettent les moyens humains et matériels mis à sa disposition par cette même collectivité publique vis-à-vis de laquelle sa responsabilité peut être engagée. Aussi trouvons-nous légitime la doléance exprimée en ces termes par l'association des comptables publics de la T.G.R. : « Reconnaissance de l'insuffisance des moyens humains et matériels comme cas de force majeure justifiant le demande de décharge de responsabilité ».

Mais cela ne serait possible que si le juge recouvrait la plénitude de sa compétence en matière de détermination des responsabilités en se voyant attribuer le pouvoir d'apprécier l'existence de la force majeure et des circonstances objectives pouvant

donner lieu à la décharge de responsabilité du comptable. L'administration ne peut être juge et partie !

Toutefois, pour permettre au juge d'apprécier si oui ou non la charge de travail et l'insuffisance des moyens au niveau d'un poste donné constituent un cas de force majeure, il faudrait asseoir les rapports entre le percepteur chargé du recouvrement et sa hiérarchie sur des bases qui permettraient d'évaluer objectivement les efforts déployés eu égard au contexte du poste concerné.

C'est pour cela que la contractualisation des rapports entre le percepteur et les services centraux nous semble offrir les qualités nécessaires à la rationalisation de la mise en œuvre de la responsabilité pour non-recouvrement. La contractualisation consisterait en gros en l'engagement du percepteur à atteindre un niveau de performance donné moyennant la mise à sa disposition de moyens déterminés et de missions d'assistance convenues. Ledit engagement serait pris suite à une analyse des forces et faiblesses du poste d'affectation et ferait l'objet d'une lettre de mission qui consignerait les termes du contrat.

La contractualisation serait donc un procédé managérial visant à réaliser une collaboration efficace entre les services centraux et les percepteurs pour la résorption des problèmes liés à l'accumulation des restes à recouvrer au niveau des postes comptables qui connaissent des difficultés importantes. Dans le cadre de rapports ainsi délimités, il serait plus aisé pour le percepteur de plaider sa décharge de responsabilité, et il serait plus commode pour le juge d'apporter un jugement objectif sur les conditions usitées comme faisant cas de force majeure.

Un autre intérêt, et non des moindres, que l'on pourrait reconnaître à cette manière de faire serait de permettre au juge des comptes de constituer une appréciation des difficultés qui entravent le bon accomplissement de la fonction régaliennne qu'est le recouvrement des créances publiques. Le regard du juge sur le management du recouvrement et les rapports qu'il

soumettrait au parlement sur le sujet représenteraient un facteur de renforcement de la transparence des finances de l'Etat et de la démocratisation de la vie publique.

La conception qui a prévalu à la construction du régime de responsabilité du comptable public semble tenir en ces mots : il suffit d'obliger le comptable à recouvrer l'intégralité des sommes mises à sa charge pour que l'intérêt du Trésor et l'égalité devant les charges publiques soient préservés. Or, les problèmes, tels qu'ils se sont accumulés et tels qu'ils entravent l'accomplissement de la mission de recouvrement, ont relégué cette conception au rang de chimère.

L'efficacité de l'administration chargée du recouvrement, en l'occurrence la T.G.R., ne peut provenir de la seule responsabilisation des percepteurs. C'est toute la structure administrative qui est responsable de l'efficacité avec laquelle elle remplit sa mission.

Le régime de responsabilité du percepteur avait été conçu à une époque où la norme juridique pouvait tirer sa validité du seul fait qu'elle était conforme à celle qui lui est hiérarchiquement supérieure. C'est ainsi que les règles régissant la responsabilité du comptable public en matière de recouvrement (malgré leur sévérité et sous réserve de leurs excès) pouvaient être considérées comme légitimes du moment qu'elles avaient pour objectif (en théorie) d'assurer le respect du principe constitutionnel de l'égalité devant les charges publiques.

Cette légitimité deviendrait contestable si le régime de responsabilité ne permettait pas à l'administration d'adopter des méthodes de gestion nouvelles et de s'organiser de façon à être plus efficace. Aujourd'hui, dans le domaine de la gestion administrative, c'est l'impératif d'efficacité qui devrait déterminer la validité des normes juridiques.

La contractualisation de la mission de recouvrement veut dire que la responsabilité ne doit pas découler du seul statut du percepteur et qu'elle ne doit pas être assumée seulement au

niveau de celui-ci. La contractualisation ne peut se faire que si l'on accepte que la responsabilité pour non-recouvrement soit diffusée à travers la hiérarchie et qu'elle ait une dimension managériale en plus de sa dimension statutaire. Cela se traduit par la nécessité de déterminer avec « limpidité » si le recouvrement constitue pour le percepteur une obligation de résultats ou bien une obligation de moyens.

Il n'est pas facile de rationaliser la mise en œuvre de la responsabilité du percepteur lorsqu'il exerce ses fonctions dans un poste connaissant des difficultés importantes. La faiblesse des taux de recouvrement, l'accumulation des restes à recouvrer, les difficultés liées à l'environnement du poste... sont autant d'obstacles qu'il incombe à la T.G.R. de surmonter afin d'atteindre des niveaux de performance dignes des aspirations de développement de notre pays.

Le percepteur devrait être associé à la confection du destin de son poste et de son administration dans le cadre d'une stratégie managériale où il lui serait demandé de faire une analyse du poste et de proposer les actions prioritaires visant des objectifs précis et mesurables.

Nous espérons que la législation régissant la responsabilité des comptables publics évoluera de manière à tenir compte de la spécificité de la fonction de percepteur. Elle devrait apporter une précision suffisante quant à la nature et à l'étendue de ses responsabilités, d'une part, et attribuer un rôle plus engagé au juge dans les procédures d'engagement et de décharge des responsabilités, d'autre part. Moderniser le régime de responsabilité du percepteur, c'est permettre du même coup à la T.G.R. d'adopter des préceptes managériaux modernes pour améliorer ses niveaux de performances en matière de recouvrement. ■

Notes

- (1) Magnet Jacques, « La responsabilité des comptables », in *Revue française de finances publiques*, n° 7, 1984, p. 72.
- (2) Article 125 du Code de recouvrement.
- (3) Magnet Jacques, *op. cit.*, p. 75.
- (4) Meddah El Mostafa, *op. cit.*, p. 233.



El Houceine AGHANIM
Chef du Service de la comptabilité générale

La gestion des finances de l'Etat un aperçu historique (première partie)

La présente étude consacrée à l'évolution historique de la gestion des finances de l'Etat fera l'objet d'une série d'articles dont le premier sera consacré à l'examen de la période durant laquelle le rôle des *Oumana* était prépondérant.

Structure organisationnelle des finances de l'Etat au XIX^e siècle : le rôle des *oumana*

Les finances de l'Etat au XIX^e siècle recouvraient une série d'impôts et de droits à caractère religieux, commercial ou administratif.

Comme dans tous les pays musulmans, le régime financier du Maroc est basé essentiellement sur des prescriptions religieuses. La perception des impôts est de ce fait facilitée, si bien que le refus de s'acquitter des charges prescrites constituerait pour les musulmans une violation des principes religieux.

A ce propos, trois impôts peuvent être distingués : la *zakat*, l'*ouchour* et l'*elhadiya*.

1. La *zakat* est prélevée sur les troupeaux et sur l'argent monnayé ; elle correspond à un taux de 2,5 % sur le capital ; elle est payée et versée annuellement à *Bait Almal*.

2. L'*ouchour* représente le dixième des récoltes (10 % du revenu), il est payé annuellement.

3. *Elhadiya* est un don offert au chef des croyants par les fidèles à l'occasion des grandes fêtes religieuses.

Toutefois, si ces impôts étaient

suffisants pour les besoins de l'époque, d'autres ressources nécessaires aux dépenses de souveraineté, d'administration et de défense ne tardèrent pas à s'ajouter, pour répondre aux besoins de la trésorerie publique. Ces ressources proviennent de la *djezya*, un impôt de capitation que durent payer les infidèles vaincus entrés dans la *dhemna* des musulmans ; du *kharaj*, un droit payé par les conquies pour conserver la jouissance de leurs terres conquies par les musulmans ; du *mekous* (droits des portes) perçu sur le commerce intérieur ; des droits de douanes, de régle, d'octroi et, enfin, des redevances de souveraineté telles que la *naiba*, *elharka*, *gharama*, *daira*, *sokhra* et *lmouna*.

Aussi y a-t-il lieu de signaler également que des impôts extraordinaires (*qnatars*) sont prélevés sur les tribus généralement insoumises. D'autres produits proviennent enfin des loyers des propriétés du Makhzen (1).

Les faits mis en relief dans cet article fournissent quelques exemples marquants de deux types de gestion des finances de l'Etat : d'abord un régime construit autour d'une organisation centralisée mettant l'accent sur les droits du souverain d'exiger des revenus de l'ensemble de ses sujets ; en second lieu, un autre fondé sur une base géographique.

1 Bait Almal

D'après Ibn Khaldoun « le premier qui introduisit l'administration financière dans l'empire musulman fut le khalife Omar, et cela, dit-on, pour la raison qu'Abou Houreira avait apporté de Bahrein une somme d'argent si importante que l'on ne savait pas comment s'y prendre pour en faire le partage

entre les musulmans. Ce qui nécessita l'adoption de moyens particuliers pour tenir les comptes de ces fonds, enregistrer les paiements de la solde et sauvegarder les droits de l'Etat. Khalid Ibn Eloualid recommanda l'établissement d'un diouan tel qu'il l'avait vu fonctionner chez les princes de Syrie, et Omar agréa ce conseil (2) ».

Tous les revenus dont les sources sont conformes aux prescriptions religieuses sont versés à *Bait Almal*.

Par ailleurs, il existe d'autres "Trésors" appelés *Dar Adyl* à Fès, *Labnika* à Marrakech et *Sayar* à Meknès, qui ont des annexes appelées *Kaous* où sont versés les revenus provenant des *Mekous*. Dans le cas où les caisses de *Bait Almal* sont vides, les autres Trésors sont alors autorisés à titre extraordinaire et provisoire à financer certaines dépenses urgentes et temporaires.

2 Les *oumana*

L'*amin*, par définition, est une personne digne de confiance ; il veille à la bonne gestion administrative, comptable et financière des affaires publiques.

Il est chargé d'effectuer, pour le compte du Makhzen, les opérations de recettes et/ou de dépenses.

L'historienne Naima Harraj Touzani (3) a bien étudié les différentes catégories d'*oumana*, leur place et leur rôle au XIX^e siècle. Cette étude nous a servi de base pour l'analyse de cette catégorie de fonctionnaires.

2.1. La nomination

Les *oumana* sont nommés par le sultan sur proposition d'Amin Aloumana parmi les notables des tribus et parmi les commerçants des villes.

Toutefois, il y a lieu de signaler que la

paient au remboursement des dettes marocaines, qui étaient de l'ordre de 20 millions de rials envers l'Espagne et de 2 millions de rials envers l'Angleterre, remboursables sur 40 échéances de 6 mois.

La dette extérieure du Maroc connut dans les dernières décennies du XIX^e siècle une croissance qui obéra sérieusement les finances du Makhzen. C'est en 1904 que le Maroc contracta pour la première fois un emprunt d'Etat et engagea 60 % des revenus de ses douanes.

Enfin, la **troisième des tâches** était le paiement des dépenses relatives aux bourses des étudiants marocains à l'étranger.



2.2.1.2. Les opérations de recette

Les recettes des marrassi proviennent principalement des impôts indirects appliqués aux marchandises importées ou destinées à l'exportation.

La nature et les taux des droits de douane sont arrêtés dans le cadre de traités signés avec les pays étrangers, en l'occurrence l'Angleterre en 1856, l'Espagne en 1861, l'Allemagne et la France en 1890. Un taux de 10 % *ad valorem* était appliqué aux marchandises importées (6).

2.2.2. Les oumana de moustafad

2.2.2.1. Les opérations de dépense

Les dépenses, payées par les oumana de moustafad, pouvaient être ventilées comme suit :

- les salaires des fonctionnaires de moustafad (agents, secrétaires, adjoints et gardiens) ;
- les dépenses de fonctionnement ;
- les dépenses d'équipement ;

- les dépenses du domaine du Makhzen ;

- les dépenses de la ville (entretiens et réparations) ;

- et les dépenses ordonnées par le sultan (indemnités des hommes religieux et des chorfas).

2.2.2.2. Les opérations de recette

Les recettes issues des moustafad, proviennent des impôts indirects (*mekkous* des portes), de la gestion du domaine du Makhzen, des intérêts de la poste et des autres recettes telles que les dons...).

Le *mekkous*, impôt indirect, comprend tous les impôts relatifs aux transactions commerciales, droits des marchés, droits de régie et droits des portes.

Il convient de relever que pour les octrois aux portes des villes, seule une fraction du produit de ces prélèvements est versée à *Bait Almal*, le reste perçu est destiné à financer les dépenses propres à la ville lieu d'imposition.

Tous les produits qui entrent par les portes de la ville sont soumis à cette nature d'impôt (*mekkous*), à l'exception des produits transitaires. Leur montant varie en fonction du volume et de la qualité. Aussi faut-il avancer que le *mekkous* est appliqué au niveau des souks (marchés traditionnels, actuellement souks hebdomadaires).



Il importe de préciser que, devant les difficultés de toutes sortes que présente la perception des droits des portes, Moulay Elhassan supprima, d'une part, cet impôt en 1885, avec le maintien de tous les autres meks, et, d'autre part, les droits de régie (*çaca*) sur le tabac indigène, le kif et l'opium.

Néanmoins, sous le règne de Moulay Abdelaziz, le droit des portes (*hafer*) et

la régie furent rétablis en 1896, et on promulgua un nouveau règlement sur les droits des marchés.

Le recouvrement était assuré, d'une part, par l'affermage des impôts qui étaient mis en adjudication tous les ans dans chaque ville ; le prix de cette adjudication était payable par les fermiers mensuellement et d'avance. En cas de non-paiement de ce loyer, les adjudicataires étaient contraints de ne plus participer aux enchères postérieures ; le recouvrement était également assuré par les *oumana*.

La mise en ordre du système chaotique de la fiscalité indirecte exigeait le rétablissement du contrôle du Makhzen sur les recettes recouvrées. Il fallait désigner un *amin* chargé du contrôle, qui inscrivait les impôts recouverts sur un registre avec la description des produits imposés. L'*amin* pouvait faire appel aux autorités locales pour l'aider au recouvrement des recettes.

2.2.3. Les oumana des tribus

Les *oumana* des tribus ne furent pas un adjuvant des finances de l'Etat au niveau des tribus ; d'autres personnes interviennent dans le recouvrement des impôts, c'est le cas notamment des *caids*, des *chloukh* et *moukadmin*.

Les impôts n'étaient qu'une portion de l'ensemble des prélèvements effectués sur la production rurale, on trouvait aussi *elharka*, *gharama*, *daira*, *sokhra* et *lmouna*.

Les tribus payaient :

- la *zakat* et l'*auchour* ;
- à l'exception des guiches, la redevance appelée *naiba* pour la jouissance du sol qu'elles occupaient, qui représentait un droit de souveraineté ;
- *elharka* « mouvement » est l'ensemble des charges engagées pour aller recueillir les impôts chez les tribus (campagne de recouvrement) ; les tribus de *naiba* fournissaient un contingent de cavaliers. *Elharka* se composait de quelques troupes d'infanterie, de quelques pièces d'artillerie, des cavaliers du guiche et des contingents des tribus de *naiba* ;

- la *gharama* : chaque tribu était responsable du vol des biens et des troupeaux sur son territoire : animaux, chevaux ou mules appartenant à des fonctionnaires du Makhzen en mission ou de passage dans les tribus ;
- la *daira*, amende appliquée par les gouverneurs, ne relevait pas de la juridiction du *cadi* ;
- la *sokhra* est une commission payée par les administrés aux fonctionnaires et aux soldats du sultan ou des gouverneurs mobilisés dans une affaire ; elle est souvent octroyée avec *Imouna*.
- le *tertib*, impôt agricole, mis en place au cours des années 1880 ; il ne fut accepté par les puissances étrangères qu'en 1903.



L'article 12 de la convention de Madrid du 3 juillet 1880 stipulait : « ... les étrangers et les protégés, propriétaires ou locataires de terrains cultivés, ainsi que les cerceaux adonnés à l'agriculture paieront l'impôt agricole. Ils remettront chaque année à leur consul la note exacte de ce qu'ils possèdent en acquittant l'impôt. Celui qui fera une fausse déclaration paiera, à titre d'amende, le double de l'impôt qu'il aurait dû régulièrement verser pour les biens non déclarés. En cas de récidive, cette amende sera doublée. »

En vertu des articles 12 et 13 précités un règlement (*tertib*) d'accord entre les représentants du sultan et ceux des puissances étrangères fut établi à Tanger le 30 mars 1881 (7).

2.3. Les *oumana* centraux

La gestion des opérations financières en dépenses et en recettes du makhzen, au niveau central, est assurée par l'*amin dakhli* chargé de percevoir les recettes de l'Etat et les *oumana de sayar* (dépense) chargés du paiement des dépenses du Makhzen. D'autres catégories de *oumana* existaient au

niveau central : l'*amin aloumana* et l'*amin des comptes*.

2.3.1. *Amin aloumana*

En 1878, le sultan Moulay Elhassan nomma l'*amin aloumana* et lui confia l'administration de tous les revenus du Maghreb – impôts, portes, moustafad – ainsi que les dépenses qui en découlent. Il avait sous sa direction les *oumana des douanes* et les *oumana de moustafad*.

Certains historiens lui donnent le rang du ministre ; il a en effet tous les pouvoirs d'un ministre des Finances ; il assiste aux réunions du sultan Moulay al Hassan à côté des ministres : *sadr*, *harb* (guerre) et *adl* (justice). Il est le conseiller financier du sultan.

2.3.2. *Amin Dakhli*

De son côté, l'*Amin Dakhli* perçoit les recettes du Makhzen qui proviennent des villes et des tribus (impôts, dons...).

Il travaille dans *labnika*, il tient dans des registres une comptabilité des recettes versées par chaque *amin* qu'il verse à *Bait Almal*.

2.3.3. *Amin Sayar/Kharaj*

Amin Sayar Ataba

Il est chargé de payer :

- les dépenses effectuées par le sultan et ses compagnons ;
- les salaires des fonctionnaires du Makhzen central ;
- les équipements et autres dépenses ordonnées par le sultan ;
- et les dépenses de *harka*.



Oumana Sayar

Ils sont nommés au niveau de trois autres capitales : Fès, Marrakech et Meknès, il s'agit :

- des *oumana* Dar Adyl à Fès ;

- des *oumana* Labnika à Marrakech ;
- et des *Oumana Sayar* à Meknès.

Ils sont chargés de payer, d'une part, les salaires des fonctionnaires résidents au niveau de chaque capitale, et, d'autre part les dépenses des proches du sultan et, enfin, les dépenses ordonnées par le sultan (*chorfas*, hommes religieux...).



2.3.4. *Amin des comptes*

Il est chargé d'effectuer les contrôles des opérations financières exécutées par les *oumana*.

2.3.4.1. *Contrôles comptables*

Le contrôle consiste à vérifier la tenue des registres comptables.

Les *oumana* des villes sont tenus, par obligation du Makhzen, à envoyer périodiquement la situation de l'exécution de leurs opérations.

C'est ainsi que les *oumana des marassi* envoient des situations hebdomadaires des recettes recouvrées.

Pour les autres *oumana*, ces situations sont envoyées mensuellement en double exemplaire : l'un est destiné à l'*Amin aloumana* et l'autre au sultan qui le transmet à l'*amin des comptes* pour procéder à leur vérification ; ces registres retracent toutes les recettes recouvrées et les dépenses payées ainsi que la gestion des fonds (dépôt et retrait).

2.3.4.2. *L'apurement des situations comptables*

L'*amin des comptes* procède à la vérification de toutes les opérations exécutées par les *oumana*, aussi bien en recettes qu'en dépenses, et la gestion de l'excédent dont dispose chaque *amin*. Il formule, le cas échéant, des observations qui sont envoyées aux *oumana* concernés pour redressement

ou justification en fonction de l'importance des erreurs relevées.

Toutefois, il y a lieu de signaler que le sultan demande des explications à des *oumana* ne produisant pas de situations comptables dans les délais. Une fois les comptes examinés et les observations reformulées, les *oumana* sont informés (*quitus*).

2.4. La tenue des comptes

Chaque fois qu'un amin est nommé, un registre est tenu pour retracer toutes les opérations exécutées durant la période d'exercice de sa fonction. Concernant la remise de service, elle est effectuée de la manière suivante : l'amin sortant met à la disposition de l'amin entrant les registres retraçant les opérations exécutées durant la période de sa fonction, tout en arrêtant le montant des fonds disponibles, la liste des biens (outils, fusils, etc.), comme il le tient au courant de toutes les situations et procédures d'exécution des opérations financières dont il a la charge.

Parfois, la mise en place d'un nouvel amin nécessite une période d'assistance.

En plus de l'existence des registres, une comptabilité à partie simple est tenue pour retracer les entrées et les sorties de fonds.



Conclusion

Peut-on conclure que l'organisation financière du Maroc s'est constituée non pas en fonction d'un idéal, mais en vertu des exigences de l'évolution de l'environnement, aussi bien interne qu'externe ?

La crise financière (8) (l'aggravation de l'endettement externe), économique et politique (guerres et protectorat) auront un impact direct sur l'architect-

ture de l'organisation des finances de l'Etat.

C'est le cas, d'une part, en 1906, de l'Acte d'Algésiras qui tenta de donner aux finances marocaines une organisation nouvelle, par la création d'une banque d'Etat qui fait entrer le Maroc dans le régime des avances et des crédits, préparant les conditions de la mise en place d'une véritable tutelle financière et l'avènement de la période du protectorat et, d'autre part, en 1917, de la mise en place des premiers jalons d'une organisation financière et comptable (règlement général de la comptabilité publique). (Voir le prochain article.) ■

Notes

- (1) Michaux-Bellair, *les Impôts marocains*, Archives marocaines, Paris, 1904.
- (2) Ibn Khaldoun, cité par Michaux-Bellair, *l'Organisation des finances au Maroc*, Archives marocaines, tome XI, 1905, p. 175.
- (3) نعيمة هراج التوزاني، الامناع بالمغرب في عهد السلطان مولاي الحسن (1873-1894)، مطبعة
- (4) Naima Haraj Touzani, p. 56.
- (5) Michaux-Bellair, *l'Organisation des finances au Maroc*, Archives marocaines, tome XI, 1905, p. 223.
- (6) Mustapha Ktiri, *Fiscalité et développement*, Editions maghrébines, 1982, p. 25.
- (7) *Appices n° 1*, Convention de Madrid du 3 juillet 1880, Archives marocaines.
- (8) جرمان عياش، جوانب من الأزمة المالية بالمغرب بعد الغزو الاسباني سنة 1860، مطبوعات معهد الدروس العليا المغربية، بيانات ومستندات الجزء التاسع عشر، المطبعة الملكية، الرباط، 1959.

سندات الخزينة لستة أشهر توظيف رزين



■ سندات الخزينة مضمونة من طرف الدولة.

■ سندات منتجة لفوائد محفزة.

■ تؤدي الفوائد بالتسبيق بنسبة 50 % عند الاكتاب.

■ سندات الخزينة قابلة للتسديد بعد 3 أشهر.

● منازعة الملزم في صفته كملزم كأن يدفع بعدم خضوعه للضريبة المترتبة عليه أصلا كالحالة التي يتابع فيها من أجل ضريبة المباني وهو لا يتوفر على أي عقار، أو ضريبة التجارة وهو لا يمارس التجارة.

● أو المنازعة في قانونية فرض الضريبة كأن يخضع ملزم لضريبة وهو معفى منها بمقتضى القانون، أو إذا لم تحترم في فرض الضريبة القواعد المسطرية المعمول بها.

اعتبارا لأهمية هذا الحكم وبغية ترسيخ هذا الاتجاه الذي تبناه المجلس الأعلى في تحديد مفهوم جدية النزاع، ينبغي الاستدلال به أمام جميع المحاكم وأمام المجلس الأعلى كلما تعلق الأمر بإيقاف التنفيذ دون احترام مقتضيات المادة 117 من مدونة تحصيل الديون العمومية. ■

المنازعة فيه، واضعة بذلك شرطين أساسيين لإيقاف التنفيذ هما :

● رفع المطالبة داخل الآجال القانونية المنصوص عليها في القوانين والأنظمة الجاري بها العمل من طرف المدين ؛

● إبداء ضمانات من طرفه يكون من شأنها أن تؤمن تحصيل الديون المتنازع فيها.

فإننا نجد العمل القضائي المغربي كان يصر على أحقيته في إيقاف التنفيذ دون احترام لشرط الضمانة المنصوص عليها، معتمدا في ذلك على قاعدة جدية المنازعة التي لم تتضح معالمها إلا في الآونة الأخيرة.

خامسا : تحديد مفهوم جدية النزاع

من خلال القرار رقم 10 يمكن تحديد مفهوم جدية النزاع في حالتين :

رابعا : أهمية الحكم موضوع التعليق

تكمن أهمية القرار موضوع هذا التعليق في كونه عمل على تأسيس قاعدة مهمة في تحديد مفهوم جدية النزاع التي ما فتئت أغلبية المحاكم الإدارية تبني عليها أحكامها دون احترام لشرط الضمانة التي تستوجبها قوانين التحصيل كشرط لإيقاف التنفيذ.

فإنه بالرغم من وضوح مقتضيات المادة 117 من مدونة تحصيل الديون العمومية التي تنص على أنه بصرف النظر عن أية مطالبة أو دعوى ينبغي على المدينين أن يؤدوا ما بدمتهم من ضرائب ورسوم وديون أخرى طبقا للشروط المحددة في هذا القانون، وأنه لا يمكن للمدين الذي ينازع كلا أو بعضا في المبالغ المطالب بها أن يوقف أداء الجزء المتنازع فيه إلا بتكوين ضمانات لتأمين تحصيل الدين

فتح حساب للإيداع بالخزينة العامة

En ouvrant un compte de dépôt à la Trésorerie générale

Vous bénéficiez :

- d'un réseau étendu
- de dépôts rémunérés
- de fonds sécurisés
- de services bancaires variés :
opérations d'encaissement
opérations de retrait et de paiement
opérations en devises
information régulière sur les opérations



تستفيدون من :

- شبكة واسعة
- ودائعكم منتجة لفوائد
- أموالكم مؤمنة
- خدمات بنكية متنوعة :
عمليات التحويل
عمليات السحب والأداء
العمليات المتعلقة بالعملاء
الإسعاء المنتظم عن العمليات المنجزة

تعليق على الحكم عدد 10

المؤرخ في 3 يناير 2002 الصادر عن الغرفة الإدارية بالمجلس الأعلى

ملف إداري عدد 1628 بتاريخ 2001/1/4

محمد اليوني

رئيس مصلحة المنازعات القضائية المتعلقة بالتحصيل

• وهناك الاتجاه الذي لا يشترط الضمانة لإيقاف التنفيذ إلا بالنسبة للطلبات التي تستهدف تأجيل دفع مبلغ الضريبة، أما الطلبات المنصبة على المنازعة في صحة الضريبة وأساسها القانوني فإنها لا تستوجب الضمانة، وهو ما سارت عليه المحكمة الإدارية بفاس (حكم عدد 95/33 بتاريخ 1995/3/15).

• والاتجاه الذي يربط الاستجابة لطلبات وقف التنفيذ فقط بالسلطة التقديرية غير المقيدة للمقضاء، وتمثل هذا الاتجاه المحكمة الإدارية بالرباط (حكم عدد 28 بتاريخ 2000/2/9 في الملف رقم 2000/5).

ضيق بتعارض مع مبدأ العدالة الاجتماعية والاجتهاد القضائي على مستوى المجلس الأعلى، غير أن المجلس الأعلى قضى بتأييد الأمر المستأنف معللاً قراره بما يلي: «حيث إن الاجتهاد القضائي الذي كرسه الغرفة الإدارية بالمجلس الأعلى قد استقر على أن جدية المنازعة تنجلي إما في منازعة الملزم في صفته كخاضع للضريبة أو في قانونية تأسيس فرض تلك الضريبة، وإنه بالرجوع إلى ظاهر أوراق الملف يبين أن المستأنفة تستكثر تقديرات الإدارة الجبائية المطالب بها ولا تنازع بصورة جدية في صفتها كملزمة بالضريبة أو في مسطرة فرضها فكان ما أثير بدون أساس».

موضوع هذا الحكم يكسي أهمية قصوى بالنظر إلى ما يمكن أن يترتب عنه من آثار إيجابية نتيجة الحد من صدور العديد من الأحكام القضائية بإيقاف التنفيذ دون احترام الضمانة المنصوص عليها في المادة 117 من مدونة تحصيل الديون العمومية.

ومن خلال هذا التعليق سنحاول إبراز أهم مضامينه على ضوء الملاحظات التالية:

أولاً: تكييف الحكم؛

ثانياً: توجهات المحاكم الإدارية في مسألة إيقاف التنفيذ؛

ثالثاً: توجه المجلس الأعلى؛

رابعاً: أهمية الحكم موضوع التعليق؛

خامساً: تحديد مفهوم جدية النزاع.

ثالثاً: توجه المجلس الأعلى

إن هذا التضارب في المواقف والتوجهات الذي عرفته المحاكم الإدارية أثر بشكل واضح على توجه المجلس الأعلى، الذي سار في اتجاه إمكانية إيقاف التنفيذ دون احترام شرط الضمانة المنصوص عليها في المادة 117 السالفة الذكر.

والقاسم المشترك في هذه المواقف بين كل المحاكم الإدارية والغرفة الإدارية بالمجلس الأعلى هو عنصر جدية المنازعة.

وبما أن مفهوم الجدية غامض وغير محدد، فإن الاعتماد عليه في إيقاف التنفيذ خضع للسلطة التقديرية لكل قاض على حدة، وبهذا نجد أن هناك من أدخل في تقدير هذه الجدية الظروف الاجتماعية والاقتصادية للمقاول.

ثانياً: توجهات المحاكم الإدارية في

مسألة إيقاف التنفيذ

دعوى إيقاف التنفيذ توجه أساساً ضد القابض الذي يمارس إجراءات التحصيل، وما يلاحظ على مباشرتها رغم مرور أزيد من عشر سنوات على إحداث المحاكم الإدارية أن هناك تبايناً واضحاً في مواقف المحاكم الإدارية على مستوى شروط إيقاف التنفيذ.

• فهناك الاتجاه الذي أخضع إيقاف التنفيذ للسلطة التقديرية للقاضي الذي يرجع إليه الأمر في تقدير الصعوبة إذا كانت جدية أم لا، معتمداً في ذلك على المادة 436 من قانون المسطرة المدنية، وهو الاتجاه الذي تمثله المحكمة الإدارية بالدار البيضاء في العديد من أحكامها، نذكر الحكم عدد 403 بتاريخ 1997/12/30.

أولاً: تكييف الحكم

لقد سبق للمحكمة الإدارية بوجود أن قضت في الملف عدد 2000/50 بتاريخ 2001/10/8 لفائدة قابض بركان في مواجهة شركة التنمية العقارية لشمال بركان في شخص ممثلها القانوني برفض طلب إيقاف التنفيذ اعتماداً على أن الشركة المدعية لا تنازع في صفتها كملزمة بأداء الضريبة كما لا تنازع في قانونية فرض تلك الضريبة، وإنما تنازع في كيفية احتسابها وتقديرها، وإنه في غياب السبب الجدي يبقى إيقاف تنفيذ الضريبة موضوع المنازعة معلقاً على شرط إيداع الضمانة المنصوص عليها، فعمدت الشركة إلى استئناف هذا الحكم بعدما اعتبرت أن التفسير الذي اعتمده قاضي الدرجة الأولى هو تفسير

(12) للإشارة فالمشرع الفرنسي أوجب صراحة تقديم هذه الطلبات مع الشكايات أو تقديمها منفصلة عنها، شريطة أن يكون ذلك قبل انصرام الأجل القانوني لتقديم الشكاية في الموضوع.

(13) Ahmed Benyetho, *Contrôle de l'application des textes fiscaux par le juge administratif marocain*, 2001.

(14) أنظر تحليلا لهذه المنازعات في كتاب : المنازعات القضائية في ميدان تحصيل الديون العمومية، أصدرته الخزينة العامة، مارس 2002 (يتضمن أشغال الدورات التكوينية حول منازعات التحصيل لفائدة القباض وأطر الخزينة العامة للمملكة).

(15) Hammadi Manni, *Droit judiciaire privé*, REMALD, collection "Manuels et travaux universitaires", n° 11, 1999.

(16) بالنسبة لدور القضاء في هذه المسطرة يمكن تلخيصه فيما يلي : إذا اعتبرنا أن القرار الصادر عن المحاسب المكلف بالتحصيل بعدم الاستجابة الكلية أو الجزئية لطلب وقف الأداء قرارا إداريا بطبيعته، فإنه كبقية القرارات الإدارية الأخرى قابل للطعن بالإلغاء، بسبب الشطط في استعمال السلطة. وهي إمكانية متاحة للمدين أو لغيره للتظلم من قرار المحاسب الرفض للطلب. وهنا لا نوافق بعض الفقه الذي يرى أن منازعات التحصيل لا يمكن أن تكون موضوع دعوى إلغاء، وحتى في حالة رفعها بهذه الصفة فإن القضاء يعيد تكييفها ويست فيها في إطار القضاء الشامل، كما ذهب إلى ذلك عبد الحميد الحمداني في مقاله : «دراسة أولية لمقتضيات مدونة التحصيل»، منشور في كتاب : المنازعات القضائية في ميدان التحصيل، كتاب صادر عن الخزينة العامة، سبقت الإشارة إليه.

C.f. *les Grands arrêts de la jurisprudence fiscale*, SIREY, 1991.

(17) هو إعمال لمسطرة وقف التنفيذ في المادة الإدارية، حيث أنه في غياب قواعد تشريعية خاصة بوقف التنفيذ في المادة الضريبية، يتم تطبيق القواعد العامة المتعلقة بمسطرة وقف التنفيذ.

(18) يمكن أن نستشف مبررات هذه المسطرة من قرار المجلس الأعلى رقم 480 بتاريخ 1999/4/29 جاء فيه : «إن طلب الإيقاف المؤقت لاستخلاص دين ضريبي إلى حين اثبت في موضوعه ؟؟؟ في الزمن، تستدعيه الضرورة الملحة لحل مؤقت يحافظ على مصالح الخصوم ولا يمس الموضوع ويجنب أخطار مواصلة إجراءات التنفيذ التي قد تصيب ؟؟؟»

Stéphane Rezek, *la Pratique du contentieux de l'avis à tiers détenteur*, Paris, Litec, p. 59.

(7) حسن الرميلي، الإكراه البدني على ضوء التشريع المغربي والمقارن، نشر البديع، مراكش، 1997، القسم الثاني.

(8) يعيب البعض على المشرع ربط الاستفادة من هذه المسطرة بوجوب تقديم الضمانة، ذلك أن هذا الشرط سيفرغ هذه المسطرة من فوائدها. حيث أن التشريعات المقارنة تمنح الأداء بالأقساط دون ضمانة، ومرد ذلك بالنسبة لهذا الاتجاه أن المدونة لم تميز بين وقف الأداء الذي سنتاوله في الشق الثاني من هذا القسم، والذي يشترط فيه تقديم الضمانة طبقا للمادة 118، وبين مسطرة الوفاء بالدين على أقساط، والذي يجب أن يخضع فقط لمجرد السلطة التقديرية للمحاسب (المادة 124)، وليس لتقديم ضمانة. لذا يرى هذا الاتجاه أنه كان حريا بالمشرع أن يكفي باشرط تقديم تعهد من قبل المدين يلتزم بموجبه بتسديد الأقساط المتفق عليها في أجلها.

أنظر : محمد النجار، «طلبات إيقاف تنفيذ مسطرة استخلاص الديون العمومية في ضوء المدونة الجديدة للتحصيل»، REMALD n° 44-45, mai-août 2002.

(9) تطرح على هذا المستوى إشكالية كفاية الضمانة المقدمة، مما يفرح نزاعا بين القباض والملمزم. ولم تعرض المدونة لهذا الجانب في العلاقة بين الطرفين، فالمحاسب لا يمكنه رفض الضمانة التي قدمت له متى كانت واردة في التصنيف المنصوص عليه في المادة 118 (سلطة القباض التقديرية محدودة جدا). أما إذا كانت تدخل في مجال الفقرة الأخيرة، فإن القباض يتسع بسلطة واسعة في تقديره لقيمة الضمانة فيقبلها أو يرفضها حسب اقتناعه. ويرى بعض الفقه أن النزاع في مسألة قبول أو رفض الضمانة يخضع لمقتضيات المادة 19 من القانون 41.90 المحدث للمحاكم الإدارية، وبالتالي فللملمزم أن يلجأ إلى قاضي الاستعجال متى رفض المحاسب الطلب لأحد الأسباب المتعلقة بالضمانة.

حول النظام القانوني للضمانات، أنظر التعليمية المفسرة للقانون 15.97، مرجع سبقت الإشارة إليه.

(10) ورد في تقرير لجنة المالية والتنمية الاقتصادية بمجلس النواب حول مشروع قانون 15.97، الولاية التشريعية 2002/1997 - السنة التشريعية الثالثة 2000/1999 بمجلس النواب - فقرة لخصت

مضامين وشروط هذه المسطرة جاء فيها : «يمكن لكل ملمزم بنزاع كليا أو جزليا في المبالغ المستحقة في ذمته أن يستفيد من الوقف القانوني للأداء بالنسبة للجزء المتنازع فيه بشرط أن يكون قد رفع مطالبته طبق الشروط المنصوص عليها في القوانين والأنظمة الجاري بها العمل، وأن يقدم ضمانة تكفل تحصيل المبالغ المتنازع فيها، ويستمر وقف الأداء والاحتفاظ بالضمانة إلى غاية البت النهائي في المنازعة.

(11) أنظر محمد شكيري، التشريع الضريبي المغربي، طبعة 1999، أنظر أيضا :

Guide pratique de la fiscalité marocaine 1999-2000, éd. Les guides de l'entreprise.

المغربي على اشتراط عنصرين لإيقاف مسطرة التحصيل كتقديره الفرنسي :

1. شرط توفر المنازعة الجدية،
2. شرط استخلاص الدين العمومي الذي من شأنه أن يتسبب للمدين في أضرار يصعب تداركها (أنظر «المنازعات القضائية في ظل المحاكم الإدارية» مجلة REMALD، سلسلة «مواضيع الساعة»، العدد 4).

(3) نقصد القانون في مضمونه الواسع أي جميع النصوص التشريعية والتنظيمية وكذا المذكرات المصلحية والدوريات التي تهم تأجيل الدين العمومي؛ وقد سبقت الإشارة إليها.

(4) صدر القانون 61-99 المتعلق بمسؤولية المحاسبين العموميين والأميرين بالصرف والمراقبين يظهر 2002/4/3 الذي ألغى ظهور 1955 الخاص بمسؤولية المحاسبين العموميين، ج.ر. عدد 5000 بتاريخ 2 ماي 2002.

(5) بالنسبة للقيمة القانونية للمذكرات والدوريات الإدارية نلفت النظر إلى أن هذه الوثائق تصنف إلى قسمين :

- وثائق داخلية : أي أنها موجهة خاصة إلى موظفي الإدارة الضريبية، تفسر وتوضح المغزى من مقتضيات التشريعية والتنظيمية لفائدتهم من أجل حسن تطبيقها.

- وثائق أخرى : التي تنشر ويتم توزيعها، وبذلك تصل إلى علم العموم.

فالنسبة للصف الأول، لا يمكن بتاتا اللجوء إلى الطعن بالإلغاء أمام القاضي في مضمونها، إذ يفترض في الملمزم أنه لا يعلم بوجودها، وحتى عندما تمس بحقوقه فيبقى له اللجوء إلى القضاء الشامل مباشرة بعد توصله بالوثائق الضريبية.

أما بالنسبة للصف الثاني، فإن الاجتهاد القضائي في فرنسا (لم نجد مثيلا له في القضاء المغربي) يميز بين الدوريات والمذكرات المصلحية المختصة فقط في شرح مقتضيات القانونية، وهذه لا يمكن أن تكون موضوع طعن بالإلغاء، وبين تلك التي لها صيغة تنظيمية، والتي يمكن أن يطعن فيها عن طريق الإلغاء بسبب الشطط في استعمال السلطة (حيث يكيفها مجلس الدولة الفرنسي كدوريات أو مذكرات لها صيغة إنشائية) :

(comme circulaire à caractère réglementaire).

C.f. Stéphanie Damarey, *le Juge administratif. Juge financier*, thèse pour le doctorat en droit public, université de Lille 2, Dalloz, 2001, p. 220.

(6) نصت المذكرة المتعلقة بتنظيم العمل بالقباضات (رقم 21 بتاريخ 2002/3/14) السالفة الذكر على وجوب تخصيص مكتب لتلقي طلبات الملمزمين وشكاياتهم، وقد أكدته المذكرة :

Note de service n° 504/SR du 23/7/2001 relative au traitement des réclamations et requêtes formulées par les redevables de créances publiques.

– ويطلب من المعني بالأمر – أن يوقف مؤقتاً تنفيذ أو أعمال قرار إداري مطعون في مشروعته.

أما في مجال الدين العمومي، فيعني وقف إجراءات استخلاص الدين من طرف القضاء لفائدة المدين إلى حين البت بحكم نهائي في النزاع الموضوعي، وتكون غالباً هذه المسطرة في إطار دعوى استعجالية. وبناء على هذا التحليل فإن تلك المسطرة مجرد إمكانية تدخل في إطار السلطة التقديرية للقضاء، عكس وقف الأداء الذي يعتبر حقاً للمدين يمارسه متى توفرت شروطه.

فما هي شروط هذه المسطرة؟ وماهي إجراءاتها؟ ■

الهوامش

(1) نذكر من بين هذه الدوريات والمذكرات المصلحية ما يلي :

– L’instruction relative au recouvrement des créances publiques, TGR, mars 2001.

– Note de service n° 17 du 1/3/2000 relative à l’octroi de facilités de paiement des créances publiques.

– Note de service n° 504/SR du 23/7/2001 relative au traitement des réclamations et requêtes formulées par les redevables des créances publiques.

– Note d’orientation générale du 5/12/2001, TGR, Rabat.

– Note de service n° 21/TGR du 14/3/2003 relative à l’organisation du travail dans les perceptions.

– Note du TGR n° 533/2/SR du 3/7/2000 relative au sujet des difficultés de recouvrement des impôts directs et taxes assimilées.

– La circulaire conjointe n° 25/TGR du 25/3/2002 relative aux modalités d’inscriptions de l’hypothèque du Trésor.

– المذكرة المصلحية رقم 25 خ.ع.م. بتاريخ 2001/6/29 المتعلقة بتنظيم معالجة المنازعات القضائية في ميدان تحصيل الديون العمومية. (اقتصراً فقط على التي لها علاقة مباشرة بالتحصيل).

(2) يرى بعض الفقه أن مقتضيات هذه المادة (124) لا تسري على القضاء : بمعنى أن القاضي بوسع أن يؤجل أو يوقف استخلاص الدين الضريبي بدون التنفيذ بما ورد من شروط في المدونة (وهو ما يسمى بمسطرة وقف المتابعات). وهذا اتجاه لا نؤيده – أنظر موقفنا في القسم الثاني – وقد دأب القضاء

يلجأ القابض إلى التنفيذ على تلك الضمانة (il réalise la garantie) (15).

نخلص في نهاية هذا القسم إلى ملاحظة أساسية، وهي أن واضعي مدونة التحصيل والمكلفين بتنفيذ مقتضياتها حرصوا على التأطير الدقيق لمسطرة وقف الأداء، عكس ما هو عليه الأمر بالنسبة لمسطرة وقف تنفيذ استخلاص الدين العمومي.

2 إيقاف تحصيل الضريبة – الدين العمومي من طرف القضاء (16)

1.1. مضمون مسطرة إيقاف التحصيل والمتابعة قبل إعطاء تعريف لهذه المسطرة، يجب التمييز في إطار اللجوء إلى القضاء بين مستويين :

أ – النزاع فيما يخص وقف الأداء

فوقف الأداء مسطرة إدارية منظمة بمقتضيات قانونية يوكل إلى القاضي الإداري اختصاص مراقبة تطبيقها.

ب – اللجوء إلى القضاء قصد إيقاف إجراءات التحصيل الجبري

أما إيقاف تنفيذ مسطرة استخلاص الدين العمومي فتمت بأمر (قرار) من القاضي الإداري يقضي بإيقاف إجراءات التحصيل. إلا أن مدونة التحصيل لم تنص سوى على التسهيلات في الأداء ووقف الأداء، أما وقف التنفيذ (17) فهو اجتهاد قضائي أحدث بقرارات للمجلس الأعلى أكد مضمونها في آخر قرار له في 18/2/1999 نص من خلاله على أن « المنازعة الضريبية يمكن أن تكون موضوع دعويين موازيين، الأولى في الموضوع والثانية استعجالية تنوحي إيقاف إجراءات التحصيل إلى حين البت في دعوى الموضوع ».

تخريج عام

فما هو مضمون هذه المسطرة وما هي إجراءاتها وكيف حدد القضاء شروطها؟ يقصد بوقف التنفيذ (sursis à exécution) الحكم الذي بموجبه يرى القاضي

بدون تقديم ضمانة كأنه لم يكن». وهذا بصريح الفقرة الأخيرة من المادة 117 التي أكدت أن عدم تقديم الضمانة أو تقديم ضمانة غير كافية يجعل المحاسب يتابع إجراءات التحصيل الجبري إلى حين استخلاص الدين أو تحقيق هذا الشرط، بل إن البعض اعتبر أن هذا هو الشرط الوحيد الذي نصت المدونة على جزاء مخالفته.

وعلى العموم فالقباض مدعوون إلى اتخاذ الحذر في التعامل مع هذه المسطرة ومراقبة توافر شروطها، ذلك أنها تتم تحت مسؤولية المحاسب وبترخيص منه، على ألا يصل ذلك إلى حد حرمان الملتزم من الاستفادة من هذا الحق طبق القوانين والأنظمة الجاري بها العمل.

2.2.1. آثار وقف الأداء

يخضع طلب وقف الأداء لنفس الإجراءات الشكلية لطلب التسهيلات في الأداء. وعندما تتم الموافقة عليه يترتب عن ذلك ما يلي :

– وقف إجراءات التحصيل الجبري سواء تلك التي تمس الدين أو تلك التي تهتم المتضامين وغير الحائزين؛

– وقف الإجراءات التحفظية التي يلجأ إليها المحاسب في إطار المادة 113 وما بعدها.

وتتمدد آثار وقف الأداء إلى المستقبل ولا تمس الإجراءات التي سبق للقباض أن قام بها في الماضي.

ومن خلال المذكرات والدوريات المفسرة للقانون 15.97 نجد أن آثار وقف الأداء تستمر إلى حين البت النهائي في المنازعة. وعند نهاية أجل وقف الأداء يكون القابض أمام وضعيتين :

● **الوضعية الأولى :** تتم فيها الاستجابة لشكاية الملتزم، حيث يقوم المحاسب بتحرير الضمانة الممنوحة مباشرة بعد تلقيه سند التخفيض أو الإلغاء :

Dès réception du titre de dégrèvement ou d’annulation.

● **الوضعية الثانية :** رفض الشكاية، فيقوم المحاسب من جديد بدعوة الملتزم لأداء ما بذمته من مبالغ ضريبية. وعند عدم التسديد

غير أن وقف الأداء القانوني لا يعني سحب القوة التنفيذية عن الدين، التي تبقى قائمة حيث لن يطالها التفاضل أو السقوط مهما طال استفاضة المدين من وقف الأداء.

ومن خلال قراءة تركيبيّة لمقتضيات المادتين 117 و118، نجد أن المدونة تشترط بالإضافة إلى التعبير الصريح عن الرغبة في الاستفادة من وقف أداء الدين العمومي، أن يتضمن طلب المعنى بالأمر جميع العناصر الكافية للدلالة على الدين (نوعه، طبيعته، مبلغه...). وهو ما قامت التعليمية المفسرة للقانون 15-97 بتفصيله، حيث بينت الجهة التي يوجه إليها الطلب كما حددت الإجراءات والآليات المتعلقة بوقف الأداء.

1.2.1. الشروط القانونية لوقف الأداء

لقد ربطت المادة 117 استفاضة المدين تلقائياً من وقف الأداء بتوافر شروط محددة، ولم تربطها بالسلطة التقديرية للإدارة الجبائية، حيث نصت على أنه «يمكن لكل مدین ينازع كلاً أو بعضاً في المبالغ المطالب بها أن يوقف أداء الجزء المتنازع فيه...». وكما دأبت على ذلك التشريعات المقارنة، يمكن أن نميز بين الشروط الشكلية والشروط الموضوعية.

أ- الشروط الشكلية

● الشرط المتعلق بصفة طالب وقف الأداء

طبقاً لمقتضيات القانون 15-97 فكل ملزم يملك الصفة للمطالبة بوقف الأداء. وقد اتجه القضاء إلى توسيع مفهوم المدین ليتجاوز الملزم الرئيسي المباشر إلى جميع الأشخاص المشار إليهم في المواد 93 إلى 99 من مدونة التحصيل.

● الشرط المتعلق بمضمون وقف الأداء

لقد عاب كثير من الفقه على المدونة أنها لم تنظر إلى الجهة التي يوجه إليها طلب وقف الأداء. هل يوجه إلى الجهة السكّفة بالتحصيل (القباض أو الخازن الجهوي حسب طبيعة الدين العمومي المطالب به)؟ أم إلى الجهة التي أصدرته (مصالح الوعاء: مديرية الضرائب كما هو الشأن في فرنسا)؟ على اعتبار أن المدونة اشترطت أن تكون هناك منازعة موازية في أصل الدين موضوع الطلب. لكن باطلاعنا على مقتضيات

عدم قبول الشكاية أو رفضها يؤدي حتماً إلى عدم قبول طلب وقف الأداء، كما أنه لا يمكن تقديم طلب وقف الأداء لأول مرة أمام القضاء.

وتجدر الإشارة إلى أن المنازعة لا تعني الدعوى التي قد ترفع في الموضوع أمام القضاء، لأن هذه يجب أن تكون موازية لإجراء التحصيل الجبري، كما أنها لا تعني الطعن في التحصيل مادامت هذه الأخيرة لا تتعلق بالمنازعة في كل أو بعض المبالغ المطالب بها، وإنما تنصب على إجراءات التحصيل فقط، أما الطلبات الاستعطاقية فهي لا تسمح بوقف الأداء لأنها ليست ذات طابع نزاعي.

وأخيراً نشير إلى أن هذا الشرط ضروري، ويترتب على عدم توافره غياب أسباب قبول وقف الأداء. وبالرغم من كون هذه المسطرة إدارية فهي تخضع لمراقبة القضاء (13) سواء فيما يتعلق بشروطها الشكلية أو الموضوعية.

ب- الشروط الموضوعية لوقف الأداء

استلزمت مدونة التحصيل والدوريات المفسرة لها ما يفيد شرطين موضوعيين:

● أن ينصب طلب وقف الأداء على الجزء المتنازع فيه بمعنى أن الجزء غير المتنازع فيه لا يقبل فيه وقف الأداء، وهو شرط مكمل للشرط السابق وضروري؛

● تقديم ضمانات تؤمن تحصيل الدين المتنازع فيه.

إن الهدف من إقرار هذا الشرط هو التصدي للطلبات التي يهدف من ورائها بعض المدینين الحصول على وقت إضافي لتبديد الأموال وإخفائها حتى لا تخضع لامتيازات التخزين. وقد سارت أغلب الأحكام القضائية في هذا السياق حيث أكدت هذا المبدأ - الذي أصبح قاعدة قانونية - إذ جاء في قرار للمحكمة الإدارية بأكادير، بتاريخ 21 مارس 1995 «أنه بالنسبة لحالة الطالب: لا يجوز طلب تأجيل استخلاص الضريبة إلا بتحقيق خمسة شروط أوردها ظهير 1935 في الفصل 15، وأهنيها تقديم ضمانات من شأنها تأمين استيفاء الضريبة (14)، لذلك يعتبر طلب وقف الأداء

المادتين 117 و118 والتعليمية المفسرة للقانون 15-97 ومقتضيات المذكرة المصلحية رقم 17 غ.ع.م. بتاريخ 1 مارس 2000 المتعلقة بالتسهيلات في الأداء، بتضح أن الطلب يجب أن يكون مكتوباً وموجهاً إلى المحاسب المكلف بالتحصيل، ويتم البت فيه حسب نفس مقتضيات مسطرة التسهيلات في الأداء (أي يخضع لنفس الضوابط والإجراءات).

● أجل تقديم طلب وقف الأداء

عكس ما ذهب إليه بعض الفقه فإن الأجل المنصوص عليه في المادة 117 واضح، إذ اشترطت المدونة أولاً أن يرفع المدین مطالبته داخل الآجال المنصوص عليها في القوانين والأنظمة الجاري بها العمل فيما يتعلق بالمنازعة في الموضوع (11). وعلى إثر ذلك، يرفع مطالبته المتعلقة بوقف الأداء، لأن من أسباب الاستجابة للطلب أصلاً الطابع المؤقت للوضعية المالية التي يعيشها الملزم. وبهذا فإن أجل تقديم طلب وقف الأداء هو نفسه أجل تقديم الشكاية في الموضوع (12).

وبصفة عامة فإن آجال المطالبة، ورد الإدارة، والموجّه إلى القضاء، تحددها النصوص المنظمة لكل ضريبة على حدة. وفي حالة سكوت هذه النصوص تطبق آجال القواعد العامة. ثم إن مراقبة احترام هذه الآجال يدخل في اختصاص القاضي الإداري ومصالح الوعاء، ويقوم المحاسب المكلف بالتحصيل بالتأكد من هذه المراقبة عن طريق:

- إما شهادة تبت إيداع الشكاية أو المطالبة داخل الآجال تسلمها مديرية الضرائب (مصالح الوعاء)؛

- أو عن طريق نسخة من الشكاية/المقال المقدم إلى المحكمة تحمل تأشيرة كتابة الضبط للمحكمة المختصة.

● الشرط المتعلق بالمنازعة في كل أو بعض المبالغ المطالب بها

نقصد بالمنازعة في هذا الصدد، الشكاية التي يوجهها المدین إلى الجهة الإدارية التي قامت بتحديد الضريبة. فهناك ارتباط بين الشكاية وطلب وقف الأداء. ومن نتائج هذه التلازم أن

في حالة قبول الطلب فإن الأداء بالتقسيط المصرح به لا يمكن أن يتعدى 12 شهرا كأقصى أجل وذلك بالشروط التالية :

• إذا كان المحاسب المكلف بالتحصيل قابضا، فإنه يأذن بالأداء المقسط خلال مدة لا تتعدى ثلاثة أشهر دون مراجعة الخازن المحلي وذلك تحت مسؤوليته؛

• بالنسبة لكل أجل يتجاوز ثلاثة أشهر وفي حدود 12 شهرا يجب استصدار موافقة الخازن الجهوي أو الإقليمي، أما في الحالة التي يكون فيها هذا الأخير هو المكلف بالتحصيل، فهو الذي يقرر التقسيط في حدود 12 شهرا دائما.

في إطار التبع الموكل إلى السلطة الرئاسية، فإن الخازن الجهوي يتأكد من قانونية التسهيلات في الأداء التي يقوم بها القابض، ويسهر على احترام مبادئ العدالة والشفافية. كما يقوم بتأطير المحاسبين في هذا الميدان، ويتتبع نشاطهم في مجال تأسيس وتلقي الطلبات والإجابة عنها، واستقبال المعنيين بها، وفض النزاعات المتعلقة بالموضوع. ويتم موافاة الخازن الجهوي أو الإقليمي شهريا بلائحة التسهيلات الممنوحة من طرف القابض ووضعيتها تنفيذها. ويقوم الخازن المحلي بدوره بموافاة الخزينة العامة (المصالح المركزية) بالإحصائيات حول التسهيلات الممنوحة من طرف الدائرة المالية للخزينة الجهوية أو الإقليمية، وذلك قصد تتبع مساطر التحصيل.

2.1. الإيقاف القانوني للأداء : مسطرة إدارية

تخضع لرقابة القاضي الإداري

Sursis légal de paiement

تعريف المسطرة (10)

يقصد بوقف أداء الدين العمومي الحق المخول بمقتضى القانون لكل شخص مطالب بهذا الدين في أن يلتجأ إلى المحاسب المكلف بالتحصيل، من أجل أن يوقف مطالبته له بالدين أو متابعتها بإجراءات التحصيل الجبري، وذلك إلى حين البت في شكاياته المتعلقة بالمنازعة في الموضوع أو صدور حكم في الدعوى المرفوعة أمام الجهة القضائية المختصة.

ج - أما بالنسبة لطبيعة ومبالغ الديون الضريبية:

فطلب منح التسهيلات في الأداء يجب أن يدرس بالنظر إلى طبيعة الديون العمومية ومبالغها، «ذلك أن المحاسب يجب أن يكون صارما عندما يتعلق الأمر بالضرائب التي تكون موضوع تصحيح أو في الحالة التي يكون فيها الملزم فقط جامعا للضريبة»:

Lorsque le requérant n'intervient qu'en tant que collecteur (TVA, IGR/source...)

د - بالنسبة لتقديم الضمانات (8) :

فتقديم الضمانات لتأمين حقوق الخزينة العامة يشكل أهم شرط للاستفادة من التسهيلات في الأداء، وهذه الضمانات منصوص عليها في المادة 118 من المدونة، التي نصت على لائحة على سبيل المثال وأوكلت للقابض قبول أية ضمانة أخرى يرى أنها توهم أداء الديون العمومية الواجبة التحصيل، مما يعزز السلطة التقديرية الواسعة للإدارة الجبائية في نطاق هذه المسطرة، وهنا أيضا يجب أن ينصب اهتمام القابض لحظة تكوين الضمانة على ثلاثة مستويات :

1. أن تعطى الأولوية للضمانات التي لا يترتب على تكوينها أية مشاكل؛

2. أن يتأكد من أن الضمانة المقدمة لا تخضع لأي التزام أو امتياز قبلي؛

3. أن يتأكد من أن القيمة الحقيقية للضمانات المقترحة تغطي مجموع المبالغ المستحقة الأداء؛

4. مراعاة أن تكون الضمانة هي الأقل ضررا للملزم.

وتجدر الإشارة إلى أن مصاريف تكوين هذه الضمانات يتحملها الملزم نفسه (9).

2.1.1. الإجراءات الإدارية لمنح التسهيلات في الأداء

حددت النصوص القانونية للقابض مدة 15 يوما التي تلي إيداع الطلب للإجابة، ويمكن أن يمدد هذا الأجل دون أن يتجاوز 20 يوما عندما يقتضي الأمر استشارة الخازن الجهوي أو الإقليمي.

ويجب أن يكون هذا الجواب مكتوبا ومعللا بأسباب موضوعية، واضحة ومؤسسية، سواء في حالة الرفض أو القبول.

أ - فكل طلب يهدف إلى الاستفادة من التسهيلات في الأداء، يجب أن يكون مكتوبا وهو ما يعطي لطالبه الحق في رد إداري مكتوب أيضا. يقيد هذا الطلب في سجل خاص بالتسهيلات على مستوى القباضة (6)، وتفتح له بطاقة fiche de renseignement تتضمن أكبر قدر ممكن من المعلومات حول الملزم وذمته المالية ووضعته الضريبية، وأيضاً حول سمعته كملزم/مدين لدى الخزينة العامة للمملكة. وتجمع كل البطاقات الخاصة بنفس الشخص في ملف خاص به.

وقبل البت في طلب الملزم فإن المحاسب المكلف بالتحصيل يجب أن يطلع ويتأكد من ثلاثة أمور :

• وضعية وسمعة الملزم بصفته مدينا للخزينة العامة :

La situation et le comportement du requérant en tant que débiteur du Trésor public.

• طبيعة ومبالغ الديون العمومية :

Nature et montant des C.P.

• تقدير الضمانات

Appréciation des garanties.

ب - فبالنسبة لوضعية الخاضع للضريبة يجب على القابض معرفة :

• هل هو فعلا غير قادر على الأداء ؟
Insolvable.

• هل الملزم يطلب التسهيلات في الأداء لأول مرة؟ وإذا سبق له أن استفاد من هذه المسطرة، هل قام باحترام التزاماته كاملة؟

• هل فعلا يعاني من صعوبات مالية : أي التأكد من أن المدين حسن النية ؟

• هل يؤدي ديونه الضريبية في آجال استحقاقها، أم أنه يكون دائما موضوع إجراءات التحصيل الجبري؟

وقد أضافت بعض التشريعات شرط تقديم الملزم لتعهد كتابي، يلتزم بموجبه بأداء الأقساط المتفق عليها. وهذا الإجراء لم تشر إليه المدونة ولا التعليمية المفسرة لها رغم أنها اشترطته في حالة إيقاف الإكراه البدني (7).

إيقاف تحصيل الدين العمومي بين القابض والقاضي

دراسة تحليلية لمساطر تأجيل أداء الدين الضريبي على ضوء القانون 15-97

لجنة تحرير الخزينة الجهوية لمراكش :

عبد المجيد الغمري : الخازن الجهوي، رئيسا ؛ سعيد طيطي، عبد الله الأندلسي، حجية جحدكن : الخلية القانونية للخبزينة الجهوية

هي إذن أبعاد هذا الاختلاف وتأثيره على النظام القانوني لكل مسطرة ؟

1.1. الإيقاف المؤقت المبني على الترخيص الإداري المحض (مسطرة التسهيلات في الأداء)

لقد نص المشرع بشكل غير صريح على إمكانية منح التسهيلات في الأداء، وربط ذلك بالسلطة التقديرية للقابض. وقد جاءت المذكرة المصلحية رقم 17 المشار إليها أعلاه (5) لتبين شروط ومضمون هذه المسطرة، حيث يمكن أن يلجأ إليها الملزم الذي لا ينازع في المبالغ التي بذمته، ولكن يقدم ما يبرر وضعية مالية صعبة تجبره على عدم القدرة على الأداء في تاريخ الاستحقاق. مما يجعل القابض يوافق على التأجيل، وهذا ما يسمى (le sursis amiable) الذي يفتح الباب للأداء بأقساط :

(le paiement par acomptes)

وقد نصت كل التشريعات المعاصرة على هذه الإمكانية لما لها من فوائد، حيث تعمل على تحسين علاقة المدين بالخزينة العامة.

فهذه المسطرة بمثابة استعفاف للمحاسب، الذي يقوم بإيقاف إجراءات التحصيل الجبري في حق المدين، لذلك فإن عدم استجابة المحاسب لطلب من هذا القبيل لا يمكن أن يكون موضوع أي منازعة أو طعن قضائي. كما أن للمحاسب الحق في التراجع عن قرار الإيقاف، في كل وقت وحين من حيث المبدأ، لأن الإذن بالتقسيم يتم تحت مسؤولية القابض المكلف بالتحصيل.

1.1.1. شروط منح التسهيلات في الأداء

لقد رهنّت النصوص التنظيمية الاستجابة لطلب الملزم بشروط، منها ما يتعلق بشكل الطلب والموافقة عليه (أ) ومنها ما يتعلق بالملزم نفسه (ب) ومنها ما يرتبط بتقديم الضمانات (ج).

فيكيف نظم القانون (3) هذه المساطر؟ ومن هم الأشخاص الذين يحق لهم الاستفادة منها؟ ثم ما هي شروطها؟ ما هو تأثيرها في مسطرة تحصيل الدين الضريبي؟ وما هو حجم التداخل بين هذه المساطر؟

للإجابة عن هذه الأسئلة ارتأينا أن نميز في معالجتنا للموضوع بين إيقاف تحصيل الضريبة من طرف الإدارة -1- وإيقاف تحصيل الدين العمومي من طرف القضاء -2-.

1 إيقاف تحصيل الضريبة/الدين العمومي من طرف الإدارة

ورد في المذكرة المصلحية رقم 17 خ.ع.م. بتاريخ 1 مارس 2000 الصادرة عن الخزينة العامة للمملكة في موضوع التسهيلات في الأداء أنه :

«لا يحق لأي كان أن يوقف أداء الضريبة أو يعرقل إجراءات التحصيل المتخذة في هذا الشأن، إلا أنه يمكن للمحاسبين المكلفين بالتحصيل وتحت مسؤوليتهم (4)، وبناء على تقديم ضمانات، أن يمنحوا تسهيلات للملزم الذي يعاني صعوبات مالية، وذلك على شكل إيقاف للأداء أو الأداء بأقساط».

إن نفس العبارات وردت في المادة 124 من مدونة التحصيل، وأعادتها صياغتها تعليمية تحصيل الديون العمومية :

l'instruction relative au recouvrement des créances publiques.

وبقراءة تركيبي لمقتضيات هذه النصوص، نجد أن القانون ربط منح التسهيلات في الأداء بالسلطة التقديرية للمحاسب العمومي وحده، وبالمقابل جعل استفادة المدين تلقائيا من وقف الأداء مرهونة بتوفر شروط محددة ولم يربطها بالسلطة التقديرية للإدارة الجبائية. فما

بحلول فاتح أكتوبر 2003 تكون مدونة تحصيل الديون العمومية قد دخلت سنتها الثالثة، فهل حققت الأهداف المتوخاة من إصدارها؟ هذا ما سنحاول توضيحه من خلال تناول موضوع بالغ الأهمية، أصبح يطرح بإلحاح نظرا لكثرة النزاعات المرتبطة به، ألا وهو موضوع تأجيل الوفاء بالضريبة/الدين العمومي، في ظل المساطر الجديدة التي أحدثها القانون 15-97 وفسرتها الدوريات والمذكرات المصلحية الموازية لتطبيقه (1).

فلمواجهة أي تقصير قد يحدث في تحصيل الضريبة منع القانون أية سلطة إدارية أو عمومية من إيقاف أو تأجيل استخلاص الضريبة/الدين العمومي أو عرقلة سيره العادي تحت طائلة إثارة مسؤوليتها الشخصية والمالية (2). وهذا التنصيص الذي يعتبر تأكيدا للمادة 11 من ظهير 1935 الملغى - والذي يتضمن قاعدة آمرة تسري في حق جميع الموظفين - وسع مجال المنع ليشمل كل سلطة عمومية، بل أكثر من ذلك نصت المادة 117 من القانون 15-97 على أن الدين الضريبي واجب الأداء بمجرد حلول أجل استحقاقه، ولا تمنع الوفاء به أية منازعة إدارية أو قضائية. لكن بالمقابل سن المشرع بعض المساطر التي يمكن من خلالها تأجيل الوفاء بالضريبة/الدين العمومي، وهذه المساطر تختلف تبعا للجهة التي تتحكم في سيرها ومتابعة تنفيذها، فأحيانا تعطي للإدارة سلطة تقديرية واسعة في قبول التأجيل أو رفضه (مسطرة إدارية محضة = الترخيص الإداري)، أحيانا تجعل التأجيل حقا يمنحه القانون وتعلق الاستفادة منه على توافر مجموعة من الشروط الشكلية والموضوعية (مسطرة إدارية تخضع لرقابة القضاء = الترخيص القانوني)، وأحيانا أخرى تكون بيد القضاء وتسمى مسطرة إيقاف إجراءات استخلاص الضريبة، وهي إمكانية تدخل في إطار السلطة التقديرية للقاضي (مسطرة قضائية = الترخيص القضائي).



L'unité de la ville : la nouvelle architecture communale

Rachid BAITA

Chef du Service des affaires juridiques des collectivités locales

Une des principales innovations introduites par la nouvelle charte communale a consisté en la mise en place de l'unité de la ville qui a concerné les grandes agglomérations urbaines de plus de 500 000 habitants et qui sont Casablanca, Rabat, Salé, Fès, Tanger et Marrakech.

Jusqu'ici, le pouvoir communal s'exerçait au niveau de chaque commune urbaine considérée comme collectivité locale à part entière. Des communes comme Hassan, Anfa ou Gueliz étaient dotées de la personnalité juridique et exerçaient tous les pouvoirs que lui conférait ce statut : une autonomie administrative et financière, une assemblée délibérante et un organe exécutif qui prenaient toutes les décisions concernant les affaires de la commune. Sans doute, la tutelle s'exerçant par le biais de l'approbation préalable, elle traçait les limites de cette autonomie, mais n'était-ce pas là le cadre juridique le plus approprié pour une gestion saine des affaires communales ?

Avec la nouvelle architecture des 6 grandes villes du Royaume, on assiste à un renforcement de l'unité communale. Les arrondissements qui viennent se substituer aux anciennes communes urbaines sont dépourvus de la personnalité juridique. Les attributions qui leur sont conférées sont essentiellement délibératives et consultatives. Même si le législateur a reproduit, au niveau des arrondissements, cette dualité d'organes délibérant et exécutant, le vrai pouvoir, comme nous le verrons, va s'exercer au niveau de la commune.

Théoriquement, la loi reconnaît à l'arrondissement les pleins pouvoirs pour les affaires de proximité, mais l'absence

de pouvoir décisionnel et financier va le confiner à jouer le rôle d'un simple support d'élection des membres des assemblées délibérantes.

Dans l'écrit qui suit, nous tenterons de cerner ce recentrage du pouvoir communal dans les grandes agglomérations concernées par l'unité de la ville en examinant de près les attributions reconnues aux arrondissements et les moyens financiers dont ils disposent.

1 Structure de l'arrondissement

Avec la nouvelle charte, le pouvoir communal se déconcentre au niveau de l'arrondissement où est reproduite la dualité d'organes délibérant et exécutant avec le conseil d'arrondissement et le président de l'arrondissement.

1.1. Le conseil d'arrondissement

Les membres des conseils des communes dont le nombre d'habitants est supérieur à 25 000 et ceux des conseils d'arrondissement sont élus au scrutin de liste à la représentation proportionnelle.

Le conseil d'arrondissement est composé de deux catégories de membres :

- les membres du conseil communal élus dans l'arrondissement ;
- les conseillers d'arrondissement qui sont leurs suivants de liste.

Le nombre des conseillers d'arrondissement est le double de celui des conseillers communaux élus dans l'arrondissement, sans toutefois pouvoir être inférieur à 10, ni supérieur à 20.

Chaque conseil d'arrondissement élit, en son sein, un président et des vice-

présidents qui forment le bureau dudit conseil.

Les attributions du conseil sont essentiellement interpellatives et consultatives. L'article 109 de la charte précise que celui-ci peut faire des propositions, des suggestions et émettre des avis sur toutes les questions intéressant l'arrondissement.

A défaut de connaître les attributions réelles de l'arrondissement, bien entendu très limitées, nous avons droit à une litanie de synonymes.

Dans les faits, il va gérer directement mais sous la responsabilité du conseil communal, les équipements de proximité (jardins, terrains de sport, bibliothèques...). Il peut faire des propositions sur les questions qui intéressent l'arrondissement en matière d'urbanisme, d'aménagement, d'habitat, de plan de circulation, de subventions aux associations, etc.

Les délibérations du conseil d'arrondissement sont adressées au président du conseil communal qui en transmet copie au wali ou au gouverneur pour approbation.

1.2. Le président de l'arrondissement

Traditionnellement, dans le cadre de la décentralisation, le président de l'assemblée remplit trois missions différentes ; agent de l'Etat, agent de la commune et chef d'une administration.

• Comme agent de l'Etat, il intervient pour exercer les attributions de police administrative dans les domaines de l'hygiène, la salubrité et la tranquillité publiques et la sûreté des passagers. Il est aussi chargé des attributions en matière d'état civil, de légalisation de

signature ou de certification de documents.

- Comme agent de la commune, il est l'exécutif de l'assemblée délibérante. Il exécute à ce titre le budget de la commune, conclut les marchés, conclut et révisé les baux et louage des choses.

- Il dirige aussi le personnel communal dont il est le chef hiérarchique.

Dans le cadre de l'arrondissement, son président est surtout un agent de l'Etat, et il remplit à ce titre les fonctions administratives et celles d'officier d'état civil.

Mais en tant qu'agent de la commune, le président de l'arrondissement n'exerce pas la plénitude de ses pouvoirs. En effet, même s'il est reconnu par la loi comme étant l'exécutif de ce conseil, c'est le président du conseil communal qui exerce le pouvoir de représenter l'arrondissement, dépourvu de la personnalité morale, dans les actes juridiques (ester en justice par exemple). C'est au seul président du conseil communal qu'appartient aussi le pouvoir patrimonial. Il conserve tous les droits et assume toutes les obligations attachées à la propriété des biens (actes de location, de vente et d'acquisition portant sur les biens du domaine privé communal), et prend les mesures relatives à la gestion du domaine public communal (autorisation d'occupation temporaire du domaine public avec emprises).

Quant au personnel exerçant au sein des arrondissements, il dépend du pouvoir hiérarchique du président du conseil communal qui est le chef de l'administration communale (notation, avancement, pouvoir disciplinaire...).

Même sans pouvoirs réels, le président de l'arrondissement est sous la double tutelle du wali et du président du conseil communal. Celui-ci peut par exemple exercer son pouvoir de substitution pour l'inscription d'une dépense obligatoire ou pour redresser ou modifier le compte de dépenses sur dotation.

Ce système relativement complexe peut fonctionner harmonieusement

lorsque le fait majoritaire unit le pouvoir communal et celui de l'arrondissement. Dans le cas contraire, peuvent alors se dresser deux pouvoirs concurrents.

2 Le volet financier

Pour l'exercice de ses attributions, l'arrondissement reçoit une dotation globale qui est une dépense obligatoire pour la commune. Son montant est fixé par le conseil communal. Sa répartition entre les arrondissements s'effectue comme suit :

- une première part qui ne peut être inférieure à 40 % du montant de la dotation globale est répartie proportionnellement au nombre d'habitants des arrondissements ;

- le reste est réparti proportionnellement à la part relative des dépenses de fonctionnement de chaque arrondissement par rapport aux dépenses de même nature de l'ensemble des arrondissements.

Cette part est modifiée chaque année pour tenir compte des changements intervenus dans la liste des équipements et services relevant de chaque arrondissement.

Il est important de noter que les dépenses d'investissement restent sous la responsabilité exclusive du conseil communal. Sans doute cela traduit une volonté de faire bénéficier les arrondissements d'un programme d'investissement qui sera arrêté indépendamment des capacités financières de chacun d'entre eux. Mais il faudra attendre la fin de l'année pour mieux mesurer l'impact de la réforme sur les programmes d'investissement réalisés.

A l'exclusion des dépenses d'investissement et celles relatives au personnel et aux frais financiers, la dotation que reçoit chaque arrondissement doit lui permettre d'assurer la couverture de l'ensemble des dépenses nécessaires au fonctionnement des services et des équipements à sa charge.

Au titre de cette première année de réforme, cette dotation variait (chiffres donnés en milliers de Dh) :

- à Casablanca entre 3 150 pour Sbata et 5 570 pour Sidi Belyout ;

- à Rabat entre 2 675 pour Souissi et 6 701 pour Hassan ;

- à Fès entre 3 200 pour Zouagha et 6 900 pour l'Agdal ;

- à Marrakech entre 5 000 pour Sidi Youssef Ben Ali et 8 300 pour Marrakech Médina.

Elle était :

- de 2 600 en moyenne pour les arrondissements de Salé ;

- et de 6 850 pour chaque arrondissement de Tanger.

De manière quelque peu schématique, on peut dire que les dépenses de fonctionnement qui sont à la charge de l'arrondissement concernent les affaires administratives, techniques et sociales.

Les dépenses liées aux activités administratives sont de loin les plus importantes. Elles absorbent en moyenne 70 % du montant de la dotation de l'arrondissement et concernent surtout le parc de véhicules et engins (carburants, pièces de rechange, etc.) les redevances (eau, électricité, téléphone) et les indemnités représentatives de frais.

Les dépenses liées aux affaires techniques, avec une moyenne de 30 % de la dotation, concernent essentiellement l'entretien de la voirie locale.

A la lumière de ce qui précède, il apparaît clairement que ce sont les dépenses d'intendance ou d'administration générale qui consomment l'essentiel de la dotation versée à l'arrondissement.

En résumé, avec un président d'arrondissement confiné davantage dans son rôle d'agent de l'Etat que dans celui d'exécutif de la commune, une assemblée à vocation interpellative et consultative et un « budget » limité aux commodités de fonctionnement quotidien, c'est bien d'un recentrage du pouvoir décisionnel et financier au niveau du conseil communal auquel on assiste avec l'avènement de l'unité de la ville. ■