



تحسين العلاقة بين الإدارة والمرتكبين

- قراءة تحليلية في القانون رقم 55.19 - المتعلق بتبسيط المساطر والإجراءات الإدارية -

Mohamed SELOUANI

مقدمة:

تعد إشكالية العلاقة بين الإدارة والمرتكبين من أهم الانشغالات الراهنة سواء على الصعيد الحكومي أو المجتمعي نظرا للمرحلة الراهنة التي تشهد استكمال بناء دولة الحق والقانون، ونظرا أيضا للتطور السريع للمحيط الدولي نتيجة ظهور العولمة التي تركز في إحدى تجلياتها على تكنولوجيا المعلومات وتحرير التجارة وانتشار التكتلات الاقتصادية، الأمر الذي كان له أثر كبير على تسريع وثيرة النمو الاقتصادي والزيادة في حدة التنافسية في مختلف المجالات، وتنامي الإحساس لدى المرتكبين والمستثمرين بارتفاع قيمة عامل الزمن وأحقيتهم في الحصول على خدمة تتميز بجودة عالية.

دفعت هذه العوامل السلطات العمومية بالمغرب إلى إعادة النظر في طرق اشتغال الإدارة المغربية، والتي أبانت في السنوات الأخيرة عن عدم مواكبتها لنسق التطور السريع، واستجابتها لطموحات المرتكبين والمستثمرين، وتعارضها مع المجموعات المادفة التي تطوير الاقتصاد الوطني ودعم الاستثمار، بإرساء ورش إصلاحي يعزز قيم النزاهة والعمل على اصلاح الإدارة وترسيخ الحكامة الجيدة، وهو ورش استراتيجي تجسد في اصدار القانون رقم 55.19، المتعلق بتبسيط المساطر والإجراءات الإدارية¹.

وعليه، فإن السؤال الذي يمكن طرحه هنا: هل هذا الإصلاح الحالي المتمثل في صدور القانون رقم 55.19 من شأنه إقرار علاقة متوازنة بين الإدارة والمرتكبين عبر تبسيط المساطر والإجراءات الإدارية التي تعد كأهم قنوات الاتصال بين الإدارة ومستخدميها؟ وماهي المستجدات والأهداف والمبادئ العامة التي جاء بها هذا القانون من أجل الوصول إلى تخفيفه فعلي للمساطر وجعلها تستجيب لمتطلبات سرعة النمو ومقاييس جودة الخدمة بالمرفق العام؟

¹ظهير شريف رقم 1.2.06 صادر في 11 من رجب 1441 الموافق ل(6 مارس 2020)، الجريدة الرسمية عدد 6866، 24 رجب 1441 الموافق ل (19 مارس 2020)، ص:1626.

وعليه، سنحاول الإجابة على هذه الإشكالية من خلال: الحديث عن الأسباب وراء صدور هذا القانون وأهميته في الخطاب الإصلاحي الراهن (المحور الأول). وكذلك عبر قراءة أهم المستجدات والأهداف والمبادئ العامة التي جاء بها هذا القانون في مجال التبسيط المسطري (المحور الثاني).

المحور الأول: أسباب صدور القانون رقم 55.19، وأهميته في الخطاب الإصلاحي الراهن.

سنحاول من خلال هذا المحور الحديث عن الأسباب التي أدت إلى إصدار القانون رقم 55.19 (أولاً)، على أن نتحدث عن أهمية التبسيط في الخطاب الإصلاحي الراهن (ثانياً).

أولاً- أسباب صدور القانون رقم 55.19، المتعلق بتبسيط المساطر والإجراءات الإدارية.

لقد أدى اتساع مجال اختصاص الإدارة خلال السنوات الأخيرة باعتبارها تمثل السلطة العامة التي وضع تنظيمها أكثر صرامة ومضاعفة عدد الأليات الإدارية وتراكم التعقيدات والمسالك بهدف دعم مراقبة الدولة وتنظيم النشاط الاقتصادي وضمان استمرارية أداء الخدمات العمومية، الأمر الذي انعكس سلباً على وثيرة أداء الإدارة.

وبالتالي، فإن السبب الرئيس وراء صدور هذا القانون يتمثل في الحدة التي تطرح بها قضية التعقيد الإداري الذي وضع الإدارة المغربية أمام تحديات كبرى ينبغي ردها، وذلك بالتركيز على أهمية التبسيط وجعله التحدي الأول في ورش الإصلاح.

وفي هذا الإطار، يمكن إبراز مظاهر التعقيد والبطء الإداري من خلال النقاط التالية²:

- إشكالية التعقيد الإداري:

إن المساطر والإجراءات الإدارية التي يخضع لها المواطنون والمستثمرون خصوصاً، تصنف بكونها تتسم بالبطء والتعقيد وغير شفافة وخامسة، وبالتالي، فهي تؤثر بشكل سلبي على علاقة هؤلاء بالإدارة العمومية، ومن ثم على قدرة هذه الأخيرة على التعامل الإيجابي والعقلاني مع حاجيات المواطنين والفاعلين الاقتصاديين في محيطها.

كما أدى تضخم الهياكل وعدم تعيين النصوص القانونية وتعددتها، وتأثير المسالك والمساطر الإدارية، والتسيير الانفرادي وكثرة الوثائق، ومركزية اتخاذ القرار، التي جعل الإدارة المغربية تتسم بالرتابة والروتين وضعف الخدمات.

- عدم وضوح قواعد العمل الإداري:

²الإصلاح الإداري بالمغرب، أعمال المناظرة الوطنية حول للإصلاح الإداري، المنظمة من طرف وزارة الوظيفة العمومية والإصلاح الإداري يومي 7-8 ماي 2002 تحت شعار: الإدارة المغربية وتحديات 2010، م.م.د.م.ت، سلسلة "نصوص ووثائق" الطبعة الأولى، 2002، العدد 68، ص: 145

لقد أدى عدم وضوح قواعد ومعايير الأداء الإداري بدوره الى نفور المواطنين بسبب الإفراط في الشكليات والمراقبة القبلية وما يترتب عنها من تأخر في الإنجاز ومن عبء على كاهل المواطن والمستثمر.

- الإفراط في استعمال السلطة التقديرية للمسؤولين:

شكل الإفراط في استعمال السلطة التقديرية من قبل المسؤولين عن المصالح الإدارية، سببا في تعقيد المساطر والإجراءات الإدارية وتفشي الممارسات السلبية من رشوة واستغلال للنهوض والتسوية والارضاء، الأمر الذي أفقد الإدارة مصداقيتها لدى المرتفقين والمستثمرين الخواص سواء الوطنيين أو الأجانب.

وعموما، فإن تعقد المساطر والإجراءات الإدارية وتشعب المسالك والأجال الممتدة وتعدد وثقل الملفات والاستمارات واختلافها من إدارة الى أخرى، كلها عوامل أدت الى ضعف إنتاجية الإدارة، بل تعارضها مع شروط الاندماج الخارجي للمغرب، إذ ان الحرايات العولمة الاقتصادية ومقتضيات الشراكة مع دول الاتحاد الأوروبي، والدخول الى منطقة التبادل الحر مع الولايات الأمريكية والعديد من الدول الأورو متوسطية، كلها اعتبارات تشترط تحديث وإصلاح الإدارة، إذ بدونها تبقى الإجراءات الرامية الى تحسين علاقة الإدارة بالمرتفقين والمستثمرين بلا فعالية، لذا، اضحى التبسيط الإداري ورشا قائما بذاته يتعين إنجازه بكامل الفعالية من طرف الإدارة التي يجب ان تبرهن عن قدرتها وجدواها خاصة وان كفاءتها أصبحت تقاس بمدى قدرتها على النهوض بمهامها وليس بالسلطة التي تتمتع بها.

ثانيا- أهمية تبسيط المساطر الإدارية في الخطاب الإصلاحي الراهن:

شكل موضوع تبسيط المساطر الإدارية أحد الركائز الأساسية في كل عملية اصلاح او تحديث الإدارة، فهو يعد رافعة لتطوير جودة الخدمات المقدمة من قبل الإدارة الى المرتفقين والمستثمرين الخواص.

وفي هذا إطار، يمكن تعريفه التبسيط الإداري بكونه يرمي الى الإنقاص والتخفيف من عبء المساطر والمساير والإجراءات الإدارية وكل ما يترتب عنها من تأخير في الأجال وتمطيط في تنفيذ الخدمات الإدارية³.

ويمكن تعريفه التبسيط الإداري أيضا بأنه: " صيرورة تغيير وتحسين مستمر للعمل الإداري"⁴.

وعموما، يمكن تعريفه التبسيط الإداري بأنه مجموعة من الإجراءات العملية المادفة الى تيسير الحياة اليومية للمرتفق وتيسير نشاط المقاول.

³الإصلاح الإداري بالمغرب، أعمال المناظرة الوطنية حول الإصلاح الإداري...، مرجع سابق، ص: 148
⁴نفس المرجع أعلاه نفس الصفحة.

ان اهتمام السلطات العمومية بتحسين العلاقة بين الإدارة والمتعاملين معها ليس وليد اليوم، بل كانت هناك عدة محطات إصلاحية أبرزها هو صدور ميثاق حسن التدبير سنة 1999⁵، مع حكومة التناوب آنذاك، والذي شكّل مرجعية جديدة للمصالح الإدارية في مجال التدبير الأمثل ونشر ثقافة المرفق العام، وذلك من خلال:

- 1 - إشاعة ثقافة الارشاد والحوار والتشاور على نطاق واسع داخل الجهاز الإداري مما يتيح للإدارة تحسين علاقاتها مع المتعاملين معها؛
- 2 - جعل حسن استقبال المواطنين وارشادهم وتوجيههم من الانشغالات المركزية للمصالح الإدارية؛
- 3 - إقرار مبدأ التشارك والانفتاح على مشاكل وتطلعات الفرقاء الاقتصاديين والحرص مع التجاوب الضروري مع الحاجيات المتعددة للمقاول في مجال التواصل؛
- 4 - تبني مبدأ الشفافية في عمل الإدارة بغية تعزيز روابط الثقة بينها وبين المتعاملين معها.

وكماتداد لتوجهات ميثاق حسن التدبير، تم التأكيد خلال أشغال الندوة الوطنية حول "دعم الاخلاقيات بالمرفق العام" على أهمية الربط بين تطبيق العمل الإداري وبين التخفيف من الإجراءات والمساطر الإدارية، وهذا ما دعت إليه الرسالة الملكية الموجهة إلى اشغال الندوة الوطنية حول " دعم الاخلاقيات بالمرفق العام"، والتي جاء فيها: "ان هدفنا من الإجراءات العمومية التسهيل والتيسير وليس التعقيد والتعسير... لذلك أمرنا بتبسيط الإجراءات وتعيين النصوص الإدارية وتحديث وسائل التدبير والعمل على التوفيق بين المقتضيات الإدارية وروح العصر التي طبعته اليوم كل العلاقات البشرية"⁶.

وتجدر الإشارة هنا أيضا، الى ما تضمنه منشور السيد الوزير الأول تحت عدد 99/31 بتاريخ 23 نونبر 1999، والذي شكّل امتدادا لميثاق حسن التدبير، حيث اعتبر المنشور بأن التبسيط يعتبر مرتكزا أساسيا في إحداث الإصلاح داخل الإدارة وشرطا أساسيا لتحسين علاقاتها مع محيطها. وقد تم إحداث خلايا قطاعية لتبسيط المساطر الإدارية وأخرى مركزية تتأسسها وزارة الوظيفة العمومية والإصلاح الإداري⁷.

كما أن التخفيف من الإجراءات والمساطر الإدارية، المادفة الى تحسين العلاقة بين الإدارة ومحيطها، يتطلب تبني إصلاح شمولي للعديد من جوانب الممارسة الإدارية، ومن ضمنها الجانب المتعلق بالسلوك الإداري الفخصي للعاملين داخل الإدارة العمومية، وهو ما تم إقراره في الخطاب الملكي حول المفهوم الجديد للسلطة بتاريخ 1999/10/12، والذي جاء فيه: "...ونريد في

⁵ ميثاق حسن التدبير"، وناثق وزارة الوظيفة العمومية والإصلاح الإداري، الرباط، 1999.

⁶ مقتطف من نص الرسالة السامية الملكية الموجهة الى اشغال الندوة الوطنية حول "دعم الاخلاقيات بالمرفق العام" المنظمة تحت الرعاية السامية لمحمد السادس بمبادرة من وزارة الوظيفة العمومية والإصلاح الإداري بتاريخ 29-30 أكتوبر 1999 م، م، د، م، د، م، د، م، سلسلة مواضع الساعة العدد، 25، السنة 2001

⁷ المملكة المغربية، الوزير الأول، منشور رقم 99.31 حول تبسيط المساطر والإجراءات الإدارية بتاريخ 23 نونبر 1999

هذه المناسبة ان نعرض لمفهوم جديد للسلطة وما يرتبط بها مبنى على رعاية المصالح العمومية والشؤون المدنية والحريات الفردية والجماعية، وعلى السهر على الأمن والاستقرار وتدبير الشأن العام المحلي والمحافظة على السلم الاجتماعي وهي مسؤولية لا يمكن النصوص بها داخل المكاتب الإدارية التي يجب أن تكون مفتوحة في وجه المواطنين، ولكن تتطلب احتكاكا مباشرا بهم ولامسة ميدانية لمشاكلهم في عين المكان واشراكهم في إيجاد الحلول...إننا لنعي أن هناك جملة من المعوقات البنيوية كالتضارب في مراكز القرار والهوة بين روح القوانين ومنطوقها مما ينعكس سلبا على تطبيقها والبطء في الإنجاز دون وجود ضوابط قانونية ضد هذه الممارسات...⁸

وبالتالي، فقد دعا هذا الخطاب الى إعادة تأسيس وسائل وأساليب جديدة في الممارسات الإدارية من خلال تكريس مفهوم الإدارة المجاورة؛ وتعزيز "المشاركة الإدارية" و"دمقرطة المجال الإداري" عبر اشراك المواطنين في اتخاذ القرارات، وضرورة تجاوز التسيير البيروقراطي للشأن العام، وذلك بترسخ مفهوم "إدارة المبادرة"⁹.

إن الربط بين تحسين علاقة الإدارة بالمرتفقين والمستثمرين عبر التخفيف من المساطر والإجراءات الإدارية، أعيد التأكيد عليه في الخطاب الملكي بمناسبة افتتاح السنة التشريعية بتاريخ 2000/10/13، والذي دعا فيه جلالة الملك إلى: "إحداث شبك وحيد جهوي للاستثمار، جهويا لدى كل والي، وإقليميا لدى كل عامل مع تحديد أجل معقول وسريع للبت في ملفات مشاريع الاستثمار...". ويهدف هذا الخطاب الى إضفاء البعد الجهوي في معالجة ملفات الاستثمار وذلك بغية الحد من الطابع المركزي المفرط الذي يغلب على تعامل الإدارة المغربية مع ملفات المستثمرين¹⁰.

وفي نفس السياق الرامي الى تبسيط إجراءات الاستثمار، تم التأكيد في الخطاب الملكي بمناسبة افتتاح الدورة التشريعية أكتوبر 2001 على إحداث مراكز جهوية للاستثمار، وهذا ما تم التأكيد عليه في الرسالة الملطية السامية الموجهة الى الوزير الأول لحكومة التنابوب في موضوع "التدبير اللامتركز للاستثمار"¹¹، والتي جاءت لتجيب عن إشكالية التعقيد والبطء الذي يعتري مساطر وإجراءات الاستثمار، حيث يقول جلالتة: "...وإذا كانت هذه المساطر والإجراءات التشريعية او التنظيمية غالباً ما تكون ضرورية لأن حرية المبادرة الخاصة التي كرسها الدستور تقتضي إيجاد اطار قانوني ملزم فإن من الواجب تبسيط هذه الإجراءات

⁸ مقتطف من نص الرسالة السامية الملكية الموجهة الى اشغال الندوة الوطنية حول "دعم الاخلاقيات بالمرفق العام" المنظمة تحت الرعاية السامية لمحمد السادس بمبادرة من وزارة الوظيفة العمومية والإصلاح الإداري بتاريخ 29-30 أكتوبر 1999-م،م،د،ت، سلسلة مواضيع الساعة العدد،25،السنة2001

⁹ عبد الحميد (شقرون)، "تشجيع الاستثمار الخاص بالمغرب واشكالية تعقد المساطر والإجراءات الإدارية"، رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا المعمقة، جامعة الحسن الثاني، كلية الحقوق، السنة الجامعية: 2000.2000، ص: 106.

¹⁰ Nazeh Amal : « les walis animateurs économique ; une obligation de résultat », le temps du Maroc N 317 Novembre 2001 ,

¹¹ الرسالة الملكي السامية الموجهة الى الوزير الأول في موضوع "التدبير اللامتركز للاستثمار"، بتاريخ 09 يناير 2002، الجريدة الرسمية، عدد 4970، بتاريخ ذي القعدة 1422(17 يناير 2002)، ص: 75

والمساطر وتقليصها والحرص على أن يتم العمل بها ما يمكن من القرب من المستثمرين..."، وبالتالي، شكلت هذه الرسالة دعماً قوياً للمبادرات الإصلاحية المأدفة إلى محاربة التعقيد والبطء الإداري وإقامة علاقات جديدة بين الإدارة ومرتفقيها.

وقد أولى جلالتهم اهتماماً خاصاً بعلاقة الإدارة بالمستثمرين، وهذا ما تم تأكيده في الخطاب الملكي السامي بتاريخ 14 أكتوبر 2016، بمناسبة افتتاح الدورة الأولى من السنة التشريعية الأولى من الولاية التشريعية العاشرة، والذي جاء فيه: "...وقد ارتأيت أن أتوجه إليكم اليوم، ومن خلالكم لُجُل الصينات المعنية، وإلى عموم المواطنين، في موضوع بالغ الأهمية، هو جوهر عمل المؤسسات. وأقصد هنا علاقة المواطن بالإدارة، سواء تعلق الأمر بالمصالح المركزية، والإدارة الترابية، أو بالمجالس المنتخبة، والمصالح الجسوية للقطاعات الوزارية. كما أقصد أيضاً، مختلف المرافق المعنية بالاستثمار وتشجيع المقاولة، وحتى قضاء الحاجات البسيطة للمواطن، كيفما كان نوعها. فالغاية منها واحدة، هي تمكين المواطن من قضاء مصالحه، في أحسن الظروف والآجال، وتبسيط المساطر وتقريب المرافق والخدمات الأساسية منه"¹².

وفي نفس السياق الرامي إلى تحفيز الاستثمار وتسهيل إجراءاته ومساطرهم، أكد الخطاب الملكي بتاريخ 29 يوليو 2018، بمناسبة الذكرى الـ 19 لتربع صاحب الجلالة الملك محمد السادس على عرش أسلافه المنعمين، على التوجه العام نحو تبسيط المساطر والإجراءات الإدارية والتأسيس لعلاقة جديدة بين الإدارة والمرتفقيين، خصوصاً المستثمرين الخواص، وقد جاء في الخطاب الملكي: "والواقع أنه لا يمكن توفير فرص الشغل، وإيجاد منظومة اجتماعية محسنة ولانقطة، إلا بأحداث نقلة نوعية في مجال الاستثمار ودعم القطاع الإنتاجي الوطني... ولتحقيق هذه الغاية، نص نفس الخطاب على ضرورة: "... الإسراع بإخراج الميثاق الجديد للاستثمار، وبتفعيل اصلاح المراكز الجسوية للاستثمار، وتمكينها من الصلاحيات اللازمة للقيام بدورها، مثل الموافقة على القرارات بأغلبية الأعضاء الحاضرين، عوض الأجماع المعمول به حالياً، وتجميع كل اللجان المعنية بالاستثمار في لجنة جسوية موحدة، وذلك لوضع حد للعراقل والتعريفات التي تدفع بها بعض القطاعات الوزارية".

كما دعا الخطاب الملكي إلى ضرورة: "... من جهة، على تحديد أجل أقصاه شهر، لعدد من الإجراءات، للرد على الطلبات المتعلقة بالاستثمار، مع التأكيد على أن عدم جوابها داخل هذا الأجل، يعد موافقة من قبلها. ومن جهة ثانية، على أن لا تطلب أي إدارة عمومية من المستثمر وثائق أو معلومات تتوفر لدى إدارة عمومية أخرى، إذ يرجع للمرافق العمومية التنسيق فيما بينها وتبادل المعلومات بالاستفادة مما توفره المعلومات والتكنولوجيا الحديثة"¹³. كما أكد نفس الخطاب الملكي على أن "المدون من هذه الإجراءات الحاسمة هو التحفيز القوي وغير المسبوق للاستثمار، وخلق فرص الشغل، وتحسين جودة الخدمات التي تقدمها للمواطن، والحد من التماطل الذي ينتج عنه السقوط في الرشوة".

¹² مقتطفات من الخطب الملكية السامية لصاحب الجلالة الملك محمد السادس، نصره حول اصلاح الإدارة، موقع وزارة الاقتصاد والمالية وإصلاح الإدارة، قطاع اصلاح الإدارة. [http:// www.mmsp.gov.ma](http://www.mmsp.gov.ma)

¹³ نفس المرجع أعلاه.

وعموما، يمكن القول بأن هذه التوجيهات المتضمنة في الرسائل والخطب الملكية السامية، تشكل مرجعية ثابتة ودعمًا قويا للمبادرات الإصلاحية العميقة التي أعلنت عنها الخطابات الإصلاحية الراهنة والمادفة الى محاربة التعقيد والبطء المسطري الإداري وإقامة علاقة جديدة بين الإدارة والمواطن وتحفيز الاستثمار الخاص.

وقد ترجمت هذه التوجيهات الملكية مؤخرا بإصدار مجموعة من النصوص القانونية المؤطرة لعمل الإدارة في علاقاتها مع المرتفقين، وذلك من قبيل صدور المرسوم رقم 2.17.618 بتاريخ 18 من ربيع الآخر 1440 (26 ديسمبر 2018)، بمثابة ميثاق وطني للاتمرکز الإداري¹⁴. وكذلك القانون رقم 47.18، المتعلق بإصلاح المراكز الجهوية للاستثمار، وبأحداث اللجان الجهوية الموحدة للاستثمار¹⁵، بتاريخ 21 فبراير 2019. وأخيرا، صدور القانون رقم 55.19، المتعلق بتبسيط الإجراءات والمساطر الإدارية، بتاريخ 19 مارس 2020، والذي يشغل محور هذه الدراسة.

المحور الثاني: قراءة في أهم المستجدات والأهداف والمبادئ العامة التي جاء بها القانون رقم: 55.19 في مجال التبسيط المسطري.
سنحاول من خلال هذا المحور القيام بقراءة في القانون رقم: 55.19 من حيث الشكل (أولا)، ثم من حيث الموضوع

(ثانيا)

أولا- من حيث الشكل:

كما تشير تسميته، يتعلق القانون رقم 55.19 بتبسيط الإجراءات والمساطر الإدارية، وقد تضمن إحدى عشرة (11) بابا وثلاثة وثلاثون (33) مادة، تجمع بينها وحدة الموضوع والهدف المتمثل في تحديد المبادئ والقواعد التي تنظم المساطر والإجراءات الإدارية المتعلقة بالقرارات الإدارية التي يطلبها المرتفقون من الإدارات العمومية والجماعات الترابية ومجموعاتها وهيئاتها والمؤسسات العمومية وكل شخص اعتباري آخر خاضع للقانون العام والهيئات المكلفة بمهام المرفق العام.¹⁶

ثانيا- من حيث الموضوع:

وقبل الحديث عن المستجدات (أ) والأهداف (ب) والمبادئ العامة (ج)، التي جاء بها القانون رقم 55.19، لابد من الإشارة الى أن مقتضياته تسري، وكما حددت ذلك المادة الأولى منه السالفة الذكر، على الإدارات العمومية؛ الجماعات الترابية ومجموعاتها وهيئاتها؛ المؤسسات العمومية؛ الأشخاص الاعتباريين الآخرين الخاضعين للقانون العام والهيئات المكلفة بمهام المرفق العام.

¹⁴- مرسوم رقم 2.17.618 صادر في 18 من ربيع الآخر 1440 (26 ديسمبر 2018)، بمثابة ميثاق وطني للاتمرکز الإداري، الجريدة الرسمية عدد 6738، 19 ربيع الآخر 1440 (27 ديسمبر 2018).

¹⁵- ظهير شريف رقم 1.19.18 صادر في 7 جمادى الآخرة 1440 الموافق ل(13 فبراير 2019) بتنفيذ القانون رقم 47.18 المتعلق بإصلاح المراكز الجهوية للاستثمار وبأحداث اللجان الجهوية الموحدة للاستثمار. الجريدة الرسمية عدد 6754 بتاريخ 15 جمادى الآخرة 1440 الموافق ل (21 فبراير 2019)، ص:834

¹⁶ المادة الأولى من القانون رقم 55.19، المتعلق بتبسيط المساطر والإجراءات الإدارية، الجريدة الرسمية عدد 6866.

أ - المستندات التي جاء بها القانون رقم 55.19، المتعلق بتبسيط المساطر والإجراءات الإدارية.

نقصد بالمستندات هنا الإيجابيات التي جاء بها هذا القانون في مجال تبسيط المساطر والإجراءات الإدارية، والتي

يمكن استنتاجها من خلال قراءة مضامينه في النقاط التالية:

1- إلزام الإدارات بعدم مطالبة المرتفقين إلا بالقرارات الإدارية والوثائق والمستندات التي تنص عليها النصوص التشريعية أو التنظيمية الجاري بها العمل؛ والتي تم جردها وتصنيفها وتوثيقها وتدوينها ونشرها بالبوابة الوطنية¹⁷؛

2- إلزام الإدارات، المشار إليها سلفا، بأن تتقيد، عند توثيق القرارات الإدارية وتدوينها بالقواعد التالية:

~ عدم مطالبة المرتفق بأكثر من نسخة واحدة من ملف الطلب المتعلق بالقرار الإداري؛

~ عدم مطالبة المرتفق بتصحيح الأخطاء على الوثائق والمستندات المكونة لملف الطلب؛

~ عدم مطالبة المرتفق بالإدلاء بوثائق ومستندات إدارية متاحة للعموم، ولا تعنيه بصفة شخصية؛

~ عدم مطالبة المرتفق بالإدلاء بنسخ مطابقة لأصول الوثائق والمستندات المكونة لملف الطلب¹⁸؛

3- أما فيما يخص إيداع الطلبات المتعلقة بالقرارات الإدارية، ألزم القانون رقم 55.19 الإدارات بضرورة تسليم وصل للمرتفق، يتضمن إحدى العبارتين التاليتين: عبارة " ملف مودع" إذا تبين بأن الملف يتضمن جميع الوثائق والمستندات المطلوبة؛ أو عبارة " ملف في طور الإيداع" في حالة عدم إدلاء المرتفق بوثيقة أو مستند أو أكثر من الوثائق والمستندات المطلوبة¹⁹؛

4- إلزام الإدارات بتحديد أجل لمعالجة طلبات المرتفقين وتسليم كل قرار إداري في مدة لا تتعدى 60 يوما، غير أن هذه المدة يمكن تقليصها إلى 30 يوما فيما يخص القرارات الإدارية التي تتعلق بإنجاز مشاريع استثمارية²⁰؛

5- اعتبار سكوت الإدارات بعد انقضاء الأجل المحددة في المادة (16) من القانون السالفة الذكر، بمثابة موافقة، غير أن المادة (19) من الباب السادس من نفس القانون، تبقى تفعيل الأجل المنصوص عليها في المادة 16 رهينة بصدور نص تنظيمي يحدد نوع الطلبات التي سيطبق عليها هذا الإجراء.

¹⁷ المادة (3) من القانون رقم 55.19.

¹⁸ المادة (7) من القانون رقم 55.19، المتعلق بتبسيط المساطر والإجراءات الإدارية.

¹⁹ المادة (10) من القانون رقم 55.19

²⁰ المادة (16) من نفس القانون اعلاه

6- إمكانية لجوء المرتفق الى الطعن الإداري في قرارات الإدارات، وذلك داخل اجل لا يتعدى 30 يوما ابتداء من تاريخ انقضاء الأجل المحددة لتسليم القرار او من تاريخ تلقي الرد السلبي²¹، ويتم تقديم الطعن الإداري حسب الحالة امام:

~ السلطة الحكومية المعنية او الشخص المفوض من قبلها لهذا الغرض؛

~ المسؤول عن المؤسسة العمومية او عن الشخص الاعتباري الخاضع للقانون العام او عن الهيئة المكلفة بممام المرتفق العام المعنيين بالقرارات الإدارية؛

~ والي الجهة او عامل العمالة او الإقليم؛

~ رئيس الجماعة الترابية او مجموعة الجماعات الترابية او هيئة الجماعة الترابية المكلفة بتسليم القرار الإداري موضوع الطلب المرتفق.

ويستثنى من ذلك الاجراء الطعون الخاصة بقرارات الرفض الصادرة عن اللجنة الجسوية للاستثمار، بحيث تبقى خاضعة

لأحكام القانون رقم 47.18، المتعلق بإصلاح المراكز الجسوية للاستثمار وإحداث اللجان الجسوية الموحدة للاستثمار²²؛

7- اعتماد التبادل الرقمي للوثائق والمستندات بين الإدارات، وذلك بتحديد لها لمصنفات القرارات الإدارية، والوثائق والمستندات الإدارية التي تدخل في مجال اختصاصها او التي يمكنها الحصول عليها من إدارات أخرى، غير ان تصنيف تلك الوثائق والمستندات يبقى رهين اصدار نص تنظيمي يوضح نوعيتها²³؛

8- ألزم القانون رقم 55.19 الإدارات في حالة تبادل الوثائق والمستندات ذات الطابع الشخصي للمرتفق بضرورة الحصول على موافقة هذا الأخير، وكذلك إرسال نسخة من الوثائق والمستندات الإدارية المتصل عليها الى المرتفق بكل الوسائل وذلك لأخذ موافقته على استعمالها في معالجة طلبه²⁴، غير أن تطبيق احكام هذه المادة تبقى رهينة هي كذلك بصور نص تنظيمي يحدد كيفية تطبيقها²⁵؛

21 المادة (21) من نفس القانون

22 المادة (22) من نفس القانون

23 المادة (23) من الباب الثامن من القانون رقم 55.19.

24 المادة (24) من القانون رقم 55.19.

25 الفقرة الثالثة من المادة (24) من نفس القانون.

9- إحداث بوابة وطنية موحدة للمساطر والإجراءات الإدارية، تضع رهن إشارة المرتفقين كل المعلومات اللازمة حول المساطر والإجراءات المتعلقة بالقرارات الإدارية²⁶؛ وبعد هذا الاجراء من ابرز اهتمامات الإدارة وتطويرها إذ يمكن مرتفقيها من الاطلاع على حقوقهم والتزاماتهم، وبالتالي، على دراية بما يمكنهم ان يطلبوه قانونا من الإدارة وفي ظل أي شروط²⁷.

10- إحداث اللجنة الوطنية لتبسيط المساطر والإجراءات الإدارية تحت رئاسة رئيس الحكومة من أجل السهر على تطبيق مقتضيات القانون رقم 55.19²⁸.

ب- الأهداف التي جاء بها القانون رقم 55.19.

فيما يخص الأهداف التي جاء بها القانون رقم 55.19، المتعلق بتبسيط المساطر والقرارات الإدارية، من أجل تسهيل

حصول المرتفقين على القرارات الإدارية في إطار شفافة وموحد، فيمكن ان نشير اليها من خلال النقاط التالية:

1- تأطير المساطر والإجراءات الإدارية المتعلقة بالقرارات المقدمة للمرتفقين بناء على طلبهم وأجال قصوى، بمعنى إعطاء أهمية بالغة لعامل الزمن من خلال تقليص آجال البعث في الطلبات وتنفيذ المساطر والإجراءات الإدارية، وتخفيض التكلفة الناتجة عن تعقيد المساطر، وتحديد المتدخل في المسطرة، وكذلك التقليص من الوثائق المطلوبة من المرتفقين؛

2- إرساء حق المرتفقين في تقديم الطعون الإدارية في حالتها سكوتية الإدارة او رحها السلبي على طلباتهم؛

3- إقرار تبادل الوثائق والمستندات بين الإدارات، غير ان هذا الاجراء لا يمكن تطبيقه الا بعد اصدار نص تنظيمي يوضح نوع الوثائق والمستندات الضرورية لمعالجة طلبات القرارات الإدارية؛

4- الزام الإدارات بالامتداد التكنولوجية الرقمية للوثائق والمستندات كآلية لتبسيط المساطر والإجراءات المتعلقة بالقرارات الإدارية، غير ان تحقيق هذا المدفوع ظل رهين بعامل الزمن، إذ الزم القانون الإدارات أن تقوم برقمنة المساطر والإجراءات المتعلقة بمعالجة وتسليم القرارات الإدارية التي تدخل في اختصاصها في أجل أقصاه 5 سنوات ابتداء من دخول القانون رقم 55.19 حيز التنفيذ، وفي نظرنا هذا الأجل طويل نوعا ما خصوصا وأن المنافسة الدولية باتت تقاس اليوم بمدى سرعة العمل، كما من شأنه التأثير سلبا على ضمان النجاعة والسرعة اللازمة في أداء الخدمات وكذا التواصل بين الإدارة والمرتفقين وخاصة المستثمرين منهم.

26 - المادة (26) من نفس القانون. وتجدر الإشارة هنا، الى انه تفعيلا لمقتضيات القانون رقم 55.19، أعطيت يومه الأربعاء 21 ابريل 2021 الانطلاقة الرسمية للبوابة الوطنية للمساطر والإجراءات الإدارية "ادارتي" www.idarati.ma وتعتبر بوابة "ادارتي" واجهة معلوماتية موحدة ومتكاملة ومتعددة الفضاءات، في خدمة المرتفق، تضع رهن اشارته كل المعلومات اللازمة حول المساطر والإجراءات الإدارية. المملكة المغربية، وزارة الاقتصاد والمالية وإصلاح الإدارة، قطاع اصلاح الإدارة، بلاغ صحفي حول إطلاق البوابة الوطنية للمساطر والإجراءات الإدارية "ادارتي" بتاريخ 21 ابريل 2021.

27 Mostafa Fikri : « La Bonne Gouvernance Administrative Au Maroc : Mission Possible » Espace Art Culture,

2005,P :357

28 المادة (27) من القانون رقم 55.19.

ج - اما فيما يتعلق بالمبادئ العامة التي جاءت بها مقتضيات القانون رقم 55.19، والتي تؤسس لمبدأ إرساء شفافية المساطر والإجراءات الإدارية المتعلقة بالقرارات الإدارية، فيمكن تحديدها في عشرة مبادئ نصت عليها المادة الرابعة من القانون وهي على النحو التالي:²⁹

1- إشاعة الثقة بين المرتفقين والإدارة؛

2- إرساء شفافية المساطر والإجراءات المتعلقة بتلقي ومعالجة وتسليم القرارات الإدارية؛

3- تبسيط المساطر والإجراءات المتعلقة بالقرارات الإدارية ومعالجتها والرد عليها من قبل الإدارة؛

4- تحديد آجال قصوى لدراسة طلبات المرتفقين المتعلقة بالقرارات الإدارية ومعالجتها والرد عليها من قبل الإدارة؛

5- اعتبار سكوت الإدارة على طلبات المرتفقين المتعلقة بالقرارات الإدارية بعد انصرام الآجال المحددة في القانون بمثابة موافقة؛

6- مراعاة التناسب بين موضوع القرار الإداري والوثائق والمستندات والمعلومات المطلوبة للحصول عليه؛

7- الحرص على التحسين المستمر لجودة الخدمات المقدمة للمرتفقين، لاسيما من خلال العمل على تسريع وثيرة الأداء والرفع من فعالية معالجة الطلبات ورقمنة المساطر؛

8- عدم مطالبة الإدارة المرتفق عند إيداع ملفه طلبه او خلال مرحلة معالجته بالإدلاء بوثيقة، او مستند، او معلومة، او القيام بإجراء اداري أكثر من مرة واحدة؛

9- تقريب الإدارة من المرتفق فيما يخص إيداع الطلبات المتعلقة بالقرارات الإدارية ومعالجتها داخل الآجال المحددة؛

10- تعليق الإجراءات لقراراتها السلبية بخصوص الطلبات المتعلقة بالقرارات الإدارية واخبار المرتفقين المعنيين بها بكل الوسائل الملائمة.

وبالرغم من أهمية تلك المبادئ العامة، والأهداف والمستجدات، التي نص عليها القانون رقم 55.19، والتي تم التأكيد عليها من خلال منشور رئيس الحكومة رقم 2020/20³⁰، فإن تطبيقها يبقى مرتبطا بقيام جميع الإدارات، كل فيما يخصها، بجرد جميع القرارات الإدارية التي تدخل في مجال اختصاصاتها وتصنيفها وتوثيقها وتدوينها في مصنفات يحدد نموذجها بنص

²⁹-المادة الرابعة من القانون رقم 55.19، المتعلق بتبسيط المساطر والإجراءات الإدارية، الجريدة الرسمية عدد 6866. مرجع سابق، ص: 1626-1627.

³⁰ منشور رئيس الحكومة رقم 2020/20، المتعلق بتفعيل مقتضيات القانون رقم 55.19، المتعلق بتبسيط المساطر والإجراءات الإدارية، بتاريخ 21 دجنبر 2020.

تنظيمي، والعمل على نشر جميع النصوص التنظيمية المرتبطة بتطبيق مقتضيات القانون في اقرب الآجال، كما يجب دعم التكوين في مجال تقنيات تبسيط المساطر الإدارية وتطوير الخبرة والمهارة الميدانية لرد التعقيدات واقتراح الحلول لمعالجتها.

وإجمالاً، وانطلاقاً مما سبقته الإشارة إليه في هذه القراءة التحليلية للقانون رقم 55.19، المتعلق بتبسيط المساطر والإجراءات الإدارية، وعلى الرغم من ارتباط تطبيق مجموعة من موادها بضرورة صدور نصوص تنظيمية، حيث الزم المشرع من خلال المادة (33) من القانون، بنشر فقط النصوص التنظيمية المتعلقة بالمواد 5.11، 27، 5.11، 27 في أجل أقصاه ستة اشهر ابتداء من نشر القانون بالجريدة الرسمية، في حين ظل نشر نصوص تنظيمية أخرى غير مقيد بأجل³¹، ومن شأن ذلك تعطيل تفعيل بعض مقتضياته، ومع ذلك، يمكن القول بان هذا الإصلاح الإداري المعلن عنه حالياً، يعبر عن تصور جديد ومقاربة مختلفة لإصلاح الإدارة المغربية، إذ يمكن اعتباره مرجعية أساسية من أجل الوصول الى تنفيذ فعلي للمساطر والإجراءات الإدارية، ومدخلاً أساسياً نحو تحسين علاقة الأجهزة الإدارية العمومية بمحيطها، كما يعتبر أداة مناسبة لتجسيد المفهوم الجديد للسلطة على أرض الواقع، حيث سيساهم في الانتقال من ثقافة إدارة الامتيازات الى ثقافة الإدارة الخدمية، وبعد أيضاً، الية لتغيير العقلية نحو دعم دولة الحق والقانون والحد من السلطة التقديرية للمسؤولين على مصالح الإدارة التي كثيراً ما تكون سبباً في تفشي بعض الممارسات السلبية من رشوة واستغلال نفوذ وتسوية، غالباً ما يعاني منها المواطنون بشكل عام والمترفقون الاقتصاديون بشكل خاص.

³¹ هذه النصوص التنظيمية جاءت متضمنة لعبارات من قبيل: "... يحدد نموذجها بنص تنظيمي" (المادة 5)، "... يحدد بنص تنظيمي نموذج الوصل" (المادة 11)، "... يحدد بنص تنظيمي لائحة القرارات الإدارية المعنية بتمديد الاجل" (المادة 17)، انظر كذلك العبارات الواردة في المواد: (19؛ 23؛ 24؛ 26؛ 28؛ 32) من القانون رقم 55.19، المتعلق بتبسيط المساطر والإجراءات الإدارية، وهي التي بقي نشرها غير مقيد بأجل محدد في القانون.