المملكة المغربية
البرلمان
مجلس المستشارين

تقريـــــر

لجنة العدل والتشريع وحقوق الانسان

***

حول

مشروع قانون رقم 03.01 بشأن إلزام الإدارات العمومية

مديرية التشريع والشؤون القانونية والمحاكم الإدارية
قسم اللجن والجلسات العامة
مصلحة اللجن الدائمة

السنة التشريعية الخ
دورة ابريل 002

01 ق 01

الرسالة الملكية الموجهة

إلى المناظرة الوطنية لدعم أخلاقيات المرفق العام المنظمة

تحت الرعاية السامية لصاحب الجلالة محمد السادس

نصره الله بمبادرة من وزارة الوظيفة العمومية والإصلاح

الإداري بتاريخ 29 و30 أكتوبر1999.

جلالة ملك المغرب

المملكة المغربية

الحمد لله والصلاة والسلام على مولانا رسول الله وصحبه

حضرات السيدات والسادة،

يطيب لنا أن نتوجه إليكم، معشر المشاركين في الندوة الوطنية حول موضوع "دعم الأخلاقيات في المرفق العام"، وهو الموضوع الذي أتى في إبانه، نظرا لمكانة هذا المرفق والتصاقه بمصالح المواطنين،ونظرا كذلكم لما أصبح يتعرض له من انتقادات،وما يقتضيه من ترشيد وإصلاحات.

ومن نافلة القول التأكيد على أن رعايته تأتي في طليعة اهتماماتنا، وما طوقنا الله به من رعاية مصالح شعبنا رعاية تضمن حقوق الفرد والجماعة، وتكفل للناس عيشة راضية كريمة. ولا يتأتى ذلك إلا بسمو الأخلاق واستقامتها، وتقويم ما قد يطرأ من انحراف عليها. فالأخلاق أساس من أسس الدولة، تقوم بقيامها، وتنهار بانهيارها.

ومن هذا المنظور، فإن أول واجبات المرفق العام أن يلتزم بالأخلاق الحميدة،وأن يخدم المواطنين بالإخلاص الجدير بالشأن العام والمصلحة العليا، على النحو الذي يقتضيه الاختيار الديمقراطي في دولة الحق والقانون.

من أجل ذلك كانت خدمة المواطنين عملا مجتمعيا متفتحا يوفر لكل الأفراد والفئات فرصة المساهمة في التنمية وحق الانتفاع بها، ولقد عقدنا العزم على توجيه إدارتنا وجهة جديدة وإصلاحها، وتشجيع العاملين المخلصين الحريصين على القيام برسالتها المقدسة.

تلكم الرسالة التي جعلت من أعمال الإدارة مصلحة وثيقة الارتباط بمقاصد أولاها الإسلام الذي هو دين التكافل والتعاون والتضامن،أهمية كبرى، تعتمد على أسمى روح في المعاملات،ألا وهي روح الخدمة التي هدفها جلب المصالح ودرء المفاسد و خدمة الناس على أساس أخلاقي سليم. وقد قال في ذلك رسول الله صلى الله عليه وسلم:سيد القوم خادمهم،

جاعلا من الخدمة أرقى درجة في الحياة الاجتماعية، ومبررا أولا لسلطة كل ذي سلطان، ومشروعية كل نظام.

هذا، وتتطلب الخدمة الحسنة امتلاك روح المسؤولية امتلاكا يترتب عنه احترام حقوق المواطن وتلافي تضييع المصلحة بعدم الاهتمام أو بالتسويف والتأجيل والإرجاء.

وفي هذا المضمار، فإننا نهيب بكم أن تولوا أهمية كبرى لتدبير الوقت، أي للعامل الزمني الذي أصبح يكتسي في عصرنا أهمية عظمى، ويستلزم المبادرة الفورية إلى حل قضايا الناس بلا إبطاء ولا تفريط، بعيدا عن التعقيد البيروقراطي، قريبا من النهج الهادف مباشرة إلى النفع ومد يد المعونة. وفي ذلك أيضا استجابة لما دعا إليه ديننا الحنيف من خلال تنديده بمن يقف من الآخر موقف المعرض عنه، الرافض لمساعدته.

ولا تكتمل روح الخدمة والإحساس بالمسؤولية إلا بموصول الاجتهاد لتحسين فعالية التدبير،ومراقبة مرد وديته وتوجهه نحو حل المشاكل وتجاوز العقبات. إن هدف الإجراءات العمومية التسهيل والتيسير، وليس التعقيد والتعسير. وهي منهاج لترسيخ روح الاستقامة والوضوح والشفافية والتعجيل في إيصال النفع للناس، وتحقيق العقلنة التي تضمن الإيجابية فيما يتخذ من قرارات،وتمكن من تتبع الأمور إلى نهايتها، وتنظيم العمل وحسن توزيعه، وتحديد المسؤوليات، والتحفيز على التواصل في رزانة ونظام تثريه التجارب القديمة والممارسات الجديدة الناجحة.

لذلك أمرنا بتبسيط الإجراءات وتحيين النصوص الإدارية، وتحديث وسائل التدبير،والعمل على التوفيق المستمر بين المقتضيات الإدارية وروح العصر التي طبعت اليوم كل العلاقات البشرية. وذلكم ما أكدنا عليه في خطابنا بالدار البيضاء يوم 2 رجب 1420 الموافق ل12 أكتوبر 1999، ملحين على ضرورة إصلاح أساليب التدبير وترشيده وتحسين استغلال المعدات والمؤهلات والخبرات والكفاءات ورفع كل الحواجز عن طريق التجاوب الضروري بين المستثمرين والمصالح الإدارية المختصة.

ولابد لبلوغ هذا المرمى الأساسي من تفعيل قانون الإقرار بالممتلكات حتى يستجيب للآمال المنوطة به لوقاية الصرح الإداري من كل ما يخل بالسلوك المرغوب فيه، ومن تعبئة الآليات القانونية والتربوية والتواصلية المتاحة للحد من البيروقراطية ومن غلو السلطات

التقديرية للإدارة، واستعمال الوسائل الكفيلة للاعتناء بتكوين الموظف تكوينا مستمرا، حتى يتسنى رقابة سلوكه،ومجازاته إذا أحسن، ومعاقبته إذا أساء.

وإن تصاعد الاهتمام الدولي، خلال السنوات الأخيرة ،بمشكلة الفساد الإداري، ليضاعف من اجتهادنا لتحقيق ما نحن بصدده من ربط المفهوم الجديد للسلطة بمفهوم الخدمة العامة، وصيانة الحقوق، وحفظ المصالح، واحترام الحريات والقوانين.

وفي ذلكم تلبية لما يحض عليه ديننا وأخلاقنا وتنص عليه مواثيق الأمم المتحدة من ضرورة العمل على تلافي مخاطر الرشوة واللامبالاة والإهمال عمدا أو جهلا أو ما إليهما مما يحول دون توفير أسباب النماء والتقدم.

حضرات السيدات والسادة،

كنا وما نزال نرى في قضية تخليق الحياة العامة، وفي مقدمتها الإدارة، موضوعا حيويا يحظى باهتمامنا ويستأثر بتفكيرنا، لذلكم فإننا ننوه بهذه المبادرة الطيبة، ونشكر جميع من ساهموا بالفكر والعمل، ونهيب بهم أن يحرصوا على تحقيق ما تمخضت عنه من نتائج حسنة واقتراحات صائبة،تساهم في تخليق المرفق العام والارتفاع به إلى المستوى المنشود إن شاء الله.

وفقكم الله وسدد خطاكم، والسلام عليكم ورحمة الله وبركاته.

وحرر بالقصر الملكي بالرباط في يوم الخميس 18 رجب عام 1420، الموافق ل 28 أكتوبر سنة 1999.

محمد السادس

ملك المغرب

نص التقرير

السيد الرئيس المحترم،

السادة الوزراء المحترمين،

السادة المستشارين المحترمين،

يشرفني أن أرفع للمجلس الموقر تقريرا حول مشروع رقم 03.01 بشأن إلزام الإدارات العمومية والجماعات المحلية والمؤسسات العمومية بتعليل قراراتها الإدارية.

لقد تدارست اللجنة هذا المشروع الهام في اجتماعها المنعقد بتاريخ 3 يوليوز 2002 تحت رئاسة السيد محمد الأنصاري رئيس اللجنة، وبحضور السيد أمحمد الخليفة وزير الوظيفة العمومية والإصلاح الإداري الذي تقدم بعرض تقديمي حول المشروع أبرز من خلاله الأسباب والدوافع الرئيسية لوضع هذا المشروع، وفي مقدمتها تنفيذ التوجيهات السامية لصاحب الجلالة الملك محمد السادس نصره الله بشأن تأهيل الإدارة العمومية وجعلها أداة فعالة في خدمة التنمية الاقتصادية والاجتماعية بضمان حقوق وحريات المواطنين التي أكدت عليها الرسالة الملكية الموجهة إلى المشاركين في أشغال الندوة الوطنية حول دعم الأخلاقيات بالمرفق العام المنظمة بتاريخ 29 و30 أكتوبر 1999 بتأكيد جلالته على "ضرورة الحد من البيروقراطية ومن غلو السلطات التقديرية للإدارة..."، مع التأكيد على أهمية "ربط المفهوم الجديد للسلطة بمفهوم الخدمة العامة وصيانة الحقوق وحفظ المصالح واحترام الحريات والقوانين"، وذلك بالإضافة إلى تطبيق ما تضمنه التصريح الذي التزمت الحكومة من خلاله العمل على ضرورة تقليص السلطة التقديرية للإدارات العمومية ووضع الآليات القانونية الكفيلة بجعل القرارات الإدارية تتسم بالشفافية والوضوح واحترام القانون.

كما يندرج المشروع في إطار الإجراءات التي أوصى بها المتناظرون في المناظرة الأولى حول الإصلاح الإداري بالمغرب المنعقدة بتاريخ 7 و8 مايو 2002 تحت شعار: "الإدارة المغربية وتحديات 2010".

كما تطرق السيد الوزير إلى مضامين ومحتويات المشروع، والتي تتمحور حول أربع منطلقات أساسية تتمثل في إرساء مبدأ إلزامية التعليل كقاعدة عامة بالنسبة للقرارات الإدارية الفردية السلبية المتخذة في إطار ممارسة الحريات العامة أو بإنزال عقوبة أو فرض شروط وأعباء

خاصة أو سحب أو إلغاء قرار منشئ لحق أو بالدفع بالتقادم أو فوات أجل أو سقوط حق أو برفض منح امتياز والمحددة في المادة الثانية من مشروع القانون، مع الأخذ بعين الاعتبار الاستثناءات المرتبطة بالأمن الداخلي والخارجي للدولة أو الظروف الاستثنائية وحالة الضرورة، واعتماد مسطرة شكلية خاصة بالقرارات الإدارية تضمن أن يكون التعليل مكتوبا مطابقا للقانون مرتبطا بالوقائع ومقنعا ومزامنا ومصاحبا للقرار.

وقد أعطى المشروع مهلة للإدارة مدتها ستة أشهر تبتدأ من تاريخ النشر بالجريدة الرسمية لتمكينها من توفير الوسائل الضرورية للتطبيق السليم لمشروع هذا القانون.

السيد الرئيس المحترم،

السادة الوزراء المحترمين،

السادة المستشارين المحترمين،

أكد السادة المستشارون على أهمية المشروع في تدعيم دولة الحق والقانون والدفع بمسلسل إصلاح الإدارة في بلادنا، وهي مبادرة جريئة تجعل من التعليل القاعدة العامة للخروج من السلطة التقديرية للإدارة والانتقال إلى السلطة التقديرية للقضاء.

إن التنويه بمستجدات المشروع لم يثن المتدخلين عن تشخيص الوضعية الراهنة المتميزة بسيادة ثقافة الشفوية في اتخاذ القرارات رغم خطورتها، وفراغ الإطار القانوني الذي يلزم الإدارة بتعليل القرارات التي تتخذها في غير صالح المواطنين باستثناء بعض الحالات النادرة التي تنص عليها بعض القوانين الخاصة، منوهين من جهة أخرى بجهازنا القضائي الذي دأب على إلزام الإدارة ببيان الأسباب التي استندت عليها لاتخاذ القرار وذلك في طور النزاع القضائي.

واستحضر السادة المتدخلون ظروف إحداث المحاكم الإدارية ببلادنا والمتوجة بإصدار القانون رقم 90.41 الذي أرسى مبدأ مقاضاة الإدارة من طرف المواطنين لاسيما في مادته العشرين.

وفي هذا الصدد، فإذا كانت المادة السالفة الذكر اعتبرت أن انعدام التعليل يشكل عيبا من عيوب المشروعية، فقد ذهب العديد من المستشارين إلى أن المشروع جاء لإعطاء الأدوات القانونية للمواطن والقاضي الكفيلة بضمان مقاضاة ناجعة وعقلانية وفعالة للإدارة، بينما تساءل أحد المتدخلين عن جدوى سن هذا القانون مادام أن القاعدة موجودة في القانون المذكور أنفا.

ومن جهة أخرى، تخوف البعض من كون تقرير إلزامية التعليل قد يدفع الإدارة إلى البحث عن المبررات مهما كانت واهية فقط للتجاوب مع مقتضيات المشروع، لذلك تم التأكيد على ضرورة اتخاذ قرارات جدية تستند على الأساس الصحيح من الناحية القانونية والواقعية.

كما تم الاستفسار عن أسباب الاقتصار عن تعليل القرارات السلبية، وعما إذا كان هذا التعليل ينهي أحقية المواطنين في الطعن ، ومدى إمكانية مساءلة الموظف المسؤول عن اتخاذ قرار غير معلل .

واقترح بالنسبة للمادة الأولى تدقيق مصطلح "المصالح التي عهد إليها بتسيير مرفق عام " بتعويضه بمصطلح "جهات" لتشمل جميع المفوض لهم في تسيير مرفق عام،كما أن مفهوم القرارات الفردية السلبية يجب أن لا ينحصر على القرارات الصريحة بالرفض، بل يجب أن يمتد ليشمل أيضا القرارات الضمنية المتمثلة في الامتناع عن الإصدار القرار، كما اقترح استبدال عبارة "عدم الشرعية" ب "غير القانونية" نظرا لارتباط الشرعية بالعدالة.

وبالنسبة للقرارات الواردة في المادة الثانية،فقد تم التساؤل عما إذا كانت واردة على سبيل المثال أم الحصر،ومدى وجوب تعليل بقية القرارات غير الواردة في هذا النص،كما تم التساؤل حول مفهوم الأمن الداخلي والخارجي للدولة،وما إذا كان يشمل مفاهيم أخرى مثل الأمن الغذائي، الإضراب ...

ونال موضوع كون القرارات الإدارية الفرعية المتخذة من طرف الإدارة في حالة الضرورة أو الظروف الاستثنائية غير مشوبة بعدم تعليلها وقت اتخاذها حيزا مهما من النقاش،سواء من حيث التساؤل عن مفهوم هاتين الحالتين،وعن أسباب تعذر اتخاذ القرارات الصادرة في إطارها،ومدى تعارضها مع القاعدة العامة المنصوص عليها في المادة الأولى المتمثلة في عدم

شرعية القرارات غير المعللة، وإبداء تخوفات من استغلال هذه الحالات الاستثنائية وتتحول إلى القاعدة لاسيما باستحضار الثقافة السائدة بطغيان القرارات الشفوية التي ليس لها وجود من الناحية المادية على الرغم من تأثيرها المباشر على المواطنين والأضرار التي قد تلحقها بهم.

وتمت الإشارة إلى أن المساطر المنصوص عليها في المادتين الرابعة والخامسة قد تعرقل مسطرة التقاضي وتقلص من المبادرة إلى الطعن في القرارات بتوجيه البحث عن التعليل أولا قبل الطعن.

وتمت الدعوة في الأخير إلى ضرورة مواكبة المشروع بحملات واسعة للإشهار وشرح مقتضياته، وكذا الحرص على ضمان تطبيقه السليم والصارم، وتكوين الإدارة خاصة الجماعات المحلية حتى تكون في مستوى هذا مشروع القانون.

السيد الرئيس المحترم،

السادة الوزراء المحترمين،

السادة المستشارين المحترمين،

السيد الوزير في معرض جوابه عن ملاحظات واستفسارات السادة المستشارين، تقدم بشكره الجزيل للمتدخلين مثمنا كل الملاحظات المثارة والتي ستمكن بدون شك من إثراء هذا المشروع، منوها بجو النقاش الجاد والمسؤول الذي ارتفع على الحسابات الضيقة لارتباط النص بالمصلحة العليا للوطن و بسيرورته العادية في علاقته بمحيطه الخارجي.

ويستوحي هذا المشروع مبادئه من التوجيهات الملكية السامية المضمنة في الرسالة الملكية الموجهة إلى المناظرة الوطنية لدعم الأخلاقيات بالمرفق العام بتاريخ 29 و30 أكتوبر 1999، التي تعتبر بمثابة وثيقة مرجعية لتأسيس ثقافة جديدة بالإدارة المغربية.

واعتبر أن هذا المشروع سيدخل ثورة عميقة وفعلية في طبيعة العلاقة بين الإدارة والمتعاملين معها، وسيدفع بها إلى الانتقال من ثقافة السلطة إلى ثقافة الخدمة العامة، ومن ثقافة السرية إلى ثقافة الشفافية لتلتزم بتعليل قراراتها السلبية الصادرة في غير صالح المرتفقين.

كما سيمكن هذا المشروع من تدعيم المبادئ التي أقرها القانون المحدث للمحاكم الإدارية،وسيضع بيد القضاء مجموعة من الوسائل القانونية والواقعية لضمان شرعية القرارات الإدارية وحقوق المرتفقين.

وأكد حرص الحكومة على ضمان تشجيع جميع المبادرات الهادفة إلى تدعيم مبدأ التعليل في جميع القوانين التي سيتم تحضيرها مستقبلا، مشيرا أيضا إلى عدم الخلط بين تسبيب القرارات الإدارية التي يتم إثارته بطلب من القضاء والتعليل الموجه أصلا للتواصل مع المواطنين.

وابرز أيضا إلى أن اعتماد صيغة إلزام الإدارات في تعليل قراراتها في عنوان هذا المشروع يرجع إلى الرغبة في تكريس ثقافة سيادة القانون لدى المواطن المغربي.

كما أوضح أن هذا المشروع يهم أساسا القرارات السلبية التي تصدرها الإدارة في غير صالح المتعاملين معها، إذ لا فائدة لإرهاق كاهل الإدارة في تعليل القرارات الإيجابية التي تخدم مصلحة المواطن.

وفيما يتعلق ب"المصالح التي يعهد فيها بإدارة المرفق العام" المشار إليها في المادة الأولى، فقد أوضح أن هذا المفهوم يطبق على جميع الشركات ذات الامتياز المفوض إليها بتدبير بعض القطاعات كالنقل العمومي، توزيع الماء والكهرباء.... معتبرا أن الفقه والاجتهاد الإداري قد اتفقا منذ عقود مضت على إخضاع قرارات الشركات التي تسير مرفق عمومي وتستفيد من امتيازات السلطة العامة إلى نفس المبادئ التي تخضع لها القرارات الإدارية العادية.

وأضاف أنه لا يمكن للإدارة أن تتذرع بالظروف الاستثنائية وحالات الضرورة لإصدار القرارات الإدارية بدون تعليل لأن هذه الحالات معرفة بأنها تتمثل في وجود خطر داهم وحال أي محقق الوقوع يهدد النظام العام بمدلولاته الثلاث : الصحة العامة ،السكينة العامة، الطمأنينة العامة. ولا يمكن للإدارة درؤها عن طريق استخدام وسائلها العادية، وقدم أمثلة عن ذلك مثل فيضانات "أوريكة" التي اضطرت فيها الإدارة إلى اتخاذ قرارات استثنائية لضمان الصحة والسكينة العامة، بالإضافة إلى العديد من الأمثلة التي تبرز مدى تنوع هذه الحالات وطبيعتها الفجائية.

وبخصوص مفهوم المادة 3 المتعلقة بالأمن الداخلي والخارجي اعتبر بأن هذه الحالات لا تستوجب تعليل القرار اعتبارا لمصلحة البلاد العليا، وما أضحى يكتسيه من خطورة على حياة وسلامة المواطنين في ظل الأوضاع الدولية الراهنة.

ويبقى للقضاء صلاحية التأكد من مدى الوجود الفعلي لحالات الضرورة والظروف الاستثنائية والمس بالأمن الداخلي والخارجي.

كما ناشد السيد الوزير النيات الحسنة للالتزام من أجل تضافر الجهود للسهر على التطبيق السليم لمقتضيات هذا المشروع.

ولإحقاق هذا المبتغى أوضح أن وزارة الوظيفة العمومية والإصلاح الإداري سطرت برنامجا في إطار شراكة مع الجماعات المحلية والجهات والمجالس الإقليمية والمؤسسات العمومية وإدارات الدولة لتنظيم حملات تكوينية وتحسيسية بمركز البحوث الإدارية واستكمال الخبرة التابع للوزارة، وبتأطير من قضاة مغاربة وأجانب لتوضيح مضمون ومرامي مشروع هذا القانون وتقريبه من مراكز اتخاذ القرار، كما ستعمل الوزارة على وضع نماذج لمواد هذا المشروع بما فيها المواد 3 و4، وذلك قصد تأهيل الإدارة المركزية والمحلية لتكريس ثقافة الشفافية وسيادة القانون بالإدارة المغربية.

هذا، وقد صادقت اللجنة في الأخير بالإجماع على كل مواد المشروع المذكور وكذا المشروع برمته.

مقرر اللجنة:

ادريس بوجوالة

نص المشروع كما احيل على اللجنة

ووافقت عليه

المملكة المغربية

البرلمان

مجلس النواب

مشروع قانون رقم 03.01

بشأن إلزام الإدارات العمومية والجماعات المحلية والمؤسسات العمومية بتعليل قراراتها الإدارية

(كما وافق عليه مجلس النواب

في 12 ربيع الثاني 1423 موافق 24 يونيو 2002)

نسخة مطابقة لأصل النص
كما وافق عليه مجلس النواب

مشروع قانون رقم 03.01

بشأن إلزام الإدارات العمومية والجماعات المحلية والمؤسسات العمومية بتعليل قراراتها الإدارية

المادة الأولى

تلزم إدارات الدولة والجماعات المحلية وهيآتها والمؤسسات العمومية والمصالح التي عهد إليها بتسيير مرفق عام بتعليل قراراتها الإدارية الفردية السلبية الصادرة لغير فائدة المعني المشار إليها في المادة الثانية بعده تحت طائلة عدم الشرعية، وذلك بالإفصاح كتابة في صلب هذه القرارات عن الأسباب القانونية والواقعية الداعية إلى اتخاذها.

المادة الثانية

تخضع للتعليل، مع مراعاة أحكام المادتين 3 و 4 من هذا القانون، علاوة عن القرارات الإدارية التي أوجبت النصوص التشريعية والتنظيمية الجاري بها العمل تعليلها، القرارات الإدارية التالية :

أ) القرارات المرتبطة بمجال ممارسة الحريات العامة أو التي تكتسي طابع إجراء ضبطي ؛

ب) القرارات الإدارية القاضية بإنزال عقوبة إدارية أو تأديبية ؛

ج) القرارات الإدارية التي تقيد تسليم رخصة أو شهادة أو أي وثيقة إدارية أخرى بشروط أو تفرض أعباء غير منصوص عليها في القوانين والأنظمة الجاري بها العمل.

د) القرارات القاضية بسحب أو إلغاء قرار منشىء لحقوق ؛

هـ) القرارات الإدارية التي تستند على تقادم أو فوات أجل أو سقوط حق ؛

و) القرارات التي ترفض منح امتياز يعتبر حقا للأشخاص الذين تتوافر فيهم الشروط القانونية.

المادة الثالثة

تستثنى من أحكام المادة الأولى من هذا القانون القرارات الإدارية التي يقتضي الأمن الداخلي والخارجي للدولة عدم تعليلها.

المادة الرابعة

إن القرارات الإدارية الفردية التي تتخذها الإدارة في حالة الضرورة أو الظروف الاستثنائية والتي يتعذر تعليلها لا تكون مشوبة بعدم الشرعية بسبب عدم تعليلها وقت اتخاذها، غير أنه يحق للمعني بالأمر تقديم طلب إلى الجهة المصدرة للقرار داخل أجل ثلاثين (30) يوما من تاريخ التبليغ لاطلاعه على الأسباب الداعية إلى اتخاذ القرار الإداري السلبي الصادر لغير فائدته.

يجب على الإدارة حينئذ أن تجيب على طلب المعني داخل أجل خمسة عشرة (15) يوما من تاريخ توصلها بالطلب.

لا تدخل القرارات الواردة في الفقرتين (ب) و (هـ) من المادة 2 من هذا القانون ضمن حالة الضرورة.

المادة الخامسة

عندما تلتزم السلطات الإدارية السكوت من خلال القرارات الضمنية السلبية التي تصدرها، يحق للمعني بالأمر تقديم طلب داخل أجل الثلاثين (30) يوما الموالية لانصرام الأجل القانوني للطعن لاطلاعه على أسباب القرار الضمني السالف، وتكون الإدارة حينئذ ملزمة بالرد على الطلب داخل أجل خمسة عشرة (15) يوما من تاريخ التوصل بالطلب.

المادة السادسة

إن الأجل المنصوص عليه في المادتين الرابعة والخامسة أعلاه، والمتعلق بطلب المعني بالأمر، وجواب السلطة الإدارية، يمدد أجل الطعن المنصوص عليه في الفقرة الخامسة من الفصل 360 من قانون المسطرة المدنية والمادة 23 من القانون رقم 90.41 المحدثة بموجبه محاكم إدارية.

المادة السابعة

يعمل بأحكام هذا القانون ابتداء من الشهر السادس الموالي للشهر الذي يصدر فيه بالجريدة الرسمية.

نسخة مطابقة لأصل النص
كما وافق عليه مجلس النواب

ملـــــحـــــق

عرض

السيد وزير الوظيفة العمومية والإصلاح الإداري

أمام

لجنة العدل والتشريع وحقوق الإنسان

بمجلس المستشارين

3 يوليوز 2002

بسم الله الرحمن الرحيم

السيد الرئيس ،

حضرات السادة المستشارين أعضاء لجنة العدل والتشريع وحقوق الإنسان ،

حضرات السيدات والسادة ،

يسعدني أن ألتقي بكم في هذه اللجنة الموقرة لأستعرض على حضراتكم الخطوط العريضة لمشروع القانون بإلزام الإدارات والمؤسسات العمومية والجماعات المحلية وهيآتها والمصالح التي عهد إليها بتسيير مرفق عام بتعليل قراراتها الإدارية الصادرة في غير صالح المتعاملين معها ، الذي تقدمت به وزارة الوظيفة العمومية والإصلاح الإداري في إطار برنامجها الإصلاحي ووفاء بالالتزامات التي عبرنا عنها بشأن دعم الشفافية في تعامل الإدارة مع المواطن والمرتفق خلال مناقشة مشروع ميزانية الوزارة برسم هذه السنة .

وفي بداية هذا العرض أود أن أشير إلى أن هذا المشروع حضي بالمصادقة بالإجماع سواء من طرف السادة أعضاء لجنة العدل والتشريع وحقوق الإنسان بمجلس النواب أو أعضاء المجلس المذكور على اختلاف انتماءاتهم ومشاربهم السياسية ، حيث لقي هذا المشروع اهتماما متزايدا لدى السادة النواب واعتبروه بمثابة ثورة

قانونية ومبادرة فريدة من نوعها تضع حدا للبيروقراطية الإدارية وللممارسات والسلوكات المشينة التي طالما ألقت بظلالها القاتمة على علاقة الإدارة بالمرتفقين والمستثمرين على وجه الخصوص.

ويستجيب هذا المشروع كما هو معلوم إلى الاهتمامات الملكية السامية بشأن تأهيل الإدارة العمومية وجعلها أداة فعالة في خدمة التنمية الاقتصادية والاجتماعية بضمان حقوق وحريات المواطنين؛ حيث أكد صاحب الجلالة الملك محمد السادس نصره الله في الرسالة الملكية السامية الموجهة إلى المشاركين في أشغال الندوة الوطنية حول دعم الأخلاقيات بالمرفق العام المنظمة بتاريخ 29 و 30 أكتوبر 1999 على "ضرورة الحد من البيروقراطية ومن غلو السلطات التقديرية للإدارة..."، مع التأكيد على أهمية" ربط المفهوم الجديد للسلطة بمفهوم الخدمة العامة وصيانة الحقوق وحفظ المصالح واحترام الحريات والقوانين".

وتجدر الإشارة إلى أن هذا المشروع يندرج في إطار الإجراءات التي أوصى بها المتناظرون في المناظرة الوطنية الأولى حول الإصلاح الإداري بالمغرب وضمن البوابة الخامسة للإصلاح الإداري المتعلقة بتحسين علاقة الإدارة بالمتعاملين معها (الفقرة 101 من توصيات المناظرة).

وقبل التطرق إلى مضامين هذا المشروع لا بد من ذكر بداية الأسباب والدواعي الكامنة وراء سن هذا المشروع :

- 2 -

- إن الإدارة حاليا غير ملزمة بتعليل قراراتها الفردية السلبية ، إلا في الحالات التي تنص عليها القوانين والأنظمة صراحة . وهي حالات نادرة تجعل من الضروري سد الفراغ القانوني الذي يفسح المجال لكل التأويلات وإشاعة بعض الانحرافات والسلوكات المشينة كالرشوة والمحسوبية والغلو في السلطة التقديرية ؛

- إن عدم إلزام الإدارة بتعليل قراراتها يفرز لدى المتعاملين معها سيما المستثمرين شعورا بفقدان الثقة في الإدارة وعدم ضمان حقوقهم بصفة مستمرة ؛

- إن عدم إلزام الإدارات بتعليل قراراتها يعد من بين الأسباب الرئيسية التي تدفع بموظفي وأعوان الدولة إلى اللامبالاة وعدم تتبع تدبير ومعالجة الملفات المتعلقة بمصالح المواطنين بما يلزم من العناية والاهتمام .

وعلى هذا الأساس ، فإن إلزام الإدارات والمؤسسات العمومية والجماعات المحلية وهيآتها والمصالح التي عهد إليها بتسيير مرفق عام بتعليل القرارات التي تصدرها في مواجهة المتعاملين معها ولاسيما المستثمرين منهم سوف تكون له آثار إيجابية سواء من الناحية السياسية أو الأخلاقية أو الثقافية أو الاقتصادية والإدارية ، وسيساهم لا محالة في الانتقال من إدارة تبني شرعيتها على امتيازات السلطة العامة إلى إدارة خدومة ومواطنة تسعى للإطلاع بدورها الأساسي كأداة للتنمية الشاملة .

هكذا فإن البعد السياسي للمشروع ، يتمثل في كونه يقيد شرعية الإدارة بمدى التزامها باحترام القانون والحريات الفردية ويساهم في دمقرطة المجتمع وضمان مساواة المواطنين أمام القانون ، ويرفع من مستوى "المواطن المذعن" إلى المفهوم الحداثي للمواطنة المتعارف عليه عالميا ، وهو أيضا قرينة على مدى النضج السياسي لأية دولة في العالم المتحضر .

ويتمثل البعد الثقافي والأخلاقي للمشروع كونه سيساهم في إرساء ثقافة جديدة مبنية على علاقة تسودها الشفافية والمسؤولية .

كما أن البعد الاقتصادي للمشروع يكمن في تهيىء المناخ الملائم لجلب الاستثمارات الأجنبية بوضع ضمانات مماثلة للضمانات التي اعتاد الرأسمال الأجنبي أن يعمل في إطارها .

ويستدعي البعد الإداري مراجعة طرق وآليات إعداد القرارات الإدارية واتخاذها والرفع من مستوى الكفاءة المهنية للموظفين المكلفين بتسيير مصالح الدولة .

السيد الرئيس ،

حضرات السادة المستشارين المحترمين ،

إن مشروع القانون هذا الذي أتشرف بتقديمه أمامكم يتمحور حول أربع منطلقات أساسية :

- أولا : إرساء مبدأ إلزامية التعليل كقاعدة عامة في التعامل بين الإدارة والمرتفقين بما فيهم المستثمرين ؛

- ثانيا : الأخذ بعين الاعتبار الاستثناءات التي يقتضيها الأمن الداخلي والخارجي للدولة ؛

- ثالثا : مراعاة القرارات الفردية التي تتخذها الإدارة في حالة الضرورة أو الظروف الاستثنائية والتي يتعذر تعليلها ولا تكون مشوبة بعدم الشرعية بسبب عدم تعليلها وقت اتخاذها، مع إبقاء حق المعني بالأمر في تقديم طلب إلى الجهة المعنية في أجل ثلاثين يوما قصد الاطلاع على الأسباب الكامنة وراء اتخاذ القرار الفردي الصادر لغير فائدته.

- رابعا : دعم شفافية القرارات الإدارية من خلال اعتماد مسطرة شكلية خاصة بالقرارات الإدارية السلبية تضمن أن يكون التعليل :

- مكتوبا ، مطابقا للقانون ، مرتبطا بالوقائع ومقنعا، مزامنا ومصاحبا للقرار.

وقد انصب تطبيق مشروع القانون على المجالات التي تكتسي حيوية وأهمية خاصة لدى المتعاملين مع الإدارة ، وخصوصا تلك التي تهم ممارسة الحريات السياسية والاقتصادية والاجتماعية.

وهكذا فإن المشروع يلزم بتعليل القرارات التالية :

1 -القرارات المرتبطة بممارسة الحريات العامة أو التي تكتسي طابع إجراء ضبطي ،

2-القرارات الإدارية القاضية بإنزال عقوبة إدارية أو تأديبية ،

3- القرارات الإدارية التي تقيد تسليم رخصة أو شهادة أو أي وثيقة إدارية أخرى بشروط أو تفرض أعباء غير منصوص عليها في القوانين والأنظمة الجاري بها العمل ،

4-القرارات القاضية بسحب أو إلغاء قرار منشئ لحقوق ،

5- القرارات الإدارية التي تستند على تقادم أو فوات أجل أو سقوط حق ،

6- القرارات التي ترفض منح امتياز يعتبر حقا للأشخاص الذين تتوفر فيهم الشروط القانونية .

ولتمكين الإدارة من توفير الوسائل الضرورية للتطبيق السليم والناجع للقواعد التي نص عليها مشروع القانون السالف الذكر ، فقد منح مشروع القانون الإدارة مهلة مدتها ستة أشهر لهذا الغرض تحتسب ابتداء من تاريخ نشره بالجريدة الرسمية للمملكة .

وستكون هذه المهلة مناسبة لتنظيم دورات تحسيسية وتوجيهية لتقريب مضامين هذا المشروع القانوني من المسؤولين عن المصالح الإدارية القريبة من اهتمامات المواطنين والمقاولات في حياتهم اليومية .

وغير خاف عليكم الأهمية التي يكتسيها موضوع تعليل القرارات الإدارية بصفة عامة لدى مختلف دول المعمور المتشبعة بروح الديمقراطية ، حيث أن أغلب الأنظمة الإدارية الديمقراطية اعتمدت هذا المبدأ سواء في إطار القوانين الوطنية أو ضمن المعاهدات والمواثيق الدولية التي تلزمها بالتقيد به نظرا لانسجامه مع المستلزمات الضرورية لبناء نسيج اقتصادي واجتماعي سليم ، ولدوره في تشجيع المبادرة الحرة وتنشيط الاستثمار وترسيخ روح الطمأنينة لدى المتعاملين مع الإدارة من مقاولين ومستثمرين ومواطنين عاديين .

إن هذا المشروع يعتبر بحق مشروعا هاما ينسجم والرؤية الإصلاحية الحداثية لجلالة الملك محمد السادس نصره الله وأيده والرامية إلى حماية حقوق الأفراد والجماعات وفتح المجال للمقاولة لأجل المساهمة بحظ أوفر في مجهود التنمية الاقتصادية والاجتماعية ورفع تحديات العولمة والتنافسية في إطار احترام دولة الحق والقانون .

والسلام عليكم ورحمة الله وبركاته