

تقرير تركيبى عن أشغال اللقاء العلمي المنظم من قبل المرصد المغربي للإدارة العمومية في موضوع "قراءات متقاطعة في ميثاق المرافق العمومية"

في إطار مواكبته للمستجدات القانونية والتشريعية التي تعرفها بلادنا، نظم المرصد المغربي للإدارة العمومية، بمقر وزارة الانتقال الرقمي وإصلاح الإدارة، يوم 22 دجنبر 2021، ورشة دراسية عبارة عن قراءات متقاطعة في القانون 54.19 بمثابة ميثاق المرافق العمومية. وقد قام بتأطير اللقاء كل من: السيد حاتم مورادي؛ رئيس قسم الابتكار وبرامج التحديث بوزارة وزارة الانتقال الرقمي وإصلاح الإدارة، والسيد مصطفى بلكوزي؛ متخصص في القانون العام والعلوم الإدارية.

استهل هذا اللقاء العلمي بكلمة ترحيبية لرئيس المرصد المغربي للإدارة العمومية، الأستاذ إبراهيم زياني، الذي رحب بالمشاركين في فعاليات هذا اللقاء العلمي، وتوجه بكلمة شكر للمسؤولين بقطاع الانتقال الرقمي وإصلاح الإدارة المحتضنة لهذا اللقاء، وأيضا للمتدخلين السيد حاتم مورادي، والسيد مصطفى بلكوزي، وعبر الأستاذ زياني عن أهمية هذا اللقاء العلمي الذي تناول موضوعا في غاية من الأهمية، وهو ميثاق المرافق العمومية الذي يشكل قفزة نوعية في مقارنة الإصلاح الإداري ببلادنا، لكونه جاء استجابة لتحقيق عدة أهداف استراتيجية؛ كتحسين منظومة تدبير المرافق العمومية، ودعم جودة الخدمات وتسهيل الولوج إليها، وترسيخ حكامه المرافق العمومية من خلال أداء فعال وناجع.

وختم كلمته التمهيدية، بالتأكيد على ضرورة إبراز المتدخلين في هذا اللقاء مضامين هذا الميثاق والمرتكزات التي استند عليها، وأيضا جوانب القصور والقوة فيه، مع التذكير بالسياق المرجعي الذي جاء فيه هذا الميثاق.

بالنسبة للقراءة الأولى من تأطير السيد حاتم مورادي؛ حيث تطرق للميثاق من جوانب عدة وكانت قراءته غنية بالأفكار والملاحظات العلمية والمهنية، ويمكن استجلاء أهم المحاور التي تناولها في عرضه في النقاط التالية:

- السياق والإطار المرجعي؛
- دواعي وخلفيات إعداد ميثاق المرافق العمومية؛
- المقاربة المعتمدة لبناء وهيكل الميثاق؛
- أهم أهداف وقواعد الميثاق .

المحور الأول: السياق و الإطار المرجعي ؛

استهل الأستاذ مداخلته بكون الميثاق يشكل إطار مرجعي يؤسس لقواعد تنظيم وتسيير المرافق العمومية، ويجمع بين مختلف الأبعاد المتعلقة بتنظيم وتسيير هذه المرافق وعلاقتها بالمتعاملين معها، ويأخذ بعين الاعتبار الإدارات العمومية والجماعات الترابية والأجهزة العمومية. وقد حصر المتدخل، المحددات المرجعية التي ساهمت في بلورة وإخراج هذا الميثاق، في ثلاثة محددات رئيسية وهي التوجيهات الملكية السامية، والدستور المغربي، والبرنامج الحكومي.

التوجيهات الملكية السامية:

فقد دعا جلالة الملك محمد السادس في مناسبات عدة إلى الارتقاء بعمل وأداء المرافق العمومية وجعلها في خدمة المرتفقين، ولا سيما الرسالة الملكية الموجهة إلى المشاركين في المنتدى الوطني للوظيفة العمومية العليا، المنعقد بالصخيرات بتاريخ 27 فبراير 2018، التي دعا جلالاته من خلالها: ..للتسريع بإخراج ميثاق المرافق العمومية، الذي ينص عليه الدستور، وإعطائه صبغة إلزامية، تجعل منه مرجعا رئيسيا للحكامة الجيدة، في تسيير وتسيير الإدارات العمومية، والجماعات الترابية والأجهزة العمومية... وأن يجسد بكيفية صريحة وقوية، مفهومنا الجديد للسلطة، الذي يشمل مختلف فئات ودرجات الإدارات والمرافق العمومية، دون استثناء وعلى رأسها الوظيفة العمومية العليا".

المقتضيات الدستورية :

يستمد هذا الميثاق مرجعيته من مقتضيات دستور المملكة المتعلقة بالحكمة الجيدة، ولا سيما الفصل 157 منه، الذي ينص على أنه: "يحدد ميثاق للمرافق العمومية قواعد الحكمة الجيدة المتعلقة بتسيير الإدارات العمومية والجهات والجماعات الترابية الأخرى والأجهزة العمومية".

التوجهات العامة للبرنامج الحكومي:

وذلك من خلال تعزيز قيم النزاهة والعمل على إصلاح الإدارة وترسيخ مبادئ الحكمة الجيدة .

المحور الثاني : دواعي وخلفيات إعداد ميثاق المرافق العمومية؛

إن أهم الدوافع حسب المحاضر والتي دفعت السلطات العمومية إلى إعداد ميثاق المرافق العمومية تتجلى في ما يلي:

- ضعف المهنية في تقديم الخدمات لعدم احتكامها لمنظومة تؤطر علاقة المرافق العمومية بالمرتفق منذ ولوجه لهذه المرافق إلى حين حصوله على الخدمة المطلوبة؛
- تفاوت مستوى جودة الخدمات المقدمة للمرتفق حسب كل صنف من أصناف المرافق العمومية؛
- قصور المنظومة الحالية في تفعيل مبدأ ربط المسؤولية بالمحاسبة وتفعيل مختلف التوصيات الصادرة عن مؤسسات الحكمة.
- تعدد أصناف المرافق العمومية التي تسدي الخدمات العمومية؛
- وجود نصوص قانونية وتنظيمية تفتقد لنسق منسجم وتراتبى؛
- اختلاف المنظومة التشريعية والتنظيمية المؤطرة لكل صنف من هذه المرافق، إلى غير ذلك من الاختلالات التي تعرفها المرافق العمومية.

ومن هذا المنطلق، جاء القانون رقم 54.19 بمثابة ميثاق للمرافق العمومية .

المحور الثالث : المقاربة المعتمدة لبناء وهيكل الميثاق

وفق المتدخل، فإن المقاربة التي اعتمدت في إعداد هذا الميثاق تمت بناء على الاطلاع على مجموعة من التجارب، من خلال الاستئناس بالمنظومة القانونية الوطنية (حيث سبق أن اعتمد المغرب مجموعة من المواثيق تؤطر عددا من المجالات التنظيمية والاقتصادية والبيئية والتربوية منها مثلا : الميثاق الوطني للامتياز الإداري، الميثاق الوطني للبيئة والتنمية المستدامة، الميثاق الجماعي...إلخ)، كما تم أيضا الاستئناس بالتجربة الدولية في هذا الشأن بحيث أن 22 بلدا من الاتحاد الأوروبي يتوفر على ميثاق للخدمات العمومية، وأخيرا فقد تم اعتماد المقاربة التشاركية في إعداد هذا الميثاق من خلال إشراك الفاعلين المعنيين في مسلسل الإعداد لاسيما الأمانة العامة للحكومة.

والجدير بالإشارة، أن القانون رقم 54.19 بمثابة ميثاق للمرافق العمومية قد مر مند إقرار دستور 2011 بمحطات ومراحل عدة ، حيث تم في هذا الصدد مناقشة الصيغة القانونية التي ستعطى لهذا القانون هل سيتم اعتماد قانون إطار، أم قانون، وفي الأخير وبعد عدة مشاورات أجراها القطاع المعني بالوظيفة العمومية مع باقي الشركاء لاسيما الأمانة العامة للحكومة، تم التوافق على صياغة المشروع في شكل قانون بعد الاتفاق على ذلك تفعيلا للرسالة الملكية السامية الموجهة إلى المشاركين في المنتدى الوطني للوظيفة العمومية العليا بتاريخ 27 فبراير 2018 التي حسمت الأمر باعتماد صيغة (قانون بمثابة ميثاق للمرافق العمومية).

المحور الرابع : أهم قواعد ميثاق المرافق العمومية

وفي الأخير تطرق السيد حاتم موارد لأهم القواعد التي تضمنها الميثاق وهي تتجلى في شقين أساسيين:

شق القواعد المنظمة لعلاقة المرافق العمومية بالمرتفقين وتتجلى في ما يلي:

- تعزيز الانفتاح والتواصل مع المرتفقين (الحق في الحصول على المعلومات، التعريف بالمهام والبرامج والخدمات)؛

- تحسين ظروف الاستقبال (كفاءات مؤهلة للاستقبال، تأهيل الفضاءات، تيسير ولوج الأشخاص ذوي الاحتياجات الخاصة)، اعتماد نظام المداومة؛
- العمل على تطوير الخدمات والرفع من جودتها (تبسيط المساطر والإجراءات الإدارية ورقمنتها) ؛
- الاهتمام بتظلمات المرتفقين واللجوء إلى المساعي التوفيقية لحل الخلافات التي تقع بينهما؛
- تنفيذ الأحكام القضائية دون تأخير؛

شق القواعد المتعلقة بتخليق المرافق العمومية:

- حيث تم التنصيب على قواعد السلوك التي يتعين على الموارد البشرية للمرافق العمومية احترامها؛
- ضرورة وضع برامج لتعزيز قيم النزاهة والوقاية من كل أشكال الفساد ومحاربتها، وترسيخ قيم التخليق في تدبير شؤون هذا المرفق؛
- وأشار المتدخل في متم مداخلته عن آلية جديدة ستحدث لدى السلطة الحكومية المكلفة بإصلاح الإدارة وهي المرصد الوطني للمرافق العمومية الذي سيتولى المهام التالية:
- مهمة رصد مستوى فعالية أداء المرافق العمومية ونجاعتها؛
- تقييم المخططات والبرامج التي تم تنفيذها؛
- اقتراح التدابير والإجراءات التي من شأنها تطوير أداء هذه المرافق والرفع من جودة الخدمات التي تقدمها.

بالنسبة للقراءة الثانية من تأطير السيد مصطفى بلكوزي، باحث في القانون

العام والعلوم الإدارية؛

تميزت مداخلة السيد مصطفى بلكوزي بنوع من الشمولية حيث تناول الموضوع من عدة جوانب لاسيما من الناحية القانونية والتنظيمية والرهانات والآفاق المستقبلية لهذا القانون، في غمرة البحث عن الحكامة المرفقية. وقد انطلق المتدخل من خلال التذكير بالسياق المرجعي

لصدور هذا الميثاق، مؤكداً على أهمية الخطاب السياسي الرسمي ومدى اهتمامات المؤسسة الملكية بالمرفق العام من خلال الدعوة باستمرار إلى الارتقاء بعمله وأدائه وجعل المرتفق محور وقطب الرحى في العملية الإدارية.

وأثار المتدخل جملة من التساؤلات، بخصوص التحديات التي يطرحها هذا الميثاق لخصها في الإشكالية التالية :

إلى أي حد سيساهم هذا الميثاق في معالجة الاختلالات المرتبطة بالتدبير العمومي، والرفع من فعالية ونجاعة أداء المرافق العمومية، وإرساء مبادئ الحكامة الجيدة في تديرها وتسييرها؟.

ولتسليط الضوء عن هذه الإشكالية تم اعتماد المحاور التالية:

المحور الأول : مستجدات ومرتكزات ميثاق المرافق العمومية.

ذكر المتدخل في هذا الشأن بكون هذا القانون جاء في 7 أبواب و8 فروع اندرجت تحتها 38 مادة، وتتعلق هذه الأبواب بما يلي:

تعريف الميثاق وتحديد نطاق تطبيقه، أهداف قواعد الحكامة الجيدة، المبادئ المؤطرة للمرفق العام وللحكمة الجيدة، قواعد تعزيز نجاعة المرافق العمومية على مستوى التنظيم والتدبير، القواعد المنظمة لعلاقة المرافق العمومية بالمرتفقين، القواعد المتعلقة بتخليق المرافق العمومية، إحداث المرصد الوطني للمرافق العمومية،

وبعد ذلك تطرق إلى مميزات هذا الميثاق، بكونه يمثل إطاراً مرجعياً موحداً يستوعب أسس النهوض بحكمة المرافق العمومية ويخضع جميع المرافق العمومية المعنية بتقديم الخدمات العمومية لمبادئ وقواعد الحكامة الجيدة وأخيراً يحدد الآليات الضرورية لإنجاح مهام المرافق العمومية.

أما فيما يخص نطاق تطبيق هذا الميثاق فهو يشمل؛ الإدارات العمومية والمحاكم والجهات والجماعات الترابية الأخرى ومجموعاتها والهيئات التابعة لها والأجهزة العمومية، وهذه الأخيرة تعني المؤسسات والمقاولات العمومية وكل شخص اعتباري خاضع للقانون العام.

المحور الثاني: أهداف قواعد الحكامة الجيدة المتعلقة بالمرافق العمومية، والمبادئ المؤطرة لها

حيث تطرق المتدخل في هذا المحور، على كون الميثاق جاء في إطار تحقيق النجاعة والفعالية والاستجابة للحاجيات المتنامية للمرتفقين، والرفع من جودة الخدمات العمومية وتيسير الولوج إليها، وإرساء دعائم انفتاح المرافق العمومية على محيطها الداخلي والخارجي، وأخيرا ترسيخ قيم النزاهة والشفافية والتخليق

ثم أبرز المتدخل أهم القواعد الناظمة للمرافق العمومية والتي جاءت ضمن الميثاق ، حيث ميز في هذا الإطار بين نوعين من القواعد، قواعد تقليدية حيث حافظ الميثاق على المبادئ التقليدية لما لها من أهمية بالغة في الحفاظ على جوهر المرفق العمومي وفلسفته، وهي مبدأ المساواة، ومبدأ الاستمرارية، ومبدأ قابلية المرفق للتغيير والتعديل والذي عبر عنه بالملاءمة، وإلى جانب هذه المبادئ قام المشرع بالارتقاء ببعض المبادئ الحديثة كقواعد وآليات حكماية في تدبير المرفق العام؛ كمبدأ الإنصاف، ولاشك في أن الارتقاء بهذا المبدأ إلى المكانة التشريعية وحتى الدستورية جاء كنتيجة لاستفحال إشكاليات التفاوتات بين الجهات والأقاليم على عدة مستويات.

أما المعايير التي تدرج في الإطار العام للمبادئ والقيم الديمقراطية فهي، الجودة، الشفافية، المسؤولية والمحاسبة، هذه المبادئ جاءت أساسا لمواجهة مظاهر الفساد وسوء التدبير الإداري، مع استهداف الرفع من أداء الإدارة وتحسين علاقتها بالمرتفقين موازاة مع تجويد الخدمات العمومية.

المحور الثالث: القواعد المتعلقة بنجاعة وفعالية المرافق العمومية

خلال هذا المحور، أشار الباحث، إلى مجموعة من القواعد التي وضعها الميثاق والكفيلة بتعزيز نجاعة وفعالية المرافق العمومية ، أهمها:

- وضع برامج عمل متعدد السنوات تأخذ بعين الاعتبار حاجيات المرتفقين والخصوصيات الترابية وكذا متطلبات التنمية المستدامة،

- وضع تصاميم لهياكلها التنظيمية تأخذ بعين الاعتبار المهام والصلاحيات المسندة لها، مع الاعتماد على مبدأي التفريع واللاتمركز الإداري؛
- تعزيز التقائية برامجها وتعاضد وسائلها وتقديم خدماتها بطريقة مندمجة؛
- تفعيل آليات الشراكة مع القطاع الخاص وجمعيات المجتمع المدني والمنظمات غير الحكومية..؛
- العمل على إجراء عمليات منتظمة للتقييم والتدقيق والمراقبة الداخلية؛
- العمل على تنفيذ التوصيات الصادرة عن بعض المؤسسات الهادفة إلى تدعيم قواعد الحكامة الجيدة، مع نشر الإجراءات المتخذة لتفعيلها وذلك خلال السنة الموالية لصدورها؛
- تحسين نجاعة تدبير الموارد البشرية والمادية (اعتماد أساليب وأنماط جديدة في التدبير، اعتماد برامج منظمة للتكوين، إعداد أطر قيادية كفأة، تقييم الأداء..)، (حسن تدبير الممتلكات، والتقييد بمبادئ الحكامة في تدبير الصفقات)، وربط المسؤولية بالمحاسبة.
- وفي الأخير وفي إطار قراءة نقدية للميثاق، أبدى المتدخل بعض الملاحظات تتعلق بالتحديات التي ستعترض الميثاق على مستوى التفعيل على أرض الواقع أهمها:
- إشكالية الإلزامية بالتقييد بمضامين هذا القانون سيظل إشكالا حقيقيا مرتبطا ببنية وطنية تعاني من أزمة تطبيق القوانين.
- وفي حالة عدم التزام المرافق العمومية ببعض المقترضات التي جاء بها هذا القانون من قبيل مثلا معالجة تظلمات المرتفقين وتتبعها، وإعداد تقرير في شأن ذلك، وعدم تفعيل التوصيات الصادرة عن هيئات المراقبة والضبط والحكام، السؤال المطروح ما هي الإجراءات الردعية التي يمكن اتخاذها في مواجهة المسؤولين على المرفق.
- كون بعض مبادئ وقواعد الحكامة الجيدة التي جاء بها الميثاق، تبقى في كثير من مكوناتها بعيدة عن الواقعية، من ذلك مثلا:

- مبدأ الإنصاف في تغطية المرافق العمومية للتراب الوطني: ما يلاحظ أنه رغم المبادرات الحكومية المتخذة في هذا الشأن إلا أنها غير ذات أثر كبير في تحقيق الإنصاف المجالي؛ كنظام الجهوية المتقدمة الذي كان الأمل معقودا عليه في تقليص الفوارق المجالية.

- كون المعايير التي سطرها الميثاق من جودة وشفافية ومحاسبة ومسؤولية وغيرها من المبادئ والقيم الديمقراطية، ليس من اليسر الالتزام بها في ظل واقع تديري ناقض لعقود من الزمن هذه المعايير

- بالرجوع أيضا إلى المقتضيات التي جاء بها الميثاق يلاحظ أنها تتطلب مجهودا لإقرارها، سيكون من الصعب تنزيلها على أرض الواقع ؛

مثلا (المادة 38) : " يحدد بنص تشريعي أو تنظيمي حسب الحالة كل إجراء لازم لتطبيق مقتضيات هذا الميثاق".

يلاحظ أن المشرع اعتمد على مسألة النصوص التشريعية والتنظيمية من أجل تحديد كل إجراء لازم لتطبيق مقتضيات هذا القانون، وهذا من شأنه أن يخلق شتاتا تشريعية يؤثر سلبا على قيام القانون بأهدافه القائم عليها، كما يشكل صعوبة للإدارة والمرتفقين، بل للقراء في جمع شتاته للاطلاع عليه والتفصيل في مقتضياته على نحو جيد.

- كما أن ضعف الإمكانيات المادية والبشرية التي تتوفر عليها الدولة، إضافة إلى باقي الإكراهات والمعوقات السياسية والتدبيرية والثقافية المتجذرة في الممارسة، تجعل من هذه الرهانات مجرد طموح قد لا يجد سبيله إلى التطبيق.

- مدى تلاؤم وانسجام الميثاق مع مجموعة من القوانين لاسيما المرسوم رقم 2-17-618 بمثابة ميثاق وطني للاتمركز الإداري، والقانون رقم 31.13 المتعلق بالحق في الحصول على المعلومات الذي تضمن عددا من المقتضيات التي من شأنها أن تشكل قيودا على الولوج الفعلي للمعلومة، وخصوصية السرايمني.

المحور الرابع: آفاق ورهانات تفعيل الميثاق

وقد ختم الباحث قراءته عن الحديث عن آفاق ورهانات تفعيل الميثاق من خلال طرحه مجموعة من التوصيات والمقترحات تصب جميعها في إطار تفعيل مضامين هذا القانون عبر تجويد المرفق العمومي وتحقيق الحكامة المرفقية الجيدة وتحسين علاقة الإدارة بالمرتفقين . وهي توصيات ومقترحات تجمع ما بين عدة مداخل (القانوني والمؤسساتي والتنظيمي والتخليقي والقيمي ...).

حيث ذكر بأن تفعيل هذا الميثاق رهين بتعميق الثقافة القانونية لدى المسؤولين والمدبرين للشأن العام، وكذلك من خلال إعادة بناء الثقة بين الإدارة والمجتمع ، وهذا الأمر لن يتأتى إلا من خلال إعطاء أهمية للكفاءات والقيادات الإدارية الصالحة، وأيضا من خلال تجاوز الإدارة لثقافة الممانعة، كما أضاف المتدخل أن التدبير الناجع والفعال للمرفق العمومي، مرتبط أيضا بشكل كبير بتوفير الإمكانيات المادية والبشرية، هذا فضلا عن ضرورة الانتقال إلى الإدارة الرقمية والتسريع من هذا الورش الكبير الذي لا محالة سينقل الإدارة إلى إدارة عصرية حديثة مواكبة للمستجدات وتحديات العولمة .

تساؤلات الحضور:

انصبت معظم مداخلات الحضور في أشغال هذا اللقاء العلمي حول طرح التساؤلات

التالية؛

- مدى تفعيل مضامين هذا القانون على أرض الواقع، وما مدى إلزاميته في مواجهة القطاعات المعنية بتنفيذه.
- لماذا تمت صياغة هذا القانون في إطار ميثاق، ولم يتم ذلك في إطار قانون تنظيمي مثلا أو قانون إطار.
- مدى مواكبة قطاع الانتقال الرقمي وإصلاح الإدارة لهذا الميثاق، واتخاذ ما يلزم من مراسيم تطبيقية لأجل تفعيله ، وإشراك الجهات المعنية به وعن مدى حضور البعد الترابي في هذا الميثاق.
- الأسباب التي أدت إلى تعثر هذا الميثاق والحيز الزمني الكبير الذي أخذه.

- الميثاق وضع مبادئ توجيهية في غياب قواعد معيارية وملزمة؟
- طبيعة هذا النص القانوني ومدى ملائمته مع قوانين أخرى، لاسيما ميثاق اللاتمركز الإداري والقانون المتعلق بالحصول على المعلومة.

وفي الأخير، وفي معرض جواب المتدخلين، عبر السيد " حاتم مورادي " عن عميق سعادته بتفاعل الحاضرين مع هذا الموضوع، وبعد التذكير بأهمية هذا الميثاق في كونه يعتبر إطارا قانونيا موجها، أكد أن تفعيل هذا الميثاق من وجهة نظره، يتطلب سياسة عمومية، مع مواكبة من طرف القطاع المعني بإصلاح الإدارة تشمل كل الجوانب (التسويق القانوني، التكوين، التحسيس، التواصل، الحكامة الجيدة)، علاوة على إعداد دلائل توضيحية حول مضامين الميثاق، وأنهى كلامه أن من شأن اعتماد المرافق العمومية لمدونات أخلاقية وبرامج لتعزيز قيم النزاهة والتخليق أن ينجح هذا الورش القانوني الكبير.

أما بخصوص السيد مصطفى بلكوزي، فقد ختم بالقول، أن هذا الميثاق يشكل حلقة من بين الإصلاحات الكبرى التي تعرفها بلادنا، وأن وضع هذا الميثاق على السكة الصحيحة يتطلب في نظره اتخاذ حزمة من التدابير الإجرائية لأجل التفعيل على الوجه الأحسن.

وفي الأخير، جدد الأستاذ الزياني شكره للمسؤولين بقطاع الانتقال الرقمي وإصلاح الإدارة، وأيضا للمتدخلين في هذا اللقاء الدراسي، وأيضا للحضور عن سعة صدرهم وتجاوبهم مع هذا الموضوع، وختم بأن هذا القانون بمثابة ميثاق للمرافق العمومية، هولبنة أساسية في مسار تحديث المرفق العمومي، وقال بأن الأهم ما يتطلبه الأمر إضافة إلى كل ما جاء بالمداخلات هو يقظة قانونية مستمرة بهدف تأهيل عمل وتدريب المرفق العمومي وجعل مختلف العاملين في هذا المرفق ملتزمين بمبادئ وقواعد الميثاق.

تقرير تركيبي من إعداد ذ. رشدي عبدالعزيز،

خريج جامعة محمد الخامس- الرباط - باحث في القانون العام.