المملكة المغربية

البرلمان

مجلس المستشارين

التأطير القانوني للحق في الحصول على المعلومات بالمغرب

دراسة حول ملاءمة القانون رقم 31.13 للمعايير الدولية للحق في الحصول على المعلومات

منشورات مركز الدراسات والبحوث في الشؤون البرلمانية

بدعم من مؤسسة وستمنستر للديمقراطية

WESTMINSTER FOUNDATION FOR DEMOCRACY

تقديم عام

يشكل الحق في الحصول على المعلومات أحد المكتسبات، المستجدة في الحقل القانوني الوطني، التي أقرها الدستور المغربي لسنة 2011،[1] الذي نص في الفقرة الأولى من الفصل 27 منه على أنه **"للمواطنات والمواطنين حق الحصول على المعلومات، الموجودة في حوزة الإدارة العمومية، والمؤسسات المنتخبة، والهيئات المكلفة بمهام المرفق العام** "، وذلك انسجاما مع الإعلان الصريح للمشرع الدستوري المغربي، بالتزام المملكة المغربية وتعهدها بما تقتضيه مواثيق المنظمات الدولية من مبادئ وحقوق وواجبات، بالإضافة إلى تشبثها بحقوق الإنسان كما هي متعارف عليها عالميا، وجعل الاتفاقيات الدولية، المصادق عليها تسمو فور نشرها على التشريعات الوطنية، مع العمل على ملاءمة هذه التشريعات مع ما تقتضيه تلك المصادقة.

فلا يخفى على المتتبع للشأن الحقوقي، أن الحق في الحصول على المعلومات، قد جرى تأطيره في العديد من المواثيق والأوفاق الدولية، وعلى رأسها الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، [2] الذي نص في المادة 19 منه على أنه، **"لكل شخص حق التمتع بحريةِ الرأي والتعبير، ويشمل هذا الحق حريته في اعتناق الآراء دون مضايقة، وفي التماس الأنباء والأفكار وتلقِّيها ونقلها إلى الآخرين، بأية وسيلة ودونما اعتبار للحدود** ". كما نصت الفقرة الثانية من المادة 19 من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، [3] على أنه **"لكل إنسان الحق في حرية التعبير. ويشمل هذا الحق حريته في التماس مختلف ضروب المعلومات والأفكار وتلقيها ونقلها إلى آخرين دونما اعتبار للحدود، سواء على شكل مكتوب أو مطبوع أو في قالب فني أو بأية وسيلة أخرى يختارها"**.

---

[1]- صدر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.11.91 بتاريخ 29 يوليوز 2011، منشور بالجريدة الرسمية عدد 5964 مكرر بتاريخ 30 يوليوز 2011.

[2]- اعتمدته الجمعية العامة للأمم المتحدة في باريس في 10 دجنبر 1948 بموجب القرار 217 أل،ف بوصفه أنه المعيار المشترك الذي ينبغي أن تستهدفه كافة الشعوب والأمم. وهو يحدد،وللمرة الأولى، حقوق الإنسان الأساسية التي يتعين حمايتها عالميا

[3]- اعتمد وعرض للتوقيع والتصديق والانضمام بموجب قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة رقم 2200 ألف (د- 21) المؤرخ في 16 دجنبر 1966، وقد شرع في تنفيذه بتاريخ 23 مارس 1976.

ولأهمية هذا الحق، باعتباره أكسجين الديمقراطية، [1] فقد جرى التنصيص عليه أيضا في العديد من المواثيق الإقليمية أبرزها الميثاق الإفريقي لحقوق الإنسان والشعوب، [2] والميثاق العربي لحقوق الإنسان. كما خصصت لجنة حقوق الإنسان التابعة للأمم المتحدة (تم تعويضها بمجلس حقوق الإنسان)، مجموعة من تعاليقها للتفصيل في هذا الحق على ضوء الممارسات الفضلى والجيدة، بالإضافة إلى ذلك فإن هذا الحق، قد حظي بتقارير خاصة تم رفعها إلى لجنة حقوق الإنسان، والجمعية العامة للأمم المتحدة. [3] كما عملت لجنة حقوق الإنسان بالأمم المتحدة، من خلال تعليقها العام رقم 34، على تخصيص حيز مهم للحديث عن هذا الحق. بالإضافة إلى ذلك فإن هذا الحق قد تم التنصيص عليه في مواثيق دولية أخرى، أهمها، اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، [4] واتفاقية الأشخاص ذوي الإعاقة، والاتفاقية الدولية لحماية جميع الأشخاص من الاختفاء القسري. [5]

وبالرجوع إلى السياق الوطني، فعلى الرغم من التأصيل الدستوري لهذا الحق، وتحديد الفقرة الثانية من الفصل 27، لنطاقه باعتباره حقا مطلقا "لايمكن تقييده إلا بمقتضى القانون" فقد أثيرت عدة نقاشات بشأن هذا القانون قبل صدوره، حول نطاقه، والمواضيع التي يفترض أن يشملها، [6] حيث طرحت الفرق البرلمانية، عدة صيغ مقترحات قوانين في هذا الشأن، كما قدمت الحكومة مشروعها الحامل لرقم 31.13، بالإضافة إلى ذلك، فقد انخرطت مجموعة من الهيئات الدستورية في هذا النقاش، وعلى رأسها المجلس الوطني لحقوق الإنسان، من خلال تقديمه رأيه الاستشاري في الموضوع، بالإضافة إلى تنظيم عدة ندوات وموائد دراسية.

---

[1]- هذا الوصف، أطلقته منظمة المادة 19، في العديد من دراساتها حول حرية التعبير والرأي، والحق في الحصول على المعلومات.

[2]- تنص المادة 9 من الميثاق الإفريقي لحقوق الإنسان والشعوب الذي تم اعتماده سنة 1981، على أنه "من حق كل فرد أن يحصل على المعلومات".

[3]- على سبيل المثال فقد أعد المقرر الخاص للأمم المتحدة بشأن حرية الرأي والتعبير في تقريره المرفوع إلى الجلسة رقم 2000 للجنة الأمم المتحدة الخاصة بحقوق الإنسان، مجموعة من المبادئ بشأن الحق في الحصول على المعلومات، تم اعتمادها من طرف اللجنة في قرارها رقم 2000 المتعلق بحرية الرأي والتعبير.

[4]- خاصة الفصلين 10 و13.

[5]- خاصة المادة 18 منه.

[6]- يمكن العودة في هذا الصدد إلى تقرير لجنة العدل والتشريع وحقوق الإنسان بمجلس النواب، حول مشروع قانون رقم 31.13 يتعلق بالحق في الحصول على المعلومات، دورة أبريل 2016، السنة التشريعية الخامسة، من الولاية التشريعية التاسعة.

ومما تجدر الإشارة إليه، أن القانون رقم 31.13 الذي جرى نشره في الجريدة الرسمية عدد 6655 بتاريخ 12 مارس 2018، بعد الموافقة عليه من طرف البرلمان بغرفتيه، وصدور ظهير تنفيذه بتاريخ 1.18.15 بتاريخ 22 فبراير 2018، قد نص في المادة 30 منه، على أنه "يدخل هذا القانون حيز التنفيذ بعد مرور سنة من تاريخ نشره بالجريدة الرسمية مع مراعاة أحكام الفقرة التالية :" يتعين على المؤسسات أو الهيئات المعنية اتخاذ التدابير المنصوص عليها في المواد من 10 إلى 13 أعلاه خلال أجل لا يتعدى سنة من تاريخ دخول هذا القانون حيز التنفيذ".

وسنعمل من خلال هذه الدراسة، على بحث مكامن الالتقاء والتضارب بين هذا القانون، والمعايير الدولية المعتمدة في هذا الشأن، بهدف صياغة مقترحات عملية -للوصول إلى ملاءمة شاملة بين القانون الوطني، والمواثيق الدولية، وفق القواعد المتعارف عليها دوليا، باعتبار أن الحق في الحصول على المعلومات يشكل أحد المقاصد الرئيسية التي تقوم عليها أهداف التنمية المستدامة لما بعد 2015،[1] حيث يشكل مقصد "كفالة وصول الجمهور إلى المعلومات" أحد اهم مقاصد الهدف السادس عشر من هذه الأهداف.

وسنعتمد في خطة هذه الدراسة على أربع نقط أساسية، تتعلق على التوالي بالمبادئ العامة، الاستثناءات من هذا الحق، المؤسسات والهيئات المعنية، حدود وإمكانيات إعادة استعمال المعلومة، قبل الانتقال إلى التوصيات والاقتراحات العملية من أجل تجويد هذا القانون.

أولا: المبادئ العامة للحق في الحصول على المعلومات

تستند المبادئ العامة المؤطرة للحق في الحصول على المعلومة، بشكل عام إلى المصادر الدولية، خاصة المواثيق المشكلة للشرعة الدولية لحقوق الإنسان، وفي هذا الصدد فإنه من المفيد التذكير

[1]- تم اعتمادها رسميا في شتنبر 2015، بإجماع 193 دولة تحت شعار "تحويل عالمنا : خطة التنمية المستدامة لعام 2030" .

بالميادئ الأساسية للحق في الحصول على المعلومة، التي عرضها المقرر الخاص المعني بالحق في حرية التعبير والرأي على لجنة حقوق الإنسان سنة 2000، وأعيد التذكير بها في العديد من قرارات لجنة حقوق الإنسان، والجمعية العامة للأمم المتحدة.[1]

وتتوزع هذه المبادئ الأساسية في شكل تسعة أبواب، كالتالي:

أ - **الكشف عن أقصى قدر من المعلومات** : ويتعلق الأمر بفرضية وجوب كشف الهيئات العامة على جميع المعلومات الممسوكة لديها، وعدم إمكان الحد من هذه الفرضية إلا في حدود ضيقة جدا، باعتبار أن قاعدة الكشف عن المعلومات، تشكل الأساس المنطقي الذي ينطوي عليه مفهوم حرية تدفق المعلومات، وبحسب التوصيات التي يقدمها المقرر الخاص المعني بالحق في حرية الرأي والتعبير، فإن هذا المبدأ يجب التنصيص عليه في الدستور، على أن يبقى الهدف الأساسي من القوانين العادية، هو فقط المساعدة على كشف أكبر عدد من المعلومات من الناحية العملية. وهو المبدأ الذي التزم به المشرع الدستوري المغربي، بأن جعل من حق الحصول على المعلومات، حقا دستوريا مطلقا، غير قابل للتقييد إلا بمقتضى القانون، وحدد الحالات والأهداف التي يمكن تقييد هذا الحق من أجلها.

ب -**الإلتزام بالنشر**: وهو مبدأ آخر موجه للحكومات، من أجل حث الهيئات العامة ليس فقط على الاستجابة لطلبات الحصول على المعلومات، بل أيضا حثها على النشر الاستباقي للوثائق والمعلومات الممسوكة لديها، وهو ما نظمه المشرع المغربي في الباب الثالث من القانون رقم 31.13 المتعلق بالحق في الحصول على المعلومات.

[1]- ويتعلق الأمر بقرار الجمعية العامة للامم المتحدة رقم A/68/362 بتاريخ 4 شتنبر 2013.

ج - **تعزيز ثقافة الانفتاح داخل الحكومات** : ومؤدى ذلك، تشجيع الحكومات على الانفتاح، وذلك عبر إحاطة المواطنين بحقوقهم، وتدريب الموظفين العموميين على نحو يتيح لهم الوفاء بطلبات المواطنين في هذا الصدد، وهو أمر يقتضي بالأساس، أن تكون جميع المساطر القانونية المتعلقة بالحصول على الخدمات الإدارية معلومة لدى الجميع عن طريق نشرها وتوضيحها، وهو أمر تداركه المشرع المغربي من خلال المادة العاشرة من القانون المتعلق بالحق في الحصول على المعلومات، حيث ألزم المؤسسات والهيئات المعنية بالنشر الاستباقي لمجموعة من الوثائق والمعلومات التي تمسكها ومن بينها مهام المؤسسة أو الهيئة المعنية، بالإضافة إلى الأنظمة والمساطر والدوريات والدلائل التي يستخدمها موظفو هذه الهيئة أو المؤسسة في أداء مهامهم.

د - **تضييق نطاق الاستثناءات** : ويقصد بذلك تقييد سلطة الهيئات والمؤسسات العامة، في رفض طلبات الحصول على المعلومات، في أقصى الحدود، مع وجوب تعليل قرارات الرفض، وقبل ذلك، وجوب أن يكون نطاق الاستثناء محددا بدقة بمقتضى القانون، وهو أمر وإن كان المشرع المغربي قد خصص له بابا خاص في القانون المتعلق بالحق في الحصول على المعلومات، إلا أننا سنعود للحديث عنه بتفصيل في النقطة المتعلقة بالاستثناءات.

هـ - **تيسير سبل وإمكانيات الحصول على المعلومات** : ويقصد بذلك، وجوب أن تكون تلبية طلبات الحصول على المعلومات، على نحو سريع وكامل، مع إتاحة الفرصة لطالب المعلومة قصد التظلم، أو طلب إعادة النظر في كل طلب لم تتم تلبيته، ويقترح المقرر الخاص المعني بالحق في حرية التعبير والرأي، في هذا الصدد، أن تكفل القوانين الوطنية، إمكانية البت في طلبات الحصول على المعلومات على ثلاث مستويات أولها أمام الهيئة المعنية، ثم أمام

هيئة مستقلة، قبل اللجوء إلى القضاء، مع وجوب تيسير سبل الحصول على المعلومة للأشخاص الأميين، والأشخاص غير المتحدثين باللغة التي تعد بها الوثائق.

و - **التكاليف والرسوم**: تعتبر التكاليف الباهظة والرسوم الممكن فرضها على طالب المعلومة مقابل تلبية طلبه، أحد الأسباب التي من شأنها عدم تشجيع المواطنين على طلب المعلومة، ولذلك توصي مبادئ الأمم المتحدة في هذا الصدد، بوجوب أن تكون تكاليف الحصول على المعلومات في حدود دنيا، دون أن تصل إلى الحد الذي تثبط فيه همة طالبي المعلومات.

ز - **انفتاح الاجتماعات**: وهو مبدأ مرتبط بالمبدأ الأول المتعلق بالكشف المطلق على المعلومات، حيث يفترض أن تضمن التشريعات الوطنية، انفتاح اجتماعات الهيئات العامة، وذلك بنشر خلاصاتها ومحاضر اجتماعاتها، والقرارات المتخذة من طرفها.

ح - **أسبقية الكشف عن المعلومات** : وهو مبدأ آخر مرتبط كذلك بالمبدأ الأول المتعلق بالكشف عن أكبر قدر من المعلومات، حيث يفترض كلما تعارض القانون المتعلق بالحق في الحصول على المعلومات، بقوانين أخرى من شأنها تقييده، أن تعطى الأسبقية للحق في الحصول على المعلومة، وبالتالي نسخ القوانين التي تحد من هذا الحق.

ط -**حماية الأشخاص الذين يقدمون المعلومات** : ويعتبر هذا المبدأ تحصيل حاصل ناتج عن إعمال المبدأ الأول والمبدأ الثامن، باعتبار قاعدة الكشف المطلق عن المعلومات، وأسبقية القوانين المتعلقة بالحصول على المعلومات، على غيرها من القوانين التي تحد من هذا الحق، وبالتالي، وجوب ضمان توفير الحماية القانونية للموظفين والمسؤولين الذين يقومون بحسن نية بإفشاء المعلومات المتوفرة لدى الهيئات والمؤسسات العامة تطبيقا

للقانون المتعلق بالحق في الحصول على المعلومات، وبتعبير أدق، ضمان عدم مساءلتهم عن إفشاء الأسرار المهنية.

تجدر الإشارة أن هذه المبادئ وإن كانت في مجملها مضمنة بشكل صريح أو ضمني في القانون رقم 31.13 المتعلق بالحق في الحصول على المعلومات، إلا أنه لم يرد إعلانها بشكل صريح في باب الأحكام العامة التي خصص لها الباب الأول من هذا القانون، خاصة ما يتعلق بأسبقية هذا القانون عن غيره من القوانين، وأن تطبيقه يعفي المسؤولين والموظفين من باقي قواعد القانون الجنائي والنظام الأساسي للوظيفة العمومية خاصة في الباب المتعلق بإفشاء الأسرار.

ثانيا: الاستثناءات الواردة على الحق في الحصول على المعلومات.

نصت الفقرة الثانية من الفصل 27 من الدستور المغربي على أنه **"لا يمكن تقييد الحق في المعلومة إلا بمقتضى القانون، بهدف حماية كل ما يتعلق بالدفاع الوطني، وحماية أمن الدولة الداخلي والخارجي، والحياة الخاصة للأفراد، وكذا الوقاية من المس بالحريات والحقوق الأساسية المنصوص عليها في الدستور، وحماية مصادر المعلومات والمجالات التي يحددها القانون بدقة."** وتبعا لذلك نظم المشرع المغربي، الاستثناءات الواردة على الحق في الحصول على المعلومات، في الباب الثاني من القانون رقم 31.13 المتعلق بالحق في الحصول على المعلومات.

و لقد أعادت المادة السابعة من القانون رقم 31.13 المتعلق بالحق في الحصول على المعلومات في صياغتها ، نفس صيغة الفقرة الثانية من الفصل 27 من الدستور المشار إليها أعلاه، بطريقة من شأنها فتح باب التأويل والتفسير الواسع، [1] بحيث ابتدأت بعبارة عامة تتحدث عن المصالح العليا

[1]- تنص المادة السابعة من القانون رقم 31.13 المتعلق بالحق في الحصول على المعلومات على أنه:
"بهدف حماية المصالح العليا للوطن، وطبقا لأحكام الفقرة الثانية من الفصل 27 من الدستور، ومع مراعاة الآجال المحددة في المادتين 16 و17 من القانون رقم 69.99 المتعلق بالأرشيف، تستثنى من الحق في الحصول على المعلومات، كل المعلومات المتعلقة بالدفاع الوطني و[أمن الدولة الداخلي والخارجي، وتلك المتعلقة بالحياة الخاصة للأفراد، أو التي تكتسي طابع معطيات شخصية، والمعلومات التي من شأن الكشف عنها المس بالحريات والحقوق الأساسية المنصوص عليها في الدستور، وحماية مصادر المعلومات.

للوطن، ثم أحالت على الفقرة الثانية من الفصل 27 من الدستور، مع فتحها باب الاستثناء الواسع ليس لمجال المعلومات، ولكن لآثارها، بحيث لا يمكن من الناحية العملية، تحديد ما إذا كانت المعلومة من شأنها إلحاق الضرر الوارد في المادة، أم لا، كما تتعارض صياغة هذه المادة مع مجموعة من المبادئ المشار إليها في هذه الدراسة، والتي أقرها المقرر الخاص المعني بالحق في حرية التعبير والرأي، قبل أن تعتمدها الجمعية العامة للأمم المتحدة.

ومما تجدر الإشارة إليه في هذا الصدد أن الباب المتعلق بالاستثناءات في هذا القانون، يبين مجموعة من أصناف المعلومات على نحو فضفاض، دون أن يوفر الدقة الكافية بشأن تحديد المعلومات الهامة والحساسة التي يجب حمايتها، مما يجعل الاستثناءات بمثابة أصل عام، والكشف عن المعلومة هو الاستثناء.

فقاعدة الضرر والمصلحة العامة، وإن كانت تشكل حجر الزاوية في المعايير الدولية الخاصة بحرية تدفق المعلومات، وحق الحصول عليها، إلا أنها مقيدة طبقا لهذه المعايير بمجموعة من الشروط بشأن تقدير الضرر الحاصل نتيجة الكشف عن المعلومة، في مقابل الامتناع عن ذلك، وهو أمر أشار إليه القانون النموذجي للدول الإفريقية بشأن الوصول إلى المعلومات، المعتمد من قبل اللجنة الإفريقية لحقوق الإنسان والشعوب، والذي يشترط أن "يبين قرار الرفض أن إتاحة المعلومة من شأنها أن تتسبب في ضرر عميق أو جسيم للمصلحة المحمية"، كما تبين اجتهادات المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان، في هذا الشأن أن "مجرد كون الوثيقة تتعلق بمصلحة محمية بمقتضى الاستثناءات الواردة

تطبق أحكام الفقرة السابقة على المعلومات التي يؤدي الكشف عنها إلى إلحاق الضرر بما يلي: 1. العلاقات مع دولة أخرى أو منظمة دولية حكومية؛ السياسة النقدية أو الاقتصادية أو المالية للدولة؛ حقوق الملكية الصناعية أو حقوق المؤلف أو الحقوق المجاورة؛ حقوق ومصالح الضحايا والشهود والخبراء والمبلغين، فيما يخص جرائم الرشوة والاختلاس واستغلال النفوذ وغيرها المشمولة بالقانون رقم 37.10 القاضي بتغيير وتتميم القانون رقم 22.01 المتعلق بالمسطرة الجنائية.
تستثنى أيضا من الحق في الحصول على المعلومات تلك المشمولة بطابع السرية بمقتضى النصوص التشريعية الخاصة الجاري بها العمل، وتلك التي من شأن الكشف عنها الإخلال بما يلي:
أ.سرية مداولات المجلس الوزاري ومجلس الحكومة؛ ب. سرية الأبحاث والتحريات الإدارية، ما لم تأذن بذلك السلطات الإدارية المختصة؛ ج.سير المساطر القضائية والمساطر التمهيدية المتعلقة بها، ما لم تأذن بذلك السلطات القضائية المختصة؛ د.مبادئ المنافسة الحرة والمشروعة والنزيهة وكذا المبادرة الخاصة.

على الحق في الحصول على المعلومة لا يكفي لتبرير تطبيق تلك الأحكام، بل يجب على الهيئات العامة أن تبرهن أن إتاحة المعلومة للعموم من شأنه أن يؤدي إلى ضرر محدد أو فعلي بالمصلحة المحمية بمقتضى الاستثناء.[1]

فالفصل السابع من القانون رقم 31.13 يحدد ثلاثة عشر صنفا من الأصناف المستثناة من الحق في الحصول على المعلومات، وهي في مجملها أصناف فضفاضة وغير محددة بدقة، كما أنها تتعارض مع المبادئ المشار إليها في النقطة الأولى أعلاه، باعتبار أنها تحيل على قاعدة "السرية" باعتبار بعض المعلومات مشمولة بالسرية طبقا لقوانين أخرى، وهو أمر خطير من شأنه فتح باب التأويل والتفسير الواسع، من قبل المسؤولين ومواجهة طلبات الحصول على المعلومات بمبرر السرية ،خاصة أن القانون الجنائي و قانون الوظيفة العمومية ينصان على واجب التقيد بالسر المهني، بالنسبة لمجموعة من أصناف الموظفين العموميين، خاصة أن الفقرة الثانية من المادة 12 من القانون المتعلق بالحق في الحصول على المعلومات، عندما نصت على إعفاء الأشخاص المكلفين بمهام تلقي طلبات الحصول على المعلومات وتقديمها، من واجب كتمان السر المهني، قد حددت هذا الإعفاء في **"حدود المهام المسندة إليه بموجب هذا القانون، مع مراعاة أحكام المادة 7 أعلاه"**.

ثالثا: المؤسسات و الهيئات المعنية

حددت المادة الثانية من القانون رقم 31.13 المتعلق بالحق في الحصول على المعلومات، في سياق وضعها لمجموعة من التعاريف والمصطلحات المستعملة في مواد هذا القانون، المقصود ب **"المؤسسات والهيئات المعنية "** بما يلي: **"مجلس النواب؛ مجلس المستشارين؛ الإدارات العمومية؛ المحاكم؛ الجماعات الترابية؛ المؤسسات العمومية وكل شخص اعتباري من أشخاص القانون**

[1]- انظر في هذا الصدد التحليل القانوني لمنظمة المادة 19، تحت عنوان "المغرب: ملاحظات حول مسودة القانون المتعلق بالحق في الحصول على المعلومات، شتنبر 2017.

العام؛ كل مؤسسة أو هيئة أخرى عامة أو خاصة مكلفة بمهام المرفق العام؛ المؤسسات والهيئات المنصوص عليها في الباب 12 من الدستور."

وإذا كانت هذه الفقرة بشكل عام قد حددت المؤسسات والهيئات المعنية في الهيئات العامة والخاصة الموكول لها تقديم خدمات المرفق العام، فإن هذا التحديد، لا يشمل مجموعة من المؤسسات الأخرى الواجب أن تخضع أيضا للالتزام بالكشف عن المعلومات التي تمسكها، ومنها ما يشير إليه الفصل الأول من القانون النموذجي للدول الإفريقية بشان الوصول إلى المعلومة، حيث يحدد نطاق تطبيقه على مجموعة من الهيئات والأشخاص المعنوية والطبيعية الخاصة التي تزاول نشاطا تجاريا، اقتصاديا أو مهنيا، باعتبار أن العديد من المؤسسات والهيئات الخاصة، تتوفر لديها أيضا معلومات من شأن إخفائها المس بحقوق الأفراد في تلقي المعلومات والأخبار، كما من شأن إخفائها وعدم تيسير سبل الوصول إليها، المس بمبدأ حرية تداول المعلومات باعتباره حقا أساسيا مرتبطا بحرية الرأي والتعبير.

كما لا تشمل لائحة المؤسسات والهيئات المعنية، كما تم تحديدها في المادة السابعة من هذا القانون، العديد من المؤسسات والهيئات الممولة كليا أو جزئيا من التمويلات العمومية، وعلى سبيل المثال، الشركات العمومية التي تمارس الأنشطة التجارية.

رابعا: حدود وإمكانيات استعمال وإعادة استعمال المعلومات

تنص المادة السادسة من القانون رقم 31.13 المتعلق بالحق في الحصول على المعلومات، على أنه: **"يمكن استعمال أو إعادة استعمال المعلومات التي تم نشرها أو وضعها رهن إشارة العموم أو تم تسليمها لطالبها من لدن المؤسسات أو الهيئات المعنية، شريطة أن يتم ذلك لأغراض مشروعة**

وألا يتم تحريف مضمونها، مع ضرورة الإشارة إلى مصدرها وتاريخ إصدارها، وألا يؤدي ذلك إلى الإساءة أو الإضرار بالمصلحة العامة أو المساس بأي حق من حقوق الغير."

فالشروط الأساسية التي تحددها هذه المادة ترتبط أولا **بمشروعية سبب الاستعمال** ، بحيث لا يجوز أن يكون الاستعمال أو إعادة الاستعمال لأسباب غير مشروعة، فيما يتمثل الشرط الثاني في **عدم تحريف المضمون** ، والشرط الثالث في **الإشارة إلى مصدر المعلومة** ، والرابع في **عدم الإضرار بالمصلحة العامة أو الإساءة إلى الغير** ، وإذا كانت هذه الشروط تبدو موضوعية، فإنها من زاوية أخرى تعتبر فضفاضة، على اعتبار أنها تحدد استثناءات على استعمال المعلومة المتحصل عليها، وترتب جزاءات في حال مخالفتها، [1] فهي ترتبط بمبدأ أساسي في القانون الجنائي، يتعلق بمبدأ الشرعية الجنائية، الذي يقتضي وجوب تفصيل الجريمة وتحديد العقوبة عليها على نحو لا يسمح بإمكانية التأويل أو التفسير الواسع.

كما أن هذه الصياغة من شأنها أن تحد من إقبال طالبي المعلومات، على استعمالها، خوفا من التعرض للمتابعات القضائية، في حال استعمالها أو إعادة استعمالها على نحو من شانه إزعاج الهيئات العامة، حيث كان يجدر بالمشرع بدل الخوض في مجالات منع الاستعمال أو إعادة الاستعمال، أو تحديد شروط ذلك، تحديد حدود الاستعمال، بالتمييز بين الاستعمال لأغراض تجارية، والاستعمال لأغراض غير تجارية.

فالمعايير الدولية، وخاصة القانون النموذجي للدول الإفريقية يميز في هذا الصدد بين المعلومات التي تندرج ضمن المجال العام، والمعلومات التي تندرج ضمن المجال الخاص، [2] وتميز في هذا الصدد بين المعلومات القابلة للاستعمال أو لإعادة الاستعمال لأغراض تجارية وبين المعلومات غير

[1]- راجع المادة 29 من القانون رقم 31.13 المتعلق بالحق في الحصول على المعلومات، وأيضا الفصل 360 من القانون الجنائي المغربي.
[2]- انظر المادة 86 من القانون النموذجي للدول الإفريقية بشان الوصول إلى المعلومات، والذي اعتمدته اللجنة الإفريقية لحقوق الإنسان والشعوب.

القابلة للاستعمال أو لإعادة الاستعمال لأغراض تجارية، كما ينص التوجيه الأوروبي حول إعادة استعمال معلومات القطاع العام المعروف ب (التوجيه حول معلومات القطاع العام) على أن جميع المواد والمعلومات المتوفرة بمقتضى القوانين الوطنية لحرية المعلومات هي من حيث المبدأ قابلة لإعادة الاستعمال لأغراض تجارية وغير تجارية، في تجاوز للغرض الأولي من الحصول عليها مع تحديد عدد من الاستثناءات.[1]

خلاصات وتوصيات

لاشك أن هذه الدراسة، وعلى الرغم من تركيزها على حدود النص القانوني، دون الخوض في الاعتبارات الأخرى والأهداف المضمرة من إقراره، وأسباب تأجيل دخوله حيز النفاذ، قد أظهرت وبما لا يدع مجالا للشك، أن القانون المتعلق بالحق في الحصول على المعلومات، وإن كان سيشكل خطوة بالغة الأهمية في سبيل إقرار مفهوم الحكومة المنفتحة، ومن خلال ذلك المساعدة على تمتع المواطنين بحقوق وحريات أساسية أهمها الحق في حرية اعتناق الآراء والتعبير عنها، إلا أنه يتضمن عدة مقتضيات من شأنها الحد من حق الحصول على المعلومات، عبر فرض الرقابة الذاتية، سواء على طالب المعلومة، أو على الموظف المكلف بتلقي الطلبات ومعالجتها وتقديم المعلومات في إطار الجواب عنها.

واعتبارا لذلك، فإن أهم توصية يمكن أن تخلص إليها الدراسة، هي وجوب تعديل بعض مواد هذا القانون من أجل جعله مسايرا للمعايير الدولية في هذا الصدد، وذلك للاعتبارات التالية:

[1]- التوجيه رقم 2013/37 للبرلمان الأوروبي ومجلس أوروبا بتاريخ 26 يونيو 2013.

- التزام المملكة المعلن عنه دستوريا، بحقوق الإنسان كما هي متعارف عليها دوليا، والتزامها بسمو الاتفاقيات والمعاهدات الدولية المصادق عليها والمنشورة على القوانين الوطنية، وعمل السلطات العمومية على ملائمة القوانين الوطنية مع ما يقتضيه هذا السمو؛

- استعداد السلطات العمومية، للإنضمام إلى الميثاق الإفريقي لحقوق الإنسان والشعوب، وهو ما يقتضي وجوب ملائمة القوانين الوطنية مع ما يقتضيه هذا الميثاق، والوثائق المعتمدة من قبل اللجنة الإفريقية لحقوق الإنسان والشعوب، وفي مقدمتها القانون النموذجي للدول الإفريقية بشأن الحصول على المعلومات؛

- وضعية الشراكة المتقدمة التي تجمع المغرب والاتحاد الأوروبي، والتي تفرض على المملكة المغربية ضرورة ملائمة قوانينها الوطنية، مع ما تقتضيه المواثيق الدولية، والأوروبية في مجال حقوق الإنسان وحرياته بشكل أساسي.

إن هذه الاعتبارات وغيرها، تفرض على المشرع ضرورة المسارعة إلى العمل على ملائمة القوانين الوطنية المتعلقة بالحقوق والحريات، مع ما تقتضيه المواثيق الدولية في هذا الصدد، وتأسيسا على ذلك يمكن تقديم بعض المقترحات التي من شأنها تحقيق ذلك، فيما يتعلق بالحق في الحصول على المعلومات، وهو ما يمكن إرفاقه لاحقا بهذه الدراسة.

مـــــرفـــــق

1-مقترح قانون بتغيير القانون رقم 31.13 يتعلق بالحق في الحصول على المعلومات

2- مقترح قانون بتعديل الفصل 446 من القانون الجنائي

3 - **مقترح قانون بتعديل الفصل 18 من النظام الأساسي العام للوظيفة العمومية**

مقترح قانون يتغيير القانون رقم 31.13 يتعلق بالحق في الحصول على المعلومات

تقديم

يشكل الحق في الحصول على المعلومات، أحد المداخل الأساسية للإصلاح، ومكافحة الفساد، وضمان الشفافية والحكامة في التسيير والتدبير، وذلك باعتباره أحد حقوق الإنسان الأساسية، الوثيقة بحرية الرأي والتعبير، التي يكفلها الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، والعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، ولأهميته فقد جرى التنصيص على الحق في الحصول على المعلومات، في العديد من المواثيق الدولية ذات الصلة بحقوق الإنسان، سواء على المستوى الدولي أو الإقليمي.

وإذا كان المشرع الدستوري المغربي، قد جعل الحق في الحصول على المعلومات، بمثابة حق مطلق غير قابل للتقييد إلا بمقتضى القانون وفي إطار محدد في سياق الفقرة الثانية من الفصل السابع والعشرين من دستور فاتح يوليوز 2011، فإن الإطار القانوني الذي تم بمقتضاه تحديد مجال تطبيق هذا الحق، وشروط وكيفيات ممارسته، قد جانب في الكثير من مضامينه الإطار المعياري الدولي المؤطر، خاصة من خلال التعاليق العامة للجنة حقوق الإنسان بمنظمة الأمم المتحدة، أو من خلال تقارير المقرر الأممي الخاص المعني بالحق في حرية التعبير والرأي.

فالتأطير القانوني للحق في الحصول على المعلومات، ليس ترفا، ولا منة، بل هو مطلب حقوقي وتنموي صرف، باعتبار أن مبدأ شفافية الحكومات، وحق الجمهور في الإطلاع على المعلومات، وحرية تداولها، تشكل مجتمعة أبرز مقاصد الهدف السادس عشر، من أهداف التنمية المستدامة لما بعد سنة 2015، والتي تشكل تحديا عالميا، انخرط فيه المغرب بشكل طوعي، استجابة لالتزام المملكة المغربية المعلن عنه في ديباجة الدستور، بتشبثها بحقوق الإنسان كما هي متعارف عليها دوليا، والتزامها بما تقتضيه المواثيق الدولية من مبادئ وحقوق وواجبات.

وتأسيسا على ذلك، فإن هذا المقترح، يروم إلى سد بعض البياضات التي تعتري القانون رقم 31.13 المتعلق بالحق في الحصول على المعلومات، من أجل جعله مواكبا لتطور هذا الحق في المعايير الدولية لحقوق الإنسان.

مقترح قانون يتغيير القانون رقم 31.13 يتعلق بالحق في الحصول على المعلومات

المادة الأولى

تغير كما يلي: أحكام المواد 1، 2، و6 من القانون رقم 31.13 المتعلق بالحق في الحصول على المعلومات:

المادة 1:

طبقا لأحكام الدستور، ولا سيما الفصل 27 منه، يحدد..... الموجودة في **حوزة المؤسسات والهيئات المشار إليها في المادة الثانية بعده**، وكذا شروط وكيفيات ممارسته."

المادة 2:

يقصد بما يلي، في مدلول هذا القانون:

أ)المعلومات: المعطيات والإحصائيات..... تتوصل بها المؤسسات أو الهيئات المعنية في إطار **المهام الموكولة إليها**، كيفما كانت الدعامة الموجودة فيها، ورقية أو إلكترونية أو غيرها.

ب)المؤسسات والهيئات المعنية: **جميع الإدارات العمومية، والمؤسسات المنتخبة والهيئات الموكول إليها القيام بمهام المرفق العام، وكذا تلك التي تهدف إلى الربح، كيفما كانت طبيعة نشاطها، وهي على الخصوص:**

* مجلس النواب؛

* مجلس المستشارين؛

* الإدارات العمومية؛

* المحاكم؛

* الجماعات الترابية؛

* المؤسسات العمومية وكل شخص اعتباري من أشخاص القانون العام؛

* كل مؤسسة أو هيئة أخرى عامة أو خاصة مكلفة بمهام المرفق العام؛

* المؤسسات والهيئات المنصوص عليها في الباب 12 من الدستور؛

*** جميع الهيئات والمؤسسات العامة والخاصة، التي يتم تمويلها كليا أو جزئيا من ميزانية الدولة.**

المادة 6:

يمكن استعمال ..... شريطة أن يتم ذلك لأغراض مشروعة. (حذف الباقي)

المادة 27:

باستثناء الحالات التي يثبت فيها حسن النية، فعلاوة على المتابعات التأديبية طبقا للنصوص التشريعية والتنظيمية الجاري بها العمل، يعاقب الشخص المكلف المشار إليه في المادة 12 أعلاه، بغرامة تتراوح ما بين 5000 و 10000 درهم، في حال امتناعه دون مبرر قانوني، عن تقديم المعلومات المطلوبة طبقا لأحكام هذا القانون؛

وفي حالة العود ترفع العقوبة إلى الضعف، مع الحبس من شهر إلى سنة.

ملحوظة: يجد هذا التعديل مبرره، في ضرورة الارتقاء بالحماية القانونية للحق في الحصول على المعلومات، باعتباره حقا دستوريا، إلى مرتبة الحماية الجنائية، باعتبارها، أكثر أشكال الحماية القانونية إلزاما، لارتباطها بالجزاء

المادة 30:

يدخل هذا القانون ..... مع مراعاة أحكام الفقرة التالية.

يتعين على المؤسسات..... في أجل لا يتعدى سنة من **تاريخ نشر هذا القانون في الجريدة الرسمية.**

المادة الثانية:

تتمم أحكام المادة 7 من القانون رقم 31.13 المتعلق بالحق في الحصول على المعلومات كما يلي:

المادة7:

بهدف حماية.....

..... وكذا المبادرة الخاصة.

يجب أن تعرض جميع القرارات المتعلقة برفض الاستجابة لطلبات الحصول على المعلومة، بسبب الاستثناءات أعلاه، على لجنة الحق في الحصول على المعلومات، التي تقوم بدراستها وتضمين خلاصات هذه الدراسة في باب خاص من تقريرها السنوي.

المادة الثالثة:

يدخل هذا القانون حيز التنفيذ بمجرد نشره في الجريدة الرسمية.

مقترح قانون بتعديل الفصل 446 من القانون الجنائي

تقديم

خطا المغرب خطوات مهمة، في الطريق نحو إقرار شامل لحقوق الإنسان وحرياته، وفق ما تتضمنه المواثيق الدولية في هذا الشأن، تحقيقا للالتزام الدستوري القاضي بتعهد المملكة بما تقتضيه مواثيق المنظمات الدولية من مبادئ وحقوق وواجبات.

وفي هذا الصدد، فقد عمل المشرع الدستوري، من خلال الفصل السابع والعشرين من دستور فاتح يوليوز، على جعل الحق في الحصول على المعلومات، بمثابة حق أساسي ومطلق، غير قابل للتقييد، باستثناء ما حدد مجاله بمقتضى الفقرة الثانية من نفس المادة، وهو ما عمل القانون رقم 31.13 على توضيحه من خلال تحديده مجال تطبيق هذا الحق وشروط وكيفيات ممارسته.

غير أن الملاحظ، أنه وعلى الرغم من كل الإيجابيات التي جاء بها هذا القانون، إلا أنه لم يرق في شأن بعض مقتضياته لتحقيق الملاءمة مع ما تقتضيه المعايير الدولية في هذا الصدد، خاصة المبادئ المتعلقة بالحق في الحصول على المعلومات، كما وضعها المقرر الأممي الخاص المعني بالحق في حرية الرأي والتعبير، وأقرتها الجمعية العامة للأمم المتحدة، وعلى رأسها المبادئ المتعلقة بتضييق نطاق الاستثناءات، وأسبقية الكشف عن المعلومات وحماية الأشخاص الذين يقدمون المعلومات.

فعلى الرغم من تنصيص القانون المتعلق بالحق في الحصول على المعلومات، على وجوب تعيين المؤسسات والهيئات المعنية، لأشخاص مكلفين بمهمة تلقي طلبات الحصول على المعلومات ودراستها وتقديم المعلومات المطلوبة، وإعفائهم في حدود معينة من واجب كتمان السر المهني، إلا أنه لم يواكب ذلك بتعديل نصوص القانون الجنائي خاصة الفصل 446، بالتنصيص صراحة على إعفاء الأشخاص المكلفين بموجب المادة 12 من القانون رقم 31.13 من كل مسؤولية جنائية في هذا الصدد.

واعتبارا لذلك فإن هذا القانون يهدف إلى تعزيز الحق في الحصول على المعلومة من خلال تعزيز الحماية القانونية للأشخاص المكلفين بتقديم هذه المعلومات، من خلال تكريس الأمن القانوني وضمان عدم تضارب التأويلات والتفسيرات من خلال القراءات المتعددة لفصول القانون.

مقترح قانون بتعديل الفصل 446 من القانون الجنائي

المادة الأولى:

يغير كما يلي، الفصل 446 من القانون الجنائي

الفصل 446:

الأطباء والجراحون وملاحظو الصحة، وكذلك الصيادلة والمولدات وكل شخص يعتبر من الأمناء على الأسرار، بحكم مهنته أو وظيفته، الدائمة أو المؤقتة، **باستثناء الأشخاص المكلفين طبقا للقانون المتعلق بالحق في الحصول على المعلومات بمهمة تقديم المعلومات،** إذا أفشى سرا أودع لديه، وذلك في غير الأحوال التي يجيز له فيها القانون أو يوجب عليه فيها التبليغ عنه، يعاقب بالحبس من شهر إلى ستة أشهر وغرامة من ألف ومائتين إلى عشرين ألف درهم.

(الباقي بدون تغيير)

المادة الثانية:

يدخل هذا القانون حيز التطبيق بمجرد نشره في الجريدة الرسمية

مقترح قانون بتعديل الفصل 18 من النظام الأساسي العام للوظيفة العمومية

تقديم:

شكل الاعتراف الدستوري، بالحق في الحصول على المعلومات، وتنظيمه القانوني بمقتضى القانون رقم 31.13، المتعلق بالحق في الحصول على المعلومات، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.18.15 المؤرخ في 22 فبراير 2018، **قفزة نوعية** في مجال انفتاح الإدارة، وخطوة أساسية في مسار الإصلاح الإداري، والتأسيس لمحاربة الفساد.

فإذا كان المبدأ العام الذي أقره الفصل 27 من الدستور المغربي، يقضي بأولوية الكشف عن المعلومات التي توجد في حوزة الإدارة، وهو ما تم تأكيده من خلال مواد القانون المتعلق بالحق في الحصول على المعلومات، فإن المنظومة التشريعية الوطنية، تتضمن عدة نصوص قانونية تحد من صلاحية الموظف العمومي، وتجعل من قاعدة سرية المعلومات، أحد المبادئ المؤطرة للعمل الإداري بالمغرب، خاصة أن مواد القانون المتعلق بالحق في الحصول على المعلومات، لم تفصل في العديد من النقاط التي يعتبرها المقرر الأممي الخاص المعني بالحق في حرية التعبير والرأي، مبادئ ملزمة بشأن الحق في الحصول على المعلومات.

إن التزام المملكة المغربية المعلن دستوريا، بحقوق الإنسان كما هي متعارف عليها دوليا، وتحقيق دولة الحق والقانون المنشودة، يفرض وضع خارطة طريق واضحة، بشأن العديد من القضايا القانونية التي يختلف التأويل بشأنها أو التي يمكن تفسيرها على أكثر من نحو، مما يضع قاعدة الأمن القانوني على المحك.

ومن أجل تجاوز إشكاليات التأويل القانوني، وتحقيق الأمن القانوني، القائم على الانتصار لقيم حقوق الإنسان كما هي متعارف عليها دوليا، فإن هذا المقترح يرمي إلى تعديل الفصل 18 من النظام الأساسي للوظيفة العمومية، في سبيل إقرار حماية حقيقية للموظف العمومي المكلف بالكشف عن المعلومات، من أجل تحريره من كل ما من شأنه فرض أي رقابة داخلية أو خارجية، أثناء قيامه بالمهام الموكولة إليه.

مقترح قانون بتغيير الفصل 18 من النظام الأساسي العام للوظيفة العمومية

المادة الأولى:

يغير كما يلي، الفصل 18 من الظهير الشريف رقم 1.58.008 بشأن النظام الأساسي العام للوظيفة العمومية

الفصل 18:

باستثناء الأشخاص المكلفين بمهام تلقي طلبات الحصول على المعلومات ودراستها وتقديم المعلومات المطلوبة، في إطار مقتضيات القانون المتعلق بالحق في الحصول على المعلومات، بقطع النظر عن القواعد المقررة في القانون الجنائي فيما يخص السر المهني، فإن كل موظف يكون ملزما بكتم .....

(الباقي بدون تغيير)

المادة الثانية:

ينفذ هذا القانون فور نشره في الجريدة الرسمية.