

Priorités et idées directrices pour une loi sur l'accès à l'information au Maroc

Introduction

Transparency Maroc a réalisé de nombreuses études sur le concept de droit d'accès à l'information et aux documents administratifs, ainsi que sur sa place dans le système juridique et administratif marocain, successivement entre 2006 et 2011. L'association a notamment réclamé la constitutionnalisation du droit d'accès à l'information, et a présenté des propositions et des idées directrices pour l'établissement d'une loi marocaine relative au droit à l'information qui soit conforme aux critères internationaux démocratiques, qui consacrent la transparence dans la gestion et renforcent la bonne gouvernance. Dans ce sens, une étude réalisée par Transparency Maroc en 2009 a recommandé concernant le Maroc, de réaliser des études supplémentaires sur le gouvernement électronique (e-gov), sur les services en ligne ainsi que sur les besoins des citoyens, des professionnels, et des personnes aux besoins spécifiques en la matière. Elle a également recommandé dans ses rencontres de décembre 2008 et de juillet 2011, d'entreprendre des recherches adéquates qui prennent en considération les apports de la loi du 13 décembre 2007 sur les archives et la loi relative à la protection et le traitement des données à caractère personnel, ainsi que les études comparatives sur les applications au niveau international des lois relatives au droit d'accès à l'information. En effet, il est devenu nécessaire d'actualiser ces lois, et d'introduire des modifications substantielles à l'article 18 du statut général de la fonction publique, voire même de supprimer cet article qui impose une interdiction de principe aux fonctionnaires de fournir des informations ou des documents administratifs aux individus et au public. Cet article n'a plus de raison d'être, le droit d'accès à l'information étant désormais consacré par la Constitution du 1^{er} juillet 2011, par l'article 27, qui dispose :

« Les citoyennes et les citoyens ont le droit d'accéder à l'information détenue par l'administration publique, les institutions élues et les organismes investis d'une mission de service public.

Le droit à l'information ne peut être limité que par la loi, dans le but d'assurer la protection de tout ce qui concerne la défense nationale, la sûreté intérieure et extérieure de l'Etat, ainsi que la vie privée des personnes, de prévenir l'atteinte aux droits et libertés énoncés dans la présente Constitution et de protéger des sources et des domaines expressément déterminés par la loi. »

Le droit d'accès à l'information trouve sa justification directe dans le fait que les autorités publiques disposent d'informations dont elles sont les gardiennes, par conséquent ces informations doivent être mises à la disposition du public, étant donné que le gouvernement se trouve au service du peuple. Par ailleurs, le droit d'accès à l'information répond à de nombreuses préoccupations : la démocratie, fondée sur la participation dans la prise de décision, exige l'accès à l'information. De même, la bonne gouvernance et la lutte contre la corruption ainsi que la protection de la dignité humaine et la gestion économique efficace nécessitent la reconnaissance de ce droit.

Partant de là, cette étude vise à rechercher de façon particulière, et à la lumière des chantiers et rencontres organisées par Transparency Maroc, à exprimer des idées, des propositions et des mesures pratiques qui doivent encadrer la promulgation d'une loi spécifique au droit d'accès à l'information. Divers aspects de cette loi sont donc évoqués, en insistant sur les éléments essentiels à prendre en considération et qui sont de nature à engendrer une loi qui facilite l'exercice de ce droit.

Seront successivement analysés les trois questions suivantes :

- le contenu du droit d'accès à l'information du point de vue des bénéficiaires et des organismes publics auxquels il s'applique,
- les exceptions qui peuvent limiter l'exercice de ce droit,
- l'organe chargé du contrôle de l'exercice de ce droit et de sa promotion.

I. Le droit d'accès à l'information : bénéficiaires et organismes assujettis

L'une des meilleures approches en matière de droits de l'homme consiste à déterminer les droits du point de vue des obligations des pouvoirs publics et des sanctions relatives à la violation de ces obligations. À partir de là, les lois qui consacrent le droit d'accès à l'information distinguent entre le devoir des autorités publiques de fournir les informations et les documents sur la demande des personnes physiques et morales, d'une part, et leur devoir de divulguer un certain nombre d'informations essentielles sans demande, d'autre part. Ces mêmes lois déterminent les autorités concernées par l'obligation d'informer, la notion de documents administratifs, la forme de la demande, la fourniture de l'information et le coût qui s'y rapporte.

1. Le droit d'accès à l'information sur demande des intéressés

Conformément aux recommandations des organisations spécialisées et des bonnes pratiques reconnues, la loi doit poser comme principe général le droit de chaque personne, physique ou morale, d'accéder à l'information et aux documents administratifs. La loi doit également déterminer de manière très large les informations et les documents administratifs dont la divulgation ne porte pas atteinte à un intérêt légitime juridiquement protégé.

Définition de l'information et des organismes assujettis à sa divulgation

On entend par information, tout matériel quelle qu'en soit la forme, le support, la nature, l'origine, la date ou son caractère juridique, qu'elle soit émise par l'institution qui la possède ou non, qu'elle soit classée ou non comme confidentielle. Exemples : les documents, les dossiers, les rapports et études, les synthèses, les procès-verbaux, les statistiques, les directives, les instructions administratives, les données et correspondances électroniques, les circulaires et les notes, les réponses ministérielles qui constituent une interprétation de la loi ou la description d'une procédure administrative, ainsi que les opinions et décisions détenues par les organes créés par la constitution, la loi ou le règlement, notamment les administrations de l'Etat, les collectivités territoriales et leurs groupements, les établissements publics, et tout autre organisme soumis au droit public ainsi que les organismes de droit privé chargés de la gestion des services publics, et les entreprises privées dont une partie du capital est détenue

par une personne morale de droit public. En outre, doivent divulguer l'information et les documents le parlement et le service de justice.

L'organisation « Article 19 » recommande l'extension du droit d'accès à l'information aux informations détenues par les institutions privées lorsque cela est nécessaire à l'exercice ou à la protection d'un droit, et ce dans le cadre d'exceptions spécifiques et limitées.

L'information peut prendre une forme écrite, ou être sous forme d'un enregistrement audio ou audiovisuel, de média, ou bien sous une forme qui permet son traitement informatique. La loi relative à l'accès à la formation doit poser comme principe général que toute information ou document administratif non protégés par la loi peuvent être divulgués.

Procédure de présentation des demandes

Le législateur doit organiser la procédure de présentation des demandes, l'agent public responsable au sein de l'administration de répondre aux demandes, le délai de réponse de l'administration, les moyens de recours mis à la disposition des demandeurs en cas de refus de fournir l'information.

La demande de l'information doit être écrite, et doit déterminer avec précision l'objet de la demande, afin de faciliter son traitement par l'administration, et pour qu'il y ait une preuve vis-à-vis des deux parties, l'administration et le demandeur. Ceci facilite également les procédures de recours, notamment en cas de silence de l'administration concernée. Le législateur doit prévoir des règles particulières en vue d'aider les personnes analphabètes dans la rédaction des demandes d'accès à l'information. Il est également important de délivrer un accusé de réception pour toute demande et d'enregistrer la date de son dépôt.

Lorsqu'une personne présente sa demande auprès de l'administration, la réponse doit intervenir dans un délai raisonnable, entre 20 et 30 jours par exemple à partir de la date de dépôt de la demande. En cas d'urgence, par exemple lorsque l'information est nécessaire pour préserver la vie ou la liberté d'un individu, l'administration doit répondre dans un délai très court selon le cas.

L'administration peut, avant l'écoulement du délai fixé, informer par écrit que la satisfaction de sa demande nécessite un délai supplémentaire, qui ne peut en tout cas dépasser un certain nombre de jours (20 jours par exemple).

Les réponses aux demandes de fourniture de l'information

La réponse aux demandes d'information doit porter sur deux éléments essentiels : l'administration doit dire si elle est ou non en possession du document ou de l'information demandée ; en cas de réponse positive, l'information doit être remise à l'intéressé, sauf si elle fait partie des exceptions.

L'accès à l'information et aux documents administratifs peut avoir lieu de diverses manières : l'examen sur place, la remise d'une copie lorsque cela est possible, aux frais du demandeur si nécessaire, mais sans que ces frais ne dépassent le coût de la production de l'information ou de son envoi à l'intéressé.

Il va sans dire que les administrations publiques doivent s'organiser en vue d'une bonne application de la loi. Et pour faciliter l'accès aux informations et aux documents administratifs, l'administration doit orienter le demandeur par écrit vers l'administration concernée, ou bien lui donner conseils lorsque sa demande a été mal dirigée. L'organe chargé de traiter les recours peut également jouer le rôle de médiateur et de conseiller pour faciliter les démarches des citoyens.

En cas de refus de la demande, la décision de refus doit être motivée et mentionner les motifs de fait de droit, afin de faciliter la mission de contrôle par l'organe compétent, ou par le juge administratif si nécessaire.

2. Le droit du public à l'information et l'obligation de la divulgation pro active et large de l'information

Sur la base du droit comparé, et en vertu notamment des dispositions de la Convention des Nations-Unies Contre la Corruption, et des recommandations des organisations non gouvernementales, le droit d'accès à l'information doit porter sur un autre élément essentiel

que la loi doit prévoir. Il s'agit de l'obligation qui pèse sur l'administration de publier les principales informations qui facilitent la communication avec le public et participent à l'amélioration des rapports entre l'administration et les citoyens. Ces informations doivent concerner en particulier, le fonctionnement et l'activité administrative, le processus de prise de décision, ainsi que les informations qui sont de nature à éclairer l'opinion publique, de renforcer la reddition des comptes, et d'enrichir le débat public. Il s'agit de l'application du principe de divulgation proactive de l'information.

En vertu de ce principe, l'organisme ou l'administration concernée doit publier et fournir des informations au moins dans les domaines suivants :

- son organisation administrative, ses missions et ses devoirs, son financement, les textes législatifs et réglementaires applicables ainsi que des informations pour établir le contact avec les services administratifs ;
- les services que l'administration offre au public ;
- les moyens de recours mis à la disposition des citoyens, ainsi qu'une synthèse des recours antérieurs et les suites qui leur ont été réservées ;
- des informations sur son système de sauvegarde des informations, ainsi que les catégories d'informations qu'elle détient et les voies pour y accéder ;
- la description des pouvoirs et des obligations des hauts fonctionnaires et les procédures de prise de décision ;
- les règles, les guides et les règlements relatifs à l'exercice par l'administration de ses missions, de manière à mettre en lumière sa politique et ses programmes ;
- les marchés publics ainsi que les offres d'emploi ;
- la procédure à suivre par les intéressés pour présenter des observations ou influencer la politique de l'administration ou ses pratiques, afin d'améliorer le rendement de l'administration concernée ;
- pour le parlement : les projets et propositions de lois ;

- pour le pouvoir exécutif : les communiqués et les déclarations, les ordres du jour ainsi qu'une synthèse des décisions du conseil de gouvernement et du conseil des ministres.

Lorsqu'une information ou un document administratif sont mis à la disposition du public, leur consultation n'a plus besoin de faire l'objet d'une demande individuelle. La divulgation des informations par voie d'internet modifie de façon importante le champ du droit d'accès à l'information et renforce les possibilités offertes au public d'y accéder. Ceci contribue à la promotion de la transparence et réduit substantiellement les demandes individuelles d'information, ce qui se traduit par une réduction des recours et une économie de temps et d'argent.

La commission du gouvernement électronique instituée par le premier ministre marocain avait établi un modèle de catalogage pour les sites électroniques des ministères. Ce modèle propose une division en neuf éléments afin de publier les informations correspondantes. Ce modèle constitue une bonne plateforme pour mettre en pratique l'obligation de publier ou la publication proactive qui est, rappelons-le, le second élément du droit d'accès à l'information.

II. Les exceptions au droit d'accès à l'information

La question des exceptions est l'une des plus controversés dans la plupart des législations qui organisent le droit d'accès à l'information. D'une part, on considère qu'il est normal de ne pas fournir certaines informations dont la divulgation porterait atteinte à un intérêt légitime public ou privé, comme par exemple les informations relatives aux poursuites en matière pénale, ou celles qui concernent une personne physique dans le cadre de sa vie privée. D'autre part, établir des exceptions de manière extensive serait de nature à vider le droit d'accès à l'information de son contenu. C'est pour cela qu'il est nécessaire de rechercher et essayer de trouver l'équilibre nécessaire qui protège l'intérêt général sans porter atteinte aux intérêts légitimes privés.

Le référentiel international en matière d'exceptions

Pacte international des droits civils et politiques

Le droit international permet aux Etats de poser des limites à la liberté d'expression et d'information. C'est ce que prévoit l'article 19 du Pacte international des droits civils et politiques, qui considère que ces exceptions répondent à des préoccupations légitimes : le respect des droits d'autrui et de leur réputation, la protection de la sécurité nationale et de l'ordre public, la protection de la santé publique et des mœurs publiques. Afin d'empêcher les Etats d'étendre les exceptions, le même article 19 prévoit des limites au pouvoir de l'Etat en matière d'exceptions. C'est ainsi que les exceptions au droit d'accès à l'information doivent être prévues par la loi, qui doit déterminer d'une manière claire les exceptions sur la base de motifs légitimes. Il est certain que les exceptions ne doivent pas être appliquées abusivement ; leur interprétation doit être stricte. En outre, les limites au droit d'accès à l'information doivent être nécessaires pour réaliser les objectifs légitimes dans une société démocratique. Les autorités publiques doivent examiner si les limites portées au droit d'accès à l'information sont nécessaires pour atteindre l'objectif légitime déterminé par référence à d'autres objectifs légitimes qu'il s'agit de privilégier dans une société démocratique. C'est ce que la jurisprudence internationale appelle le **principe de proportionnalité**.

La loi modèle proposée par l'organisation « Article 19 »

Ce modèle établit un inventaire des exceptions qui peuvent être prévues par la loi d'accès à l'information ; ces exceptions concernent d'une manière générale deux catégories d'intérêts qui peuvent interdire la divulgation de l'information :

- Les informations qui ont un rapport avec les activités de l'Etat protecteur de l'intérêt général ;
- Les informations relatives aux intérêts légitimes privés protégés et dont la divulgation ne réalise pas un intérêt général plus important : intérêts professionnels, commerciaux ou industriels, des données personnelles.

Si une partie seulement de ces informations ou documents entre dans la catégorie des exceptions, le reste de l'information doit être divulgué ou remis aux demandeurs.

En raison du danger que peut constituer l'application des exceptions, il est nécessaire que l'organe chargé de l'application de la loi d'accès à l'information puisse établir des critères et des guides au profit des autorités et des individus, afin de leur expliquer les conditions d'application des exceptions.

Méthodes pour établir des exceptions dans certains pays

L'exemple français

Dans le cas français, l'article 6 de la loi du 17 juillet 1978 établit des exceptions sur la base de la distinction de deux types de documents :

- les documents administratifs qui ne peuvent être remis car leur divulgation porte atteinte à des intérêts publics (le secret des délibérations du gouvernement, le secret de défense nationale, la conduite de la politique étrangère de la France, la sécurité de l'Etat, l'ordre public et la sécurité des personnes, la monnaie, le déroulement des procédures devant les tribunaux et les actes préparatoires qui s'y rapportent, et les secrets protégés par la loi d'une manière générale).

- les documents administratifs qui ne peuvent être fournis qu'à l'intéressé, lorsque leur divulgation touche le secret de la vie privée et des dossiers personnels, le secret médical, le secret en matière commerciale et industrielle, ou bien lorsque l'information contient une évaluation ou un jugement de valeur concernant une personne physique nommément désignée ou pouvant être facilement reconnue, ou qui découvre le comportement d'une personne et peut en cas de divulgation lui porter préjudice.

La loi anglaise

La loi anglaise du 30 novembre 2000 institue un droit général d'accès à l'information détenue par les autorités publiques, mais pose en même temps 25 exceptions divisées en deux catégories **les exceptions relatives ou conditionnées et les exceptions absolues.**

Les exceptions relatives obligent l'administration à examiner si la divulgation de l'information profite à l'intérêt général et ne doit pas être tenue secrète ; dans cette situation, les autorités administratives doivent divulguer l'information ou le document. Mais si la

divulgarion de l'information porte préjudice à l'intérêt général, l'autorité concernée informe le demandeur du motif de sa non divulgation, sauf si cette information relative aux motifs constitue en elle-même une divulgation de l'information.

Les exceptions absolues ne sont pas soumises au critère de l'intérêt général ; elles concernent huit catégories d'informations.

III. L'organe chargé de la bonne application de la loi sur l'accès à l'information

1. Les missions de l'organe

L'organe chargé de la bonne application de la loi joue un rôle essentiel dans la conciliation du droit des individus et du public d'accéder à l'information, d'une part, et les considérations administratives de protection de l'intérêt général ou des intérêts légitimes juridiquement protégés, d'autre part.

D'après les expériences mondiales, ce type d'organes exerce de nombreuses missions :

- une mission pédagogique auprès du citoyen et de l'administration pour expliquer les objectifs de la loi et la manière de l'appliquer, ainsi que le rôle de cette loi dans le développement de la transparence et la rationalisation de la gestion des affaires publiques, l'extension du champ des libertés dans le cadre de l'Etat de droit et la promotion de la société du savoir. L'administration doit abandonner la culture du secret de la protection des mauvaises pratiques. D'autre part, les citoyens ou les organismes sont tenus d'utiliser la loi pour réaliser des objectifs légitimes relatifs à la défense des droits et des intérêts individuels et collectifs.

Fait partie également de cette mission pédagogique, la formation des fonctionnaires et des acteurs de la société civile, afin de les préparer à un rôle d'exécution et d'encadrement, dans le but d'encourager les bonnes pratiques auprès de l'administration et des citoyens.

- une mission d'assistance à l'administration : donner des avis consultatifs à la demande de l'administration, ou bien lui adresser des propositions et des interprétations.

- l'examen des recours intentés par les citoyens, et l'intervention auprès des administrations concernées pour résoudre les problèmes dans le cadre de l'esprit et des objectifs des textes législatifs, en vue d'obtenir le respect de la loi loin de toute interprétation abusive des exceptions, et d'engager l'administration à assumer sa responsabilité dans la divulgation des informations.
- une mission de proposition : proposer des réformes juridiques et institutionnelles, dans le but de faire évoluer la législation et la pratique à la lumière des insuffisances qui peuvent apparaître.

. Le statut de l'organe chargé d'appliquer la loi

Afin que l'organe chargé d'appliquer la loi puisse accomplir l'ensemble de ses missions, il est nécessaire que certaines conditions soient réunies :

- l'organe doit être indépendant du gouvernement et des intérêts privés ;
- la compétence, l'expertise et l'intégrité de ses membres ;
- l'organe doit être doté de pouvoirs juridiques de nature à en faire une véritable autorité efficace et indépendante ;
- l'existence de moyens d'action suffisants ;
- travailler dans la transparence et la responsabilité.

Toutes ces conditions, et d'autres, doivent être prévues par la loi.

L'indépendance, par exemple, est conditionnée par de nombreux facteurs : la durée du mandat des membres, le régime d'immunité ainsi que les cas d'incompatibilité, les autorités qui interviennent dans la désignation des membres et la réputation.

D'autre part, la compétence et l'expertise, elles sont liées à la formation et à l'expérience acquise par les membres dans des domaines de gestion publique qui ont un rapport avec les missions de l'organe dont ils font partie.

Quant aux pouvoirs de l'organe, ils peuvent être renforcés en lui donnant la compétence d'édicter des décisions exécutoires obligatoires pour l'administration. Le mode de formation de cet organe est également important sur ce point. L'existence de magistrats ou de représentants d'organes judiciaires et politiques de haut niveau permet d'obtenir des avis d'une grande valeur morale, que les administrations concernées se sentent obligées de prendre en considération.

Enfin, les moyens d'action de l'organe concernent essentiellement les possibilités financières accordées, et qui lui permettent de disposer de fonctionnaires et agents compétents, de budgets suffisants pour réaliser ses missions pédagogiques, de communication, d'investigation, d'études et de formation.

L'organe chargé de l'application de la loi d'accès à la formation doit donner l'exemple en matière d'intégrité et de transparence, notamment en publiant toutes les informations qui concernent ses missions, ses travaux, sa structure, ses décisions, la procédure de prise de ces décisions, les moyens de recours, et son financement. Cet organe doit mettre à la disposition du public et de l'administration des manuels ou guides, ainsi qu'une liste des différents types d'informations qu'il détient et qui peut être consultée par le public. La loi doit également préciser la procédure de présentation des recours et des recours en appel contre ses propres décisions, ainsi que la publication d'un rapport annuel et de rapports spéciaux.

Conclusions et recommandations

Conclusions

Il convient de signaler le rôle important joué par une société civile forte et organisée dans la promulgation d'une loi adéquate, et le rôle positif que peuvent jouer les personnalités politiques, de même que l'organisme chargé de l'application de la loi sur l'accès à l'information. Il faut surtout éviter que soit adoptée une loi moins avancée, par rapport aux normes reconnues en la matière, ou ne pas l'appliquer convenablement. Ce qui impose une vigilance constante de la part de la société civile et des défenseurs de la transparence.

La loi seule ne suffit pas, car une administration corrompue ou mal gérée, en plus de l'ignorance de la loi par les citoyens, ou bien encore l'interprétation excessive des exceptions, ou bien encore le recul concernant le choix démocratique, peuvent anéantir les meilleures lois. Pour toutes ces raisons, la question de l'accès à l'information relève de la responsabilité de toute la société, notamment ses forces organisées actives qui œuvrent pour la transformation démocratique, y compris les partis politiques, les syndicats, les associations et les intellectuels.

Recommandations

Recommandations pour les pouvoirs publics

Réaliser dans le cadre d'une politique de concertation les mesures suivantes :

- promulguer une loi pour le droit d'accès à l'information conforme aux instruments juridiques internationaux pertinents et qui s'inspire des meilleures expériences mondiales ;
- poursuivre les efforts entrepris dans les domaines de l'administration électronique en posant un cadre juridique obligatoire et en élargissant le domaine des services en ligne ;
- abroger les dispositions législatives qui empêchent l'exercice du droit à l'information, notamment l'article 18 du statut général de la fonction publique de 1958, et instituer l'obligation de publication des rapports du parlement et de tous les rapports des cours régionales des comptes pour renforcer le rôle de la justice dans le cadre de la réforme globale projetée ;
- développer la formation et l'éducation électronique et en faire un levier de développement de la société et un moyen de bénéficier des droits ; réduire la fracture numérique existante au Maroc et dans ses rapports avec les autres pays ;
- développer l'infrastructure des administrations et des services publics, la formation des fonctionnaires pour acquérir une expertise en matière de production, de gestion et de publication des informations ;

- expliquer au public le contenu de la loi relative à la protection des informations et des données personnelles ainsi que la loi sur les archives et la loi prévue sur l'accès à l'information ;
- renforcer les pouvoirs et les moyens d'action de l'instance marocaine de l'intégrité et de la lutte contre la corruption.

Recommandations pour les acteurs politiques et la société civile

- considérer les propositions et les recommandations de Transparency Maroc comme une plateforme susceptible d'évolution et d'enrichissement, comme résultat d'un débat démocratique, et unifier les efforts de plaidoyer autour de cette plateforme ;
- engager des études supplémentaires sur la situation du gouvernement électronique, des services en ligne et des besoins des citoyens et des professionnels ainsi que des personnes en situation difficile ;
- entreprendre des études supplémentaires sur la conformité de la loi sur les archives ainsi que la loi sur la protection des données personnelles avec les exigences du droit d'accès à l'information et l'abrogation de l'article 18 du statut de la fonction publique ;
- recueillir et publier la jurisprudence marocaine et internationale sur le droit d'accès à l'information ;
- entreprendre des études comparées sur les législations internationales en la matière et leurs applications ;
- consacrer un effort supplémentaire pour diffuser la formation et l'éducation électronique et en faire un levier social et un moyen de bénéfice des droits.

Le rapport intégral peut être consulté sur :

<http://www.transparencymaroc.ma/projet-6-Fr.html#>