ARTICLE 19

Maroc: Analyse du Projet de loi relatif au droit d'accès à l'information

Avril 2013

Legal analysis

Résumé exécutif

Le 1er juillet 2011, les électeurs marocains ont approuvé une nouvelle Constitution introduisant pour la première fois une garantie du droit d'accès à l'information détenue par des organes publics. Le 26 mars 2013, des consultations publiques ont été engagées sur un Projet de loi relatif au droit d'accès à l'information (Projet de loi), destiné à mettre en œuvre l'Article 27 de la nouvelle Constitution.

ARTICLE 19 accueille avec satisfaction cette avancée vers l'adoption d'une loi qui permettrait au Maroc de figurer sur la liste toujours croissante des pays qui ont promulgué une législation spécifique sur le droit d'accès à l'information.

Ce Projet de loi comporte de nombreux éléments louables, tels que:

- une attention particulière à la divulgation active de l'information ;
- un champ d'application à un large éventail d'organes publics et privés exerçant des fonctions publiques ;
- des procédures relativement simples de demande d'information; et
- la création d'un organe administratif spécifiquement chargé des procédures d'appel – la Commission nationale pour le droit d'accès à l'information.

Le régime d'exception présente en revanche d'importantes faiblesses : il est excessivement large. Les recommandations clés d'ARTICLE 19 sont les suivantes :

- Le droit d'accès à l'information et aux documents ne doit pas être accordé aux seuls citoyens et personnes morales, mais à toute personne (physique ou morale) sans considération de nationalité.
- Tous les individus doivent être autorisés à déposer une requête sous forme orale, et non uniquement ceux qui sont dans l'incapacité de le faire par écrit ;
- Si une demande d'information n'est pas claire ou si un requérant nécessite une assistance, les organes publics doivent être tenus de l'aider à formuler gracieusement sa demande de façon suffisamment précise;
- Une nouvelle disposition doit être ajoutée au Projet de loi stipulant clairement qu'aucun individu ne doit pas être obligé de justifier sa demande d'information ou d'en donner les motifs.
- Le Projet de loi doit autoriser les requérants à spécifier sous quelle forme ils préfèrent recevoir l'information. Ces préférences doivent être respectées, sauf contraintes particulières.
- Le régime d'exception énoncé à l'Article 19 du Projet de loi doit être remanié en profondeur. Toutes les exceptions doivent être soumises à un test de préjudice robuste et respecter la primauté de l'intérêt public. Les intérêts protégés doivent être définis avec plus de précision et seuls des intérêts légitimes doivent être protégés.
- La Commission nationale pour le droit d'accès à l'information doit être investie de pouvoirs d'investigation appropriés, notamment le droit d'exiger la production de preuves, d'examiner chaque élément d'information dont la divulgation a été sollicitée, et de contraindre des témoins à témoigner.

Résumé des recommandations

Préambule

- Le Préambule ne doit pas faire de l'exercice de l'accès à l'information « avec responsabilité et une citoyenneté dévouée » un objectif du Projet de loi.

Personnes en droit d'accéder à l'information

- Le droit d'accès à l'information et aux documents ne doit pas être limité aux seuls citoyens et personnes morales, il doit être accordé aussi à toute personne (physique ou morale) sans considération de sa nationalité. L'Article 2 du Projet de loi doit être révisé dans ce sens.
- Il convient d'ajouter dans le Projet de loi une nouvelle disposition interdisant toute discrimination fondée sur l'identité du requérant dans la gestion des requêtes d'information.

Organes contraints de donner accès à l'information

- Des expressions trop vagues dans la définition des « autorités concernées » doivent être clarifiées.

Sur quoi peuvent porter les requêtes :

- Pour des raisons de clarté, il serait souhaitable de définir le droit d'accès en termes d'information et non en termes d'« information et documents », comme il est actuellement prévu à l'Article 2 du Projet de loi.
- Quand un requérant demande un extrait personnalisé provenant d'une base de données électronique, les autorités concernées doivent être tenues de produire cet extrait si la recherche nécessaire peut être effectuée sans trop de difficulté.

Procédures de demande d'accès à l'information :

- Toutes les personnes doivent être autorisées à déposer une requête oralement, et non uniquement celles qui sont dans l'incapacité de le faire par écrit. Les Articles 11 ou 12 du Projet de loi doivent êtres amendés dans ce sens.
- Un demandeur ne doit pas être contraint d'identifier « avec exactitude et explicitement » l'information sollicitée; la requête doit être simplement suffisamment claire pour être traitée.
- Si une requête n'est pas claire ou qu'un requérant demande de l'aide, les organes publics doivent être tenus de l'aider à formuler gracieusement une demande suffisamment précise.
- L'Article 11 du Projet de loi doit stipuler que le formulaire de demande prescrit par le règlement doit être simple et ne pas obliger le demandeur à fournir des détails inutiles au traitement de sa demande.
- Une nouvelle disposition doit être ajoutée au Projet de loi, stipulant clairement qu'aucun individu ne doit être tenu de fournir une justification ou les raisons pour lesquelles il sollicite une information.

Traitement des demandes :

- L'Article 13 du Projet de loi doit enjoindre la « personne déléguée » à répondre à une requête aussi promptement que possible ; en d'autres termes, une réponse doit être donnée si possible dans un délai de quinze jours ouvrables.

- La prolongation de ce délai ne peut être autorisée qu'à titre exceptionnel, notamment quand la réponse est inhabituellement complexe. Le requérant doit non seulement être informé de la prorogation, mais aussi des motifs de ce retard.
- Le Projet de loi doit autoriser les requérants à spécifier sous quelle forme ils préfèrent recevoir l'information. Ces préférences doivent être respectées, sauf contraintes particulières.
- L'Article 15 du Projet de loi doit stipuler clairement que les frais de reproduction et d'envoi de l'information ne doivent pas excéder les coûts *réels*.
- Il convient d'accorder une importance particulière à l'adoption d'un barème officiel des tarifs applicables par les organismes publics et de renoncer à exiger un paiement quand le nombre de photocopies tombe en dessous d'un certain seuil.

Refus et exceptions :

- Une requête peut être refusée à condition de démontrer qu'il n'est pas clair quand le requérant a décliné une offre d'assistance pour clarifier sa demande, ou quand la demande reste imprécise malgré l'assistance apportée. L'Article 6 du Projet de loi doit être amendé dans ce sens.
- Il convient d'obliger les organes publics à justifier devant la Commission nationale pour le droit d'accès à l'information tout rejet d'une requête d'information au motif qu'elle est « manifestement exagérée ».
- Le régime d'exception énoncé à l'Article 19 du Projet de loi doit être profondément remanié. Toutes les exceptions doivent faire l'objet d'un test de préjudice robuste et respecter la primauté de l'intérêt général. Les intérêts protégés doivent être définis plus précisément et plus étroitement, et seuls des intérêts légitimes doivent être protégés.

Recours :

- L'Article 17 doit stipuler explicitement qu'un requérant peut porter plainte pour défaut de traitement de sa requête d'information selon les modalités imposées par la Loi – et pas seulement lorsqu'il y a refus de divulguer des informations.
- Le délai de dépôt d'une plainte doit commencer à la date à laquelle la décision a été communiquée au requérant, ou, si aucune décision n'a été communiquée, à la date à laquelle la décision aurait dû être prise.
- Le Projet de loi doit clarifier les modalités de désignation du directeur de la Commission.
- La Commission doit être investie de pouvoirs d'investigation appropriés, en particulier du droit d'ordonner la production de preuves, d'examiner tout élément d'information dont la divulgation est sollicitée, et de contraindre des témoins à témoigner.
- Le Projet de loi doit assurer que la procédure lancée devant la Commission est rapide et abordable.

Divulgation active et promotion de la transparence du gouvernement :
L'Article 26 du Projet de loi doit contraindre la Commission à réunir des statistiques sur le fonctionnement de la Loi.

Sanctions pénales :

- L'Article 35 du Projet de loi, qui menace des fonctionnaires de sanctions pénales pour la divulgation d'informations, doit être supprimé.

Table de contenu

Sur le Programme Juridique de Article 19..... Error! Bookmark not defined.

Introduction .....

Les Standards internationaux du droit d'accès à l'information

Le Pacte international sur les droits civils et politiques

La Convention contre la corruption 10

Les Instruments des droits de L'homme de l'Union africaine..10

Les Limitations au droit d'accès à l'information

Intérêt légitime protégé

Préjudices substantiels

Le préjudice l'emporte sur les bénéfices de la divulgation dans l'intérêt général

Analyse du projet de loi **12**

Préambule.....**Error! Bookmark not defined.**

Personnes bénéficiant du droit d'accès

Organes contraints de donner accès à l'information..... **14**

Que peut-on solliciter ?

Procédure de demande d'accès

Traitement des requêtes

Les Refus et les exceptions .....

Les Recours

Divulgation Proactive et promotion d'un gouvernement ouvert.....23

Sanctions Criminelles .....

A propos du Programme juridique d'ARTICLE 19

Le Programme juridique d'ARTICLE 19 œuvre pour l'élaboration de normes progressistes relatives à la liberté d'expression et l'accès à l'information à l'échelon international, et pour leur mise en œuvre dans les systèmes juridiques locaux. Le Programme juridique a publié un grand nombre d'ouvrages qui résument les législations internationales et comparées et les bonnes pratiques dans des domaines tels que la diffamation, l'accès à l'information et la réglementation de l'audiovisuel.

Sur la base de ces publications et de l'expertise juridique globale d'ARTICLE 19, le Programme juridique publie chaque année un grand nombre d'analyses juridiques, de commentaires sur des propositions législatives et des lois en vigueur qui portent atteinte au droit à la liberté d'expression. Ces travaux d'analyse menés depuis 1998 pour soutenir des réformes positives de la législation dans le monde entier conduisent fréquemment à des améliorations substantielles des projets de lois ou des lois nationales en vigueur. Toutes nos analyses peuvent être consultées sur http://www.article19.org/resources.php/legal/.

Si vous souhaitez nous faire part de vos commentaires sur ce document, ou si vous voulez attirer l'attention du Programme juridique d'ARTICLE 19 sur un point précis, vous pouvez nous contacter par e-mail à l'adresse legal@article19.org.

Introduction

Le 1er juillet 2011, les électeurs marocains on approuvé une nouvelle Constitution introduisant pour la première fois une garantie du droit d'accès à l'information détenue par les organes publics. Les organisations de la société civile et des médias ont soutenu pendant plusieurs années que la législation dans ce domaine devait être développée, une position qui a été finalement adoptée par le gouvernement en septembre 2010, avec l'annonce d'un projet de loi à la 4e Conférence des Etats parties à la Convention des Nations-Unies contre la corruption, qui s'est tenue à Marrakech en octobre 2011.

Les délais n'ont pas été respectés, mais le 26 mars 2013, des consultations publiques ont été engagées sur un Projet de loi relatif à l'accès à l'information (Projet de loi), qui vise à mettre en œuvre l'Article 27 de la nouvelle Constitution.[1]

ARTICLE 19 accueille avec satisfaction cette avancée vers l'adoption d'une loi qui placerait le Maroc sur la liste de plus en plus longue des pays dotés d'une législation spécifique sur l'accès à l'information.

Tout au long de ce document, nous tenterons d'apporter une contribution pratique aux délibérations en fournissant une analyse du Projet de loi à l'aune des normes internationales relatives à la liberté d'expression. ARTICLE 19 a acquis depuis des années une expérience confirmée dans ce domaine à travers l'analyse d'un grand nombre de lois relatives à la liberté d'expression dans plusieurs pays.[2] Par ailleurs, ARTICLE 19 a publié deux documents importants sur le droit d'accès à l'information : *Droit du public à l'information : Principes relatifs à la législation sur la liberté de l'information*[3] (Principes d'ARTICLE 19) et *Une loi type sur la liberté d'information,* qui résument les meilleures pratiques dans ce domaine.[4]

Le Projet de loi marocain comporte plusieurs articles louables, tel qu'une attention très particulière à la divulgation active de l'information, un champ d'application élargi à un vaste éventail d'organes publics et d'entités privées exerçant des fonctions publiques ; une procédure relativement simple de dépôt des requêtes d'information ; et la création d'un organe administratif chargé des recours – la Commission nationale pour le droit d'accès à l'information.

Le Projet de loi comporte des faiblesses importantes du fait des exceptions excessivement larges au devoir de divulgation de l'information, qui ont suscité à juste titre de vives critiques. Si le texte est adopté en l'état, ce régime d'exception risque de vider de sa substance une loi à bien d'autres égards progressiste qui pourrait placer le Maroc en tête de peloton de nombreux pays de la région.

---

[1] L'analyse repose sur une traduction officieuse du Projet de loi de l'arabe vers l'anglais. ARTICLE 19 dégage toute responsabilité quant à l'exactitude de ces traductions ou des commentaires qui seraient fondés sur une traduction erronée ou fallacieuse.

[2] Ces analyses peuvent aussi être consultées sur http://www.article19.org/resources.php?lang=en.

[3] ARTICLE 19, *Droit du public à l'information: Principes relatifs à la législation sur la liberté de l'information*, Londres, juin 1999; à consulter sur http://www.article19.org/data/files/pdfs/standards/righttoknow.pdf.

[4] ARTICLE 19, Une loi type sur la liberté d'information, Londres, juillet 2001; à consulter sur http://www.article19.org/data/files/pdfs/standards/modelfoilaw.pdf.

ARTICLE 19 souhaite que cette analyse soit profitable aux délibérations sur la version finale du Projet de loi. Nous sommes également prêts à fournir une assistance supplémentaire à des législateurs, des experts juridiques et aux organisations de la société civile dans ce processus.

Normes internationales relatives au droit d'accès à l'information

Ces dernières années, le droit d'accès à l'information détenue par des organes publics a été rapidement reconnu à l'échelon mondial comme une partie intégrante du droit à la liberté d'expression, et une condition essentielle à une démocratie véritable et à l'exercice d'autres droits.

Cette évolution traduit la conviction que les gouvernements sont au service du peuple et ne possèdent pas l'information qu'ils détiennent – au contraire, ils la gèrent pour et au nom du public. L'accès à cette information a été décrit comme « l'oxygène du peuple » - dans la mesure où la capacité à participer efficacement aux décisions dépend de l'information, qui permet aussi de procéder à un examen des agissements des représentants officiels et de leur demander de rendre des comptes.

Pacte international relatif aux droits civils et politiques :
Le Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP) est l'un des deux traités fondamentaux des droits de l'homme, adopté en 1966, qui donne un effet juridique contraignant aux droits énoncés dans la Déclaration universelle des droits de l'homme. Une vaste majorité d'Etats, 167 pour le moment, sont parties au Pacte et ont entrepris de lui donner effet dans leur législation nationale.[5] Le Maroc a ratifié le Pacte le 3 mai 1979. L'Article 19 garantit le droit à la liberté d'expression :

1. Nul ne peut être inquiété pour ses opinions.
2. Toute personne a droit à la liberté d'expression; ce droit comprend la liberté de rechercher, de recevoir et de répandre des informations et des idées de toute espèce, sans considération de frontières, sous une forme orale, écrite, imprimée ou artistique, ou par tout autre moyen de son choix.

Pendant de longues années, il n'était pas clair si ce droit de « rechercher, de recevoir et de répandre des informations » impliquait l'obligation de garantir l'accès à l'information détenue dans les fichiers de l'Etat. Cette question a été résolue en 2011, lorsque le Comité des droits de l'homme des Nations-Unies – l'organe d'experts indépendants qui supervise la mise en œuvre du Pacte – a adopté l'Observation générale n° 34[6], confirmant que le « paragraphe 2 de l'Article 19 comprend un droit d'accès à l'information détenue par les organes publics ». L'Observation générale explique également que les Etats doivent entreprendre activement la tâche de verser dans le domaine public toute information d'intérêt général détenue par le gouvernement et de « faire tout ce qui est possible pour garantir un accès aisé, rapide, effectif et pratique à cette information ».[7]

[5] Article 2 du PIDCP, GA res. 2200A (XXI), 21 UN GAOR Supp. (No. 16) à 52, UN Doc. A/6316 (1966); 999 UNTS 171; 6 ILM 368 (1967).
[6] Adopté au cours de la 102e session, Genève, 11-29 juillet 2011, UN Doc. CCPR/C/GC/34.
[7] Comité des droits de l'homme, *Observation générale No. 34*, CCPR/C/GC/34, par. 19.

Convention contre la corruption :
La Convention des Nations-Unies contre la corruption a été ratifiée par le Maroc le 9 mai 2007.[8] Elle traduit l'idée que l'accès à l'information est déterminant pour la redevabilité des représentants publics et pour dénoncer des agissements répréhensibles. Elle impose aux Etats membres une obligation évidente de faciliter le droit d'accès à l'information détenue par des organes publics.

L'Article 10 de la Convention souligne la nécessité de prendre des mesures pour renforcer la transparence de l'administration publique, y compris en ce qui concerne son organisation, son fonctionnement, et ses processus décisionnels s'il y a lieu. Cela inclut l'obligation de publier activement des informations (Article 10 (c)) et la promotion de la participation de la société (Article 13), y compris l'obligation d'assurer que le public dispose d'un accès effectif à l'information et de respecter, promouvoir et protéger le droit de rechercher, recevoir et publier et disséminer des informations relatives à la corruption.

Instruments des droits de l'homme de l'Union africaine :
Bien que le Maroc ne soit pas membre de l'Union africaine, les instruments relatifs à l'accès à l'information adoptés dans ce cadre méritent d'être mentionnés. Ce sont de bonnes pratiques qui deviendraient directement pertinentes si le Maroc rejoignait l'Union africaine.

L'Article 9 (1) de la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples, instrument fondamental des droits de l'homme de l'Union africaine, garantit à chaque individu le droit de recevoir des informations. La Déclaration de Principes sur la liberté d'expression en Afrique[9] (la Déclaration), adoptée par la Commission africaine en 2002, explicite cette disposition dans le Principe IV:

1. Les organes publics gardent l'information non pas pour eux, mais en tant que gardiens du bien public et toute personne a le droit d'accéder à cette information, sous réserve de règles définies et établies par la loi.
2. Le droit à l'information doit être garanti par la loi, conformément aux principes suivants : toute personne a le droit d'accéder à l'information détenue par les organes publics ; toute personne a le droit d'accéder à l'information détenue par les organes privés et qui est nécessaire à l'exercice ou à la protection de tout droit : tout refus de communiquer une information doit être sujet à un recours auprès d'un organe indépendant et/ou des tribunaux ; les organes publics doivent, même en l'absence d'une requête, publier les principales informations d'un grand intérêt général ; nul ne doit faire l'objet de sanction pour avoir livré en bonne foi des informations sur des comportements illégaux ou qui divulguent des menaces sérieuses pour la santé, la sécurité ou l'environnement, sauf lorsque l'imposition de sanctions sert un intérêt légitime et est nécessaire dans une société démocratique ; et les lois sur la confidentialité doivent être amendées lorsque nécessaire, en vue de se conformer aux principes de la liberté d'information.

[8] Site sur l'état des signatures et de la ratification de la Convention des Nations-Unies contre la corruption ; sur http://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/signatories.html
[9] Commission africaine des droits de l'homme et des peuples, Déclaration de Principes sur la liberté d'expression en Afrique, adoptée le 23 octobre 2002 ; sur http://www.achpr.org/sessions/32nd/resolutions/62/.

3. Tout individu a le droit d'accéder aux informations et de les mettre à jour ou alors de corriger des informations personnelles, qu'elles soient détenues par des organes publics ou privés.

Le Rapporteur spécial de l'Union africaine pour la liberté d'expression et l'accès à l'information a élaboré un projet de loi type sur l'accès à l'information, qui tient compte de ces normes internationales,[10] et auquel nous nous référerons ultérieurement dans cette analyse. Onze Etats membres de l'Union africaine ont maintenant adopté une loi ou une réglementation nationale créant un droit d'accès à l'information.[11]

Restrictions à la liberté d'expression :
Si le droit à la liberté d'expression et d'information est un droit fondamental, il n'est pas garanti en termes absolus. L'Article 19(3) du PIDCP permet de restreindre des droits aux conditions suivantes:

- L'exercice des libertés prévues au paragraphe 2 du présent article compte des devoirs spéciaux et des responsabilités spéciales. Il peut en conséquence être soumis à certaines restrictions qui doivent toutefois être expressément fixées par la loi et qui sont nécessaires :

  a) Au respect des droits ou de la réputation d'autrui ;

  b) A la sauvegarde de la sécurité nationale, de l'ordre public, de la santé ou de la moralité publiques.

Les obligations prévues à l'Article 19(3) se traduisent par un test en trois parties, en vertu duquel un organe public doit publier toute information requise qu'il détient, à moins que:

- L'information concerne un intérêt légitime et protégé énoncé dans la loi ;
- La publication de l'information représente un risque substantiel pour cet intérêt ; et
- Le préjudice causé à l'intérêt protégé est plus grand que l'intérêt du public dans la détention de cette information.[12]

Chaque élément du test en trois parties est développé ci-dessous.

Intérêt légitime protégé
La législation relative à la liberté d'expression doit contenir une liste exhaustive de tous les intérêts légitimes pouvant être invoqués lors d'un refus de divulgation de l'information. Cette liste devrait être limitée à des sujets tels que la mise en œuvre de la loi, la protection des données personnelles, la sauvegarde de la sécurité nationale, certains intérêts commerciaux, la protection de la sécurité publique ou individuelle et la protection de l'efficacité et l'intégrité des procédures décisionnelles du gouvernement.[13]

---

[10] Projet de loi modèle sur l'accès à l'information pour les Etats membres de l'Union africaine: http://www.achpr.org/files/instruments/access-information/achpr_instr_draft_model_law_access_to_information_2011_eng.pdf.
[11] Afrique du Sud ; Liberia; Ouganda; Nigeria; Ethiopie; Tunisie; Guinée-Conakry; Niger; Angola, Zimbabwe et Rwanda.
[12] Principes d'ARTICLE 19, *op.cit.*, Principe 4.
[13] Voir par exemple les Articles 38-45 du Projet de loi modèle pour les Etats membres de l'Union africaine sur l'accès à l'information.

Les exceptions doivent être étroitement définies afin d'empêcher la rétention de l'information dont la publication ne porterait pas atteinte à un intérêt légitime. De plus, les exceptions doivent être fondées sur le contenu plutôt que sur le type de document sollicité. En outre, les exceptions doivent le cas échéant être limitées dans le temps. Par exemple, une classification de l'information justifiée par la protection de la sécurité nationale peut devenir inutile quand une menace spécifique contre la sécurité nationale s'amenuise.[14]

Préjudices substantiels

Quand il est établi qu'une information relève du champ d'application des objectifs légitimes énoncés, il convient de démontrer que la publication de l'information pourrait porter gravement atteinte à cet objectif légitime. Par conséquent, cette partie du test laisse entendre que toute information relevant du champ d'application des objectifs légitimes énoncés ne signifie pas que la non-divulgation est justifiée. Sinon une exception de classe serait créée et entraverait sérieusement la libre circulation de l'information. A la place, l'organe public doit démontrer que la divulgation de l'information pourrait porter sérieusement atteinte à l'intérêt protégé.[15]

Le préjudice l'emporte sur les bénéfices de la divulgation dans l'intérêt général

La troisième partie du test oblige le détenteur de l'information à considérer que, même si la divulgation de l'information cause un préjudice sérieux à un intérêt protégé, elle est néanmoins faite dans l'intérêt général. Par exemple, en ce qui concerne la sécurité nationale, la divulgation d'informations dénonçant des cas de pots-de-vin ou de corruption peut pendant ce temps porter atteinte à des intérêts de défense. Toutefois, la divulgation peut conduire à l'éradication de la corruption et donc au renforcement de la sécurité nationale à long terme. Dans de tels cas, l'information doit être divulguée malgré les préjudices potentiels à court terme.[16]

Appliqué de manière appropriée, le test en trois parties exclut toutes les exceptions systématiques et les exceptions de classe ainsi que toutes les dispositions dont l'objectif réel serait de protéger le gouvernement du harcèlement ou de la critique, ou d'empêcher la dénonciation d'actes répréhensibles, la rétention d'information ou d'éviter d'ancrer une idéologie particulière.

[14] Principes d'ARTICLE 19, *supra note* 2, Principe 4.
[15] *Ibid.*
[16] *Ibid.*

Analyse du projet de loi

Préambule
Le Préambule du projet de loi contient un grand nombre de déclarations importantes qui favoriseront une interprétation correcte de ce texte à l'issue de son adoption. En particulier, ARTICLE 19 accueille avec satisfaction le fait que l'accès à l'information est expressément reconnu comme un droit fondamental protégé à la fois par la Constitution et par la législation internationale, dont l'Article 19 du Pacte. Nous sommes également satisfaits des objectifs du projet de loi énoncés dans le Préambule, qui comprennent le renforcement de la confiance du public dans les autorités, la promotion de la démocratie participative, la garantie de l'équité dans les affaires publiques, la possibilité pour les citoyens de protéger leurs droits, et la nécessité d'attirer des investissements.

Toutefois, une déclaration préoccupante, à la fin du Préambule, stipule que l'un des objectifs de la loi est de garantir que la liberté d'information « est exercée avec responsabilité et citoyenneté dévouée ». Cela peut être interprété de diverses manières ; cela peut signifier que des fonctionnaires doivent appliquer la loi de manière consciencieuse, mais cela peut aussi ressembler à une justification du rejet de requêtes d'information considérées « irresponsables » ou « non citoyenne ». Cela pose des problèmes sérieux – les motifs du requérant ne devant jouer aucun rôle dans la décision de divulguer ou non l'information.

Recommandation:
- Le Préambule ne doit pas faire de l'exercice de l'accès à l'information « avec responsabilité et citoyenneté dévouée » un objectif du Projet de loi.

Personnes bénéficiant du droit d'accès

L'Article 2 du Projet de loi stipule que « tout citoyen, homme ou femme, et toute personne morale en vertu de la Loi du Maroc » peut bénéficier du droit d'accès à l'information et aux documents.

D'une part, il est positif que ce droit soit accordé à toutes les personnes (morales) sans distinction. D'autre part, le choix du mot « citoyen » implique que les citoyens étrangers et les apatrides ne sont pas en droit d'accéder à l'information. L'Article 2 du Projet de loi contredit l'Article 30 de la Constitution 2011 qui stipule que les citoyens étrangers doivent bénéficier des libertés fondamentales garanties aux citoyens marocains, en accord avec la loi.

La grande majorité des pays qui ont récemment adopté une législation sur le droit d'accès à l'information ont décidé d'éviter une telle distinction, pour un certain nombre de raisons pratiques et de principe.

- Premièrement, les traités relatifs aux droits de l'homme comme le PIDCP contraignent les Etats à respecter et garantir les droits – y compris l'accès à l'information – de *toutes* les personnes résidant sur leur territoire, sans discrimination aucune, y compris le critère de nationalité (voir Article 2(1)).

- Deuxièmement, comme le Préambule du Projet de loi le reconnaît, un renforcement de la transparence peut contribuer à attirer des investissements. Refuser aux entreprises étrangères le droit d'accès à l'information va à l'encontre de cet objectif.

- Enfin, dans un grand nombre de cas, il est difficile pour un organe public qui reçoit une demande d'accès de déterminer la nationalité du requérant. Le temps passé à vérifier systématiquement cela peut facilement excéder le temps épargné en ne répondant pas aux demandes des étrangers qui, la plupart du temps, peuvent trouver une personne de nationalité marocaine pour déposer la requête en leur nom.

Outre l'extension du droit d'accès à des non-citoyens, nous pensons également que le Projet de loi devrait interdire expressément toute discrimination fondée sur l'identité du demandeur dans la gestion des requêtes. Dans certains pays, on sait que des autorités ont imposé des frais plus importants, ou retardé le traitement d'une requête d'un journaliste critique vis-à-vis du gouvernement, ou rejeté arbitrairement des requêtes de membres de minorités ethniques. Par exemple, en Suède, la loi garantit expressément le droit de déposer une requête d'accès anonyme[17] – une garantie utile pour ceux qui craignent de subir des discriminations.

Recommandations:

- Le droit d'accès à l'information et aux documents ne doit pas être limité aux citoyens et personnes morales ; il doit être accordé à des personnes de toute nationalité. L'Article 2 du Projet de loi doit être révisé dans ce sens.

- Une nouvelle disposition doit être ajoutée au Projet de loi, interdisant toute discrimination fondée sur l'identité du demandeur dans le traitement des requêtes d'information.

Organes contraints de donner accès à l'information

Il y a une question importante à propos de toute loi sur l'accès à l'information : quels organes sont tenus de divulguer les informations qu'ils détiennent. L'Article 2 du Projet de loi stipule, simplement, que l'information et les documents peuvent être demandés à une « autorité concernée ». L'Article 1 définit les « autorités concernées » comme « toute autorité qui est chargée de l'application et de l'exécution des dispositions de la loi ». Les exemples suivants d'« autorités concernées » sont énumérés :

- Administrations publiques
- Entreprises publiques
- Autorités locales
- Parlement
- Autorités judiciaires
- Toute institution soumise à la législation publique
- Toute institution contrôlée ou financée par les autorités sus-mentionnées.
- Toute entreprise publique ou privée habilitée à gérer un service public.

[17] Voir l'Article 14 du Freedom of the Press Act de 1766: « Aucune autorité publique n'est autorisée à enquêter sur l'identité d'une personne suite au dépôt d'une requête d'accès à un document officiel, ou à enquêter sur le motif de cette requête, sauf si une telle enquête est nécessaire pour permettre à l'autorité de juger s'il y a un quelconque obstacle à la divulgation du document. »

Il semble alors clair que la Loi s'appliquera non seulement au pouvoir exécutif, mais aussi au Parlement et aux organes judiciaires, et dans certaines circonstances aux organes du secteur privé aussi. Cela est largement conforme aux bonnes pratiques internationales et constitue une caractéristique opportune du Projet de loi.

La mesure dans laquelle une loi sur l'accès à l'information doit être appliquée au secteur privé est une question complexe. Il est clair que quand des fonctions traditionnelles de l'Etat sont exercées par un organe privatisé, l'information pertinente concernant cette fonction doit rester disponible au public. Il est possible aussi que des organes privés qui reçoivent d'importantes subventions publiques soient tenus de rendre des comptes sur la manière dont les fonds sont dépensés. Le projet de loi modèle pour les Etats membres de l'Union africaine sur l'accès à l'information suggère que, en vertu de l'Article 1(1), une loi sur l'accès à l'information est applicable à tout organe:

> (a) appartenant, contrôlé ou financé substantiellement, directement ou indirectement, par des fonds fournis par le gouvernement mais seulement dans les limites de ce financement ; ou
>
> (b) exerçant une fonction légale ou publique mais seulement dans les limites de cette fonction légale ou publique.

Quelle que soit la manière dont la définition des « autorités concernées » est formulée, l'expérience d'autres Etats suggère qu'il y aura inévitablement des débats, une fois la loi mise en œuvre, sur la manière dont certains organes publics ou privés sont tenus de s'y conformer. Une des approches adoptées dans un grand nombre de pays, dont le Royaume-Uni, est de publier et mettre à jour régulièrement une liste des organes qui sont dans tous les cas sous le coup de la loi.

Recommandations:

- Les expressions obscures figurant dans la définition des « autorités concernées » doivent être clarifiées.

Que peut-on solliciter ?

Dans certains pays, les lois sur l'accès à l'information autorisent le requérant à solliciter de l'« information » ; dans d'autres, elles garantissent l'accès à des « documents », dont la définition est généralement large et comprend des fichiers de toute espèce, y compris sonores et visuels ou électroniques. Dans la pratique, cette distinction n'a pas une grande importance; dans ces deux systèmes, les organes publics sont généralement tenus de divulguer uniquement l'information contenue dans un document existant, et ne sont pas soumis à l'obligation de générer de nouvelles informations ou de nouveaux documents sur demande.

Le Projet de loi semble combiner ces deux approches : l'Article 2 stipule qu'un accès peut être requis à « des informations *et* des documents » (c'est nous qui soulignons). Dans le principe, l'idée n'est pas mauvaise, mais cela pose le problème de la définition du terme « documents », qui n'est donnée nulle part. Bien que les termes de « documents administratifs » soient définis, cela ne concerne que l'Article 4, qui stipule que « le dépôt de documents administratifs qui comprennent l'information requise aux 'Archives du Maroc' ne doit pas être jugé dissuasif quant au droit d'accéder à ces derniers ».

Par ailleurs, le reste du Projet de loi est formulé en termes d'accès à l'information, et non à des documents ; par exemple, l'Article 6 stipule qu'une justification écrite doit être fournie quand la demande d'accès à l'information est rejetée et l'Article 13 exige que la réponse à une « demande d'accès à l'information » soit donnée dans un délai de quinze jours ouvrables. Pour des raisons de clarté, il peut être préférable de définir le droit d'accès uniquement en termes d'« information ».

Autre question susceptible de gagner de l'importance : dans quelle mesure des organes publics doivent répondre à une requête portant sur un extrait d'une base de données électronique. Si le requérant veut simplement une copie d'un document existant stocké dans une base de données, il est évident qu'il doit être divulgué (sauf exception reconnue). Mais certains requérants seront intéressés par des éléments d'information particuliers qui n'existent pas encore mais qui peuvent être générés par une requête de recherche, comme par exemple le nombre de patients traités dans un hôpital pendant une période donnée, le niveau moyen des amendes imposées pour une infraction particulière, ou le montant total des subventions payées à un bénéficiaire. Dans ces cas, il s'agit de savoir si l'organe public est tenu de générer cette « nouvelle » information. Certains pays ont adopté une approche raisonnable consistant à contraindre l'organe public à donner suite à cette requête si l'information peut être extraite de la base de données sans efforts déraisonnables.

Recommandations:

- Pour des raisons de clarté, il est préférable de définir le droit d'accès en termes d'information, et non en termes « d'information et de documents », comme cela est actuellement prévu à l'Article 2.
- Quand un requérant souhaite obtenir une information personnalisée extraite d'une base de données électronique, l'autorité concernée doit être tenue de générer cet extrait si la recherche nécessaire peut être effectuée sans difficulté excessive.

Procédure de demande d'accès

Le Projet de loi stipule qu'une demande d'accès peut être envoyée par courrier postal ou par e-mail au responsable de l'information de l'organe public en question, qui en accusera réception (Article 11). Chaque organe concerné par la loi est tenu de nommer un responsable à cet effet (Article 5). Toute personne qui se trouve dans l'incapacité de déposer une requête par la voie habituelle est autorisée à faire sa demande oralement ; le responsable de l'information proposera alors son aide en la formulant sous une forme écrite et en en soumettant une copie au requérant (Article 12). Il n'est pas clair cependant si des requêtes sous forme orale peuvent être faites aussi par des personnes capables de déposer une demande écrite mais préfèrent ne pas le faire. De notre point de vue, il n'y a aucune raison de l'interdire.

L'Article 11 du Projet de loi impose au requérant d'identifier « précisément et explicitement » l'information sollicitée. Dans le principe, cette mesure est raisonnable dans la mesure où il est plus problématique pour un organe public de répondre à une question qui n'est pas claire. D'autre part, le requérant n'est pas toujours au fait des méthodes de travail de l'organe public et du type de documents qu'il détient, et il peut se révéler difficile pour une personne extérieure de formuler une demande très ciblée. Le texte actuel du projet de loi risque d'engendrer une situation où des requêtes formulées avec un soin raisonnable sont néanmoins rejetées parce que le responsable considère que la question est insuffisamment précise.

Pour résoudre ce problème, nous recommandons deux amendements :

- Premièrement, une requête doit être simplement suffisamment précise pour être traitée; cette mesure est moins sévère que l'obligation d'être « précis » et « explicite ».

- Deuxièmement, les organes publics doivent être tenus d'aider un requérant à formuler une requête qui se conforme aux prescriptions de la loi. Il est possible de s'inspirer de l'Article 12 du Projet de loi modèle pour les Etats membres de l'Union africaine sur l'accès à l'information:

> **12 Obligation d'assister les requérants**
> Si une personne –
> (a) souhaite faire une demande à un organe public ou un organe privé concerné ; ou
> (b) a présenté une demande à un organe public ou un organe privé concerné, qui ne se conforme pas aux prescriptions de la présente Loi–
> Le responsable de l'information est tenu de prendre les dispositions raisonnablement nécessaires pour aider gracieusement l'intéressé à présenter la requête sous la forme exigées par la présente Loi.

L'Article 11 du Projet de loi stipule également qu'un « formulaire type de demande… doit être prévu par la réglementation ». D'autres pays ont adopté cette approche, mais dans la majorité des lois sur l'accès à l'information dans le monde, le requérant est simplement tenu d'identifier l'information concernée et l'adresse à laquelle elle doit être envoyée, sans être tenu de remplir un formulaire précis. La prescription d'un formulaire comporte des avantages – il aidera les requérants à fournir tous les détails nécessaires et à présenter leur demande de manière à faciliter son traitement. En revanche, le formulaire doit être aussi simple que possible et ne pas obliger le requérant à fournir des détails qui ne sont pas nécessaires au traitement de la demande. Nous recommandons de préciser tous ces éléments dans le projet de loi, dans la mesure où le formulaire standard sera adopté par une réglementation – et pourra très probablement être amendé assez facilement sans examen parlementaire.

Par ailleurs, nous observons que le Projet de loi omet de mentionner un des principes majeurs figurant dans la quasi-totalité des lois modernes sur l'accès à l'information: le requérant ne doit pas être tenu de justifier sa requête. Cela résulte de l'idée que l'information détenue par des organes publics n'est pas leur propriété exclusive mais qu'ils la gèrent au nom du public. De même, c'est à l'organe public de justifier un refus d'accès et non à un requérant de justifier sa demande.

Recommandations:

- Toute personne doit être autorisée à déposer une requête sous forme orale, et non exclusivement les individus qui sont dans l'incapacité de le faire par écrit. Les Articles 11 ou 12 doivent être amendés dans ce sens.
- Un requérant ne doit pas être tenu d'identifier « précisément et explicitement » l'information sollicitée ; il convient plutôt d'exiger que la demande soit simplement suffisamment claire pour être traitée.
- Si une requête n'est pas claire ou qu'un requérant demande une assistance, les organes publics doivent être tenus de l'aider à formuler gracieusement une requête suffisamment précise.
- L'Article 11 doit stipuler que le formulaire de demande prescrit par le règlement doit être simple et ne pas contraindre le requérant à fournir des détails qui ne sont pas nécessaires au traitement de la requête.
- Une nouvelle disposition doit être ajoutée au Projet de loi, stipulant clairement que nul n'est tenu de fournir une justification ni un motif d'une demande d'information.

Traitement des requêtes
Après réception de la requête, le responsable de l'information doit normalement y répondre dans un délai de quinze jours ouvrables (Article 13).

Ce délai est comparable à ceux imposés dans la majorité des lois sur l'accès à l'information ; par exemple, l'Union européenne impose elle aussi un délai limite de 15 jours ouvrables à partir de la réception de la demande.[18] Un des problèmes les plus fréquemment rencontrés dans le monde est que les fonctionnaires tendent à ignorer une requête dans les premiers jours ou les premières semaines après sa réception, et ne commencent à la traiter qu'à l'approche du délai butoir. Il semble impossible d'éliminer complètement ce risque, mais nous recommandons au moins de stipuler dans le Projet de loi qu'une requête doit être traitée aussi promptement que possible – et dans tous les cas dans les délais prescrits.

L'Article 13 du Projet de loi permet de proroger le délai limite de 15 jours ouvrables, si « la personne déléguée omet de répondre à la requête dans son intégralité ou en partie durant la première période », si la demande « concerne un gros volume de documents » ou « exige des consultations ». Le requérant doit être tenu informé de cette prorogation.

ARTICLE 19 observe que la plupart des lois sur l'accès contiennent une règle similaire octroyant à un organe public une prorogation si le traitement de l'information est inhabituellement complexe. Cependant, le texte de l'Article 13 est trop généreux – les prolongations doivent être limitées à des cas exceptionnels et ne doivent jamais être autorisées quand le responsable de l'information n'a tout simplement pas respecté le délai initial ou quand des consultations ont été nécessaires. Il est fort probable qu'avec la formulation actuelle de l'Article 13, une réponse après les 30 jours ouvrables (*c'est-à-dire* 6 semaines, ou plus dans les périodes qui comprennent des jours fériés) deviendra une norme plutôt qu'une exception. Nous recommandons également de contraindre le responsable de l'information à fournir les raisons de cette prorogation dans la notice au requérant.

L'Article 14 du Projet de loi est une disposition positive qui contraint le responsable de l'information à répondre dans un délai de deux jours ouvrables si l'information est nécessaire pour sauver la vie ou sauvegarder la liberté d'une personne. Pour éviter toute confusion, il serait préférable de préciser que c'est l'*information* qui doit être fournie dans ce délai et non la réponse. Nous sommes également satisfaits de l'obligation, en vertu de l'Article 16, qui enjoint un organe public à transférer aux services concernés les requêtes concernant des informations détenues par un autre organe, et d'en aviser le requérant.

Le Projet de loi omet de prévoir le droit pour un requérant de spécifier la forme sous laquelle il préfère recevoir l'information. Une personne peut avoir de bonnes raisons de vouloir consulter un document original, ou de recevoir un fichier électronique. Le souhait du requérant doit être respecté, sauf s'il y a une raison contraignante de ne pas le faire, par exemple lorsque les documents sollicités pourraient être endommagés ou que la forme d'accès demandée peut engendrer des inconvénients majeurs. De nouveau, le projet de loi modèle pour les Etats membres de l'Union africaine sur l'accès à l'information contient une disposition utile qui peut servir d'exemple :

[18] Voir Règlement (EC) No 1049/2001 du Parlement européen et du Conseil du 30 mai 2001 relatif à l'accès du public aux documents, Article 7.

19 Type d'accès

[…]

(2) Sous réserve des dispositions de l'alinéa 4), le requérant qui sollicite l'accès à l'information sous une forme donnée l'obtient sous cette forme.

(3) Tout requérant peut opter pour un autre type d'accès dès réception de l'avis des frais de reproduction à payer si l'accès lui a été accordé sous la forme initialement sollicitée.

(4) Si l'accès à l'information sous la forme sollicitée par le requérant risque :

(a) d'entraver outre mesure l'activité de l'organe public ou de l'organe privé concerné ;

(b) de nuire à la préservation des données ;

(c) de s'avérer inapproprié au regard de la nature physique des données ; ou

(d) d'entraîner une violation du droit d'auteur détenu par quelqu'un d'autre que l'organe public, l'organe privé concerné ou l'Etat –

l'accès sous cette forme peut alors être refusé et octroyé sous une autre forme.

Des requérants peuvent préférer des fichiers électroniques à des photocopies pour des raisons de coût. L'Article 15 stipule à ce propos que l'accès à l'information doit être gratuit, mais que le requérant peut devoir acquitter des frais de reproduction et d'envoi "conformément aux tarifs des services publics et aux lois et règlements applicables ». Cette mesure est conforme aux normes internationales, mais nous recommandons d'insister davantage sur le fait que le requérant doit être tenu de payer seulement le coût *réel* des frais de reproduction et d'envoi. Il a été constaté que dans certains pays, les autorités publiques ont découragé les requérants en exigeant des frais exorbitants pour chaque photocopie. Il serait également souhaitable, au lieu de se référer vaguement à des « lois et règlements applicables », d'imposer l'adoption d'un barème officiel qui fixe le prix à payer pour chaque page photocopiée. Certains pays ne demandent aucun paiement quand le nombre de photocopies est minime car la collecte des paiements engendre à son tour des frais et que tout montant, même minime, peut dissuader des requérants peu fortunés.

Recommandations:

- L'Article 13 du Projet de loi doit enjoindre la « personne déléguée » à répondre à une requête aussi promptement que possible ; en d'autres termes, une réponse doit être donnée autant que possible avant l'expiration du délai de 15 jours ouvrables.
- La prorogation de ce délai doit être autorisée uniquement à titre exceptionnel, quand la réponse à la requête est plus complexe que d'habitude. Le requérant doit être non seulement informé de ce retard, mais aussi des raisons de cette prolongation.
- Le projet de loi doit autoriser les requérants à spécifier sous quelle forme ils désirent recevoir l'information sollicitée. Cette préférence doit être respectée, sauf contrainte spécifique.
- L'Article 15 du Projet de loi doit clairement spécifier que les frais de reproduction et d'envoi ne doivent pas excéder les coûts *réels*.

- Il convient d'exiger l'adoption d'un barème de tarifs officiels applicables par les organes publics, et de renoncer à percevoir des frais lorsque le nombre de photocopies est en dessous d'un certain seuil.

Refus et exceptions

L'Article 6 du Projet de loi prévoit cinq cas dans lesquels une requête peut être refusée, dans sa totalité ou en partie : (1) quand l'information sollicitée est inexistante ; (2) quand une exception reconnue est applicable ; (3) l'information est déjà disponible publiquement et le requérant a été dirigé vers l'organe où il peut se la procurer; (4) la requête est « manifestement exagérée » ou une même personne a déjà déposé la même requête deux fois dans la même année ; (5) la requête n'est pas claire. Le requérant doit être informé par écrit des raisons du refus et d'un droit d'appel.

Ces règles sont en grande partie appropriées, mais des améliorations peuvent être apportées. Comme nous l'avons mentionné précédemment, quand une requête n'est pas précise, une offre d'assistance pour clarifier la demande doit être faite au requérant. Le fait de refuser une requête au motif qu'elle n'est pas claire n'est approprié que lorsque le requérant décline cette offre ou omet de répondre dans un délai raisonnable, ou encore si la requête reste insuffisamment claire malgré l'aide apportée.

Par ailleurs, il est vrai que beaucoup de lois sur l'accès à l'information dans le monde autorisent le rejet de requêtes vexatoires ou manifestement déraisonnables, mais cela relève de jugements subjectifs. Pour s'assurer que ce pouvoir n'est pas mal utilisé, il conviendrait d'obliger les organes publics à notifier cette décision à la Commission nationale pour le droit d'accès à l'information (dont il sera question ci-dessous) et à l'expliquer dès qu'une requête est refusée pour ces raisons.

L'Article 19 constitue l'une des dispositions clés du Projet de loi, qui énonce les exceptions pouvant justifier un refus d'accès à l'information. Cet article est composé de deux parties. L'alinéa (a) contient un certain nombre d'exceptions absolues. L'information liée à « la défense nationale, et la sauvegarde de la sécurité intérieure et extérieure », la vie privée, les libertés et droits fondamentaux, et les délibérations ministérielles sur ces sujets sont exclus de l'accès dans tous les cas, indépendamment du préjudice. L'alinéa (b) contient une série d'exceptions relatives : il énumère un certain nombre d'intérêts dont la protection peut justifier une non-divulgation s'il existe un risque de préjudice. Ils comprennent les relations internationales, la capacité de l'Etat à fixer des politiques monétaires, économiques et fiscales, la préparation de politiques qui n'exigent pas de consultation publique, les procédures judiciaires, les enquêtes administratives, les droits de propriété intellectuelle, la concurrence loyale et les « sources d'information ».

Ce régime d'exception est très problématique et incohérent avec les normes internationales dans ce domaine. Comme nous l'avons vu dans le paragraphe sur les « restrictions au droit à la liberté de l'information », l'accès à l'information ne doit être restreint que sous ces trois conditions : l'information concerne un intérêt légitime reconnu par la loi, sa divulgation pourrait causer un préjudice réel à cet intérêt (le « test de préjudice »), et ce préjudice l'emporte sur l'intérêt général dans sa divulgation (la « primauté de l'intérêt général »).

L'alinéa (a) omet clairement de satisfaire aux deuxième et troisième conditions : les informations énoncées ici seraient retenues même si la divulgation ne causait aucun préjudice et servait un intérêt général important. Cela est de toute évidence illogique. L'alinéa (b)

contient au moins un test de préjudice, mais là encore la primauté de l'intérêt public est absente. Cela signifie que l'information peut être retenue en vertu de cet alinéa même si cela est contraire à l'intérêt public d'agir ainsi.

Nous recommandons fortement de soumettre toutes les exceptions de l'Article 19 à un test de préjudice et d'introduire la primauté de l'intérêt public, en accord avec les termes suggérés dans la loi modèle sur l'accès à l'information pour les Etats-membres de l'Union africaine.

> **36 Primauté de l'intérêt public**
>
> (1) Nonobstant l'une quelconque des exemptions du présent chapitre, un responsable de l'information peut accorder une demande d'accès à l'information si l'intérêt public dans la divulgation de l'information l'emporte sur le préjudice causé à l'intérêt protégé en vertu de l'exemption pertinente.
> (2) Un responsable de l'information doit voir si le paragraphe (1) s'applique à toutes les informations demandées avant de rejeter la demande d'accès sur la base d'une exemption énoncée dans le présent chapitre.

Certains intérêts protégés énoncés à l'Article 19 sont également inappropriés. On comprend mal pourquoi l'information sur « des droits et libertés fondamentaux consacrés dans la Constitution » devraient être refusée, et pourquoi des délibérations ministérielles ou du cabinet méritent d'être protégées, outre la nécessité de protéger des politiques publiques en cours d'élaboration qui n'exigent pas une consultation des citoyens (Article 19(b)(3)). On ne comprend pas non plus ce que recouvrent « les sources d'information » ou pourquoi ces dernières doivent être nécessairement protégées contre leur divulgation. Plus généralement, nous considérons que presque tous les intérêts protégés doivent être définis plus étroitement et plus précisément. La loi modèle sur l'accès à l'information pour les Etats membres de l'Union africaine pourrait être utile à cet égard ; elle contient une série d'exceptions types soigneusement élaborée dans le Chapitre IV.

Heureusement, l'Article 19 est suivi d'un certain nombre de dispositions pleinement conformes aux normes internationales. L'Article 20 stipule que lorsque l'information provient d'une tierce partie, cette dernière doit être consultée avant que l'organe public décide de divulguer l'information. L'Article 21 est une « clause crépusculaire », qui crée la présomption que des documents vieux de plus de 15 ans seront divulgués, en dépit de toute exception, sauf si la loi applicable prévoit un autre délai. Enfin, l'Article 22 oblige les organes publics à accorder un accès partiel aux parties de l'information sollicitée qui ne peuvent faire l'objet d'aucune exception.

Recommandations:

- Une requête ne peut être rejetée que si elle est insuffisamment claire alors que le requérant a décliné une offre d'assistance pour la clarifier, ou si la requête reste imprécise malgré l'assistance fournie. L'Article 6 doit être amendé dans ce sens.
- Il convient d'obliger les organes publics à envoyer des explications à la Commission nationale pour le droit d'accès à l'information lorsqu'ils refusent une requête au motif qu'elle est « manifestement exagérée ».
- Le régime d'exception prévu à l'Article 19 doit être profondément remanié. Toutes les exceptions doivent être soumises à un test de préjudice robuste et à la primauté de l'intérêt public. Les intérêts protégés doivent être définis plus précisément et plus étroitement, et seuls les intérêts légitimes doivent être protégés.

Recours

Le Projet de loi garantit plusieurs stades de recours à un requérant mécontent de la gestion de sa requête. En première instance, une plainte doit être déposée auprès du directeur de l'organe concerné (Article 17). Bien que ce ne soit pas explicité clairement, il semblerait qu'une plainte pourrait concerner tout type de manquement dans le traitement normal d'une requête – et pas seulement un refus de divulgation, mais aussi des coûts de reproduction excessifs ou le fait de ne pas donner des motifs par écrit, par exemple.

La plainte doit être déposée dans les 60 jours suivant la date de demande d'accès. Nous ne comprenons pas bien pourquoi ce délai est calculé à partir de la requête initiale et non à partir de la date où la réponse est donnée – il en résulte que le délai disponible pour déposer un recours dépendra de la rapidité à laquelle les organes publics annoncent leurs décisions. Par ailleurs, si l'organe public dépasse le maximum de trente jours ouvrables (environ 42 jours calendaires) requis pour traiter la requête, le délai de dépôt de la plainte peut expirer avant même que la réponse soit donnée. Cela serait clairement déraisonnable. Nous recommandons par conséquent que le requérant soit en mesure de déposer une plainte durant un certain nombre de jours (par exemple 60 jours) après réception de la réponse de l'autorité publique, ou, en l'absence de réponse, après la date à laquelle le délai de réponse a expiré.

Le responsable de l'organe public dispose de 30 jours pour répondre à la plainte; si le demandeur n'est pas satisfait du résultat, la prochaine étape sera un recours devant la Commission nationale pour le droit d'accès à l'information (la Commission), un nouvel organe qui doit être créé en vertu du Projet de loi et qui peut prendre des décisions contraignantes (Article 28).

La Commission sera composée de 11 membres nommés par une série d'entités différentes, dont l'autorité judiciaire, le Parlement, deux représentants de deux administrations publiques, les Archives et les Autorités de lutte contre la corruption, la Commission des données personnelles et le Conseil des droits de l'homme.

ARTICLE 19 considère que cela est assez inhabituel dans le contexte international – dans les pays qui ont créé un organe administratif distinct chargé des recours en matière d'accès à l'information, ce dernier est généralement composé d'un seul Commissaire de l'information, assisté d'une équipe. La structure proposée par le Projet de loi pourrait fonctionner – mais elle présente l'inconvénient majeur que presque tous les membres du Comité seraient nommés par des organes qui sont eux-mêmes tenus de se conformer à la loi. Les candidats qui finissent par être désignés pourraient ne pas être des personnes réputées pour être des promoteurs d'un haut niveau de transparence.

Nous notons qu'à plusieurs endroits il est fait référence à un président de la Commission – mais il n'est pas clair comment ce directeur doit être désigné.

Le Projet de loi est aussi silencieux sur la procédure à suivre devant la Commission, y compris le délai dans lequel une plainte doit être déposée. Ces questions peuvent être traitées dans les règles de procédures adoptées par la Commission elle-même ; elle y est autorisée en vertu de l'Article 27. Toutefois, le Projet de loi doit au moins investir la Commission des pouvoirs d'investigation nécessaires, tels que le droit d'ordonner la production de preuves, d'examiner tout élément d'information dont la divulgation est sollicitée, et de contraindre des témoins à témoigner. Il est également important que la procédure devant la Commission soit rapide et abordable – la plupart des requérants ont besoin de l'information sollicitée pour un usage immédiat, par exemple pour un article de presse, un procès en cours ou une transaction

commerciale, et ne feront pas appel si la procédure n'est pas apte à délivrer l'information à temps et à peu de frais.

Les décisions de la Commission peuvent faire aussi l'objet d'un recours devant des tribunaux ordinaires (Article 28).

Recommandations:

- L'Article 17 doit stipuler explicitement qu'un requérant peut se plaindre d'un quelconque manquement dans le traitement de sa requête conformément aux prescriptions de la Loi – et pas seulement d'un refus de divulgation de l'information.
- Le délai de prescription pour déposer une plainte doit être calculé à partir de la date à laquelle la décision a été communiquée au requérant, ou, si aucune décision n'a été communiquée, à partir de la date à laquelle la décision aurait dû être prise.
- Le Projet de loi doit spécifier comment le président de la Commission est désigné.
- La Commission doit être investie des pouvoirs d'investigation appropriés, en particulier le droit d'ordonner la production de preuves, d'examiner tout élément d'information dont la divulgation est sollicitée, et de contraindre des témoins à témoigner.
- Le Projet de loi doit assurer que la procédure devant la Commission est rapide et abordable.

Divulgation active et promotion de la transparence

Les Etats qui ont véritablement pris l'engagement de respecter la transparence n'attendent pas que des citoyens demandent des informations ; ils les publient activement. L'Internet a permis aux autorités publiques de mettre à disposition du grand public des informations déterminantes à un coût relativement modeste, et d'atteindre de nombreuses personnes qui ne penseraient probablement jamais à déposer une requête d'accès.

ARTICLE 19 accueille avec satisfaction le fait que la divulgation active soit une caractéristique dominante du Projet de loi.

L'Article 7 stipule que les autorités concernées par la loi « devront publier une quantité maximale d'informations en leur possession qui ne sont pas soumises au régime d'exception », et attire l'attention sur un certain nombre de types d'information qui devraient être publiées en particulier, dont des législations existantes et des projets de loi, les fonctions, la structure et les coordonnées de l'autorité, les permis et licences, les droits et responsabilités des citoyens envers l'autorité, les événements importants, les types d'informations détenus par les autorités, les budgets, etc.

L'Article 9 enjoint les organes publics à œuvrer pour la dissémination de l'information sollicitée sur l'Internet et par l'intermédiaire d'autres moyens de communication – une disposition opportune qui leur permettra de ne pas répondre de manière répétitive à des requêtes portant sur une même information. Enfin, l'Article 10 oblige les autorités à conserver leurs fichiers en bon ordre afin de faciliter l'accès. Ces dispositions correspondent à des normes internationales.

Autre caractéristique positive du Projet de loi : le rôle octroyé à la Commission qui doit promouvoir de bonnes pratiques dans le domaine de l'accès à l'information, outre les tâches dont elle est chargée en tant qu'instance d'appel. Entre autres, la Commission est supposée fournir une expertise aux organes publics sur la manière de publier activement des informations, entreprendre des activités de sensibilisation, formuler des recommandations,

fournir un renforcement des capacités, des conseils sur la législation pertinente pour l'accès à l'information et superviser la mise en œuvre de la loi (Article 26).

Concernant ce dernier point, nous recommandons de charger spécifiquement la Commission de réunir des statistiques auprès des organes publics, notamment sur le nombre de requêtes reçues, le délai moyen de réponse, le pourcentage de requêtes satisfaites en totalité, en partie, ou refusées ; les principaux motifs de refus invoqués, etc. Ces chiffres sont un outil important pour évaluer le fonctionnement du régime de l'accès à l'information.

Recommandations:

- L'Article 26 doit enjoindre la Commission de réunir des statistiques sur le fonctionnement de la Loi.

Sanctions pénales

L'Article 33 sanctionne les fonctionnaires qui ont fait obstruction à l'accès à l'information de diverses manières, comme le refus de divulguer des information sans fondement valable, la publication d'informations dans l'intention de tromper, ou l'absence de réponse à des requêtes urgentes impliquant la sécurité ou la liberté d'une personne dans un délai de deux jours ouvrables.

L'Article 35, en revanche, sanctionne la divulgation d'une information soumise au régime d'exception. Cela est problématique et peut avoir un effet décourageant important sur la divulgation et promouvoir une culture de la prudence excessive – dans les faits, un fonctionnaire redoutera davantage des poursuites pour une divulgation trop excessive de l'information que le contraire. Il est sans aucun doute légitime pour un gouvernement de mettre en place certaines règles pour protéger des informations hautement sensibles/protégées contre une divulgation non autorisée – mais l'Article 35 va bien au-delà en sanctionnant la divulgation de *toute* information pouvant faire l'objet d'une exception, sans considération du niveau de préjudice réel causé. Comme nous l'avons vu précédemment, l'Article 19 dans de nombreux cas appellera à ne pas divulguer une information qui pourrait être publiée sans préjudice causé.

De plus, il semble que la divulgation de secrets d'Etat constitue déjà un délit en vertu du Chapitre 446 du Code pénal ; il n'est pas clair pourquoi une nouvelle interdiction est nécessaire dans cette loi.

Recommandations:

- L'Article 35 du Projet de loi, qui menace des fonctionnaires de sanctions pénales pour divulgation de l'information, doit être supprimé.