

---

## Note de jurisprudence

---

### LE DROIT D'ACCÈS À L'INFORMATION DEVANT LE JUGE ADMINISTRATIF

Note sous T.A., Casablanca, 17 avril 2014,

*Khair Al Janoub c/ O.N.C.L.*

**Michel ROUSSET**  
*Professeur émérite à la Faculté  
de droit de Grenoble*

**Mohammed Amine BENABDALLAH (\*)**  
*Professeur à la Faculté de droit de  
Rabat-Agdal*

La société Khair Al Janoub intente un recours en annulation devant le Tribunal administratif de Casablanca soutenant qu'elle a adressé le 27 décembre 2012 au directeur de l'Office national interprofessionnel des céréales et des légumineuses et à son agent comptable une demande tendant à obtenir des informations relatives à sa situation comptable détaillée afin de connaître le montant de ses dettes fiscales vis-à-vis de l'Office alors que, malgré sa demande, celui-ci a gardé le silence ce qui équivaut à une décision de refus.

Le Tribunal lui donne raison en se fondant sur l'article 27 de la Constitution.

Cette décision du Tribunal administratif de Casablanca est intéressante à deux égards. D'une part, en ce qui concerne la compétence du juge administratif à l'égard d'une décision du directeur d'un Office industriel et commercial; et, d'autre part, quant au principe dégagé: le droit constitutionnel d'accès à l'information.

\*

\* \*

En accueillant un recours en annulation dirigé contre la décision implicite de rejet du directeur d'un établissement public industriel et commercial, en l'espèce l'Office National Interprofessionnel des Céréales et des Légumineuses (ONICL), le tribunal retient sa

---

(\*) <http://aminebenabdallah.hautetfort.com>

compétence à l'égard d'une décision implicite de refus du directeur d'un établissement public qui est considéré comme une autorité administrative ; mais malgré les apparences, s'il retient sa compétence, ce n'est pas nécessairement en se fondant sur le critère organique tiré de la qualité du directeur de l'office considéré comme autorité administrative dans la mesure où la décision en cause touche, en effet, un aspect des attributions de l'Office qui relève de la sphère administrative et non pas de la sphère industrielle et commerciale qui constitue le deuxième volet des attributions de l'Office telles qu'elles résultent de la loi n° 12-94 du 22 février 1995.

En vertu de l'article 8 de la loi, l'Office doit collecter auprès des industriels et commerçants utilisateurs de ces céréales et légumineuses une cotisation dont le montant est fixé par voie réglementaire. La cotisation est destinée à assurer la régularité du recouvrement des taxes parafiscales et de toutes les sommes dont les utilisateurs et commerçants sont redevables à l'Office au titre des opérations qu'ils effectuent en partenariat avec lui. Elles sont recouvrées dans les mêmes conditions que les taxes parafiscales instituées au profit de l'Office. Enfin l'article 9 dispose que le recouvrement des créances de l'Office est effectué conformément au dahir du 21 août 1935 relatif au recouvrement des impôts directs, taxes assimilées et autres créances recouvrées par les agents du trésor. Sur le plan matériel la décision implicite se rattachait clairement aux attributions administratives de l'Office et le litige revêtait ainsi un caractère administratif justifiant la compétence du tribunal administratif. On peut penser que c'est donc le critère matériel qui constitue le véritable fondement de la compétence du juge administratif.

\*  
\* \*

Mais le principal intérêt de cette décision du tribunal administratif de Casablanca réside dans le fait que, pour la première fois, il fait application de l'article 27 de la Constitution qui proclame comme un droit constitutionnel le droit à l'information au profit des administrés.

Pour apprécier toute l'importance de cette innovation constitutionnelle, il faut avoir pu constater à de multiples reprises par le passé et, aujourd'hui, encore, la réticence ou carrément le refus des responsables administratifs de communiquer des informations sur le fonctionnement et l'activité des services placés sous leur responsabilité. Ce comportement concerne de nombreux citoyens exerçant les activités les plus diverses. Le citoyen qui engage des démarches pour obtenir des documents nécessaires à l'établissement de divers dossiers administratifs ou juridictionnels, des dossiers de retraite, d'obtention d'autorisation, etc., les étudiants travaillant sur des sujets indiqués par les enseignants responsables de leur formation, les enseignants eux-mêmes souhaitant recueillir les

informations indispensables à la confection de leurs cours ou à la rédaction de publications scientifiques, les chercheurs, etc.

Si l'on se penche sur la composition de la Commission consultative de révision de la Constitution on peut sans difficulté expliquer l'origine de cette disposition : professeurs universitaires dans des disciplines de droit public, de science politique ou de sociologie, responsables associatifs ou membres d'organismes de défense des droits de l'homme, avocats et magistrats tous, dans l'exercice de leurs professions, se sont certainement heurtés au refus de communiquer les informations détenues par les services administratifs.

Cet obstacle, le secret du fonctionnement de l'administration, est en quelque sorte inhérent à l'existence même des structures administratives. Les explications de ce phénomène peuvent être diverses, d'ordre psychologique ou sociologique, relevant de la sociologie des organisations, sans oublier l'effet de l'inertie administrative. Garder pour soi l'information est une manifestation de puissance de la part de celui qui la détient. Refuser de la communiquer peut aussi être une sorte de mesure de sauvegarde vis-à-vis d'un pouvoir hiérarchique qui pourrait n'être pas d'accord avec cette communication. Sans oublier que dans certains cas, la non-communication peut être à l'origine de tentatives de corruption active ou passive.

Mais les inconvénients du refus de communiquer ne touchent pas seulement les administrés ou les usagers des services publics. Il est clair en effet que le secret de la prise des décisions peut être à l'origine de décisions arbitraires ou erronées que la publicité et la transparence du processus décisionnel permettent d'éviter. Cette transparence est une condition de la bonne gouvernance et de l'Etat de droit qui sont au centre de la nouvelle Constitution et qui doivent aussi être au centre de toute politique de modernisation de l'appareil administratif.

La volonté d'éliminer le secret dans le fonctionnement de l'administration se retrouve dans beaucoup de pays. Deux exemples sont à cet égard particulièrement pertinents : celui de la France et celui de la République Fédérale d'Allemagne.

\*

\* \*

En France, c'est une loi du 17 juillet 1978, modifiée par la loi du 12 avril 2000, qui a proclamé la liberté d'accès aux documents administratifs et créé une institution chargée de la faire respecter : La Commission d'Accès aux Documents Administratifs (CADA) qui est une Autorité administrative indépendante. Le recours à cette commission est obligatoire avant tout recours juridictionnel en cas de refus de communiquer de la part d'une autorité qui en a l'obligation.

On peut penser que ces lois ont été intégrées dans le tout récent Code des relations entre le public et l'administration, publié au Journal Officiel de la République Française du 25 octobre 2015 (Actualité juridique de Droit Administratif, n° 36, 2015, p. 2004). Il doit sans doute en être de même du décret du 11 janvier 2010 qui a donné naissance à la Direction de l'Information Légale et Administrative (DILA) chargée de veiller à ce que les citoyens puissent effectivement exercer leur droit d'accès aux documents administratifs

Pour le Conseil d'Etat, le droit d'accès aux documents administratifs fait partie des garanties fondamentales pour l'exercice des libertés publiques au sens de l'article 34 de la Constitution, ce qui fait entrer ce droit dans les matières qui relèvent de la loi (C.E., 29 avril 2002, *Ullmann*, Rev. Française de Droit Administratif, 2003, 135, concl Piveteau). Et de nombreux arrêts ont défini quels étaient les documents communicables et les documents non communicables au sens de la loi. (cf. Ch.Debbasch et F.Colin, Droit administratif, Economica, 11<sup>e</sup> éd. 2014, p.370).

\*  
\* \*

La République Fédérale d'Allemagne a également consacré un droit inconditionnel d'accès aux informations officielles des autorités fédérales. Toutefois ce droit ne figure pas dans la Loi Fondamentale de la RFA. Certains länder disposent également d'une législation équivalente. Il existe par ailleurs des textes spéciaux pour le droit d'accès des parties à des procédures administratives non contentieuses, ainsi que le droit d'accès des parties à des procédures contentieuses, consacré par le code de procédure administrative applicable devant les juridictions administratives. Il existe également un droit spécial pour les représentants de la presse (cf. Dr. Ulrike Bich, Jurisprudence de la Cour administrative fédérale d'Allemagne, Rev. Française de Droit Administratif, n° 5, 2015, p. 1064).

\*  
\* \*

Le Maroc a donc rejoint les Etats qui voient dans le droit d'accès à l'information un moyen pour le citoyen d'exercer ses droits et libertés. Sans doute existait-il des textes spéciaux créant à la charge de l'autorité publique l'obligation de communiquer les informations qu'elle détenait; cela résultait en matière disciplinaire de l'existence du principe général des droits de la défense faisant obligation à l'autorité de communiquer à la personne objet de la poursuite disciplinaire les griefs retenus à son encontre et, éventuellement, les documents, rapports, témoignages, etc. établissant la réalité de l'incrimination (Droit disciplinaire et respect des droits de la défense, note sous T.A., Agadir, 31 décembre 2009, *Ahihi*, Rousset et Benabdallah). De même le principe du caractère contradictoire de la procédure domine l'ensemble de la phase de l'instruction;

l'article 329 du code de procédure civile dispose que la requête et toutes les pièces qui l'accompagnent doivent être transmises à la partie adverse.

Mais le constituant a voulu aller beaucoup plus loin en faisant de ce droit d'accès un principe général de nature constitutionnelle placé sous la protection de la loi et du juge. Il proclame dans l'article 27 du texte constitutionnel le principe selon lequel « 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 de missions de service public ».

Ce droit comporte naturellement des limites qui ne peuvent être déterminées que par la loi. Elles doivent avoir pour but d'assurer la protection de tout ce qui concerne la défense nationale, la sécurité intérieure et extérieure de l'Etat, la vie privée des personnes, la prévention de l'atteinte aux libertés et droits fondamentaux ; ces limites doivent aussi permettre de protéger les sources des informations et des domaines déterminés avec précision par la loi. Tel est, par exemple, le cas de la protection des données personnelles qui est assurée par la Commission Nationale de contrôle et de protection des données à caractère personnel créée par la loi du 18 février 2009 (B.O. 2009, p. 345) et qui peut d'ailleurs être rattaché à l'article 24 de la Constitution selon lequel « Toute personne a droit à la protection de sa vie privée ».

Mais malgré les précisions que pourra apporter le législateur pour la mise en œuvre de ces limites, et à la lumière de la jurisprudence tant française qu'allemande en la matière, il est certain que le juge marocain, au fur et à mesure des cas où il sera saisi, devra, lui aussi, préciser dans le cadre de la loi applicable ce que seront les documents communicables et ceux qui ne pourront pas l'être. Et c'est ce qu'il a commencé à faire dans cette décision.

Dans cette affaire, il s'agissait de savoir si la demande présentée par le requérant au directeur de l'ONCL concernait des informations communicables ou, au contraire, des informations qui entraient dans la catégorie des exceptions au principe du droit d'accès aux informations détenues par l'ONCL. Le juge, après avoir rappelé les termes de l'article 27, fait état de sa signification au regard de ce qu'exige le bon fonctionnement des administrations et autres instances publiques ; il expose tout d'abord que ce droit d'accès correspond « à un besoin social, économique et politique qui traduit le civisme des sociétés et leur civilisation » ; puis, se rapprochant de considérations plus concrètes, il insiste sur le fait que l'exercice de ce droit favorise la transparence du travail administratif et la connaissance de la part des citoyens de la réalité de leur situation légale et règlementaire en tant qu'usagers du service public .

Or, précisément, en l'espèce, la demande du requérant avait pour but d'obtenir les informations comptables qui lui auraient permis d'évaluer le montant des sommes dont il pouvait être redevable à l'égard de l'ONICL au titre de ses obligations fiscales liées aux opérations qu'il effectuait avec l'Office. Le juge constate que de telles informations

n'entraient dans aucune des exceptions figurant à l'article 27-2° de la Constitution et, par voie de conséquence, il décide que le refus implicite opposé à la demande du requérant est illégal pour violation du droit d'accès à l'information considérée. Ce refus est donc annulé.

\*  
\* \*

La portée de cet arrêt, et donc du droit d'accès à l'information détenue par les autorités administratives ou exerçant une mission de service public, est désormais bien assise dans les relations des services publics avec leurs usagers. Le refus explicite ou implicite de communiquer une information qui peut légitimement être demandée sera susceptible de faire l'objet d'un recours devant la juridiction administrative. Les administrés y trouveront certainement leur compte; mais l'administration sera également bénéficiaire de cette ouverture; ses relations avec les administrés en seront améliorées et l'obligation de communiquer l'obligera à étudier avec plus de soin la qualité des informations et des documents qu'elle utilise pour prendre ses décisions. Ainsi l'obligation de communiquer les informations qu'elle détient, consacrée par l'article 27 de la Constitution, et s'ajoutant à l'obligation de motiver les décisions administratives issue de la loi 03-01 du 23 juillet 2002, sont désormais deux piliers essentiels de la nouvelle gouvernance qui permettra de donner un contenu réel à la charte des services publics annoncée par l'article 157 de la Constitution.

\*  
\* \*

**T.A., Casablanca, 17 avril 2014, Sté «*Khair Al Janoub*» c/ l'Office national  
interprofessionnel des céréales et des légumineuses**

*«Attendu qu'en ce qui concerne le second moyen relatif au fait que l'acte objet du recours est contraire à un principe constitutionnel, la requérante fait valoir son droit d'obtenir l'information qui est considérée comme un des droits fondamentaux;*

*Et, attendu que l'article 27 de la Constitution dispose que : «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 de mission de service public» et que le second alinéa du même article ajoute que «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 sécurité intérieure et extérieure de l'Etat, et la vie privée des personnes, de prévenir l'atteinte aux libertés et droits fondamentaux énoncés dans la présente Constitution, et de protéger les sources des informations et les domaines déterminés avec précision par la loi».*

*Et, attendu qu'il est constant que le droit à l'information accorde au citoyen la liberté de demander toutes les informations détenues par les administrations et les instances publiques et de les obtenir; ce qui satisfait à un besoin social, économique et politique qui traduit le civisme des sociétés et leur civilisation, outre qu'il constitue un moyen de garantir la transparence qui permet aux citoyens de connaître le cours du travail administratif et de leurs situations envers l'administration, droit qui, en plus de la Constitution, trouve sa base dans les conventions et traités internationaux;*

*Et, attendu qu'après examen des données de l'affaire par la Cour, il s'est avéré que la demande de la requérante à l'Office national interprofessionnel des céréales et des légumineuses a pour but l'obtention d'informations comptables en vue d'arrêter le montant de ses dettes envers l'office et, ainsi, elle n'entre pas dans les exceptions citées dans le second alinéa de l'article 27 de la Constitution, entendu qu'elle ne concerne pas la défense nationale ou la sécurité intérieure et extérieure de l'Etat ou la vie privée des personnes, et qu'elle ne porte pas sur des libertés fondamentales ou droits fondamentaux».*

*Annulation.*