



Le Droit d'accès à l'information : un pilier pour une meilleure gouvernance

Rapport de synthèse

des travaux du

« Séminaire sur l'accès à l'information »

Vendredi 12 et Samedi 13 décembre 2008 – Rabat

Présentation : Kamal Mesbahi

Modérateur de la séance du vendredi 12 décembre : Rachid Filai Meknassi

Modérateur de la séance du samedi 13 décembre : Kamal Mesbahi

Rapporteur des séances: Abdallah Harsi

I. Exposé des motifs et méthodologie

Les pays qui ont ratifié la Convention des Nations Unies contre la corruption s'engagent conformément à son article 10 relatif à l'« *information du public* », à adopter les mesures nécessaires (lois, procédures, règlements) pour installer effectivement dans leur juridiction un Droit d'accès à l'information du public comme moyen de prévention de la corruption et d'amélioration de leur gouvernance.

Transparency Maroc a apporté à ce titre sa contribution sous forme d'une étude, d'une proposition de loi et d'un débat citoyen pour en assurer la promotion. En revanche, le droit d'accès à l'information administrative, aux documents d'intérêt public et l'obligation de l'Etat d'en assurer la reconnaissance à travers notamment le e-gouvernement, demeure mal connu aussi bien dans la région maghrébine que dans toute la zone géographique. C'est pourquoi, Transparency Maroc, avec l'appui de la Fondation Friedrich Ebert ouvre ce chantier d'étude, de débat et de proposition à l'occasion de la journée mondiale de lutte contre la corruption.

Le projet consiste dans une première étape, à faire l'état des lieux juridique et institutionnel en Tunisie, en Algérie, en Mauritanie et au Maroc. Ce séminaire qui se tient à Rabat les 12 et 13 décembre, a pour objet de donner l'occasion aux experts venus de ces pays, de confronter leurs analyses et de dégager des pistes communes de recherche/action.

Il sera suivi en 2009 de la tenue d'un colloque international sur la question avec la participation d'autres experts internationaux en vue d'enrichir les propositions qui seront formulées, par les expériences d'autres pays et une meilleure intelligibilité des directives de l'UNESCO en la matière.

Le séminaire de Rabat va permettre aux experts maghrébins, suite aux conclusions issues du débat, de finaliser chacun le rapport national dont il à la charge, et d'établir dans une deuxième étape une synthèse commune aux pays concernés (Algérie, Mauritanie, Tunisie, Maroc). Cette synthèse devra

proposer des éléments pour l'élaboration d'un mémorandum maghrébin sur la question de l'accès à l'information qui sera présenté lors du colloque prévu en 2009 sur le même sujet.

Le présent Rapport de synthèse, intitulé « Le droit d'accès à l'information : un pilier pour une meilleure gouvernance », reprend l'essentiel des travaux du séminaire, dans leur ordre chronologique, en trois parties : I. Exposé par les intervenants des expériences maghrébines ; II. Débat et conclusions des participants suite à cet exposé ; III. Débat et échange entre les experts maghrébins et les perspectives de travail en vue du colloque de 2009.

Présentation : questions majeures et contexte

M. Kamal Mesbahi a rappelé les grandes questions sur lesquelles portent les exposés des experts, savoir :

- l'état de la législation relativement au sujet de l'accès à l'information ;
- les dysfonctionnements par rapport à ce qui existe ;
- l'état de la demande sociale en matière d'information,
- les éléments de comparaison (similitudes, divergences).

Il a ensuite rappelé le contexte dans lequel se tient ce séminaire :

- le 60^{ème} anniversaire de la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme (dont l'article 19 relatif à la liberté d'expression) ;
- le 5^{ème} anniversaire de la Convention des Nations Unies contre la Corruption (dont l'article 10 relatif à l'accès à l'information publique).

Il a enfin rappelé l'importance du droit d'accès à l'information dans la construction de la démocratie et l'établissement d'une meilleure gouvernance.

Séance du vendredi 12 décembre : Expériences Maghrébines, état des lieux et conclusions

Modérateur : Rachid Filali Meknassi

I. les applications du droit d'accès à l'information dans les pays du Maghreb

Les interventions des experts des quatre pays concernés ont porté successivement sur les normes internationales en la matière, et le cadre législatif et institutionnel de chaque pays.

A. Rappel des normes internationales relatives au droit à l'information

Les pays du Maghreb ont ratifié la quasi-totalité des instruments internationaux en la matière, notamment l'UNAC. Les intervenants ont tout d'abord rappelé les principales normes internationales en matière d'accès à l'information, notamment :

1. La résolution 59 de l'Assemblée Générale des Nations Unies de 1946 ;
2. L'article 19 de la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme de 1948 ;
3. L'article 19 du Pacte International relatif aux droits civils et politiques de 1966 (liberté d'opinion, d'expression, d'accès et de diffusion des informations et des idées, ainsi que les restrictions posées : droits et réputation d'autrui, sécurité nationale, ordre, santé et moralité publics).
4. La Convention des Nations-Unies contre la Corruption (31/10/2003) :
 - Article 5 (selon lequel les politiques de prévention de la corruption doivent : - favoriser la participation de la société ; - refléter les principes d'Etat de droit, d'intégrité, de transparence et de responsabilité) ;
 - Article 9 (- marchés publics : diffusion publique de l'information concernant les procédures et les marchés ; établissement à l'avance des conditions de participation et leur publication ;

- pour les finances publiques : la communication en temps utile des dépenses et des recettes) ;
 - Article 10 (- permettre aux usagers d'obtenir des informations sur l'organisation, le fonctionnement et les processus décisionnels de l'Administration ainsi que les actes juridiques ; - simplifier les procédures administratives ; - publier les informations sur les risques de corruption au sein de l'administration) ;
 - Article 13 (- accroître la transparence des processus de décision ; promouvoir la participation du public à ces processus ; garantir l'accès effectif du public à l'information ; - engager des campagnes d'information et de sensibilisation ; promouvoir la liberté de rechercher, publier et diffuser des informations concernant la corruption tout en respectant les restrictions prescrites par la loi) ; veiller à ce que les organismes de prévention de la corruption soient connus du public et accessibles.
5. « Les principes du droit du public à l'information », élaborés par l'Organisation « Article 19 » et approuvés par le rapporteur spécial des Nations-Unies sur la liberté d'opinion et d'expression en 2000 ;
6. « Les principes directeurs pour le développement et la promotion de l'information du domaine public gouvernemental », adoptés par l'UNESCO en 2004 ;

B/ l'accès à l'information dans l'ordre interne : un cadre juridique inachevé

1. L'absence de reconnaissance explicite du droit d'accès à l'information dans la constitution.

Les constitutions des pays maghrébins n'établissent pas expressément le droit d'accès à l'information, même ni certaines dispositions constitutionnelles ont libérées d'opinion, d'expression de presse, d'association et de réunion.

En Algérie, il est fait allusion dans la constitution de 1996 à une « loi sur l'information » pour préciser qu'elle relevé du parlement. Il existe une loi sur l'information qui date de 1990, mais elle a une portée très limitée. Les textes d'application n'ont pas été édités, dont celui relatif à la mise en place du conseil supérieur de l'information.

2. L'absence d'un cadre législatif et institutionnel spécifique

Au Maroc en Mauritanie et en Tunisie, il n'existe aucune loi spécifique qui organise le droit d'accès à l'information et qui prévoit les institutions à même de le garantir.

En revanche, il existe des dispositions législatives et réglementaires disparates insérées dans des textes relatifs à d'autres matières. Exemples : lois relatives à la communication des archives, le code de la presse, la loi portant statut des journalistes, loi relatives à la protection du consommateur, le code de déontologie des agents publics, le code des marchés publics, la loi sur l'obligation de l'administration de motiver ses décisions négatives.

Sur le plan institutionnel, l'accès à l'information est susceptible d'être exercé à travers certains organismes officiels dont le rôle principal est de collecter l'information pour la mettre à la disposition du public, ou des organismes qui doivent, en vertu de leur statut, publier des rapports concernant leur activité. C'est le cas, par exemple, des centres de documentation nationale, des directions de la statistique et des différentes institutions gouvernementales en matière de droits de l'homme ou de la communication audio visuelle.

3. L'accès à l'information à travers les Journaux ou Bulletins officiels et internet

L'existence dans les pays du Maghreb de Journaux ou Bulletins officiels permet l'accès du public aux différents textes officiels (lois et règlements en particulier). Cet accès devient plus aisé lorsque ces textes sont mis en ligne à travers le web.

L'usage fait de l'Internet, dans le cadre de ce que l'on appelle le e-gouvernement, n'a pas lieu de manière égale dans les pays concernés. Et si par exemple, le gouvernement marocain en mis, en place un portail nationale et des portails propres à certaines ministères et administrations nationales, la constatation générale demeure celle de l'absence d'un cadre juridique obligatoire ; le e-gouvernement relève toujours de la pratique administrative.

4. Persistance d'obstacles à l'accès à l'information

Les premiers obstacles relevés sont de nature juridique. Des textes législatifs interdisent, et dans certains cas sanctionnent, l'information du public : statut de la fonction publique, code pénal, code de la presse, règlement relatif aux statistiques. En outre, dans certaines hypothèses, l'absence de textes d'application empêche la mise en œuvre de lois qui permettent un accès même limité à l'information. Exemple : l'organisme chargé de mettre en pratique la loi sur les archives publiques au Maroc, et qui s'appelle « Archives du Maroc », n'a toujours pas été mis en place.

D'autres obstacles résultent du fonctionnement de l'administration, qui trouve des difficultés non pas uniquement au niveau de la diffusion de l'information publique, mais aussi au niveau de la production et de la collecte interne des données. Ces difficultés ont lieu dans un contexte de persistance de la culture du secret, de résistance au changement, de lourdeur des procédures administratives et de déficit de formation des cadres administratifs.

5. La revendication du droit d'accès à l'information par la société civile et les professionnels

Bien que différents intéressés expriment le besoin d'accéder l'information, peu d'organisations non gouvernementales se sont mobilisées de manière systématique pour amener les pouvoirs publics à édicter une loi spécifique qui reconnaît et organise le droit d'accès à l'information.

Au Maroc, Transparency Maroc et le Syndicat national de la presse sont parmi les institutions qui ont fourni les efforts les plus importants en vue de l'adoption d'une loi relative à l'accès à l'information. D'une manière plus générale, les acteurs de la société civile, qui déplorent l'absence d'une telle loi, mettent l'accent par ailleurs sur l'absence de garanties réelles en matière de droit à l'information du au caractère lacunaire et ambigu de la législation relative à la presse.

II. Débat. Principales conclusions des participants

1. Il existe un besoin énorme des citoyens pour s'informer, mais les institutions sont fermées. Le droit d'accès à l'information est lié à la démocratie et l'état de droit, il ne peut être isolé, et il ne peut s'acquérir que par une revendication permanente.
2. L'accès à l'information est l'un des piliers de la société du savoir. Il faut distinguer le droit à l'information administrative (qui est une obligation pour les gouvernants) de l'accès à l'information en général.
3. L'accès à l'information est lié à la participation des citoyens à la gestion des affaires publiques. Il est également un moyen d'encouragement à la participation politique.

4. le libre accès à l'information est fondamental, l'accès à l'information dite confidentielle doit être réglementé.

5. Il faut clarifier la relation entre les archives et le droit à l'information. Au Maroc, la loi sur les archives est le résultat du processus des violations graves des droits de l'homme. Cette loi demeure insuffisante, et il faut réglementer tous les aspects liés à l'accès à l'information et aux documents.

6. Si l'accent est souvent mis sur l'accès des journalistes à l'information, c'est pour améliorer les conditions de travail de la profession et permettre également l'information du public.

7. Le représentant de l'UNESCO, présent lors du débat, a exprimé sa position dans les termes suivants :

a) l'accès à l'information nécessite la formation et la sensibilisation des fonctionnaires publics, qui doivent connaître leurs droits et obligations, chez lesquels il faut présumer la bonne foi.

b) nécessité d'un dispositif législatif, les parlementaires doivent agir dans cette direction.

c) le taux d'analphabétisme n'est pas toujours une entrave à l'accès à l'information. A côté d'Internet, il y a aussi le son et l'image.

d) les échanges sur le sujet doivent continuer ; l'UNESCO est disposée à soutenir et accompagner la préparation du colloque de 2009.

Séance du samedi 13 décembre : Perspectives de travail

Modérateur : Kamal Mesbahi

III. Débat et échange entre experts maghrébins et perspectives de travail. Résolutions

A. La séance est ouverte par Rachid Filali Meknassi, modérateur.

Il a proposé les deux pistes de travail suivantes :

1- faire des exposés relatifs à chaque pays un point de départ, établir une grille comparative, ensuite chaque expert établira un rapport sur son pays en vue du colloque international.

2- les résultats du colloque pourront être utilisés comme plate forme pour le plaidoyer futur.

B. Après discussions et échanges de points de vue entre les experts, les participants et les organisateurs du séminaire, il a été décidé ce qui suit :

1. Les experts conviennent et décident d'adopter la **grille comparative** comme outil de travail dans la mesure où elle permettra d'établir un tableau précis et exhaustif de l'état des lieux dans les pays maghrébins concernés. Elle pourra également être retenue comme moyen pour mesurer dans le futur l'indice de l'évolution du droit d'accès à l'information de ces pays. Les experts échangeront entre eux dans les plus brefs délais des propositions pour établir la structure définitive de la grille. Outre l'accès à l'information en général, la grille doit également tenir compte du droit des journalistes d'accéder à l'information.

2. Les experts s'engagent à rédiger et remettre les versions finales des rapports nationaux à la fin du mois de janvier 2009 et au maximum à la première semaine de février ; la grille doit être prête à la fin du mois de février. Les experts déclarent que la source d'inspiration de ce travail est constituée par le concept de droits de l'homme et par les directives de l'UNESCO en la matière.

3. Les organisateurs du séminaire et les experts sont d'accord pour l'organisation du colloque international vers le 3 mai 2009. Dans la perspective de l'organisation de ce colloque, la participation d'acteurs internationaux et de responsables étrangers qui travaillent sur la question est vivement souhaitable. La prise de contact avec les parlements d'autres pays par le biais de l'UNESCO est également une initiative à engager.