



TRANSPARENCY NEWS

■ NUMÉRO 13
■ MARS
■ 2012

Publication
de l'Observatoire de la Corruption

WWW.TRANSPARENCYMAROC.MA

SOMMAIRE

ÉDITO P.1

SPÉCIAL TRANSPARENCY P.3

La participation de TM à la quatrième Session de la Conférence des Etats Parties à la convention des Nations-unies contre la corruption

Exposition à Marrakech du livre collectif

L'Indice de Perception de la Corruption de Transparency International

Célébration de la journée mondiale de lutte contre la corruption

DOSSIER >
LE DROIT D'ACCÈS À
L'INFORMATION AU MAROC P.6

1. Note de cadrage.
2. Le Droit d'accès à l'information dans le contexte international.
3. Le Droit d'accès à l'information au Maroc.
4. Le Droit d'accès à l'information et la nouvelle donne constitutionnelle au Maroc : Éclairage sous l'angle du champ médiatique
5. Priorités et idées directrices pour une loi sur l'accès à l'information au Maroc.
6. Les pratiques du Droit d'accès à l'information dans certains pays.
7. Recommandations.

ENTRETIEN avec M. P.15

RÉFÉRENCES ET SOURCES P.16

ÉDITO

Transparency Maroc a réalisé de nombreuses études sur le concept de droit d'accès à l'information et aux documents administratifs, ainsi que sur sa place dans le système juridique et administratif marocain, successivement en 2006 et 2009. L'Association a notamment réclaté la constitutionnalisation du droit d'accès à l'information, et a présenté des propositions et des idées directrices pour l'établissement d'une loi marocaine relative au droit à l'information qui soit conforme aux critères internationaux démocratiques, qui consacrent la transparence dans la gestion et renforcent la bonne gouvernance. Dans ce sens, une étude réalisée par Transparency Maroc en 2009 a recommandé, concernant le Maroc, de réaliser des études supplémentaires sur le gouvernement électronique (e-gov), sur les services en ligne ainsi que sur les besoins des citoyens, des professionnels, et des personnes aux besoins spécifiques en la matière. Elle a également recommandé dans ses rencontres de décembre 2008 et de juillet 2011, d'entreprendre des recherches qui prennent en considération les apports de la loi du 13 décembre 2007 sur les archives et de la loi relative à la protection et au traitement des données à caractère personnel, ainsi que les études comparatives sur les applications au niveau international des lois relatives au droit d'accès à l'information.

Le droit d'accès à l'information trouve sa justification directe dans le fait que les autorités publiques disposent d'informations dont elles sont les gardiennes, par conséquent ces informations doivent être mises à la disposition du public, étant donné que le gouvernement se trouve au



service du peuple. Par ailleurs, le droit d'accès à l'information répond à de nombreuses préoccupations : la démocratie, fondée sur la participation dans la prise de décision, exige l'accès à l'information. De même, la bonne gouvernance et la lutte contre la corruption ainsi que la protection de la dignité humaine et la gestion économique efficace nécessitent la reconnaissance de ce droit.

Si on ne veut pas, comme il arrive souvent chez nous, que la loi fasse juste vitrine ou devanture au plan institutionnel, politique et formel de notre vie collective, il nous faut insister dans nos approches comme dans nos actes, comme citoyens, comme journalistes, comme défenseurs des droits de l'Homme, sur le fait qu'une loi ne vit que quand elle est continuellement « secouée », discutée, mise à l'épreuve devant la justice par le plaignant, celui qui estime qu'il a été privé de son bénéfice, soit totalement, soit partiellement. Appropriation, interprétation et jurisprudence doivent être omniprésents comme soucis ou objectifs d'inputs chez les défenseurs du DAI, parallèlement à une large stratégie d'éducation, de mobilisation, de formation et de communication sur ce droit essentiel dans la démocratisation de l'État et de la société. Et plus ces actions sont menées largement, c'est-à-dire dans la proximité, en commençant par le niveau local de la vie collective, et plus la mise en œuvre du DAI aura des chances réelles de prendre racine dans le vécu quotidien des citoyens et dans les réflexes de ces derniers au sein de la cité. Car tout dépend, in fine, du citoyen ordinaire : la constitution, la loi, la gouvernance comme la réelle jouissance du droit.

SPÉCIAL TRANSPARENCY



LA CONFÉRENCE DES ÉTATS PARTIES À LA CONVENTION DES NATIONS- UNIS CONTRE LA CORRUPTION (COSP4™)

Organisée à Marrakech du 24 au 28 octobre, cette conférence a connu la participation de 154 états signataires de la convention et des représentants de la société civile dont les membres de la Coalition CNUCC™, constituée de 300 ONG, représentant 60 pays.

De nombreuses manifestations ont été organisées par la Coalition et par Transparency Maroc, dont notamment des rencontres et des ateliers sur :

- La protection des témoins et victimes de la corruption organisée par Transparency Maroc le 25 octobre.

- Les agences de prévention et de lutte contre la corruption organisée par TM le 26 octobre.
- Le recouvrement des avoirs détournés par les dictatures.
- L'accès à l'information.
- La mise en œuvre de la Convention des Nations-unis contre la corruption.

Les Organisations non-gouvernementales de la région MENA, membres de la Coalition ont produit un communiqué en clôture de la Conférence dans lequel elles ont appelé entre autres à l'application de l'article 13 de la Convention et à récupération des avoirs (chapitre V de la Convention).

EXPOSITION À MARRAKECH DU LIVRE COLLECTIF : « DES PROVERBES CONTRE LA CORRUP- TION »

Depuis sa fondation en 1996, Transparency Maroc, association marocaine de lutte contre la corruption, s'est appuyée sur l'engagement des intellectuels pour approfondir la connaissance du phénomène de la corruption et améliorer la pertinence de son plaidoyer en faveur de l'intégrité. Le génie créateur des artistes plasticiens a également permis à l'association de mieux porter le message de lutte contre la corruption au cœur de la société et en marquer durablement les esprits. Poursuivant la quête pour le rayonnement de ce plaidoyer, le projet a été réalisé avec la participation de 22 artistes plasticiens et 27 écrivains, poètes, dramaturges, chercheurs et professionnels de la communication qui se sont inspirés de proverbes et de nouvelles expressions créées par des citoyennes et citoyens, pour condamner les pratiques de corruption. Par ailleurs une expérience pilote a été menée dans deux classes de collèges à Kénitra et Beni Mellal avec des enseignants et leurs élèves qui ont proposé de nouvelles expressions contre la corruption. Toutes les expressions ainsi produites



Flash mob organisé sur la place Jamaâ El Fna, le 24 octobre 2011 après l'ouverture officielle de la conférence.



Communiqué sur la convention des Nations-unies contre la corruption dans la région MENA

Marrakech, 28 octobre 2011

Nous, ONGs de la région MENA, membres de la coalition internationale contre la corruption (UNCAC Coalition), réunies à Marrakech le 27 octobre, en marge de la COSP4 ;

Prenons acte que les peuples de Tunisie et d'Égypte ont ouvert pour notre région une phase cruciale et pleine d'espoirs en matière d'établissement de la citoyenneté véritable et de la dignité et de consolidation des droits fondamentaux pour la construction de la démocratie ;

Nous appelons à :

- la lutte urgente contre la corruption ;
- la mise en œuvre du principe de la reddition des comptes dans les meilleurs délais ;
- la réalisation de la réforme de la justice et de son indépendance ;
- l'établissement du droit d'accès à l'information ;
- l'engagement à gérer correctement les conflits d'intérêts.

Affirmons que ce qui précède est nécessaire pour l'établissement d'un nouveau contrat de confiance entre les citoyens et leurs responsables politiques ;

Estimons que l'inclusion des ONGs dans le processus de mise en œuvre de la CNUCC (article 13) est incontournable pour la crédibilité de la mise en œuvre effective des dispositions de la CNUCC.

Nous appelons les délégations officielles présentes lors de la COSP 4 de prendre toute la mesure de la conjoncture régionale et internationale pour qu'elles :

1) Considèrent le recouvrement des avoirs comme un objectif d'importance majeure et de première urgence et mettent en œuvre de manière effective et efficace les dispositions du chapitre V de la Convention.

2) Agissent pour l'application sans restriction aucune du contenu de l'article 13 qui fait référence à l'implication des ONGs dans la mise en œuvre du contenu de la CNUCC et, en particulier, d'assurer leur présence effective et sans limitation aux séances du groupe de travail concernant le groupe d'examen de la mise en œuvre de la Convention (IRG) ;

3) Prennent les mesures juridiques nécessaires pour le droit d'accès à l'information par les citoyens (article 10), et pour la protection de ceux qui ont le courage de mettre la défense du bien public au-dessus de leurs intérêts personnels (article 33) ;

4) S'engagent à faire un axe majeur de leur agenda de la lutte contre l'abus de fonction (article 19) et de la lutte contre l'enrichissement illicite (article 20).

Et nous réitérons notre engagement à continuer à travailler activement pour que la CNUCC ne devienne pas un document sans suite effective, en engageant les Etats Parties à respecter leurs obligations et à rester à l'écoute des demandes légitimes qui fusent des manifestations partout dans le monde.

ont été calligraphiées pour être remises à leurs auteurs.

L'exposition a été montrée en avril à Rabat à la galerie Bab El Kbir en partenariat avec le Ministère de la Culture, en mai à Casablanca à la Fabrique Culturelle des anciens abattoirs avec la participation de l'association culturelle Casamémoire, en juin à Fès au Musée Batha dans le cadre du Festival de Fès des musiques sacrées du monde, en octobre au Palmeraie Golf Palace de Marrakech lors de la conférence des Nations-unies sur la lutte contre la corruption et à l'ancien Bank Al Maghrib, place Jemaâ El Fna Marrakech du 5 au 28 novembre 2011.

Cette exposition a connu un vif succès auprès de la population de la ville de Marrakech et de ses visiteurs (16 000 environ), dont de nombreux touristes étrangers. Plusieurs établissements d'enseignements ont organisé des visites pour leurs élèves.



Exposition des œuvres anti-corruption à Marrakech.



Lancement du projet
27 février 2010

En plus d'avoir permis de sensibiliser les citoyens sur le fléau de la corruption, l'exposition a contribué à faire connaître les artistes marocains.

L'INDICE DE PERCEPTION DE LA CORRUPTION (IPC) DE TRANSPARENCY INTERNATIONAL

La publication de l'IPC 2011 ramène les citoyens Marocains et les institutions qui les gouvernent à l'amère réalité du caractère endémique de la corruption dans notre pays. Transparency Maroc considère que le classement du Maroc et la note obtenue ne font que confirmer ses préoccupations sur l'incapacité et le manque de volonté de l'Etat à endiguer les comportements de corruption. Transparency Maroc a organisé une conférence de presse le 9 décembre pour publier et commenter ce bilan qui a fait l'objet d'un communiqué.

Le communiqué de TM relatif à l'IPC 2011

L'Indice de perception de la corruption (IPC) publié par Transparency International au titre de l'année 2011 concerne 183 pays.

Le Maroc obtient la note de 3,4 sur 10 (la même qu'en 2010) ce qui le place au 80^{ème} rang. Il figure ainsi parmi les pays où sévit une corruption endémique. Par rapport à l'année précédente, il n'améliore pas son score, ce qui confirme son enlisement dans une fourchette située entre 3,5 et 3,2 au cours des neuf dernières années.

Ce résultat est particulièrement préoccupant puisqu'il fait chuter notre pays de la huitième à la dixième place parmi les dix-huit pays arabes et confirme les contre-performances enregistrées dans les autres indicateurs internationaux.

Il indique de manière claire que l'évaluation par les 8 agences indépendantes auxquelles est confiée cette mission ne peut prendre en compte les déclarations d'intention et les engagements de pure forme que lorsqu'ils sont suivis par des actions significatives pour les traduire dans les faits.

CÉLÉBRATION DE LA JOURNÉE MONDIALE DE LUTTE CONTRE LA CORRUPTION

L'Association a célébré la jour-



Remise du pris de l'Intégrité 2011
Par M.KHyari à M.Kartoumi.

née mondiale de lutte contre la corruption le vendredi 9 décembre. Cette journée a été ponctuée par de nombreuses activités :

- Une conférence de presse qui a permis de communiquer les résultats de l'Indice de perception de la corruption (Voir encadré 2) ainsi que ceux des centres d'assistance juridique anti-corruption.
- Un débat public sur la stratégie 2011-2015 de l'Association a été organisé à la salle Bahnini à Rabat et auquel ont pris part des acteurs de la société civile, des chercheurs, des juristes et des représentants des entreprises.
- La remise du prix de l'Intégrité 2011 à Monsieur Mourad Kartoumi (communiqué encadré) suivie d'activités culturelles et artistiques sur le thème de la corruption.



Le communiqué de Transparency Maroc relatif au Prix de l'Intégrité 2011

Le jury du Prix de l'Intégrité créé par Transparency Maroc, réuni à Rabat, a décidé de récompenser pour l'édition 2011, M. Mourad KARTOUMI.

M. Kartoumi, commerçant au marché de gros des fruits et légumes de Casablanca, a été choisi pour son action inlassable et solitaire depuis près de 10 ans, pour dénoncer les pratiques frauduleuses, instaurées au marché de gros de cette ville.

Le jury a estimé que par son courage, M. Kartoumi, a donné l'exemple de ce qu'un citoyen est capable de faire quand il a décidé de dénoncer des pratiques délictueuses bien enracinées. Les pratiques dénoncées ont trouvé un grand écho auprès de l'opinion publique, des ONG et des médias mais malheureusement n'ont pas reçu de la part des autorités administratives et judiciaires le suivi qu'elles méritaient.

M. Kartoumi a brisé la loi du silence qui règne dans ce genre de milieu, au péril de son gagne-pain et même de sa sécurité. Ces pratiques, qui privent le Trésor public de revenus importants, existent également dans d'autres secteurs et se perpétuent en toute impunité.

Par son choix, le jury signifie qu'il espère que d'autres Mourad Kartoumi, vont enfin se présenter publiquement et dénoncer les pratiques frauduleuses dont ils ont connaissance de par l'exercice de leur métier, comme tout citoyen devrait en sentir la responsabilité.



La conférence de presse du 9 décembre.

Le bilan 2011 du Centre d'Assistance Juridique Anti-corruption

Durant l'année 2011, le nombre plaintes reçues par le CAJAC de Rabat a atteint 547 pour 432 dossiers ouverts, contre 837 et 293 dossiers ouverts en 2010, ce qui représente une diminution du nombre des plaintes déposées mais une augmentation de 47 % pour les plaintes jugées recevables.

Les plaintes concernent principalement les collectivités locales avec un taux de 15%, suivies de la justice (14%), la police (13%) et la gendarmerie (13%), ce qui montre que ce sont les services qui mettent au quotidien le citoyen en contact avec les pouvoirs publics qui sont le plus affectés par la corruption. Ceci dénote aussi un manque de confiance des citoyens dans ces services, notamment chez les couches sociales défavorisées qui sont les plus affectées et exposées à la corruption.

Le domaine des marchés publics n'est pas indemne, dans la mesure où il fait partie des secteurs les plus dénoncés cette année par des entrepreneurs, qui ont contesté le manque de transparence dans les procédures de gestion de certains marchés ainsi que leurs résultats, ce qui fausse la concurrence loyale et décourage les investisseurs.

Par ailleurs, et pour la première fois depuis qu'elle a été reconnue d'utilité publique en juin 2009, Transparency Maroc, s'est constituée partie civile dans une affaire de corruption au marché de gros des fruits et légumes de Casablanca. Elle s'est appuyée pour cela sur les éléments de preuves apportés par le plaignant, qui a dénoncé, de nombreux faits de corruption se déroulant dans ce marché. La justice est saisie de l'affaire.

Le CAJAC continue de saisir les instances concernées pour leur transmettre les plaintes reçues, mais reste confronté au manque de réaction de leur part. Son efficacité demeure ainsi suspendue à la volonté des administrations publiques d'accompagner son travail en donnant suite aux requêtes qu'il lui transmet.

Les plaignants craignent souvent des mesures de rétorsion des autorités contre lesquelles ils déposent des plaintes, à la suite de l'avis juridique du CAJAC. La nouvelle loi sur la protection des témoins, victimes et dénonciateurs de la corruption, risque par ailleurs de les décourager étant donné que, s'ils ne parviennent pas à établir la véracité des faits qu'ils dénoncent, ils sont exposés à des peines très lourdes. (Ils seront punis pour faux témoignage et non pour dénonciation calomnieuse ce qui fait une grosse différence dans le quantum de la peine).

1- NOTE DE CADRAGE

L'accès à l'information figure au premier rang des préoccupations de Transparency Maroc (TM), qui demeure convaincue que la mise en œuvre des droits à la liberté d'expression et à l'accès à l'information est un pré requis dont dépendent la voix et la participation effectives de la population, conditions nécessaires de l'existence des sociétés démocratiques. Au cours des dernières années, TM a abordé cette problématique successivement dans deux directions complémentaires. La première se référait explicitement à l'article 19 de la déclaration universelle des droits de l'homme et visait à construire, à partir du droit comparé et des autres normes du droit international, un plaidoyer en faveur de la consécration du droit du citoyen à l'information publique. La seconde a eu pour ambition d'une part d'élargir le rayon d'action aux pays du Maghreb, et d'autre part de promouvoir aux mêmes fins « les principes directeurs pour le développement et la promotion de l'information » élaborés par l'UNESCO en 2004. Ces activités ont été l'occasion de mobiliser autour de cet objectif les organisations professionnelles, les associations de droits humains ainsi que les chercheurs et les mass média. Elles ont permis aussi d'inscrire cette thématique parmi les revendications principales de la société civile et des organisations de lutte contre la corruption.

Et c'est dans ce cadre que s'inscrit le projet « Accès à l'information », qui a vu le jour grâce au soutien financier de l'Ambassade des Pays-Bas en décembre 2009. Ce projet se présente comme une troisième phase des activités de TM en la matière, la première ayant abouti à la publication d'un rapport et d'une proposition de loi sur l'accès à l'information, la seconde sur l'élaboration d'une grille comparative à l'échelle du Maghreb, par référence aux principes de l'UNESCO. Comme tel, il a reçu l'accord de l'UNESCO pour l'accompagner techniquement et financer sa phase préparatoire.

Ce travail a produit un impact notable tant auprès des départements ministériels concernés que des mouvements citoyens qui œuvrent en faveur de la promotion de la liberté d'information, de la gouvernance et des droits humains. Le contexte politique

LE DROIT D'ACCÈS À L'INFORMATION

et social actuel lui ouvre de réelles opportunités de succès sur la voie de l'adoption d'une loi conforme aux aspirations de la société civile. Nous pouvons ainsi d'ores et déjà nous féliciter de l'inscription de ce droit dans la nouvelle constitution marocaine adoptée en juillet 2011, à l'article 27.

Cette avancée significative démontre qu'une réelle marge de manœuvre existe aujourd'hui au Maroc concernant le droit d'accès à l'information, et la constitutionnalisation de ce droit démontre que nos efforts et ceux de nos partenaires commencent à porter leurs fruits, notamment en termes de sensibilisation autour de ce sujet. L'objectif de maintenir la pression sur les responsables publics pour que la mise en place d'un cadre législatif garantissant le droit d'accès à l'information - qui passera par la promulgation d'une loi spécifique à ce sujet, mais aussi par l'adaptation des lois déjà existantes qui entravent ce droit - soit à la hauteur de nos espérances et en phase avec les modèles les plus progressistes dans ce domaine à travers le monde.

Au niveau des pays arabes, il y a un an seulement la Jordanie disposait d'une loi sur l'accès à l'information qui a été critiqué par les acteurs de la société civile et le secteur des médias. Le « printemps arabe » a mobilisé d'autres pays pour faire passer des lois sur l'accès à l'information (Tunisie), et la constitutionnalisation de ce droit au Maroc. Il reste important que les citoyens et les forces vives de ces sociétés suivent la mise en œuvre de l'arsenal juridique promu pour en assurer la jouissance aux citoyens.

Ce numéro de Transparency News vient clôturer le projet « Accès à l'Information » en présentant un état des lieux des pratiques nationales et un plaidoyer pour la mise en place du cadre juridique adéquat à même de concrétiser ce Droit au Maroc.

2-LE DROIT D'ACCÈS À L'INFORMATION DANS LE CONTEXTE INTERNATIONAL

Le droit à l'information est un droit fondamental et universel, il est reconnu au niveau du système international de protection des droits de l'homme. La déclaration universelle des droits de l'homme de 1948 dispose en son article 19 du droit à l'information comme partie intégrante du droit à la liberté d'opinion et d'expression. En 2004, avec les Principes directeurs pour le développement et la promotion de l'information du domaine public gouvernemental, le droit à l'information ne se limite plus à un échange de données entre individus, mais oblige l'Etat à fournir l'information utile en temps utile.

Le droit à l'information a connu un premier essor notamment dans le domaine de la « mémoire historique ». Dans les années 1990, ce droit a pris une importance vitale dans les pays qui ont subi des dictatures et des violations graves des droits de l'Homme. Les documents d'archives sont devenus un outil et un enjeu essentiels dans les processus de transition politique et de réconciliation. Le droit à l'information est aujourd'hui prévu au niveau de nombreuses législations nationales. Beaucoup de constitutions nationales le reconnaissent de façon explicite. Si 13 pays avaient une loi sur l'accès à l'information en 1990, plus de 70 Etats en ont actuellement une et 30 en ont une en cours d'élaboration.

La consécration du droit à l'information a gagné du terrain, l'accès à l'information administrative et son corollaire, l'obligation de l'administration de fournir les documents réclamés, ont été reconnus formellement par le Conseil de l'Europe, l'Organisation des Etats américains, et l'Union afri-



caïne. A ce titre, le continent européen très en avance sur la protection et la sauvegarde des droits de l'homme se distingue une fois de plus. Le Conseil de l'Europe qui rassemble 47 Etats a publié en 2000 une Recommandation sur la politique européenne en matière d'accès aux archives. C'est la première norme intergouvernementale dans ce domaine. Mais la plus grande avancée européenne en la matière est bien la Convention du Conseil de l'Europe sur l'accès aux documents publics.

A l'opposé, le continent africain connaît un grand retard, trop peu d'Etats disposent d'une loi satisfaisante sur le droit d'accès à l'information, droit qui nécessite des moyens financiers importants pour être mis en place, mais aussi et surtout la volonté politique et la levée des entraves que ce droit rencontre en Afrique.

3-LE DROIT D'ACCÈS À L'INFORMATION AU MAROC

Le diagnostic de la situation actuelle mène au constat que le Maroc semble hésiter, par volonté politique sans doute, entre une démarche tout à fait logique par rapport à ses intentions affichées, ses engagements internationaux et certaines initiatives - parfois pionnières dans la région arabe et maghrébine - qu'il prend aux plans législatif et institutionnel (comme la loi sur les archives, la création de l'ICPC, la loi relative à la protection des données à caractère personnel), et une démarche frileuse, quelque peu désordonnée, que d'aucuns accusent même de superficielle, de passive, voire de pure gestion d'image et qui fait que des droits fondamentaux sont à la fois solennellement reconnus et constamment désactivés, au plan de leur mise en œuvre, par des textes contradictoires, par le maintien en vigueur de vieilles et répressives législations, par une foultitude d'instruments réglementaires qui en sapent ou en empêchent l'exercice par les ayants droit, les citoyens en l'occurrence.

Cette hésitation installe une situation confuse qui, en dernière analyse, ne profite même pas à l'aboutissement au profit de l'information du citoyen, des quelques textes, mesures ou outils produits par les pouvoirs publics et qu'ils affichent, au plan du discours politique, comme versant dans le droit

d'accès du citoyen à l'information du domaine public. Dans une telle situation, les paradoxes prolifèrent en l'absence de textes clairs et spécifiques dédiés à ce droit et à sa mise en œuvre conséquente et efficiente dans la réalité d'extrêmement sous informé que vit quotidiennement le citoyen marocain.

Parmi les constats que l'on peut retenir, figure l'ignorance diffuse parmi les utilisateurs professionnels ou occasionnels, comme parmi la population en général, des multiples et récentes offres d'information mises en ligne par diverses institutions de l'État :

- Ministère de la justice (avec par exemple 85 programmes d'offre d'information et un site web de quelque 80 000 pages),
- Ministère de la modernisation des services publics qui initia, récemment, sous l'autorité du Premier ministre, une commission réunissant dix ministères autour d'un plan d'« actions urgentes transversales et sectorielles » en matière d'information du public,
- le Ministère de la santé qui se penche actuellement, entre autres, sur un projet d'information du public et de lutte contre la corruption, relatif au « système de santé et d'offre de soins » conformément à la reconnaissance par la loi et la communauté internationale du « droit à l'information sur la santé »...

Par ailleurs, la multitude de projets, de plans, d'initiatives, de rouages multipartites qui s'affairent dans différents ministères et administrations publiques, sur ce registre de l'information du domaine public, contribue à la dispersion des efforts, installe la confusion des rôles et des objectifs et ne permet ni une coordination conséquente, ni la capitalisation et la complémentarité de nombre d'acquis - souvent de qualité - engrangés par certaines entités publiques en matière d'information du citoyen et de lutte contre des maux inhérents à l'absence de cette information citoyenne comme le phénomène de la corruption.

La résultante d'une telle confusion et d'une telle absence de coordination et mise en ordre de ce qui est disponible et offert comme « domaine informationnel public » est l'exclusion de fait du citoyen à qui on ne peut tout de même pas imputer la grande part de responsabilité dans cette situa-

Article 10 de la convention des Nations-unies contre la corruption :

Compte tenu de la nécessité de lutter contre la corruption, chaque État Partie prend, conformément aux principes fondamentaux de son droit interne, les mesures nécessaires pour accroître la transparence de son administration publique, y compris en ce qui concerne son organisation, son fonctionnement et ses processus décisionnels s'il y a lieu. Ces mesures peuvent inclure notamment :

- L'adoption de procédures ou de règlements permettant aux usagers d'obtenir, s'il y a lieu, des informations sur l'organisation, le fonctionnement et les processus décisionnels de l'administration publique, ainsi que, compte dûment tenu de la protection de la vie privée et des données personnelles, sur les décisions et actes juridiques qui les concernent ;*
- La simplification, s'il y a lieu, des procédures administratives afin de faciliter l'accès des usagers aux autorités de décision compétentes ;*
- La publication d'informations, y compris éventuellement de rapports périodiques sur les risques de corruption au sein de l'administration publique.*



Atef E-Cov
2 juillet 2010

tion au prétexte qu'il est ignorant ou peu motivé pour chercher ce type d'information. Une exclusion qui peut être préjudiciable à de grands intérêts nationaux.

À cet égard, les professionnels des médias au Maroc ont pu s'exprimer, et relèvent que le nonaccès du citoyen à l'information relevant du domaine public hypothèque sérieusement les politiques du développement, dans la mesure où un citoyen non informé sur un projet de développement (comme le plan de résorption des bidonvilles) ne peut y adhérer positivement ni le soutenir de manière convaincue et conséquente. Par ailleurs, un grand nombre d'administrations publiques, fournisseuses de services vitaux aux citoyens, ne disposent pas, ou de manière confuse et incomplète, des textes consignants les procédures à suivre pour fournir ces services ou pour que le citoyen y accède et en jouisse (circulaires, notes de service, arrêtés, textes réglementaires de référence, etc. ...). Autant d'outils dont l'absence ou la non-exploitation par les services constituent des obstacles majeurs tant à l'accès du citoyen à l'information qu'à son droit légitime de bénéficier des services que ces administrations sont censées être chargées ou obligées par la loi de lui fournir.

A noter également que dans nombre d'administrations - certaines cruciales pour les intérêts du citoyen (comme l'administration de la fonction publique, la conservation foncière ou les régimes de retraite) - les archives, documents de référence, références de procédures, sont soit à l'abandon, soit détériorés, inexploitable, voire inexistant, au point que, par exemple, les dossiers personnels consignants carrières, droits et acquis des personnes, sont altérés, incomplets, occasionnant ainsi de grands préjudices aux concernés (droits d'avancement, droits de retraite...). Autrement dit, il arrive dans certaines administrations publiques, que ce type de données personnelles, vitales pour les citoyens concernés et leurs droits légitimes, soient dépendantes, quant à leur conservation et leur protection, du bon vouloir des fonctionnaires en charge, préposés aux archives, qui comptent beaucoup plus sur leur mémoire que sur un système physique de mémorisation qui soit consultable et neutre, c'est-à-dire sans perméabilité aucune à un quelconque écart comme la complaisance, la défiance, l'abus ou tout simplement la corruption.

Tout compte fait, hormis l'insuffisance, la dispersion et la confusion qui caractérisent le peu d'encadrement législatif et réglementaire du droit à l'information et du droit d'accès à l'information, le citoyen marocain fait face à une administration publique qui, au niveau systémique, souffre de nombre de déficits et de dysfonctionnements nécessitant des mises à niveau volontaristes, voire radicales. Car ces déficits et dysfonctionnements constituent des obstacles structurels à toute velléité de l'État d'informer valablement et régulièrement le citoyen.

En outre, l'organisation typique de l'administration marocaine, par ses règlements, ses procédures, ses traditions et sa culture du secret, des privilèges et de la corruption (l'information étant perçue par les fonctionnaires comme source de pouvoir et de prébendes) est, par nature, rétive à la mission d'informer son client - le citoyen - abusant à outrance et dans l'impunité du principe de la confidentialité et profitant de l'ignorance du citoyen pour réduire au maximum les chances d'accès de ce dernier à l'information la plus banale, la plus caractéristique du « domaine public informationnel ». Sans oublier l'indéniable déficit, quasi général dans l'administration marocaine en termes de moyens budgétaires, en termes de ressources humaines et d'expertises, pour prendre en charge valablement et de manière moderne et perfectible cette charge d'information du public.

À ces constats relevés par de hauts responsables et gestionnaires d'administrations centrales et de leurs systèmes générateurs notamment d'informations utilitaires pour les citoyens, les professionnels des médias ajoutent, pour leur part, un constat relatif à l'aspect le plus délicat qui préside aux pratiques de l'administration marocaine en la matière, à savoir le fameux et bien imprécis « secret d'État » et la « culture du secret » qu'il diffuse et entretient. Ce constat, assez générique dans l'explication de nombre, sinon de toutes les pratiques préjudiciables de l'État et de ses administrations à l'endroit du droit d'accès du citoyen au « domaine informationnel public », révèle que le citoyen n'en est pas la victime, mais l'État également dans la mesure où il se retrouve gérant ses intérêts de manière confuse, sans orientations précises, sans conduite maîtrisée et définitivement formalisée, s'exposant à toutes les critiques, à toutes les erreurs, à tous les arbitraires

et pratiques illicites venant de l'intérieur de ses systèmes ou de l'extérieur (réention illégale d'information, délit d'initié, trafic d'influence, favoritisme indu, corruption...)

Comparativement, de nombreux pays africains sont encore à des stades embryonnaires ou transitionnels en matière de droit d'accès à l'information, relativement aux expériences en Amérique Latine, en Asie, en Europe et en Amérique du Nord. Mais le Maroc, avec certaines de ses avancées - bien que timides - comme le champ de l'e-gouvernement ou celui du respect des droits de l'Homme en général (dont la lutte contre la corruption), peut prétendre à ériger ce droit, en tenant compte des exigences requises par la société de l'information nationale et mondiale et selon des encadrements constitutionnels et législatifs bien clairs. D'autant plus que l'activisme de sa société civile s'avère porteur de changement - un dynamisme qui n'est pas aussi fort dans le reste de la région maghrébine. Transparency Maroc est donc appelée, avec ses alliés de la société civile, à promouvoir en même temps la nécessaire démarche pour que l'État et le législateur adoptent une vision à long terme, vision qui anticipe sur le développement humain des Marocaines et Marocains, tout particulièrement dans le domaine de la prise de conscience de leurs droits légitimes et des libertés que ces droits traduisent et encadrent comme ce droit à l'information, exigence incontournable dans la construction d'un projet démocratique de gouvernance. Un citoyen régulièrement bien informé sur sa gouvernance est en puissance davantage un supporter de la gouvernance - la bonne - qu'un adversaire ou opposant. De sa connaissance, la gouvernance peut tirer sa puissance, comme le faisait remarquer implicitement un rédacteur de la Constitution. Ce pari tout à fait logique et inévitable sur une pleine prise de conscience par le citoyen, soulève pour tout porteur de plaidoyer en faveur de ce droit, de nécessaires tâches de sensibilisation et d'éducation du public concernant ce droit et ce qu'il requiert comme dispositifs et mesures de la part des gouvernants, détenteurs du « domaine informationnel public ».

Par conséquent, la promotion de la culture de ce droit d'accès à l'information passe aussi bien par l'interpellation des gouvernants (État, législateur, justice), par l'implication d'acteurs sectoriels artisans / influents du champ communicationnel national (comme



les journalistes ou les administrateurs), mais aussi par un travail de vulgarisation, de sensibilisation et de communication en direction du citoyen et des communautés.

4-LE DROIT D'ACCÈS À L'INFORMATION ET LA NOUVELLE DONNE CONSTITUTIONNELLE AU MAROC : ÉCLAIRAGE SOUS L'ANGLE DU CHAMP MÉDIATIQUE

L'accès à l'information pour tout citoyen a été, durant ces trois dernières années, un sujet majeur de lutte pour l'organisation « Transparency Maroc ». Le plaidoyer politique et multisectoriel de celle-ci, encadré en 2009, par une feuille de route d'actions visant la consécration législative de ce droit, tablait aussi sur son élévation au niveau constitutionnel. Ce qui était alors envisagé comme un « grand pas » vers l'institutionnalisation de ce droit dans l'architecture institutionnelle de l'État et dans les pratiques de la vie collective. Son insertion dans la nouvelle Constitution peut donc être comptée à l'actif obtenu par TM, aux côtés d'autres acteurs civils et politiques l'ayant revendiqué, défendu et promu, notamment devant les rédacteurs de la nouvelle Constitution, comme le fit TM. Mais, l'impératif de l'application doit amener TM et ses compagnons dans cette lutte, gagnée constitutionnellement, à considérer que cette étape est derrière nous, c'est désormais un « petit pas », le « grand pas » à réussir maintenant est la mise en œuvre intégrale et concrète de ce droit.

Sous l'éclairage, bien spécifique et quelque peu réducteur, certes, du champ des médias, le dialogue national « Media et Société » a fait de ce droit un préalable stratégique à toute réforme de ce champ, y compris auprès de la commission de la Constitution. Mais à présent, on doit rendre prioritaire la question de la traduction de l'énoncé acquis constitutionnellement, sur les deux niveaux décisifs de la mise en œuvre : d'abord un texte législatif(que le dialogue national a souhaité être une loi organique), puis

les mécanismes, environnements et pratiques indispensables à l'effectivité de cette loi, comme du principe constitutionnel, dans la vie de tous les jours des Marocains et des Marocaines.

À ce stade donc de sa démarche vers l'ancrage de ce droit dans la vie institutionnelle et sociale, TM doit, tout d'abord, toujours rappeler les éléments déterminants de contexte dont ce droit doit tenir compte pour qu'il puisse s'implanter valablement dans la vie des Marocains au même niveau que le vivent ou l'ambitionnent d'autres peuples à l'heure actuelle.

Par référence au rapport TM de plaidoyer de 2009, ces éléments à garder présents à l'esprit sont essentiellement, au plan des médias du moins, ceux que le Maroc partage désormais avec le reste du monde qui vit ou vise une vie et une gouvernance démocratique :

- 1) Le Maroc est dans le monde, un monde qui est passé désormais de l'ère « des médias de masse » à l'ère de « la masse des médias » (titre du dernier ouvrage du journaliste Ignacio RamonetTM)
- 2) Grâce aux TIC et au cyberspace, le Marocain, le jeune (majoritaire ou pas) est désormais un « citoyen-media », un « Net-citoyen » ;
- 3) L'individu dans le monde actuel est devenu source et producteur d'information ;
- 4) Dans le monde actuel, où le Maroc ne peut faire exception, l'information est désormais : une arme politique et économique, elle détermine et décide de crises mondiales (2008, 2011), elle détermine plus que jamais la communication entre les cultures et les civilisations et, comme en témoigne la « chronique arabe » de ces derniers mois, elle décide pour une grande part de la destinée des États et des régimes ;
- 5) L'information, comme « cœur nucléaire de la connaissance et de la communication humaine » est fécondatrice de la dignité et des libertés de l'Homme.

Toute quête de jouissance réelle du droit d'accès à l'information (DAI), comme tout exercice du législateur pour en encadrer la substance et l'application, ne peuvent ignorer au minimum, ces cinq fondamentaux de contexte. Des fondamentaux qui, soulignons-le, ne peuvent souffrir une quelconque « spécificité » ou « circonstances singulières » pour minorer, retarder ou édulcorer ce droit et son application pleine, entière et moderne, par comparaison aux standards les

Article 27 de la constitution marocaine :

« Les citoyennes et les citoyens ont le droit d'accéder à l'information détenue par l'administration publique, les institutions élues et les organismes investis d'une mission de service public. Le droit à l'information ne peut être limité que par la loi, dans le but d'assurer la protection de tout ce qui concerne la défense nationale, la sûreté intérieure et extérieure de l'Etat, ainsi que la vie privée des personnes, de prévenir l'atteinte aux droits et libertés énoncés dans la présente Constitution et de protéger des sources et des domaines expressément déterminés par la loi. »



Atelier
10 Dec 2010 Rabat

meilleurs, de mise dans les démocraties avancées, notamment au niveau de leurs champs médiatiques et communicationnels.

À partir de là, quatre directions se dégagent pour un pays qui, comme le Maroc, a, pour le moins, engagé sa parole suprême (la Constitution) dans une voie proactive vis-à-vis de ce droit humain fondamental. Quatre directions desquelles il revient à TM de tirer deux orientations d'action majeures, en capitalisant bien sûr sur ses conquêtes au plan du plaidoyer mené ces dernières années tant au niveau marocain qu'au niveau maghrébin.

1) La première orientation concernerait, si on peut dire, la « notice d'emploi ». En clair, la mise en œuvre du DAI, suppose la garantie d'un « environnement libérateur de la circulation/production de l'information ». Cet environnement a certes des exigences au plan institutionnel et politique, ce que TM a explicité dans son rapport de 2009. Mais, maintenant que l'ancrage constitutionnel est acquis comme la perspective, prévue par la Constitution (art. 27), de l'émergence d'une loi spécifique au DAI, cet environnement suppose une dissémination de relais et d'initiatives au sein de la société, parmi la jeunesse en premier. Cela suppose pour TM et ses compagnons de la société civile des actions visant à :

- Développer/soutenir des usages autonomes et libres de la production/diffusion de l'information parmi les citoyens ;
- Soutenir les jeunes créateurs de TIC ;
- Aider à l'organisation des usagers des médias pour qu'ils participent à la gouvernance et aux contenus des médias, notamment ceux de service public ;
- Aider à l'organisation des citoyens pour qu'ils soient capables d'exprimer, de manière organisée et influente, leurs besoins d'information (par exemple, à l'occasion d'audiences publiques, dans les structures de régulation et corporatistes des médias, à l'adresse des sources détentrices de l'information relevant du « domaine informationnel public »...).

Ces quatre types d'action, qui peuvent fonder, en plus d'autres, une large stratégie de communication et de mobilisation sociale, doivent donc viser la création d'un environnement

favorable, proactif, pour rendre l'application pratique du droit d'accès à l'information, des plus effectives et des plus accessibles pour tous les concernés, les citoyens bénéficiaires, journalistes et non journalistes, en fin de parcours. Car cette application ne va pas de soi, du seul fait qu'il y a un ancrage, potentiellement productif, au niveau de la Constitution, ou parce qu'il est transformé par un texte de loi. L'impératif d'impliquer dès le départ, dans le long processus de mise en œuvre, les citoyens, est déterminant pour le sort à venir de ce droit.

Cela suppose une grande tâche de vulgarisation des droits et libertés acquis, à leur tête le droit d'accès à l'information tel que parvenu maintenant au niveau de la Constitution dans son article 27, après un grand effort de plaidoyer politique de la société civile en général et de TM en particulier.

RAPPELONS L'ÉNONCÉ DE CET ARTICLE 27 :

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

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

Cette disposition est manifestement le plus grand acquis à souligner aussi bien pour le citoyen que pour les médias, d'autant plus que son énoncé est assez explicite pour inspirer une loi qui soit aux normes les plus avancées internationalement, tout particulièrement dans la définition du « domaine informationnel public ».

2) Il reste que dans la perspective d'enclencher le « grand pas » à faire, celui de la mise en œuvre, il nous faut considérer cette disposition constitutionnelle comme un « avoir de crédit » qu'il faudra fructifier, développer et investir dans l'ancrage réel de ce droit dans la vie de tous les jours des institutions de l'État comme des citoyens et citoyennes. C'est là la deuxième orientation d'action que TM doit retenir dès

à présent, afin de faire preuve de la vigilance et de la force de proposition nécessaires pour pouvoir « transformer l'essai » sur le terrain.

Mais pour bien faire fructifier cet « avoir » constitutionnel, il faut prendre en compte des données de contexte qui peuvent constituer des obstacles ou des effets indésirables à même de rendre la mise en œuvre de ce droit, fort sensible pour le projet démocratique, soit dévoyée, soit bien en deçà des attentes suscitées et des ambitions démocratiques dégagées par la constitutionnalisation –enfin!– de ce droit dans la forme, somme toute prometteuse, par laquelle il a été déclaré et stipulé en juillet 2011. Ces éléments de contexte, potentiellement contraignants, voire dommageables pour la vie de ce droit, sont essentiellement :

3) Partout dans le monde, mais particulièrement dans les pays à fort déficit démocratique, comme le Maroc, les institutions ont de moins en moins de légitimité aux yeux des citoyens. Ces derniers jugent de la valeur des institutions en fonction de la qualité des relations que les institutions leur permettent d'avoir avec elles. Autrement dit, des relations ouvertes sur l'arbitraire ou la corruption, par exemple, sapent totalement la légitimité d'une institution si architecturalement parfaite soit-elle. Une constitution démocratique ne peut susciter que l'indifférence, sinon la résistance, de la part de citoyens subissant au quotidien arbitraire, corruption ou autres comportements et pratiques antidémocratiques. C'est une donne tenant à la sociologie comme à la sociologie politique. Aussi est-il important pour le législateur, comme pour l'activiste civil, de retenir que si un texte ou une institution démocratiques sont importants, les rapports sociaux et sociopolitiques qu'ils encadrent ou permettent sont la véritable mise à l'épreuve. C'est ce qui sans doute explique certaines des performances démocratiques du modèle anglo-saxon, plus enclin à compter sur la coutume (des relations, la « Common Law ») que sur une législation formelle du genre des pays latins. Il est d'ailleurs symptomatique à cet égard de relever que quand le législateur anglais a concédé une loi sur le DAI en l'an 2000 (une des plus avancées dans le monde, voire un modèle), il a pris cinq ans (2005) à en préparer les conditions, les instruments, les moyens matériels et humains, avant de la mettre en application, c'est-à-dire, avant d'ouvrir les premières portes d'accès – moderne - à ce



droit devant les citoyens britanniques. L'effet indésirable à ce niveau serait pour nous, au Maroc, de croire que la promulgation de textes, constitution et lois, sont un début d'application. Ou que le texte de loi d'application est en lui-même une preuve d'atteinte de l'objectif, ou encore, que la mise en œuvre d'une loi est une question de simple volonté, ou d'un temps de quelques mois... Non seulement, il faut travailler sur la mise en contexte, mais aussi sur l'environnement d'accompagnement d'une application de la loi ;

4) Dans la réalité socio-comportementale marocaine, l'individu fait preuve davantage de sens de responsabilité et de respect de la règle du jeu, quand il est en groupe... Sitôt qu'il est seul, il se lâche, il cède aux écarts et compte sur l'impunité ambiante! Il n'est pas évident, par exemple, qu'un détenteur d'information publique soit rigoureusement proactif par rapport au droit qui nous intéresse quand il est seul à décider, avec sa seule conscience, de délivrer ou non une information ou d'aider un demandeur d'information à accéder ;

5) Il ne sera pas aisé, de prime abord, de bien déterminer le « domaine informationnel public » dans un pays, comme le Maroc, qui n'a aucune tradition convaincante et valablement codifiée à ce sujet. Comment par exemple départager entre les prérogatives d'autorité de détention et de « confidentialité » sur l'information publique détenue en même temps par les Finances et par les douanes ou entre l'intérieur et les collectivités, ou concernant une information détenue par le ministère de la santé mais jugée trop sensible par le ministère du tourisme (en cas d'épidémie de choléra, par exemple, cas d'école chez nous), etc. ...

6) Comme il sera difficile de trancher de manière réaliste l'indispensable question des tarifs à faire payer à un demandeur d'information d'intérêt public dans un pays dont on connaît les seuils de pouvoir d'achat

7) Il ne sera pas non plus aisé de prévoir, dans un laps de temps proche, la décentralisation des guichets de délivrance/divulgation de l'information demandée par le citoyen, avec les moyens matériels et le nombre et compétences humaines qu'il faut, dans toutes les localités d'un pays où l'information, étant historiquement perçue

comme une forme de pouvoir, toute prestation jugée sensible par l'État, est concentrée/verrouillée par celui-ci au centre, dans la capitale Rabat ou dans les grandes agglomérations urbaines ;

8) Comme il ne sera pas aisément réalisable, et en peu de temps, de garantir par une formation adéquate, les ressources humaines qu'il faut pour tout le pays, ou d'élaborer les systèmes d'archivage, d'exploitation et de diffusion de l'information visée par la loi, soit par des supports physiques, soit par des supports virtuels ou électroniques.

Autant dire qu'il nous faut nous préparer à des années de travail, avant qu'on soit en mesure de voir le citoyen, où qu'il soit dans le pays, quel que soit son statut social et quelle que soit l'information qu'il demande, jouir pleinement de notre DAI tel que prévu dans la Constitution de 2011.

Dans le domaine particulier des médias, les effets secondaires, c'est-à-dire indésirables, ne risquent pas de manquer non plus :

- 1) Notre journalisme étant peu respectueux de l'éthique et de la déontologie et dépourvu de mécanisme conséquent d'autorégulation, serait enclin à dévoyer un accès à l'information et donc à se prêter à différentes sortes de violations de droits humains (vie privée, réputation, manipulation d'information, etc.). La réalité actuelle de nos pratiques journalistiques et médiatiques ne peut nous pousser à une confiance de crédules ;
- 2) De même que l'inféodation avérée de nos médias à divers pouvoirs (politiques, économiques, religieux...) ne peut augurer d'une exploitation démocratique et indépendante de cet accès à l'information.

D'un autre côté, partout dans les démocraties, il est un rôle important reconnu aux médias dans la mise en œuvre du DAI : le rôle de le vulgariser, d'y sensibiliser le public, d'encourager le citoyen à l'invoquer et à en jouir... Afin de le responsabiliser, in fine, comme il se doit dans une démocratie où c'est le citoyen, suffisamment informé et avisé, quidécide, en tant qu'électeur, de la gouvernance de son pays.

Est-il réaliste, en l'état actuel de nos médias et de leurs pratiques, de compter sur un tel rôle, avec les com-

pétences professionnelles et l'engagement citoyen qu'il suppose de la part des opérateurs médias comme de celle des journalistes? Tout prête à en douter, tout nous pousse, en tout cas, à prévoir un long travail de sensibilisation et de formation des journalistes à cet effet, avec cette remarque que l'analphabétisme constitue, par essence, un terrain hostile à la fertilisation du DAI.

Ces obstacles ou « effets secondaires », et d'autres qui menacent la mise en œuvre de l'article 27 de la Constitution, ainsi que de son préambule qui consacre le principe de la primauté du droit international sur la législation nationale, reviennent finalement à souligner deux éléments constitutifs de la démarche à recommander désormais dans la promotion du DAI :

- Faire rupture dans l'esprit de tous les concernés, depuis les politiques jusqu'aux citoyens, en passant par les militants de la société civile, avec cette culture qui fait croire en la force de la loi du seul fait qu'elle est promulguée, si parfaite soit-elle (loi ou constitution).
- Convaincre tout un chacun que la vie effective et conséquente d'un texte est dans son interprétation, dans son entretien/enrichissement permanent par la jurisprudence, tout particulièrement dans le cas d'une loi sur le DAI, grâce au libre recours à la justice en cas de limitation d'exercice de ce droit.

La bataille qui s'annonce donc consistera, non seulement à faire émerger un texte de loi avancé en la matière, à travailler longuement l'environnement matériel et humain qui sera nécessaire à ce que le citoyen en jouisse valablement (ce qui a pris cinq ans au Royaume Uni, peut prendre davantage chez nous), à éduquer et former les citoyens, comme les détenteurs d'information d'intérêt public, sur ce droit et sa loi... En ce qui concerne le cas spécifique des médias, il nous faudra suivre de près les bouleversements incessants des médias, des TIC et de leurs usages, qui tendent, par nature, à élargir l'étendue potentielle du DAI, si on ne veut pas qu'une législation promulguée s'avère très vite plus ou moins répressive de ce droit, ou manifestement dépassée par de nouveaux usages, voire obsolète au regard de nouveaux standards de régulation promus par le modèle démocratique à l'échelle internationale.

5. PRIORITÉS ET IDÉES DIRECTRICES POUR UNE LOI SUR L'ACCÈS À L'INFORMATION AU MAROC

LE DROIT D'ACCÈS À L'INFORMATION : BÉNÉFICIAIRES ET ORGANISMES ASSUJETTIS

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

1. LE DROIT D'ACCÈS À L'INFORMATION SUR DEMANDE DES INTÉRESSÉS

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

DÉFINITION DE L'INFORMATION ET DES ORGANISMES ASSUJETTIS À SA DIVULGATION

On entend par information, tout matériel quelle qu'en soit la forme, le support, la nature, l'origine, la date ou son caractère juridique, que cette information soit émise par l'institu-

tion qui la possède ou non, qu'elle soit classée ou non comme confidentielle. Exemples : les documents, les dossiers, les rapports et études, les synthèses, les procès-verbaux, les statistiques, les directives, les instructions administratives, les données et correspondances électroniques, les circulaires et les notes, les réponses ministérielles qui constituent une interprétation de la loi ou la description d'une procédure administrative, ainsi que les opinions et décisions détenues par les organes créés par la constitution, la loi ou le règlement, notamment les administrations de l'Etat, les collectivités territoriales et leurs groupements, les établissements publics, et tout autre organisme soumis au droit public ainsi que les organismes de droit privé chargés de la gestion des services publics, et les entreprises privées dont une partie du capital est détenue par une personne morale de droit public. En outre, doivent divulguer l'information et les documents le parlement et le service de justice.

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

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

PROCÉDURE DE PRÉSENTATION DES DEMANDES

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

La demande de l'information doit être écrite, et doit déterminer avec précision l'objet de la demande, afin de faciliter son traitement par l'administration, et pour qu'il y ait une preuve vis-à-vis des deux parties, l'administration et le demandeur. Ceci facilite également les procédures de recours, notamment en cas de silence de l'administration concernée.

Le législateur doit prévoir des règles particulières en vue d'aider les personnes analphabètes dans la rédaction des demandes d'accès à l'information. Il est également important de délivrer un accusé de réception pour toute demande et d'enregistrer la date de son dépôt.

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

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

LES RÉPONSES AUX DEMANDES DE FOURNITURE DE L'INFORMATION

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

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

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

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



2. LE DROIT DU PUBLIC À L'INFORMATION ET L'OBLIGATION DE LA DIVULGATION PROACTIVE ET LARGE DE L'INFORMATION

Sur la base du droit comparé, et en vertu notamment des dispositions de la convention des Nations-Unies contre la corruption et des recommandations des organisations non gouvernementales, le droit d'accès à l'information doit porter sur un autre élément essentiel que la loi doit prévoir. Il s'agit de l'obligation qui pèse sur l'administration de publier les principales informations qui facilitent la communication avec le public et participent à l'amélioration des rapports entre l'administration et les citoyens. Ces informations doivent concerner en particulier, le fonctionnement et l'activité administrative, le processus de prise de décision, ainsi que les informations qui sont de nature à éclairer l'opinion publique, à renforcer la reddition des comptes, et à enrichir le débat public. Il s'agit de l'application du principe de divulgation proactive de l'information.

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

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

- la procédure à suivre par les intéressés pour présenter des observations ou influencer la politique de l'administration ou ses pratiques, afin d'améliorer le rendement de l'administration concernée ;
- pour le parlement : les projets et propositions de lois ;
- pour le pouvoir exécutif : les communiqués et les déclarations, les ordres du jour ainsi qu'une synthèse des décisions du conseil de gouvernement et du conseil des ministres.

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

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

6. LES PRATIQUES DU DROIT D'ACCÈS À L'INFORMATION DANS CERTAINS PAYS

EN SUÈDE

En Suède, l'article premier du chapitre 2 de la loi énonce simplement qu'« afin de favoriser le libre échange d'opinions et une information éclairée du public, tout sujet suédois doit avoir accès librement aux documents officiels ». Cet article offre une base générale, mais importante, pour l'interprétation de la loi. Le chapitre 2 de la loi suédoise s'attache longuement à décrire avec précision les documents qui sont ou non considérés comme des documents officiels. La forme de

ces documents y est définie selon une acception très large qui embrasse « tout document pouvant être lu, écouté ou autrement compris à l'aide de moyens techniques ». L'article 3 limite la catégorie des documents officiels aux documents qui sont « détenus par un organisme public et qui sont réputés avoir été reçus, établis ou rédigés par une autorité au sens des articles 6 et 7 ». Un document est réputé être « détenu » par un organisme public dès lors qu'il est disponible aux fins de transcription, ce qui couvre à peu près la totalité de l'information enregistrée. La loi précise expressément que les courriers et autres communications adressées à un fonctionnaire public qui fait état d'affaires officielles sont des documents officiels (articles 3 et 4). L'article 5 note que « le Parlement et toute assemblée publique locale investie de pouvoirs de décision doivent être assimilés à des autorités publiques ». Le Ministère de la justice suédois, en revanche, définit les organismes publics comme suit : « les entités participant à la gestion de l'État et des collectivités locales. Le gouvernement, les autorités publiques centrales, les établissements publics commerciaux, les tribunaux et conseils municipaux en sont des exemples. En revanche, les sociétés de capitaux, associations et fondations n'en font pas partie, même si l'État ou une collectivité locale en a la propriété ou le contrôle ». Ainsi, il apparaît clairement que les sociétés de capitaux ne sont pas des organismes publics même si l'État en a la propriété ou le contrôle. C'est là une limitation importante, particulièrement à notre époque où de nombreuses missions de service public sont assurées par de telles sociétés. Cependant, certaines entreprises ou autres personnes juridiques investies de l'autorité publique ou du pouvoir de distribuer des fonds publics figurent sur la liste annexée à la loi sur le secret et sont donc soumises à des obligations de divulgation de l'information au même titre que des organismes publics.

AUX ETATS-UNIS

Le Freedom Information Act (FOI) comporte une section qui établit le droit de demander et d'obtenir des informations auprès des instances publiques comme droit fondamental. Par ailleurs, la section 2 du « Electronic Freedom of Information Act Amendments » présente certaines « constatations et objectifs » parmi lesquels « établir et permettre

la mise en application du droit pour toute personne d'accéder aux documents (« records ») de ces organismes, sous réserve des exceptions légales, à quelque fin publique ou privée que ce soit », « favoriser la démocratie en garantissant un accès public aux documents et informations des administrations » et « maximiser l'utilité des documents et des informations des administrations qui sont rassemblés, conservés, préservés, gardés et diffusés par le Gouvernement fédéral ». La nouvelle loi sur le « gouvernement transparent » (OPEN GovernmentAct) ajoute que « la divulgation, non le secret, est l'objectif principal de la loi » qui devra être régulièrement revue, afin de déterminer s'il est nécessaire d'y apporter de nouvelles modifications, non pas pour répondre au « besoin de savoir » mais pour donner effet au « droit fondamental de savoir ». La loi définit le « record » comme tout « enregistrement » créé ou obtenu par l'organisme public en cause, qui se trouve sous son contrôle lors de la présentation d'une demande, y compris des informations détenues sous contrat pour le compte de cet organisme. La loi est donc axée sur la branche exécutive du gouvernement, dans toutes ses manifestations, y compris lorsqu'elle contrôle des entreprises privées. Enfin, elle ne s'applique pas aux organismes privés recevant des subventions substantielles des pouvoirs publics, ou exerçant des missions de service public. Son champ d'application est donc relativement limité en comparaison avec les lois les plus récentes sur le droit à l'information.

AU PÉROU

La loi DAI péruvienne est remarquable par l'étendue de ses dispositions sur la divulgation proactive. L'article 5 prévoit la communication progressive par les services gouvernementaux, selon leur budget, de divers types d'informations par l'Internet, dont des informations générales sur le service, d'autres sur son budget, notamment les salaires de tout le personnel, des renseignements détaillés sur les acquisitions de biens et de services, et d'informations sur les activités des agents publics, y compris les hauts fonctionnaires. Les organismes publics doivent, par ailleurs, identifier publiquement le fonctionnaire responsable du développement de leur site Internet.

EN OUGANDA

La loi prévoit que tout citoyen a le droit d'accéder aux informations et aux documents détenus par les organes publics, à moins que la divulgation des informations ne risque d'être préjudiciable à la sécurité ou à la souveraineté, ou au droit d'un individu à la protection de sa vie privée. Le citoyen peut également invoquer cette loi pour des informations auprès des entreprises privées, mais exclusivement lorsque l'information est nécessaire à la protection d'un droit. Le pays promeut une gouvernance « efficiente, efficace, transparente et responsable », et protège les personnes qui dévoilent des preuves de comportements illicites dans l'administration. La loi définit ses organes publics comme instances d'« un gouvernement, ministère, département ou entreprise, autorité ou commission créée par la loi » tandis que l'article 2 dispose que la loi s'applique aux informations détenues par « les ministères du gouvernement, départements, autorités locales, entreprises et organes créés par la loi, commissions et autres organes et services gouvernementaux ». Cependant, certaines exclusions limitent la portée de la loi en la rendant inapplicable au conseil des ministres, aux fonctions judiciaires des tribunaux, et aux membres du Parlement.

7-RECOMMANDATIONS

RECOMMANDATIONS POUR LES POUVOIRS PUBLICS

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

- promulguer une loi pour le droit d'accès à l'information conforme aux instruments juridiques internationaux pertinents et qui s'inspire des meilleures expériences mondiales ;
- poursuivre les efforts entrepris dans les domaines de l'administration électronique en posant un cadre juridique obligatoire et en élargissant le domaine des services en ligne ;
- abroger les dispositions législatives qui empêchent l'exercice du droit à l'information, et instituer l'obligation de publication des rapports du parlement et de tous les rapports des cours régionales des comptes pour renforcer le rôle de la justice dans le cadre de la réforme globale projetée ;

- développer la formation et l'éducation électronique et en faire un levier de développement de la société et un moyen de bénéficier des droits ; réduire la fracture numérique existante au Maroc et dans ses rapports avec les autres pays ;
- développer l'infrastructure des administrations et des services publics, la formation des fonctionnaires pour acquérir une expertise en matière de production, de gestion et de publication des informations ;
- expliquer au public le contenu de la loi relative à la protection des informations et des données personnelles ainsi que la loi sur les archives et la loi prévue sur l'accès à l'information ;
- renforcer les pouvoirs et les moyens d'action de l'instance marocaine de l'intégrité et de la lutte contre la corruption.

RECOMMANDATIONS POUR LES ACTEURS POLITIQUES ET LA SOCIÉTÉ CIVILE

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



4 QUESTIONS AU PROFESSEUR JAMALEDDINE NAJI

Q : *Le Droit d'accès à l'information ayant été constitutionalisé, quels seraient selon les chantiers les plus urgents ?*

Si la constitutionnalisation du droit d'accès à l'information est un acquis important, il est urgent pour les défenseurs de ce droit de veiller, dans un premier temps, à une proactive interprétation de l'énoncé de l'article 27 de la Constitution. Cela peut se loger dans une table de concertation nationale, impliquant l'État (l'exécutif), l'institution judiciaire et le parlement, face aux défenseurs de la société civile pour délimiter le plus précisément possible le «domaine informationnel public», pour circonscrire les exceptions et les recours possibles, pour expliciter les domaines pour lesquels l'article demande un régime d'exception («la sûreté intérieure et extérieure de l'État», «les sources et les domaines explicitement déterminés par la loi», les droits et les libertés «énoncés par la Constitution», la «vie privée des personnes»)...

C'est ce préalable de débat entre la société civile et le législateur qui doit préparer au chantier suivant, lui aussi objet de concertations nationales et de propositions de la part des défenseurs de ce droit (dont Transparency Maroc) : le chantier de l'élaboration d'une loi sur le droit d'accès du citoyen à l'information.

Q : *quel rôle pourra jouer un libre accès aux informations publiques pour l'édification d'un état transparent non corrompu au service du citoyen ?*

Un libre accès au «domaine public informationnel» procède, à l'évidence, de pratiques normales dans un État de droit, contribue à l'édification et à la vie de celui-ci. L'information est à la base de toute gouvernance, elle y occupe le cœur et l'origine. La partager, en toute transparence, avec le gouverné, c'est mettre en œuvre réellement la valeur-dynamique de la démocratie : la participation. Participation qui configure le statut et le rôle de l'individu dans une démocratie : la citoyenneté. L'individu devient citoyen, partie prenante de la gouvernance, et non un «sujet» dirigé, gouverné, sans tenir compte de son avis, de son opinion, de ses besoins et choix, du pouvoir de sanction/changement de la gouvernance que lui octroie le régime démocratique : le pouvoir du vote.

Q : *sachant que le Maroc connaît un taux d'analphabétisme élevé, quel pourrait être le bénéfice d'un libre accès à l'information pour le marocain illettré ?*

Le libre accès du citoyen à l'information relative, à divers niveaux, à la gouvernance du pays et de la chose publique, aura des conséquences multiples sur la vie du citoyen marocain ordinaire, au plan individuel comme au plan de sa vie en société. L'accès à l'infor-

TRANSPARENCY NEWS

Publication de l'Observatoire de la Corruption et du Développement de la Transparence au Maroc

Comité de suivi

Azeddine Akesbi

Sion Assidon

Ahmed Bernoussi

Rachid Filali Mknassi

Abdelaziz Messaoudi

Abdellatif Ngadi

Bachir Rachdi

Coordinateur du dossier

Saad Filali Mknassi

Rédacteur en chef

Michèle Zirari-Devif

Rédaction

Fouad Zirari

Documentation

Latifa Ouboulahcen

Ariel Awoki

Latifa Ouboulahcen

Hanane Assouane

Directeur de l'Observatoire

Fouad Zirari

Communication

Nassera Bouazzaoui

Maquette et mise en pages

Scriptura Éditions - Rabat

Photos

AIC PRESS

Imprimerie

Adams Graphic - Rabat.

ISSN : 2028-0432

DL : 2009 PE 0118

Transparency-News est une publication interne diffusée par Transparency-Maroc et conçue par L'Observatoire de la Corruption, avec l'appui de l'Ambassade des Pays-Bas au Maroc.

mation est en soi une promotion de soi dans la collectivité, qu'on soit lettré ou illettré. Le défi sera de réussir sur deux tableaux à la fois : faciliter l'accès à cette information, pour le lettré comme pour l'illettré, rendre ce dernier exigeant et insistant dans sa revendication à jouir de ce droit. Dans cette double tâche, la société civile a un rôle cardinal à jouer dans l'«alphabétisation» en matière de ce droit, y compris le recours à la justice et/ou à la partie en charge de veiller à sa réelle mise en œuvre au profit de tous les citoyens, les avertis/lettrés comme les moins avertis/illettrés.

Q : quelles réalités institutionnelles et politiques constituent un frein à la mise en place du cadre législatif relatif au droit d'accès à l'information ?

Il vaut mieux ne pas poser ce préalable et supposer des obstacles, car il en est qui sont attendus et visibles, comme les textes législatifs et réglementaires inhérents à la fonction publique ou autres champs d'intérêt public, mais il en est aussi qui sont moins visibles, qui ne s'affichent pas ou dont les objectifs d'existence ne valent que par leurs pratiques de rétention de l'information, que par leur culture du secret, voire de l'impunité. L'essentiel étant, pour les défenseurs du Droit d'accès à l'information, est de toujours interpeller la totale et claire mise en œuvre de l'article 27 de la Constitution et de la loi qui doit le faire vivre à l'enseigne des meilleures interprétations et pratiques recommandées par près d'une centaine de pays aux lois avancées en le domaine. Le combat, pour les défenseurs de ce droit, sera long et rude. Il exigera une force de propositions pertinentes et insistantes et une constante mobilisation des forces civiles alliées de ce droit, une mobilisation la plus large possible, avec la meilleure expertise possible en la matière.

Transparency News n°13

RÉFÉRENCES ET SOURCES

Journaux et magazines

Achourouk	Aujourd'hui Le Maroc
Akhbar Alyaoum	Bayane Al Yaoum
Al Akhbar	Challenge Hebdo
Al Alam	Economie et Entreprises
Al Bayane	Finances News Hebdo
Al Michael	Labyrinthes
Al Watan Al Ane	La Gazette du Maroc
Aladala wa attanmia	La vie économique
Alahdath Almaghribia	L'Economiste
Alayam	L'Economiste Magazine
Alittihad Alichtiraki	L'Express
Aljarida Aloula	Le journal Hebdomadaire
Alhayat	Le Matin du Maghreb et du Sahara
Almaghribia	Le Monde
Al Massae	Le Reporter
Almounataf	Le Soir Echos
Almountakhab	Les échos
Alousboue assahafi	Libération
Aloussbouia aljadida	L'Observateur
Alqabas	L'Opinion
Alwatan Al ane	Manager public
Annahar Almaghribiya	Maroc Hebdo
Arraey	Nichane
Asdae	Perspectives du Maghreb
Assabah	Problèmes économiques
Assabahia	Rissalat Al Ouma
Assahrae Al Maghribiya	Telquel.
Attajdid	
Au fait	