Organisation
des Nations Unies
pour l'éducation,
la science et la culture

منظمة الأمم المتحدة
للتربية والعلم والثقافة

C.M.F.M.E.N.A
Centre for Media Freedom . Middle East and North Africa
مركز حرية الاعلام في شمال افريقيا و الشرق الأوسط

Transparency Maroc

VERS UN DROIT D'ACCES A L'INFORMATION PUBLIQUE AU MAROC

ETUDE COMPARATIVE AVEC LES NORMES ET LES MEILLEURES PRATIQUES DANS LE MONDE

Par Perrine Canavaggio, conservateur général honoraire du patrimoine
et Alexandra Balafrej, experte en communication

Préfaces:
Philippe Quéau, Représentant de l'UNESCO pour le Maghreb,
Saïd Essoulami, Directeur exécutif du Centre pour la liberté des médias au Moyen Orient et en Afrique du Nord, et
Rachid Filali Meknassi, Secrétaire général de Transparency Maroc

Organisation
des Nations Unies
pour l'éducation,
la science et la culture
منظمة الأمم المتحدة
للتربية والعلم والثقافة

C.M.F.M.E.N.A
Centre for Media Freedom . Middle East and North Africa
مركز حرية الاعلام في شمال افريقيا و الشرق الأوسط

Transparency Maroc

VERS UN DROIT D'ACCES A L'INFORMATION PUBLIQUE AU MAROC

ETUDE COMPARATIVE AVEC LES NORMES ET LES MEILLEURES PRATIQUES DANS LE MONDE

Par Perrine Canavaggio, conservateur général honoraire du patrimoine
et Alexandra Balafrej, experte en communication

Préfaces:
Philippe Quéau, Représentant de l'UNESCO pour le Maghreb,
Saïd Essoulami, Directeur exécutif du Centre pour la liberté des médias au Moyen Orient et en Afrique du Nord, et
Rachid Filali Meknassi, Secrétaire général de Transparency Maroc

L'auteur est responsable du choix et de la présentation des faits contenus dans le présent ouvrage et des opinions qui y sont exprimées, lesquelles ne sont pas nécessairement celles de l'UNESCO et n'engagent pas l'Organisation. Les appellations employées dans cette publication et la présentation des données qui y figurent n'impliquent de la part de l'UNESCO aucune prise de position quant au statut juridique des pays, territoires, villes ou zones, ou de leurs autorités, ni quant au tracé de leurs frontières ou limites.

Vers un droit d'accès à l'information publique au Maroc -
Etude comparative avec les normes et les meilleures pratiques dans le monde
Par Perrine Canavaggio, conservateur général honoraire du patrimoine, et Alexandra Balafrej, experte en communication

Editée par Misako Ito, Conseillère pour la Communication et l'information, Bureau de l'UNESCO pour l'Algérie, le Maroc, la Mauritanie et la Tunisie

Publiée par le Bureau de l'UNESCO pour l'Algérie, le Maroc, la Mauritanie et la Tunisie
35, Avenue du 16 Novembre
B.P 1777 Rabat
Maroc

© UNESCO 2011

SOMMAIRE

Préfaces **7**

Introduction **15**

Les avancées récentes du droit d'accès à l'information publique dans le monde – Par Perrine Canavaggio **17**

I. Contextes international et national dans lesquels s'inscrivent la Convention du Conseil de l'Europe sur l'accès aux documents publics, ainsi que les autres avancées législatives majeures **19**

1. Plusieurs générations de lois **19**

2. Les raisons de l'émergence de la Convention et des autres lois progressistes **21**

a. Les bouleversements politiques des années 1990 et l'apparition de nouvelles démocraties 22
b. La lutte contre l'impunité et l'affirmation du droit de savoir 24
c. Le développement des technologies de l'information et de la communication (TIC) et l'avènement des sociétés du savoir 27
d. La modernisation et la démocratisation de l'administration 28
e. La lutte contre la corruption et l'amélioration de la gouvernance 29
f. La reconnaissance du droit à l'information et sa promotion par les organisations internationales 32
g. La demande d'information sur l'environnement et la promotion du développement durable 39
h. Les crises économique et financière 41

II. Recensement des normes et meilleures pratiques des pays pionniers en matière d'accès à l'information publique **44**

1. Le droit d'accès **46**

a. La garantie constitutionnelle 46
b. Le principe de divulgation maximale 47

2. Le champ d'application **48**

a. Les bénéficiaires 49
b. Les documents sur tout support 49

c. L'accès à l'information et aux documents 50
d. Le secteur public 51
e. Le secteur privé 52
f. La publication proactive des informations 55

3. Les procédures de demande 61

a. Les fonctionnaires doivent aider les demandeurs à formuler leur demande 62
b. Les délais de réponse doivent être aussi courts que possible 63
c. L'identification des documents doit être facile 64
d. Les frais d'accès aux documents publics 65

4. Les exceptions et les refus 68

5. Les recours 71

a. Le recours hiérarchique interne 72
b. Le recours à un organisme indépendant 72
c. Le recours contentieux 76

6. Les sanctions et protections 76

a. Les sanctions 76
b. La protection juridique des sources et des lanceurs d'alerte 76

7. Les mesures de promotion du droit 79

a. La désignation de responsables de l'application de la loi 79
b. La mise en place de programmes de formation des fonctionnaires 80
c. La création d'un organisme responsable de la promotion du droit à l'information et de la sensibilisation du public 81
d. Le records management ou la gestion des documents 82
e. L' évaluation de l'application de la loi 85

III. Conclusion 86

Le cas du Maroc – Par Alexandra Balafrej 87

I. Histoire récente de l'accès à l'information au Maroc 89

1. Une prise de conscience progressive à la tête de l'Etat 89

2. L'accès à l'information sur l'histoire du temps présent : l' expérience de l'Instance Equité et Réconciliation 91

3. Priorité à la défense du droit des journalistes à l'accès à l'information 91

4. Une société civile progressivement mobilisée pour le droit d'accès à l'information 93

5. Des initiatives avortées sur le plan juridique 95

II. Avancées et faiblesses de l'accès à l'information publique au Maroc 97

1. Un cadre juridique lacunaire et disparate 97

a. Des engagements internationaux du Maroc en faveur du droit d'accès à l'information publique gouvernementale 97
b. L'avancée majeure de la nouvelle Constitution de 2011 98
c. Un cadre légal national, frein majeur à l'accès à l'information publique 99
d. Quelques avancées disparates sur le plan juridique..... 100
e. Le projet de loi sur le droit d'accès à l'information.....110
f. Les recours du citoyen en cas de refus d'accès à l'information publique.....111

2. La communication des archives publiques : une approche par le devoir de mémoire 113

3. Les avancées de l'e-gouvernement : un impératif avant tout économique.....114

a. Services de dématérialisation des procédures administratives..... 115
b. Services facilitant l'accès à l'information pour les citoyens 117
c. Sites Internet institutionnels du gouvernement ou des administrations..... 119
d. Une offre d'information publique en ligne de qualité variable 122

4. Un impératif de bonne gouvernance des administrations : des initiatives multiples mais à l'efficacité limitée 124

a. Quelques initiatives gouvernementales notables.....124
b. Des services d'information au public peu efficaces 125

5. Une pratique administrative loin des standards internationaux 127

a. Des limites pratiques pour le citoyen.....127
b. La perception et la pratique de l'accès à l'information pour les demandeurs et les usagers 128
c. L'information budgétaire, zone interdite pour le citoyen marocain 132

III. Perspectives pour le Maroc 133

1. Adopter une loi et une stratégie de mise en œuvre de la loi de manière concertée 133
2. Fixer des objectifs réalistes d'accès effectif à l'information du domaine public gouvernemental..... 133
3. Evaluer l'impact des programmes favorisant l'accès l'information 133
4. Permettre et favoriser l'appropriation d'un droit par les populations 134
5. Lutter contre les limites structurelles qui se posent à l'exercice du droit d'accès à l'information..... 135
6. Améliorer la gestion et la préservation de l'information 136
7. Former les fonctionnaires de toutes les administrations au niveau central, régional et local 137

Sources et bibliographie 139

Préfaces

Par Philippe Quéau

Représentant de l'UNESCO pour le Maghreb

Le printemps arabe a montré au monde, d'une manière éclatante, l'aspiration irrémissible et universelle des peuples pour la liberté, la justice et la vérité. Mais comme l'histoire l'a montré, c'est un combat sans fin. Les démocraties, en se construisant, et même dans la douleur, attisent une soif toujours plus grande pour ces valeurs immarcescibles. Elles révèlent ainsi leur véritable force aux peuples, leur fixent un horizon, et, en les confortant dans leurs droits fondamentaux, les engagent à devenir maîtres de leur destin. Elles les renforcent aussi dans la conviction -- dès lors inaliénable -- que les gouvernements sont à leur service, et non l'inverse, et qu'ils ont une obligation absolue de transparence et de reddition des comptes vis-à-vis des citoyens, de tous les citoyens. Un Etat ne peut établir sa légitimité dans le maintien de l'ignorance, dans la corruption des lois, dans le mépris des droits.

Parmi ces droits, il y a notamment celui, consacré par la Déclaration universelle des Droits de l'Homme de 1948, dont l'article 19 garantit à tous « le droit de chercher, de recevoir et de répandre les informations et les idées par quelque moyen que ce soit ». Cette ambitieuse formule avait le mérite d'embrasser un domaine immense, qui est aussi un royaume mondial, celui des informations, des connaissances, des savoirs et des idées accessibles publiquement. Le progrès des techniques, et notamment l'apparition d'Internet, ont donné un caractère éminemment concret à ce qui pouvait sembler n'être qu'une utopie. Mais, au-delà des techniques, le progrès des consciences et du droit ne manqua pas de mettre au premier plan la question parfaitement stratégique, pour l'esprit des démocraties, du renforcement de l'accès à l'information publique et gouvernementale.

L'UNESCO joua son rôle dans cette montée en puissance du droit à l'information publique en adoptant en 2003 la Recommandation sur la promotion et l'usage du multilinguisme et l'accès universel au cyberespace. Cet instrument de « soft law », annonçant les prémisses d'un droit mondial à l'information du « domaine public », vit une première réalisation effective et contraignante au niveau multilatéral, lorsqu'en 2009 le Conseil de l'Europe adopta la Convention sur l'accès aux documents publics, lesquels étaient définis, d'une manière aussi lapidaire que proprement révolutionnaire, de la manière suivante : « On entend par documents publics toutes informations enregistrées sous quelque forme que ce soit, rédigées ou reçues et détenues par les autorités publiques. »

En politique, les pionniers ouvrent les voies. Mais souvent, les nouveaux arrivants, bénéficiant de l'expérience acquise, et d'une meilleure appréhension des enjeux et des perspectives, peuvent faire plusieurs bonds en avant. Les démocraties en émergence, dans l'espoir de réformer durablement leur environnement politique et sociétal, ont de facto une occasion unique d'aller bien plus vite et bien plus loin dans le sens de la grande histoire, en inscrivant au cœur de leur constitution des droits du citoyen renforcés, réévalués.

Parmi ceux-ci, le droit de la liberté d'expression, et celui, intimement lié, le droit d'accès à l'information. Pour le citoyen, pour le journaliste, pour l'élu, pour le parlementaire, l'accès à l'information cela veut d'abord dire l'accès à l'information publique, tant l'information qui relève par nature du « domaine public », que l'information détenue par le gouvernement et par toutes les agences d'intérêt public.

Mais les lois les meilleures ne sont rien sans la main des hommes. Dans le domaine de l'accès à l'information publique, il faut veiller à ce que ces lois soient effectivement applicables, et appliquées. C'est souvent là que le bât blesse. C'est là que les meilleures intentions du monde se perdent sous le poids des inerties, des intérêts spéciaux, des complicités passives ou organisées. En premier lieu, il faut s'assurer que toutes les avancées législatives pertinentes soient effectivement confirmées dans la réalité, par la publication des nécessaires décrets d'application et des textes réglementaires finalisant les conditions précises de l'accès libre et ouvert du public aux informations.

D'ailleurs l'accès aux informations publiques n'est qu'une condition nécessaire, en elle-même non suffisante. Il faut encore, et surtout, que ces informations soient fiables, cohérentes, pertinentes, mises à jour en permanence, facilement accessibles, dans toutes les langues pratiquées par les populations. Il faut de plus que les informations soient librement réutilisables, par tous, et pour tous les usages que la liberté de circulation des informations permet. Il faut que les administrations publiques aient une obligation légale de mettre toutes les informations dont elles disposent en libre accès, et donc qu'elles organisent leurs méthodes de travail pour que cette obligation soit effectivement remplie. Il faut d'ailleurs que des recours soient prévus, et des sanctions en cas de non application de la loi. Il faut enfin qu'une véritable stratégie d'accès à l'information publique soit architecturée à l'échelle nationale, et qu'elle entre en synergie avec la conception d'un gouvernement vraiment « ouvert », et non confiné dans une culture du secret, une culture de l'ombre, propice aux petits arrangements, et à l'impunité. C'est à ces conditions que la méfiance endémique que ressent parfois le citoyen envers l'administration, la frustration de la société civile face aux obstacles bureaucratiques, la colère des entrepreneurs face aux appels d'offre non transparents et aux procédures obscures de passation des marchés publics, ou encore les revendications des journalistes pour défendre leur rôle de médiateurs et de

commentateurs de l'information, pourront progressivement disparaître.

La présente étude rappelle les avancées législatives majeures sur le plan international, dans le domaine de l'accès à l'information, et notamment l'émergence des conventions internationales comme celle du Conseil de l'Europe. En seconde partie, elle recense les meilleures normes et pratiques des pays qui ont réussi à rendre ce droit effectif. Enfin, elle propose un état de lieu sur l'accès à l'information au Maroc à travers son histoire récente, ses avancées et faiblesses ainsi que les perspectives de chantiers.

On ne peut que se réjouir en soulignant l'immense pas en avant réalisé par le Maroc dans ce domaine avec la Constitution de 2011, qui garantit dans son article 27 « 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 ». Si l'on ajoute à cela des initiatives véritablement structurantes comme en 2007 la loi sur la création des Archives du Maroc, institution nationale destinée à gérer et administrer les archives publiques et chargée d'établir les instruments de recherche et d'accès aux archives, ou encore la multiplication de sites d'information publique opérationnels regroupés par le programme egov.ma, on peut se féliciter de l'indéniable prise de conscience opérée par la puissance publique quant à l'importance de ces questions d'accès. Il reste à confirmer ces heureuses dispositions par la mise au point et l'adoption d'une loi, encore dans les cartons, sur le droit d'accès à l'information, projet annoncé en 2010 dans le cadre d'un programme de lutte contre la corruption.

Pour conclure, je voudrais rappeler cette vérité rémanente. La finalité fondamentale de ces droits, et de ces institutions, n'est pas simplement « l'accès à l'information », per se. La véritable finalité est de rendre aux citoyens, à tous les citoyens, le pouvoir de se faire une opinion par eux-mêmes sur la manière dont ils sont gouvernés, et le pouvoir d'utiliser les informations publiques ainsi mises à leur disposition, pour changer la vie, leur vie.

Par Saïd Essoulami

Directeur exécutif du Centre pour la liberté des médias au Moyen Orient et en Afrique du Nord

L'accès à l'information publique gouvernementale n'est pas un luxe ou un privilège réservé à une minorité, c'est un droit fondamental des citoyens reconnu par le droit international. Il permet de savoir pourquoi, par qui, comment et quand les décisions publiques, à tous les échelons de l'Etat, sont prises et mises en œuvre. C'est aussi à travers l'exercice de ce droit que les citoyens peuvent contrôler l'action du gouvernement, des élus ainsi que des entreprises privées qui travaillent dans le domaine public. La reconnaissance par l'Etat de ce droit signifie aussi son acceptation d'être responsable de ses actes devant les citoyens qui ont le droit de lui demander des comptes et de juger de sa politique. Cette obligation doit être inscrite dans la loi.

Nous avons franchi une étape importante dans la bataille pour la reconnaissance juridique du droit d'accès à l'information au Maroc. Après plus de six ans de plaidoyer ce droit est aujourd'hui reconnu par l'Article 27 de la nouvelle Constitution marocaine du 1er juillet 2011. C'est une victoire de la société civile marocaine, une semi-victoire, car nous attendons avec impatience la publication du projet de loi sur le droit d'accès à l'information par le gouvernement. Nous avons exprimé notre regret de ne pas avoir été associés par le gouvernement à la préparation du projet de loi ; aucune information sur le comité interministériel responsable de ce travail n'est disponible et aucune association de la société civile n'a été consultée jusqu'à maintenant.

La présente publication de l'UNESCO vient à un moment opportun. C'est un manuel de sensibilisation et d'éducation, et surtout un outil de plaidoyer afin d'assister tous ceux et celles qui militent pour ce droit d'accès à l'information à réviser le projet de loi et proposer des amendements. Nous devrons être prêts pour que la loi ne contienne que des exceptions minimales qui sont légitimes dans le droit international. Les exceptions qui ont pour objectif de protéger des secrets non légitimes ne doivent pas prévaloir dans le texte de la loi. La rétention de l'information doit être dans l'intérêt de la sécurité du public et non celle des pouvoirs et des intérêts occultes. Il est également important que la mise à disposition d'informations ne fasse l'objet d'aucune demande formelle, mais d'une action proactive de l'Etat vers le public. L'Etat doit aussi produire l'information sur des secteurs qui souffrent d'un grand déficit d'informations comme l'environnement. Enfin, et c'est le point le plus important, la culture du secret qui domine la gestion de l'information publique doit radicalement changer. Nous voulons un Etat transparent. En conséquence, les fonctionnaires doivent être sensibilisés à l'importance des archives publiques et à leur responsabilité de gardien de l'information qui doit être considérée comme un bien public appartenant aux citoyens.

Enfin, je remercie l'UNESCO d'avoir donné au CMF MENA l'opportunité de réviser cette publication et d'avoir aussi associé Transparency Maroc et le CMF MENA à sa publication. Je suis convaincu que nous allons en faire un usage utile dans notre plaidoyer pour une loi démocratique et aussi dans la formation des groupes de la société civile, des journalistes, des entrepreneurs, des élus nationaux et locaux, autres groupes professionnels, politiques et syndicaux, et des fonctionnaires qui seront appelés à gérer les demandes d'information des citoyens.

Par Rachid Filali Meknassi
Secrétaire général de Transparency Maroc

Au rythme de la mondialisation et du développement de l'économie du savoir, la libre circulation de l'information devient une condition nécessaire pour l'épanouissement personnel, la performance économique et la cohésion sociale. Plus de 90 pays se sont dotés au cours des deux dernières décennies de législations tendant à garantir l'accès le plus large du public aux données disponibles auprès des services publics et à développer l'information revêtant le caractère d'intérêt général.

Les nouvelles technologies ont fortement été sollicitées à cet effet afin d'améliorer la collecte et la conservation des documents, de faciliter la diffusion des données et de réduire les coûts de gestion par les administrations ainsi que de leur utilisation par les citoyens. En retour, elles ont bénéficié de nombreuses retombées économiques en termes de recherche-développement, de profits et de stimulation de la compétitivité. L'encadrement normatif qui a été généré par cette évolution a pour sa part, donné jour à un Droit d'accès à l'information entendu comme discipline académique distincte du Droit de la communication et surtout en tant que prérogative reconnue à chaque personne pour réclamer et obtenir toute l'information qu'elle souhaite dès lors que son accessibilité n'est pas explicitement limitée par la loi. Puisant son fondement dans l'article 19 de la Déclaration universelle des droits de l'homme, le droit à l'information constitue désormais la substance des libertés d'opinion et d'expression tout en affirmant son indissociabilité avec d'autres droits fondamentaux individuels et collectifs, en tête desquels figurent le droit à l'égalité et à la non discrimination, le droit à la participation à la vie politique du pays et le droit au développement.

Cette reconnaissance a pour corollaire l'obligation pour l'Etat de définir un domaine public informationnel et d'organiser son libre accès. Les mesures prises par l'Etat contraignent les services publics à mettre l'information qu'ils détiennent à la disposition des usagers et leur confèrent un rôle proactif dans la collecte, la production et la diffusion des informations d'intérêt public. Il en découle forcément une plus grande transparence dans le fonctionnement des rouages de l'Etat et de ses démembrements, propice à la reddition des comptes et à la participation citoyenne. C'est pourquoi, la reconnaissance de ce droit relève aussi de la modernisation des services publics et de l'amélioration de la gouvernance globale. On s'y réfère de plus en plus fréquemment dans les rapports et documents normatifs internationaux et régionaux portant notamment sur l'éducation, la communication, les droits humains, la culture, la démocratie et le développement durable. La convention des Nations Unies contre la corruption a consacré, pour sa part, la reconnaissance du droit d'accès à l'information comme un levier du système national d'intégrité.

Dans la région du Maghreb on mesure de mieux en mieux le préjudice occasionné par les restrictions apportées à la circulation de l'information détenue par les services

publics et la reconnaissance formelle de ce droit ne semble plus rencontrer d'obstacles sérieux. Le travail de Transparency Maroc illustre la prise de conscience par la société civile de l'importance de la question et l'aboutissement actuel de la revendication sociale qu'elle a suscitée depuis le début de son plaidoyer. En 2000, quatre mesures prioritaires parmi les 15 que l'association a réclamées pour lutter efficacement contre la corruption avaient trait à l'information, sans toutefois qu'aucune mention explicite ne soit faite à ce droit. Mais dès 2003, l'association a engagé sur la base d'une étude qu'elle a consacrée au droit d'accès à l'information, une grande campagne d'information, suivie en 2005 d'un plaidoyer appuyé par une proposition de loi. Au cours des trois dernières années, ce mouvement s'est élargi en direction de l'Algérie, de la Tunisie et de la Mauritanie à travers des études comparatives, d'une session de l'université de la transparence et au moyen d'un réseau et de la mobilisation de l'expertise internationale pour affiner les propositions de réforme et renforcer son argumentaire politique.

Ces efforts trouvent depuis le 1er juillet 2011 leur récompense dans l'article 27 de la Constitution marocaine qui énonce : « Les citoyennes et les citoyens ont le droit d'accéder à l'information détenue par l'administration publique, les institutions élues et les organismes investis de mission de service public. 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 libertés et droits fondamentaux énoncés dans la constitution et de protéger les sources et des domaines déterminés avec précision par la loi ».

Une nouvelle étape s'ouvre désormais pour obtenir le respect effectif de ce droit. Les seules limites qui peuvent désormais être invoquées pour en restreindre l'exercice doivent revêtir la forme législative et trouver leur motivation explicite dans la préservation de la sécurité ou de la vie privée des personnes. Toutes autres entraves légales et réglementaires figurant dans le droit en vigueur deviennent ipso facto inconstitutionnelles.

Il est clair cependant, que la transformation de ce principe en pratique sociale passe par un profond changement de la culture du service public. Elle requiert forcément des mesures d'accompagnement destinées à relever les capacités des services, à informer le public sur la portée de ce droit, à simplifier les procédures et à organiser les voies de recours. Les acteurs politiques et les fonctionnaires ne doivent pas subir les transformations requises comme une immixtion indue dans l'exercice de leurs fonctions, mais plutôt y trouver l'opportunité d'améliorer leurs performances et d'obtenir la reconnaissance de leur contribution à la gouvernance publique.

Ce n'est pas le moindre mérite du présent ouvrage que de présenter les composantes de ce nouveau challenge mondial et d'expliquer avec talent, clarté et pertinence ses enjeux.

Introduction

Depuis des années, l'UNESCO s'attache à promouvoir dans le monde l'accès à l'information du domaine public gouvernemental. Ses Etats membres disposent de textes de référence en la matière depuis l'adoption par l'Organisation, en 2003, de la Recommandation sur la promotion et l'usage du multilinguisme et l'accès universel au cyberespace et la publication en 2004 des Principes directeurs pour le développement et la promotion de l'information du domaine public gouvernemental.

De son côté, le Conseil de l'Europe a ouvert en juin 2009 à la signature de ses 47 Etats membres la Convention sur l'accès aux documents publics qui est le premier instrument juridique international contraignant en la matière[1]. Ce texte s'inscrit dans un long processus de reconnaissance du droit d'accès à l'information - ou droit de savoir - comme un droit de l'Homme fondamental.

Le présent rapport rappelle tout d'abord les étapes de ce processus ainsi que les facteurs qui ont contribué à faire émerger la Convention et les avancées législatives majeures dans ce domaine. Dans une seconde partie, il présente les normes et les meilleures pratiques des pays qui ont réussi à rendre ce droit effectif. Enfin, dans une dernière partie, il aborde le cas particulier du Maroc en matière d'accès à l'information. Il en présente l'histoire récente, en examine les avancées et les faiblesses, et esquisse les perspectives de chantiers qui s'y dessinent, à partir des normes et des meilleures pratiques internationales.

1. La Convention entrera en vigueur quand elle aura été ratifiée par dix Etats membres. A ce jour (avril 2011), elle a été signée par 11 pays et ratifiée par trois, la Hongrie, la Norvège et la Suède.

LES AVANCÉES RÉCENTES DU DROIT D'ACCÈS À L'INFORMATION PUBLIQUE DANS LE MONDE –

Par Perrine Canavaggio

I. CONTEXTES INTERNATIONAL ET NATIONAL DANS LESQUELS S'INSCRIVENT LA CONVENTION DU CONSEIL DE L'EUROPE SUR L'ACCÈS AUX DOCUMENTS PUBLICS, AINSI QUE LES AUTRES AVANCÉES LÉGISLATIVES MAJEURES

1. Plusieurs générations de lois

Le mouvement en faveur de l'accès aux documents publics s'est traduit par plusieurs générations de lois et il connaît une véritable explosion depuis une dizaine d'années.

Apparu au siècle des Lumières, le droit d'accès à l'information a été progressivement reconnu et mis en œuvre aux XIX^{ème} et XX^{ème} siècles.

La Suède a été le premier pays à ouvrir l'accès aux documents publics avec la loi sur la liberté de la presse de 1766 et elle est restée longtemps le seul. La Déclaration française des droits de l'homme et du citoyen de 1789 a affirmé dans son article 15 que « la société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration », mais ce principe prometteur est resté théorique.

Deux générations de législations se sont succédé :

Les premières lois ont ouvert l'accès aux archives publiques pour répondre aux préoccupations de la recherche historique. Après la loi française de 1794 qui a fait de l'accès aux archives non plus un privilège accordé par le souverain à quelques élus mais un droit civique ouvert à tous[2], ce droit a été progressivement mis en œuvre dans toutes les législations nationales européennes, avec des délais de communication des documents plus ou moins longs selon les pays. Ces délais, de 20 à 30 ans généralement, tendent à se réduire pour répondre à la demande des historiens intéressés par l'histoire immédiate, des délais plus longs restant prévus pour certaines catégories de documents.

L'UNESCO a joué un rôle déterminant dans le développement et la promotion de ces lois dans le monde, notamment avec les études RAMP (Records and Archives Management Programme – Programme de gestion des documents et des archives) réalisées dans le cadre du Programme général pour l'Information (PGI), qui a précédé le Programme Information pour tous (IFAP)[3].

2. L'article 37 de la loi du 7 messidor an II ouvrait la communication libre et sans frais des archives nationales à tout citoyen qui en faisait la demande : « Tout citoyen pourra demander dans tous les dépôts…communication des pièces qu'ils renferment : elle leur sera donnée sans frais. » La pratique administrative du XIX^{ème} siècle a sensiblement réduit la portée de ce principe.

3. Les études RAMP sont accessibles à http://www.unesco.org/archives/new2010/fr/etudes_ramp.html

C'est après la Seconde Guerre mondiale qu'a véritablement émergé le mouvement en faveur de l'accès à l'information. Ce mouvement s'inspire de la Déclaration universelle des Droits de l'Homme de 1948 qui, dans son article 19, garantit à tout individu le droit de « chercher, de recevoir et de répandre, les informations et les idées par quelque moyen que ce soit ».

On peut distinguer quatre grandes catégories de lois sur l'accès à l'information ou aux documents publics[4].

La première est celle des dix pays pionniers : la Suède (1766) n'a été rejointe par la Finlande qu'en 1951. Les Etats-Unis se sont dotés du Freedom of Information Act (FOIA) en 1966 et la loi a été renforcée en 1974 à la suite des révélations de l'affaire du Watergate. Ils ont été rejoints par deux autres pays nordiques, le Danemark et la Norvège (1970), la France et les Pays-Bas (1978), et trois anciennes possessions britanniques, l'Australie et la Nouvelle-Zélande (1982), ainsi que le Canada (1983).

La deuxième catégorie comprend les 29 pays qui ont adopté une loi à l'occasion de leur passage à la démocratie et de la rédaction d'une nouvelle Constitution, après l'effondrement du régime soviétique et de ses satellites.

La troisième est celle des 13 pays riches et de tradition démocratique qui l'ont fait dans le cadre de leur modernisation administrative. Leurs lois sont généralement moins progressistes que les précédentes.

Depuis une dizaine d'années, on assiste à une véritable explosion mondiale des lois sur l'accès à l'information, y compris dans des pays en développement qui n'ont pas connu de transition démocratique. 13 pays avaient une loi de ce type en 1990, 70 en avaient une et 30 une en cours d'élaboration en 2008[5]. Ils sont 84 en 2010 à en avoir adopté une[6].

Aucune organisation internationale n'avait pris de dispositions pour ouvrir l'accès à ses documents, il y a vingt ans et elles sont nombreuses aujourd'hui à l'avoir fait. La Banque mondiale en est un exemple remarquable.

---

4. John M. Ackerman et Irma E. Sandoval-Ballesteros, *The Global Explosion of Freedom of Information Laws, Administrative Law Review*, Volume 58, Number 1, Winter 2006.

5. Toby Mendel, *Liberté de l'information. Etude juridique comparative*. Deuxième édition révisée et mise à jour, UNESCO, 2008.

6. Roger Vleugels, *Overview of all 90 FOIA Countries & Territories*, Fringe Special, 2009. Les chiffres divergent selon qu'ils incluent ou non les pays et les territoires.

On a aussi vu apparaître récemment, dans les pays déjà dotés d'une loi sur l'accès à l'information publique, la reconnaissance d'un droit à la réutilisation de cette information. Il en résulte que les administrations ne sont pas seulement obligées de répondre aux demandes d'information mais qu'elles sont également tenues de diffuser les données publiques qu'elles détiennent, à un format et dans des conditions qui en permettent la réutilisation. Les Etats-Unis et le Royaume-Uni ont été les premiers à ouvrir ainsi l'accès à leurs données publiques sur des portails *data.gov,* en 2009 et 2010.

Les lois sur l'accès à l'information coexistent souvent avec les lois sur les archives, et il faut que leur articulation soit claire pour éviter les difficultés de mise en œuvre. Aux Etats-Unis c'est le FOIA qui régit l'accès aux archives publiques et il en est de même au Royaume-Uni, où la loi sur la liberté de l'information de 2000 (Freedom of Information Act) a remplacé les dispositions sur l'accès de la loi de 1958 sur les archives publiques (Public Records Act).

La Convention du Conseil de l'Europe sur l'accès aux documents publics s'inscrit dans ce mouvement général de libéralisation et vient le parachever. Elle fournit un socle de normes minimales et cherche à encourager ses Etats membres qui ne l'ont pas encore fait à mettre leur législation en conformité avec ces normes.

Des avancées législatives majeures ont aussi été réalisées au cours des dernières années dans certains pays.

2. Les raisons de l'émergence de la Convention et des autres lois progressistes

Les facteurs qui ont contribué à l'émergence de ces textes sont nombreux et interdépendants. Les principaux d'entre eux sont les bouleversements politiques et les avancées technologiques que le monde a connus depuis vingt ans avec la fin de la Guerre Froide et le développement des technologies de l'information et de la communication. L'accès à l'information publique, longtemps conçu comme un simple vecteur de modernisation de l'administration, est désormais reconnu comme un droit fondamental. Ce droit répond à l'obligation de rendre des comptes sur leur action (*accountability*), obligation à laquelle sont désormais tenus les gouvernants des pays démocratiques.

L'accès à l'information se trouve aujourd'hui au cœur des stratégies développées par les organisations intergouvernementales et des actions menées par la société civile internationale : lutte contre l'impunité, lutte contre la corruption et promotion de la

bonne gouvernance, protection de l'environnement et de la santé publique. La crise économique et financière de 2008 est venue accélérer la demande de transparence.

a. Les bouleversements politiques des années 1990 et l'apparition de nouvelles démocraties

La deuxième vague de législations sur l'accès à l'information a suivi la désintégration de l'empire soviétique qui a entraîné la fin des régimes communistes en Europe centrale et orientale.

La chute de ces régimes a fait apparaître des masses énormes d'archives des services de renseignement et de la bureaucratie communiste répressive qu'il fallait traiter et rendre accessibles, car ils contenaient les preuves des violations des droits des citoyens. Les 180 Kilomètres linéaires de fichiers et dossiers de la STASI, la police secrète de la République Démocratique Allemande, en sont un exemple emblématique, mais on pourrait en citer d'autres[7]. La question de la préservation de ces archives et de leur accès a été alors centrale *:* elles ont permis d'établir de dizaines de milliers de copies de documents prouvant les spoliations dont avaient été victimes certains citoyens sous le régime communiste et rendu possible leur indemnisation. Elles ont également permis l'identification et la mise à l'écart des agents compromis avec le régime précédent. De nouvelles lois sur les archives ont alors été votées dans ces pays pour rendre accessibles ces documents secrets.

Désireux de consolider l'Etat de droit en Europe postcommuniste, le Conseil de l'Europe a soutenu les politiques d'ouverture des archives et de renforcement des structures administratives archivistiques. Un système national d'archives publiques solide est en effet indispensable pour assurer à long terme la conservation et l'accès des documents qui prouvent l'existence des droits de l'Etat et des particuliers.

Le Conseil de l'Europe a adopté en 2000 la Recommandation R (2000)13 sur la politique européenne en matière d'accès aux archives qui est la première norme intergouvernementale dans ce domaine[8]. Elle est motivée par la conviction éthique que la connaissance du passé constitue un droit de l'Homme et que, dans une démocratie, les citoyens ont droit à une présentation impartiale de leur histoire, fondée sur les sources authentiques préservées dans les archives. La reconnaissance de ces droits est la condition préalable à la prévention

7. Le rapport du Conseil international des Archives sur les archives des services de sécurité des anciens régimes répressifs en donne un certain nombre d'exemples. *Archives of the Security Services of Former Repressive Regimes* / A report prepared for UNESCO on behalf of the International Council on Archives by Antonio Gonzalez Quintana . - Paris : UNESCO, 1997. http://portal.unesco.org/ci/en/ev.php-URL_ID=4976&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html.

8. https://wcd.coe.int/wcd/ViewDoc.jsp?id=366099.

du retour des idéologies qui ont conduit aux violations massives des droits de l'Homme qu'a connues le XX^{ème} siècle [9].

Il est rappelé dans l'exposé des motifs de la Recommandation « qu'il est communément admis qu'un pays n'accède pleinement à la démocratie que lorsque chacun de ses habitants dispose de la possibilité de connaître de manière objective les éléments de son histoire » et qu'« une meilleure connaissance de l'histoire européenne récente pourrait contribuer à la prévention de conflits.»

L'article 5 de la Recommandation affirme que « L'accès aux archives publiques constitue un droit. Dans un système politique aux valeurs démocratiques, ce droit doit être reconnu à tous les utilisateurs, indépendamment de leur nationalité, leur statut ou fonction. »

L'avènement des nouvelles démocraties s'est également accompagné dans tous ces pays de l'adoption de législations sur la liberté d'accès à l'information pour répondre à l'aspiration des citoyens qui en avaient été privés sous les régimes précédents. Un des problèmes rencontrés était la persistance de la culture du secret, héritée des régimes totalitaires, et le manque de responsabilisation des rouages de l'Etat. Ces lois étaient une étape essentielle dans la consolidation de l'Etat de droit et elles apportaient une solution à ce déficit de responsabilité. Elles visaient aussi à renforcer la légitimité des institutions en qui les citoyens n'avaient plus confiance. Après la Hongrie et l'Ukraine, premiers pays postcommunistes à se doter d'une loi sur l'accès à l'information en 1992, les 22 pays issus de l'ex-Bloc Soviétique en ont adopté une[10].

Le Conseil de l'Europe a consacré en 2002 ce mouvement avec la Recommandation Rec (2002)2 sur l'accès aux documents publics[11]. « Considérant l'importance que revêt, dans une société démocratique pluraliste, une administration publique transparente et la disponibilité immédiate d'informations sur les questions d'intérêt public », ce texte invite les Etats membres à garantir à toute personne le droit d'accéder, à sa demande, aux documents publics détenus par des autorités publiques.

Les choses sont allées très vite : seuls huit des 47 pays membres du Conseil de l'Europe avaient une loi en 1989 et ils sont aujourd'hui 40 à avoir mis en place des dispositifs qui correspondent pour la plupart aux normes minimales établies par la Convention de 2009[12].

---

9. Charles Kecskeméti et Ivan Székely, *L'accès aux archives, Manuel pour la mise en œuvre de la Recommandation n°R (2000)3 sur une politique européenne en matière de communication des archives*, Editions du Conseil de l'Europe, 2007, p. 12.

10. 19 pays d'Europe centrale et orientale auxquels s'ajoutent le Tadjikistan, l'Ouzbékistan et l'Azerbaïdjan.

11. Recommandation Rec (2002)2 sur l'accès aux documents publics, http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/media/doc/H-Inf(2003)003_fr.pdf.

12. "*Beyond Access: Open Government Data and the Right to Reuse*", Draft for Consultation open to 30 September 2010, Access Info Europe and Open Knowledge Foundation.

Des organisations internationales, comme l'Organisation pour la Sécurité et la Coopération en Europe (OSCE), et régionales, comme le Conseil de l'Europe, ont soutenu cette dynamique. Des organisations de la société civile et des fondations internationales, telles que *l'Open Society Institute,* ont également eu un rôle déterminant.

D'autres parties du monde ont alors connu une vague de démocratisation, et la fin des régimes autoritaires y a été aussi consacrée par le vote de nouvelles lois sur les archives et l'adoption de lois sur le droit à l'information.

En Afrique du Sud, le *Promotion of Access to Information Act* (PAIA) de 2000, qui est aussi une loi novatrice, a également été adopté dans le cadre de la transition démocratique, en réaction contre le secret que le régime de l'apartheid avait imposé comme règle pendant 40 ans. Pour souligner que le droit à l'information faisait partie des fondements du nouveau régime démocratique et pluraliste, il a été inscrit dans la nouvelle Constitution.

En Amérique Latine, le Mexique a été l'un des premiers pays à se doter en 2002, à l'occasion de l'élection à la présidence d'un candidat de l'opposition, d'une des lois les plus avancées en la matière, la loi fédérale sur la transparence et l'accès à l'information publique gouvernementale (*Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental)*.

Au Pérou, la loi sur la transparence et l'accès à l'information publique de 2002 (*Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública)* a été inspirée par la vague de promotion du droit à l'information en Europe centrale et orientale, ainsi que par le modèle nord-américain du FOIA[13].

b. La lutte contre l'impunité et l'affirmation du droit de savoir

Dans le même temps, on a assisté à l'émergence de la notion d'une justice universelle et supranationale avec la création de la Cour pénale internationale, en 1998, et la lutte contre l'impunité des responsables de violations des droits de l'Homme est devenue une priorité. La Conférence mondiale sur les droits de l'Homme a ainsi adopté à Vienne, en juin 1993, une Déclaration et un Programme d'action demandant à l'ONU d'intensifier la lutte contre l'impunité[14].

Le droit des victimes et de leurs familles à la vérité et à réparation a été formellement reconnu par la Convention internationale pour la protection de toutes les personnes contre les disparitions forcées que l'Assemblée générale des Nations unies a adoptée

13. *ibídem.*

14. http://www.unhchr.ch/huridocda/huridoca.nsf/%28symbol%29/a.conf.157.23.fr

en 2006 [15]. Le préambule de la Convention affirme « le droit de toute victime de savoir la vérité sur les circonstances d'une disparition forcée et de connaître le sort de la personne disparue, ainsi que le droit à la liberté de recueillir, de recevoir et de diffuser des informations à cette fin. »

Cette Convention s'inscrit dans la ligne des propositions faites par le magistrat français Louis Joinet, rapporteur spécial de l'ONU sur la question de l'impunité des auteurs des violations des droits de l'homme. Le rapport final qu'il a rendu en 1997 contient en annexe un Ensemble de Principes pour la protection et la promotion des droits de l'Homme par la lutte contre l'impunité[16]. La Commission des droits de l'Homme des Nations Unies l'a approuvé en 1998[17] et ces Principes ont, à sa demande, été mis à jour en 2005 par la juriste américaine Diane Orentlicher, de façon à refléter l'évolution de la jurisprudence internationale et de la pratique des États[18].

Ces Principes énoncent trois droits fondamentaux auxquels dans toute société démocratique, tant les individus que les collectivités devraient pouvoir prétendre : le droit de savoir, le droit à la justice et le droit à réparation.
Le droit de savoir implique le droit inaliénable à la vérité qui est affirmé par le principe n° 2 : « Chaque peuple a le droit inaliénable de connaître la vérité sur les événements passés, ainsi que sur les circonstances et les raisons qui ont conduit, par la violation massive ou systématique des droits de l'homme, à la perpétration de ces crimes. L'exercice plein et effectif du droit à la vérité constitue une protection essentielle contre le renouvellement des violations. »

Le troisième principe résulte du second : c'est le devoir de mémoire qui incombe à l'Etat : « La connaissance par un peuple de l'histoire de son oppression appartient à son patrimoine et, comme telle, doit être préservée par des mesures appropriées au nom du devoir incombant à l'État de conserver les archives et les autres éléments de preuves se rapportant aux violations des droits de l'Homme et du droit humanitaire et de contribuer à faire connaître ces violations. Ces mesures ont pour but de préserver de

15. http://www2.ohchr.org/french/law/disappearance-convention.htm. La Convention est entrée en vigueur le 23 décembre 2010.

16. *L'administration de la justice et des droits de l'Homme des détenus. Question de l'impunité des auteurs des violations des droits de l'homme (civils et politiques),* Rapport final révisé établi par M. L. Joinet, en application de la décision 1996/119 de la Sous-commission, Commission des droits de l'Homme des Nations Unies, Sous-commission de la lutte contre les mesures discriminatoires et de la protection des minorités, E/CN.4/Sub.2/1997/20/ Rev.1, 2 octobre 1997. http://www.unhchr.ch/Huridocda/Huridoca.nsf/0/3beb2ad845c6874c8025666a003d41e2?Opendocument

17. Résolution 1998/53 du 17 avril 1998.

18. *Promotion et protection des droits de l'Homme, Impunité,* Rapport de l'experte indépendante chargée de mettre à jour l'Ensemble de principes pour la lutte contre l'impunité, Diane Orentlicher, E/CN.4/2005/102, 18 février 2005 et *Ensemble de principes actualisé pour la promotion et protection des droits de l'Homme par la lutte contre l'impunité,* E/CN.4/2005/102/Add.1, 8 février 2005. http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G05/109/01/PDF/G0510901.pdf?OpenElement

l'oubli la mémoire collective, notamment pour se prémunir contre le développement de thèses révisionnistes et négationnistes.»

Le droit de savoir des victimes est consacré par le principe n°4 : « Les victimes, ainsi que leur famille et leurs proches, ont le droit imprescriptible de connaître la vérité sur les circonstances dans lesquelles ont été commises les violations, et, en cas de décès ou de disparition, sur le sort qui a été réservé à la victime. »
Cinq de ces quarante Principes sont consacrés à la préservation des archives et à la possibilité d'y accéder qui sont les deux conditions préalables à l'effectivité du droit de savoir[19].

La Commission et le Conseil des droits de l'Homme ont rappelé à plusieurs reprises ces Principes[20] et la Commission a chargé le Haut-Commissariat aux droits de l'Homme des Nations Unies de faire une étude sur le droit à la vérité. Cette étude, réalisée en 2006, confirme que « le droit à la vérité au sujet des violations flagrantes des droits de l'Homme est un droit inaliénable, reconnu dans plusieurs traités et instruments internationaux, dans la jurisprudence nationale et internationale ; il est étroitement lié à l'Etat de droit et aux principes de transparence, de responsabilisation et de bonne gouvernance dans une société démocratique[21]. »

Le rapport annuel du Haut-Commissariat présenté en 2009 à la 12ème session du Conseil inclut dans sa première partie une étude des meilleures pratiques relatives aux archives et dossiers concernant les violations flagrantes des droits de l'Homme[22]. Des stratégies visant à réformer et renforcer les systèmes nationaux d'archives y sont préconisées, ainsi que des mesures destinées à préserver les dossiers des institutions de la justice transitionnelle (tribunaux pénaux internationaux, commissions d'enquête extrajudiciaires, du type commissions de vérité).

Ces Principes, conçus comme des orientations destinées à aider les Etats à mettre en place des mesures efficaces de lutte contre l'impunité, sont devenus un document de référence quasi normatif pour tous les acteurs impliqués dans des processus d'accords de paix, ou de transition ou de retour vers la démocratie. Ils constituent les quatre piliers sur lesquels se fondent les institutions de la justice transitionnelle pour rétablir

19. Principe 15 : Mesures facilitant l'accès aux archives. Principe 16 : Coopération des services d'archives avec les tribunaux et les commissions non judiciaires d'enquête. Principe 17 : Mesures spécifiques concernant les archives à caractère nominatif. Principe 18 : Mesures spécifiques relatives aux processus de rétablissement de la démocratie et/ou de la paix ou de transition vers celles-ci.

20. Résolutions 2003/72, 2004/72 et 2005/66 de la Commission des droits de l'Homme et Résolutions 9/11 et 12/12, adoptées en 2008 et en 2009 par le Conseil des droits de l'Homme.

21. *Promotion et protection des droits de l'Homme*, *Etude sur le droit à la vérité,* Rapport du Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'Homme, 8 février 2006, E/CN.4/2006/91.

22. *Le droit à la vérité*, Rapport annuel du Haut-Commissariat des Nations Unies aux Droits de l'Homme, 21 août 2009, A/HRC/12/19.

l'Etat de droit dans ce type de pays. Le Haut-Commissariat y encourage l'adoption de politiques de préservation et d'accès aux archives pour permettre l'application effective de ce droit de savoir.

c. Le développement des technologies de l'information et de la communication (TIC) et l'avènement des sociétés du savoir

Les avancées technologiques des vingt dernières années et la baisse des coûts des équipements informatiques ont fait émerger un monde ouvert où les échanges sont devenus instantanés. L'expansion d'Internet et sa généralisation ont augmenté la demande d'information de la part du public, des entreprises et des organisations non gouvernementales (ONG). Les flux d'informations n'ont désormais plus de frontières et les citoyens habitués à accéder à des sources d'information étrangères sur le web veulent les obtenir de leurs propres gouvernements. Ceux-ci sont techniquement en mesure de répondre à cette demande grâce à l'augmentation considérable de la capacité de stockage et de diffusion des informations au format numérique.

Ces avancées technologiques ont entraîné des changements dans les comportements individuels. Le fonctionnement vertical traditionnel des administrations, fondé sur le monopole de l'information par les échelons hiérarchiques les plus élevés, a été remis en cause, car il ne correspond plus aux attentes de la société. Les nouvelles générations qui communiquent en réseaux ouverts sur un mode collaboratif ne s'en accommodent plus. Le phénomène Wikipedia est l'exemple par excellence de ces nouvelles modalités de partage de l'information au profit du plus grand nombre et de l'intérêt général. Le développement des logiciels libres et celui des formats ouverts relèvent de la même philosophie. Ce fonctionnement démocratique et participatif de l'Internet contribue à changer les mentalités des utilisateurs qui ont désormais les moyens de devenir des acteurs à part entière de la société de l'information.
Les TIC ont favorisé la montée en puissance des ONG qui se sont imposées, depuis les années 1990, comme de nouveaux acteurs sur la scène internationale et nationale, et ont à leur tour fait pression en faveur de l'accès à l'information. Le National Security Archive aux Etats-Unis a ainsi contribué à rendre effectif le FOIA en y ayant recours systématiquement pour obtenir la dé-classification de documents du gouvernement fédéral[23].

Les textes adoptés à l'issue des sommets mondiaux sur la société de l'Information de Genève (2003) et Tunis (2005) ont réaffirmé que l'accès universel à l'information constituait un des fondements essentiels des sociétés du savoir inclusives et reconnu le potentiel des TIC, à condition qu'elles soient accessibles à chacun, pour faciliter la complète réalisation du droit à l'information pour tous[24].

23. http://www.gwu.edu/~nsarchiv/nsa/the_archive.html.

24. Déclaration de principes et Plan d'action de Genève, Engagement et Agenda de Tunis pour la société de l'information : http://www.itu.int/wsis/index-fr.html.

Le mouvement Open Government Data, né dans le monde anglo-saxon[25], va encore plus loin dans la demande de transparence. Il plaide pour l'extension de la dimension proactive du droit d'accès à l'information aux données brutes et aux bases de données publiques. Ses promoteurs militent pour un accès à des formats ouverts qui permette la copie et le partage de ces données, ainsi que leur réutilisation sur d'autres sites web, à des fins différentes de celles pour lesquelles elles avaient été originellement conçues[26]. Comme l'ouverture et la réutilisation de ces ensembles de données ouvrent des perspectives économiques et commerciales très prometteuses, des initiatives gouvernementales sont apparues en ce sens ces dernières années et elles tendent à se multiplier[27].

d. La modernisation et la démocratisation de l'administration

C'est dans le cadre d'une politique de réforme administrative que la loi française sur l'accès aux documents administratifs avait été votée en 1978 et que les pays de tradition démocratique qui n'avaient pas de législation en la matière se sont mis à en adopter une à partir des années 1980.

L'objectif était alors d'assurer une plus grande transparence dans les activités gouvernementales, ainsi qu'une plus grande participation des citoyens à la prise de décisions. La prise en compte de leurs critiques, attentes et propositions était vue comme un moyen de rapprocher les administrations des besoins des citoyens et d'améliorer leurs relations avec les administrés[28]. L'évolution vers une logique de service aux usagers avait pour but de les faire véritablement participer à l'élaboration des changements et des solutions aux problèmes, et de faire précéder la décision d'une véritable négociation.

Les bénéfices de la transparence administrative sont en effet nombreux. Les lois ont un impact positif dans le domaine politique et économique : sur le plan politique, les citoyens participent plus activement à l'élaboration des politiques publiques et le débat public est de meilleure qualité. Les effets sur l'administration sont sensibles : la prise de décision des fonctionnaires est améliorée, car ils se savent responsables devant

25. Les deux acteurs principaux de l'Opendata sont la *Sunlight Foundation* aux Etats-Unis et *l'Open Knowledge Foundation* au Royaume-Uni.

26. Les dix principes de l'Opendata sont accessibles à http://sunlightfoundation.com/policy/documents/ten-open-data-principles.

27. "*Beyond Access: Open Government Data and the Right to Reuse*", Draft for Consultation open to 30 September 2010, Access Info Europe et Open Knowledge Foundation, http://www.access-info.org/documents/documents/Beyond_Access_10_Aug_2010_consultationn.pdf.

28. La loi française de 1978 qui ouvre l'accès aux documents administratifs s'intitule Loi « portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public ». http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=LEGITEXT000006068643&dateTexte=20110606.

le public ; les actions illégales sont plus difficiles à mener et la gestion publique en bénéficie. La légitimité du gouvernement et la confiance des citoyens à son égard en sont renforcées, ce qui facilite l'application des politiques publiques.

L'adoption de lois sur l'accès à l'information a été motivée par ces considérations au Royaume-Uni. C'est un exemple intéressant, car ce pays a été l'un des derniers de l'Union européenne à se doter d'une telle loi. Ce retard lui a permis de tirer la leçon des expériences étrangères antérieures et d'introduire des dispositions progressistes dans sa législation[29].

Ce pays était marqué par une forte culture du secret. Les structures centralisées héritées de l'empire apparaissaient inadaptées au monde moderne. Des scandales comme celui de l'encéphalopathie spongiforme bovine (vache folle), en 1996, avaient augmenté la demande de transparence et de traçabilité des décisions de la part de l'opinion publique. L'arrivée au pouvoir en 1997 du parti travailliste a eu pour conséquence l'adoption de cette législation qui faisait partie d'un vaste programme de réformes institutionnelles. Cette loi a représenté un véritable changement de modèle administratif dans le sens d'une démocratie plus responsable et participative. Le Livre blanc (*White paper*), publié en 1997 par le gouvernement pour préparer la loi, avait d'ailleurs fait appel largement au public qui avait été invité à participer à la discussion en envoyant ses commentaires via Internet[30].

Le règlement (CE) n° 1049/2001 du Parlement européen et du Conseil du 30 mai 2001, relatif à l'accès du public aux documents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission, participe de la même volonté de transparence et de modernisation institutionnelle[31].

e. La lutte contre la corruption et l'amélioration de la gouvernance

La lutte contre la corruption est devenue, depuis le milieu des années 1990, une des priorités des organisations internationales.

L'importance de l'accès à l'information détenue par les pouvoirs publics est reconnue par les conventions internationales comme un moyen efficace de lutte contre ce phénomène.

La Convention des Nations Unies sur la lutte contre la corruption, entrée en vigueur en 2005[32], oblige les pays qui l'ont ratifiée « à prendre des mesures pour améliorer

29. http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2000/36/contents.

30. http://www.archive.official-documents.co.uk/document/caboff/foi/foi.htm.

31. http://www.europarl.europa.eu/RegData/PDF/r1049_fr.pdf.

32. http://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Publications/Convention/08-50027_F.pdf.

l'accès du public à l'information » (article 10 sur l'information du public) et à « a) accroître la transparence des processus de décision et promouvoir la participation du public à ces processus ; b) assurer l'accès effectif du public à l'information » (article 13 sur la participation de la société).

Ces mesures doivent organiser la prévention, la détection et la sanction de la corruption, ainsi que la coopération entre les pays dans ce domaine.

L'Union Africaine a, de son côté, adopté en 2003 une Convention sur la prévention et la lutte contre la corruption qui, dans son article 9 sur l'accès à l'information, demande à chaque Etat partie d'adopter « des mesures législatives pour donner effet au droit d'accès à toute information qui est requise pour aider à la lutte contre la corruption. »

Le droit d'accès à l'information fait partie des mesures de promotion de la bonne gouvernance prônées par les grandes organisations internationales. La bonne gouvernance est considérée comme la condition nécessaire des politiques de développement et la Déclaration du Millénaire, adoptée par l'ONU en 2000, en fait un élément central du développement et de l'éradication de la pauvreté.

Le Programme des Nations Unies pour le développement considère que le droit à l'information constitue une arme-clé pour combattre la pauvreté et accélérer le développement humain et économique. Ses programmes de gouvernance et de lutte contre la corruption intègrent une composante sur l'accès à l'information. Il soutient l'adoption de législations dans ce domaine et l'investissement dans le domaine des TIC. Il a publié en 2006 un *Guide pour mesurer l'impact des programmes de droit à l'information* qui en souligne les bénéfices et donne des indicateurs pour les évaluer[33].

Le Fonds Monétaire International encourage ses pays membres à améliorer la responsabilisation en donnant une plus grande transparence à la politique gouvernementale, conformément aux normes et aux codes reconnus au plan international couvrant l'administration publique, le secteur financier et les entreprises[34].

33. *Guide to Measuring the Impact of Right to Information Programmes*, http://www.undp.org/oslocentre/docs06/A%20Guide%20to%20Measuring%20the%20Impact%20of%20Right%20to%20Information%20Programmes%20-%20final%20(11%2004%2006).pdf.

34. http://www.imf.org/external/np/exr/facts/fre/govf.htm.

Depuis l'adoption en 2007 de la stratégie sur la gouvernance et la lutte contre la corruption, les programmes et opérations de la Banque mondiale dans les divers pays et secteurs intègrent de plus en plus un volet sur ce thème[35].

Le deuxième rapport annuel de l'ONG de lutte contre la corruption *Transparency International* a été entièrement consacré à l'accès à l'information en 2003[36]. Dans son introduction au rapport, Peter Eigen, le président de l'ONG, considère même l'accès à l'information comme « peut-être l'arme majeure dans la lutte contre la corruption. »

A l' échelon national, les pays qui se sont dotés d'une loi d'accès à l'information ont eu souvent comme motivation principale la volonté de combattre la corruption.

C'est le cas de l'Estonie, qui s'est dotée en 1991 d'une loi progressiste sur la liberté de l'information. Le consensus s'était établi pour restaurer la démocratie, faciliter la croissance économique et rejoindre l'Union européenne. La transparence et la volonté de lutter contre la corruption sont apparus à la fois comme une preuve de démocratie vis-à-vis de l'étranger et la condition préalable à l'instauration de la confiance des investisseurs étrangers.

C'est aussi le cas des pays d'Amérique Latine :

Au Mexique, l'arrivée au pouvoir, en 2000, d'un parti d'opposition, le Parti d'action nationale, après 70 ans de domination exclusive du Parti révolutionnaire institutionnel, a créé une conjoncture favorable et le soutien de la société civile a été déterminant. Le souhait du président Fox de voir le pays rejoindre des organisations comme l'OCDE ou l'Organisation mondiale du Commerce obligeait les institutions à davantage de transparence. Il a annoncé, dès le début de son mandat en 2000, que l'accès à l'information comme outil de lutte contre la corruption était une priorité de son agenda politique, et que la loi faisait partie d'un programme global de lutte contre la corruption.

Au Pérou, la loi sur la transparence et l'accès à l'information publique a été votée en 2002, afin de lutter contre la corruption et de promouvoir la transparence maximale dans les activités de l'Etat.

Un moyen efficace de lutte contre la corruption est le déclenchement d'alerte ou *whistle blowing*. Cette action consiste à révéler une fraude, un abus ou toute autre malversation dans une entreprise ou une organisation. Cette initiative, qui expose le fonctionnaire ou l'employé lanceur d'alerte à des représailles, est reconnue et protégée par trois conventions internationales contre la corruption : la Convention des Nations

35. http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/ACCUEILEXTN/NEWSFRENCH/0,,contentMDK:20487348~pagePK:64257043~piPK:437376~theSitePK:1074931,00.html.

36. Rapport mondial sur la corruption 2003 - L'accès à l'information, http://www.transparency.org/publications/gcr/gcr_2003.

Unies, la Convention de l'OCDE sur la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales[37] et la Convention interaméricaine contre la corruption[38].

Transparency International travaille au respect et au suivi de ces Conventions, ainsi qu'à la promotion des lois sur l'accès à l'information. L'organisation utilise ces lois pour obtenir des documents qui lui permettent de révéler des cas de corruption et de les prévenir**.** Elle a aidé les lanceurs d'alerte en reconnaissant les effets positifs de leurs actions et en faisant du lobbying pour renforcer la législation qui les protège contre les représailles. Elle a également mis en place des lignes téléphoniques spéciales qui leur garantissent l'anonymat (*hotlines*) et elle encourage les responsables des organisations à promouvoir ces actions dans le cadre de leur gestion des risques.

f. La reconnaissance du droit à l'information et sa promotion par les organisations internationales

Le droit d'accès à l'information a été progressivement affirmé par les organisations internationales et régionales, et il est désormais reconnu comme un droit fondamental par la jurisprudence internationale.

- Les Nations Unies

Les fondements du droit à l'information ont été posés par les Nations Unies dès la première session de leur Assemblée générale, en 1946. La liberté de l'information a été alors reconnue comme « un droit de l'Homme fondamental et la pierre de touche de toutes les libertés à la défense desquelles se consacrent les Nations Unies[39]. » (Résolution 59(I))

L'article 19 de la Déclaration universelle des droits de l'Homme de 1948 est devenu une obligation contraignante avec le Pacte international relatif aux droits civils et politiques de 1966. Celui-ci dit, dans son article 19.2, que «Toute personne a droit à la liberté d'expression ; ce droit comprend la liberté de rechercher, de recevoir et de répandre des informations et des idées de toute espèce, sans considération de frontières, sous une forme orale, écrite, imprimée ou artistique, ou par tout autre moyen de son choix. ». Et l'article 19.3 précise que « L'exercice de ces libertés comportant des devoirs et des responsabilités peut être soumis à certaines formalités, conditions, restrictions ou sanctions prévues par la loi. »

37. http://www.oecd.org/document/20/0,3746,fr_2649_34859_2649236_1_1_1_1,00.html.

38. http://www.oas.org/juridico/fran%C3%A7ais/b-58.htm.

39. http://www.un.org/documents/ga/res/1/ares1.htm.

Le Rapporteur spécial de l'ONU sur la promotion et la protection du droit à la liberté d'opinion et d'expression affirme dans son rapport de 2000 que « le droit de rechercher, de recevoir et de répandre des informations n'est pas qu'un simple corollaire de la liberté d'opinion et d'expression; c'est un droit en soi. »

Le rapport est accompagné d'une déclaration conjointe signée du Représentant de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) chargé de la liberté des médias et du Rapporteur spécial sur la liberté d'expression de l'Organisation des États américains (OEA). Une liste de Principes relatifs à la législation sur la liberté de l'information y est également jointe[40].

Leur déclaration conjointe de 2004 comporte un certain nombre de principes normatifs importants relatifs à l'accès à l'information. Elle établit sans équivoque que « l'accès à l'information détenue par les autorités publiques constitue un droit de l'Homme fondamental, auquel une législation d'ensemble doit donner corps à l'échelon national[41]. »

Le Comité des droits de l'Homme des Nations Unies a adopté en juillet 2011 une observation générale sur l'interprétation de l'article 19 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques. Cette observation, attendue depuis des années, apporte des clarifications significatives. Deux paragraphes sont consacrés au droit d'accès à l'information: le paragraphe 18 précise de façon explicite que l'article 19.2 comprend le droit d'accès à l'information détenue par les pouvoirs publics, ce qui inclut les documents détenus par un organisme public quels qu'en soient le format, la source et la date. Et, le paragraphe 19 énumère les principales mesures que les Etats parties devraient prendre pour rendre ce droit effectif[42].

L'UNESCO est la seule organisation des Nations Unies à avoir reçu mandat de promouvoir la liberté de l'information. L'organisation s'est engagée à contribuer à l'amélioration des politiques publiques et stratégies en faveur de l'accès universel à l'information ; elle a adopté deux documents destinés à appuyer les politiques nationales en faveur de l'accès universel à l'information : la Recommandation sur la promotion et l'usage du multilinguisme et l'accès universel au cyberespace en 2003[43]

40. Rapport d'Abid Hussain, Rapporteur spécial sur la promotion et la protection du droit à la liberté d'opinion et d'expression, E/CN.4/2000/63, 18 janvier 2000. http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G00/102/59/PDF/G0010259.pdf?OpenElement

41. http://www.cidh.oas.org/relatoria/showarticle.asp?artID=319&lID=1.

42. UN Human Rights Committee General comment n°34, 21 July 2011, CCPR/C/GC/34, http://www.ccprcentre.org/doc/ICCPR/General%20Comments/CCPR.C.GC34_AUV.pdf

43. Recommandation sur la promotion et l'usage du multilinguisme et l'accès universel au cyberespace, UNESCO, 2003. http://www.unesco.org/new/fr/communication-and-information/resources/official-documents/.

et les Principes directeurs pour le développement et la promotion du domaine public gouvernemental, publiés en 2004[44].

La Recommandation consacre un chapitre au développement des contenus du domaine public :

« 15. Les Etats membres devraient reconnaître et faire respecter le droit d'accès en ligne universel aux documents publics et dossiers administratifs contenant l'information intéressant le citoyen dans une société démocratique moderne, compte dûment tenu des exigences de confidentialité, de respect de la vie privée et de sécurité nationale, ainsi que des droits de propriété intellectuelle dans la mesure où ils s'appliquent à l'utilisation de cette information. Les organisations internationales devraient reconnaître et promulguer le droit de chaque Etat d'avoir accès aux données essentielles relatives à sa situation sociale ou économique. »

- Les organisations régionales

Trois des principales organisations régionales de promotion des droits de l'Homme ont reconnu formellement la liberté d'accès à l'information publique et son corollaire, l'obligation de l'administration à fournir les documents réclamés : l'Organisation des Etats américains (OEA), l'Union africaine et le Conseil de l'Europe.

L'OEA s'est activement engagée en faveur du développement du droit d'accès à l'information publique et vient d'élaborer et d'adopter, en juin 2010, un modèle de loi interaméricaine sur l'accès à l'information publique et un guide de mise en œuvre[45], afin de garantir ce qui est considéré par la Cour inter américaine des droits de l'Homme comme un droit fondamental.

La Commission africaine des droits de l'Homme et des peuples (La Commission africaine) a adopté en 2002, à Banjul (Gambie), une Déclaration de principes sur la liberté d'expression en Afrique dont le Principe I (1) stipule que « la liberté d'expression et d'information… est un droit fondamental et inaliénable et un élément indispensable de la démocratie. » Le Titre IV de la Déclaration énonce que « Les organes publics gardent l'information non pas pour eux, mais en tant que gardiens du bien public et toute personne a le droit d'accéder à cette information, sous réserve de règles définies et établies par la loi[46]. »

La Commission africaine a adopté en novembre 2010, une résolution sur la garantie d'une réalisation effective de l'accès à l'information en Afrique, par laquelle elle a

44. Paul F. Uhlir, Principes directeurs pour le développement et la promotion de l'information du domaine public gouvernemental, UNESCO, 2004, http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001373/137363fo.pdf.

45. http://www.oas.org/dil/AG-RES_2607-2010_fra.pdf.

46. http://www.achpr.org/francais/resolutions/resolution67_fr.html.

autorisé le rapporteur spécial sur la liberté d'expression et l'accès à l'information en Afrique à lancer le processus d'élaboration d'un modèle de loi sur l'accès à l'information en Afrique[47].

Le rapporteur a organisé des ateliers pour discuter de ce projet de modèle, informer les Etats Parties de la Charte africaine et les autres parties prenantes, et recueillir leurs observations. La consultation publique a été lancée et le projet est accessible sur le site web de la Commission africaine pour commentaires jusqu'au 15 août 2011[48].

La Convention de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales du Conseil de l'Europe affirme dans son article 10 que « Toute personne a droit à la liberté d'expression. Ce droit comprend la liberté d'opinion et la liberté de recevoir ou de communiquer des informations ou des idées sans qu'il puisse y avoir ingérence d'autorités publiques et sans considération de frontières » et elle prévoit que des restrictions nécessaires dans une société démocratique peuvent y être apportées par la loi[49].

Le Commonwealth a également reconnu l'importance du droit à l'information dès 1980 et a énoncé des principes et des directives en la matière. Il a pris des mesures concrètes pour le promouvoir en diffusant une loi type sur le droit à l'information[50].

- La jurisprudence internationale

La Cour européenne des droits de l'Homme a examiné à plusieurs reprises des demandes d'accès à des informations publiques. Si elle n'a jamais reconnu formellement l'accès à l'information publique comme un droit fondamental pour tous, sa jurisprudence a néanmoins évolué au fil du temps. En ce qui concerne la liberté de la presse, la Cour a constamment considéré que le public avait le droit de recevoir des informations d'intérêt général.

En 1979, elle a reconnu dans son jugement *Sunday Times c. Royaume Uni*, que l'article 10 de la Convention européenne garantissait non seulement le droit de recevoir ou de communiquer des informations ou des idées, mais aussi le droit du public à être correctement informé[51].

47. *ACHPR/Res.167(XLVIII)2010:* Resolution on Securing the Effective Realization of Access to Information in Africa, http://www.achpr.org/english/resolutions/Resolution167_en.htm.

48. http://www.achpr.org/english/other/MODEL%20LAW%20FINAL.pdf.

49. http://conventions.coe.int/treaty/fr/treaties/html/005.htm.

50. http://www.thecommonwealth.org/shared_asp_files/uploadedfiles/%7BAC090445-A8AB-490B-8D4B-F110BD2F3AB1%7D_Freedom%20of%20Information.pdf.

51. CEDH, *Sunday Times* contre *Royaume-Uni*, jugement du 26 avril 1979.

En 2009, la Cour a estimé, pour la première fois, dans l'affaire *Társaság a Szabadságjogokért c. Hongrie* que l'article 10 de la Convention comprenait le droit de recevoir des informations détenues par les autorités publiques et que les activités d'une ONG devaient être, comme celles de la presse, protégées par la Convention. La Cour a précisé que lorsque des autorités publiques détiennent une information qui s'avère nécessaire à la tenue d'un débat public, le refus de mettre les documents concernés à la disposition des personnes qui en font la demande constitue une violation du droit à la liberté d'expression et d'information garanti par l'article 10 de la Convention[52]. Elle a considéré que l'ONG requérante avait été mise dans l'impossibilité d'exercer son rôle de « chien de garde » et de fournir des informations précises et fiables au public, au mépris de l'article 10. La Cour interaméricaine des droits de l'Homme, de son côté, a rendu en 2006 le premier jugement reconnaissant que l'accès à l'information constituait un droit de l'Homme fondamental. Elle a estimé, dans le jugement *Claude Reyes y otros v Chile,* que le Chili avait violé l'article 13 de la Convention américaine des droits de l'Homme en refusant de communiquer l'information sur un important projet d'exploitation forestière[53]. La Cour a ordonné au Chili d'établir un mécanisme juridique effectif qui garantisse le droit de chacun à demander et recevoir l'information détenue par les administrations publiques. Elle a souligné le lien entre le droit d'accès à l'information et la démocratie : « pour que les personnes publiques puissent exercer le contrôle démocratique, il est essentiel que l'Etat garantisse l'accès à l'information d'intérêt public qu'il détient[54]. »

A la suite de cette décision, le gouvernement chilien a introduit le droit à l'information dans sa Constitution (article 8) et adopté en 2008 une loi sur l'accès à l'information publique.

Et, en novembre 2010, la Cour a affirmé dans l'arrêt *Gomes-Lund et al. (Guerrilha do Araguaia) v. Brazil*[55] que le droit à la liberté d'expression protégé par l'article 13 de la Convention américaine des droits de l'Homme[56] comprenait le droit d'accéder à l'information détenue par l'Etat. La Cour a souligné l'existence entre les Etats de la région d'un consensus sur l'importance de l'accès à l'information. La Cour a confirmé le droit de chacun à la vérité et particulièrement celui des personnes affectées par des violations des droits de l'Homme.

52. http://merlin.obs.coe.int/iris/2009/7/article1.fr.html.

53. CIDH, Caso Claude Reyes y otros vs. Chile, Sentencia de 19 de septiembre de 2006, http://www.corteidh.or.cr/casos.cfm?idCaso=245

54. §87: "para que las personas puedan ejercer el control democrático es esencial que el Estado garantice el acceso a la información de interés público bajo su control".

55. http://www.opalc.org/web/images/stories/Araguaia_OEA.pdf.

56. http://www.cidh.oas.org/Basicos/French/c.convention.htm.

- Autres organisations intergouvernementales

L'OCDE a adopté en 2008 la Recommandation relative à un accès élargi et une exploitation plus efficace concernant les informations du secteur public [C(2008)36][57]. Elle invite les pays membres à « maximiser la disponibilité des informations du secteur public en vue de leur utilisation et de leur réutilisation, en prenant l'ouverture comme règle de base destinée à faciliter l'accès et la réutilisation. Élaborer un régime de principes régissant l'accès ou prendre comme règle de base le caractère ouvert des informations du secteur public chaque fois que possible. »

L'Union européenne a reconnu progressivement le droit d'accès des citoyens européens aux documents des institutions européennes, dans la Déclaration relative au droit d'accès à l'information, annexée au Traité de Maastricht de 1992, et dans le Traité d'Amsterdam de 1997.

Le Traité de Lisbonne de 2007 l'a consacré comme un droit fondamental dans son article 15 :

« 1. Afin de promouvoir une bonne gouvernance, et d'assurer la participation de la société civile, les institutions, organes et organismes de l'Union œuvrent dans le plus grand respect possible du principe d'ouverture.

3. Tout citoyen de l'Union et toute personne physique ou morale résidant ou ayant son siège statutaire dans un État membre a un droit d'accès aux documents des institutions, organes et organismes de l'Union, quel que soit leur support, sous réserve des principes et des conditions qui seront fixés conformément au présent paragraphe[58]. »

Le Traité a donné une valeur juridique contraignante à la Charte des droits fondamentaux, qui le mentionne explicitement dans son article 42 sur le droit d'accès aux documents :

« Tout citoyen ou toute citoyenne de l'Union ou toute personne physique ou morale résidant ou ayant son siège statutaire dans un État membre a un droit d'accès aux documents des institutions, organes et agences de l'Union, quel que soit leur support[59]. »

57. http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=C(2008)36&docLanguage=Fr.

58. http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:12008E015:FR:HTML.

59. http://eur-lex.europa.eu/fr/treaties/dat/32007X1214/htm/C2007303FR.01000101.htm

Cette tendance générale à reconnaître le droit d'accès à l'information comme un droit fondamental a été consacrée par la Convention du Conseil de l'Europe de 2009. Depuis de nombreuses années, une coopération internationale a été menée en son sein, afin que le droit d'accès aux documents publics devienne une réalité à travers l'Europe. L'assemblée parlementaire demandait déjà en 1979 au Conseil des ministres d'inviter ses Etats membres à adopter une loi et une première Recommandation N° R (81) 19 du Comité des Ministres sur l'accès à l'information détenue par les autorités publiques était adressée en 1981 aux Etats membres. D'autres textes ont été adoptés dans les années suivantes et c'est la Recommandation Rec (2002)2 sur l'accès aux documents publics qui a été la principale source d'inspiration de la Convention[60].

L'approche consistant à élaborer un instrument qui recueillerait les meilleures pratiques existantes en matière d'accès aux documents publics a été débattue. Mais une solution de compromis a été retenue. Le rapport qui précède la Convention explique que le Comité directeur pour les droits de l'Homme, chargé de la rédaction de la Convention, a identifié, parmi les divers systèmes juridiques nationaux, un socle de dispositions de base obligatoires qui reflète ce qui figure déjà dans la législation de nombreux pays et qui puisse être accepté par les Etats qui n'ont pas encore de telles législations. L'esprit de la Convention est d'encourager les Parties à se doter, à maintenir ou à renforcer des dispositions internes qui accordent un droit d'accès plus large pourvu que le socle minimum soit mis en œuvre.

Quant à la réutilisation des documents et données publiques, les conditions minimales en ont été établies par la directive 2003/98/CE du Parlement européen et du Conseil du 17 novembre 2003 concernant la réutilisation des informations du secteur public[61].

L'Union interparlementaire a de son côté adopté en 2009 une résolution sur la liberté d'expression et le droit à l'information [62]. Ce texte « encourage les parlements qui ne l'ont pas encore fait à adopter dès que possible une loi sur la liberté de l'information, et souligne que les parlements des Etats disposant déjà de ce cadre juridique doivent en assurer l'application effective. »

- Les organisations non gouvernementales

Les organisations non gouvernementales de promotion du droit à l'information ont joué et jouent encore un rôle déterminant dans ce domaine, tant à l'échelon international que national. Leur implication lors des transitions politiques en Europe

60. Voir note 12.

61. http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32003L0098:FR:HTML

62. http://www.ipu.org/conf-f/120/120-3.htm

et en Amérique latine a été signalée précédemment. Ces ONG ont constitué en 2002 un réseau mondial d'organisations de promotion du droit de savoir, le *Freedom of Information Advocates Network* (Foianet), qui rassemble environ 190 ONG dans 90 pays[63].

Ces ONG ont élaboré et diffusé des principes et des normes. On peut citer notamment :

Les neuf principes d'*Article 19* sur la législation sur la liberté de l'information, approuvés en 2000 par les rapporteurs sur la liberté d'expression de l'ONU, de l'OEA et de l'OSCE[64].

Les dix principes sur le droit de savoir de l'*Open Society Justice Initiative*, lancés en 2005 à l'occasion de la 3ème Journée annuelle sur le droit de savoir[65].

La Déclaration d'Atlanta et le plan d'action pour l'avancement du droit d'accès à l'information publique du Centre Carter de 2008, ayant pour objectif de « promouvoir l'adoption, la mise en œuvre, l'application et l'exercice du droit à l'information publique[66]. »

g. La demande d'information sur l'environnement et la promotion du développement durable

Devant les conséquences planétaires des enjeux écologiques et les inquiétudes croissantes suscitées par la détérioration de l'environnement que provoque l'activité économique, les gouvernements ont pris conscience de la nécessité d'associer les populations à sa préservation. Celles-ci sont en effet les mieux placées pour remédier à l'échelon local aux problèmes environnementaux, et les associations écologistes ont fait pression pour être associées à la prise de décisions dans ce domaine.

La Conférence des Nations Unies sur le développement et l'environnement (Sommet de la Terre), qui s'est tenue à Rio de Janeiro en 1992, a été de ce point de vue une étape décisive.

La Déclaration signée à l'issue de la Conférence a, pour la première fois, invité les

63. http://www.foiadvocates.net/

64. http://www.article19.org/pdfs/standards/righttoknow.pdf

65. http://www.foiadvocates.net/en/open-society-justice-initiative-2005

66. http://www.cartercenter.org/resources/pdfs/peace/americas/declaration_le_plan_action_atlanta_fr.pdf

pays à améliorer l'accès à l'information et la participation des citoyens[67]. D'après son Principe 10 : « La meilleure façon de traiter les questions d'environnement est d'assurer la participation de tous les citoyens concernés, au niveau qui convient. Au niveau national, chaque individu doit avoir dûment accès aux informations relatives à l'environnement que détiennent les autorités publiques, y compris aux informations relatives aux substances et activités dangereuses dans leurs collectivités, et avoir la possibilité de participer aux processus de prise de décision. Les Etats doivent faciliter et encourager la sensibilisation et la participation du public en mettant les informations à la disposition de celui-ci. »

En 1998, dans le cadre de l'application de la Déclaration de Rio, les Etats membres de la Commission économique des Nations Unies pour l'Europe (UNECE) et de l'Union Européenne ont signé à Aarhus (Danemark) un instrument juridique contraignant : la Convention des Nations Unies sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement[68].

Cet accord international vise à améliorer l'information délivrée par les autorités publiques vis-à-vis des principales données environnementales, à favoriser la participation du public à la prise de décisions ayant des incidences sur l'environnement, et à étendre les conditions d'accès à la justice en matière de législation environnementale et d'accès à l'information. Les autorités publiques sont tenues de communiquer les informations sur l'environnement qu'elles détiennent ou qui sont détenues pour leur compte, aux personnes qui en font la demande. Ce droit est ouvert à toute personne, physique ou morale, sans que le demandeur ait à justifier d'un intérêt. L'exercice de ce droit diffère du droit d'accès aux documents administratifs en ce qu'il prévoit des modalités de mise en œuvre particulières et des motifs de refus limités.

Cette Convention, considérée comme le pilier de la démocratie environnementale, est entrée en vigueur en 2001. Les considérations suivantes qui figurent en tête du texte en exposent les motifs :

« Considérant qu'afin d'être en mesure de faire valoir ce droit (de vivre dans un environnement salubre)…les citoyens doivent avoir accès à l'information. Reconnaissant que, dans le domaine de l'environnement, un meilleur accès à l'information et la participation accrue du public au processus décisionnel permettent de prendre de meilleures décisions et de les appliquer plus efficacement, contribuent à sensibiliser le public aux problèmes environnementaux, lui donnent la possibilité d'exprimer ses préoccupations, et aident les autorités publiques à tenir dûment compte de celles-ci[69]. »

67. http://www.un.org/french/events/rio92/rio-fp.htm

68. http://www.unece.org/env/pp/documents/cep43f.pdf

69. *Ibidem.*

La Convention qui imposait plus d'obligations que les directives existantes s'est traduite par une directive européenne 2003/4/CE du Parlement européen et du Conseil du 28 janvier 2003, concernant l'information du public en matière d'environnement[70]. Elle dispose notamment que toute collectivité doit donner toute l'information qu'elle détient en matière d'environnement à toute personne qui la lui demande.

Le débat sur le rôle des entreprises dans la poursuite d'un développement durable gagne aussi en importance sur la scène mondiale. Le secrétariat général des Nations Unies a lancé en 2000 l'initiative du Pacte mondial, dont le but est d'associer les entreprises à l'amélioration des performances sociales et environnementales à l'échelon planétaire[71].
Les lignes directrices de l'OCDE pour les entreprises multinationales promeuvent également le développement durable[72].

La communication de la Commission des Communautés européennes *Rio - dix ans après : Préparation du sommet mondial sur le développement durable de 2002* contient de plus amples informations sur la contribution potentielle des entreprises au développement durable mondial[73].

Les organisations de consommateurs, les partisans du développement durable et de l'intégration de l'éthique dans l'économie demandent de plus en plus souvent aux entreprises la transparence sur les décisions qu'elles prennent, sur leur motivation et sur leur gestion, au-delà des seules questions financières ou de lutte contre la corruption. En cas de problèmes de sécurité pouvant avoir un impact sur la santé, sur l'emploi, sur l'environnement, les entreprises sont de plus en plus invitées à rendre compte des conséquences de leurs activités. Les modèles dans lesquels les décisions sont prises en consultation avec des experts, sans véritable concertation, sont de plus en critiqués. C'est dans ce contexte que le concept éthique de responsabilité sociétale émerge depuis quelques années.

La nouvelle norme *ISO 26000:2010, Lignes directrices relatives à la responsabilité sociétale*, adoptée en juin 2010, la définit comme la « responsabilité d'une organisation vis-à-vis des impacts de ses décisions et activités sur la société et sur l'environnement, se traduisant par un comportement éthique et transparent qui contribue au développement durable, à la santé et au bien-être de la société[74].»

---

70. http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2003:041:0026:0026:FR:PDF

71. http://www.unglobalcompact.org/Languages/french/francais1.html

72. http://www.oecd.org/document/39/0,2340,fr_2649_34889_1933102_1_1_1_1,00.html

73. http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2001:0053:FIN:FR:PDF

74. http://www.iso.org/iso/catalogue_detail?csnumber=42546

h. Les crises économique et financière

Dans les années 2000, la crise financière survenue après l'éclatement de la bulle technologique a vu apparaître plusieurs scandales financiers majeurs comme les affaires Enron (2001) et Worldcom (2002) aux Etats-Unis et l'affaire Parmalat (2003) en Europe. Pour empêcher que de tels problèmes ne se reproduisent à l'avenir et pour redonner confiance aux investisseurs, les gouvernements de plusieurs pays ont promulgué des lois dites de sécurité financière. Aux Etats-Unis, la loi Sarbanes-Oxley a été votée par le Congrès en 2003[75]**.** Elle impose aux entreprises de nouvelles obligations favorisant la transparence et l'exactitude des comptes.

La crise économique et financière de 2008 a ébranlé la confiance des citoyens dans les institutions et les entreprises. Elle a fait apparaître la nécessité d'une plus grande transparence de l'économie mondiale et de la finance internationale. Cette demande s'inscrit dans le mouvement général en faveur du droit de savoir.

Un réseau d'organisations internationales de promotion du droit à l'information, la *Global Transparency Initiative* (*Initiative pour la Transparence Mondiale)* a fait pression sur les institutions financières internationales pour les obliger à adopter des règles équivalentes à celles des lois sur le droit d'accès à l'information publique. Elle a lancé en 2006 une nouvelle charte internationale visant à améliorer les normes de transparence dans les institutions financières internationales. Cette charte concerne les organisations intergouvernementales dont les activités principales ont trait aux finances, comme la Banque mondiale, les banques de développement régional, le FMI et l'OMC. La Charte propose une approche fondée sur les droits : celle-ci suppose une réforme radicale des politiques actuelles de divulgation pour mettre fin au déficit démocratique dont souffrent ces institutions et assurer la clarté de la prise de décisions et de la mise en œuvre des projets[76].

La Banque mondiale a ainsi adopté une politique remarquable d'ouverture et rendu, depuis le 1er juillet 2010, ses données accessibles avec une licence d'utilisation libre[77].

Un des pays les plus durement touchés par la crise de 2008, l'Islande, en a tiré les conséquences de manière exemplaire. Ce pays est une des plus anciennes démocraties du monde. C'est aussi l'un des plus riches et des plus égalitaires, et il a connu une spectaculaire banqueroute sous l'effet combiné de la faillite de ses banques et d'un endettement étatique dix fois supérieur au PIB du pays. Cette débâcle s'est

75. http://www2.eycom.ch/publications/items/praxis/200211/fr_19.pdf

76. Le texte français de la charte est accessible à http://www.ifitransparency.org/doc/charter_fr.pdf

77. http://donnees.banquemondiale.org

accompagnée d'une profonde crise économique et morale qui a traumatisé le pays et a eu des répercussions très négatives sur son image à l'étranger.

L'Islande a réagi en voulant à la fois prévenir la répétition d'une nouvelle crise, redresser son image et devenir un modèle de transparence et de justice pour le monde entier. Le 16 juin 2010, le Parlement a adopté à l'unanimité *l'Initiative islandaise pour la Modernisation des Médias (Icelandic Modern Media Initiative)*[78]**.** Cette loi vise à faire de ce pays le paradis de la transparence pour les journalistes et les ONG de défense des droits de l'Homme, et à les attirer en leur fournissant un cadre légal très protecteur des libertés d'expression et d'information.

Cette Initiative est un ensemble de dispositions juridiques élaborées sur la base des meilleures lois existantes dans le monde. Elle comprend une nouvelle loi sur la liberté de l'information qui sera plus en conformité avec les normes internationales et notamment la Convention du Conseil de l'Europe, les recommandations de l'OEA et les normes du traité d'Aarhus. La protection des lanceurs d'alerte est également prévue parmi les mesures annoncées, ainsi que la protection de l'anonymat des sources des journalistes qui informent le public[79].

L' objectif est de renforcer la démocratie grâce au pouvoir de la transparence et de promouvoir la position internationale du pays.

78. *Icelandic Modern Media Initiative*, http://immi.is/?l=en

79. L'élaboration de l'ensemble de l'IMMI va prendre environ un an. Les changements à introduire dans les textes sont en effet nombreux et complexes : au moins 13 lois se trouvent affectées et quatre ministères sont concernés.

II. RECENSEMENT DES NORMES ET MEILLEURES PRATIQUES DES PAYS PIONNIERS EN MATIÈRE D'ACCÈS À L'INFORMATION PUBLIQUE

L'effectivité du droit à l'information suppose à la fois l'existence d'un cadre juridique adéquat et sa mise en application dans la pratique administrative quotidienne. L'expérience prouve qu'il est plus facile d'adopter des lois que de les mettre en œuvre et que la qualité des lois ne coïncide pas nécessairement avec celle des pratiques.
S'il existe des études comparatives des différentes législations[80], il y en a moins sur les pratiques et elles sont plus difficiles à appréhender[81].

Dans de nombreux pays, les lois servent d'alibi démocratique et d'outil de communication, destiné à montrer que le pays est transparent, plutôt qu'elles n'accordent un véritable accès à une information de qualité. Dans certains d'entre eux, elles restent lettre morte parce qu'elles ne sont pas appliquées correctement ou parce qu'elles sont ignorées des citoyens. Dans d'autres, l'administration abuse des exceptions. Il y a loin de la théorie à la pratique et la réalité est souvent décevante.

De plus, rien n'est jamais acquis et la régression dans ce domaine reste toujours possible. De nouvelles lois sur le secret ont été adoptées dans le cadre de la lutte anti-terroriste et ont fait reculer l'accès. Les Etats-Unis ont une longue pratique du *FOIA*, depuis son entrée en vigueur en 1967, mais, après les événements du 11 septembre 2001, la présidence Bush a sévèrement réduit l'accès à l'information[82]. En Afrique du Sud, un projet de loi sur la protection du secret soulève actuellement des inquiétudes[83].

Quant aux fuites de documents orchestrées par Wikileaks en novembre 2010, elles ont eu l'effet inverse de l'objectif recherché. Au lieu d'augmenter la transparence, elles ont provoqué un renforcement des contrôles : l'administration Obama a ainsi demandé à toutes les administrations fédérales de réexaminer leurs procédures de sécurisation de l'information classifiée.

80. David Banisar, *Freedom of Information around the World 2006. A Global Survey of Access to Government Information Laws*, Privacy International, 2006. Toby Mendel, *op. cit.*

81. Johann Lidberg a systématiquement analysé de réelles demandes d'information dans cinq pays.sur une base comparative dans le cadre de sa thèse à l'Université de Murdoch (Australie) : *'Keeping the Bastards Honest' – The Promise and Practice of Freedom of Information Legislation,* http://researchrepository.murdoch.edu.au/157/2/02Whole.pdf.
L'Open Justice Initiative a également publié en 2006 une étude pilote menée dans 14 pays, accessible à http://www.soros.org/initiatives/justice/focus/foi/articles_publications/publications/transparency_20060928/transparency_20060928.pdf.

82. Le Président Obama s'est au contraire engagé dans une politique de transparence du gouvernement fédéral dès le début de son mandat.

83. http://www.info.gov.za/view/DownloadFileAction?id=118894.

Le principe d'ouverture dont se réclament les lois implique un changement radical dans la culture bureaucratique et les mentalités d'administrations habituées depuis des années à travailler dans le secret. C'est un point essentiel. Or, vaincre les résistances et l'inertie administratives est une des réformes les plus difficiles à engager. Il faut aussi que les services disposent des moyens adéquats et que leurs capacités soient renforcées

Ce changement de culture doit être introduit, aussi bien dans les pays de tradition démocratique que dans les jeunes démocraties. Certains, comme l'Estonie, ont profité de la transition pour l'opérer. Des pays de tradition ouverte, comme la Finlande, ont réformé leur loi pour refléter les avancées technologiques et sociétales. Les lois progressistes introduisent désormais des dispositifs novateurs destinés à en faciliter la mise en œuvre. Les pays qui ont réussi à réaliser ce changement de culture ont mené des politiques complètes de modernisation, de promotion et d'évaluation du droit à l'information pour en accompagner l'application.

L'Angleterre est un cas exemplaire de pays qui a su passer d'une culture du secret très enracinée à un régime d'ouverture. Le gouvernement a attaché une grande attention à la mise en œuvre de la loi, en développant une véritable stratégie de mise en application. Cette stratégie a été fondée sur l'examen et la comparaison des expériences des pays étrangers. Mais la loi a prévu un délai très long - de cinq ans - entre son adoption (2000) et sa date d'entrée en application (1er janvier 2005). Le délai recommandé par le guide de mise en œuvre du modèle de loi interaméricaine sur l'accès à l'information de l'OEA est de deux ans maximum[84].

Le projet de loi islandais, qui se veut « ultramoderne », va être fondé sur les recommandations émises en 2009 par le Conseil de l'Europe et l'Organisation des États Américains, ainsi que sur les « bons éléments modernes » des lois sur la liberté d'information en vigueur en Estonie, en Écosse, en Angleterre, en Norvège et en France; il sera également en conformité avec les normes établies par la Convention d'Aarhus pour l'information environnementale.

Les domaines retenus pour présenter les avancées législatives et les meilleures pratiques nationales actuelles sont ceux qui figurent dans la méthodologie d'évaluation des législations sur l'accès à l'information que se proposent de faire l'organisation *Access Info Europe*[85] et le *Centre for Law and Democracy*[86]. Ces organisations se consacrent à la promotion et à la protection du droit à l'accès à l'information en Europe et dans le

84. Voir note 47.

85. http://www.access-info.org

86. http://www.law-democracy.org

monde. Access Info a lancé la campagne de ratifications de la Convention du Conseil de l'Europe et a diffusé en septembre 2010 un nouvel outil d'évaluation qui distingue sept domaines couverts par les lois d'accès : 1) le droit d'accès, 2) le champ d'application, 3) les procédures de demande, 4) les exceptions et les refus, 5) les recours, 6) les sanctions et les protections, et 7) les mesures promotionnelles[87]. Cet outil est encore trop récent pour que l'on puisse avoir une idée précise de l'effectivité de ces lois dans la pratique.

Les données recensées ci-dessous proviennent en grande partie de l'étude juridique comparative de Toby Mendel[88] et elles ont été complétées par des éléments collectés par nos soins.

1. Le droit d'accès

Il doit être garanti dans la Constitution et être largement ouvert.

a. La garantie constitutionnelle

Les références aux grands principes de transparence qui figurent souvent dans les Constitutions sont insuffisantes. La mention précise du droit d'accès à l'information ou aux documents publics est indispensable. Il est ainsi protégé aujourd'hui comme un droit fondamental par les Constitutions d'au moins 50 pays[89].

La Constitution finlandaise est un bon exemple[90] : elle consacre sa section 12 (2) à la liberté d'expression et à la publicité. Elle précise que « les documents et autres enregistrements en possession des autorités sont publics, sauf si leur publicité est …limitée par une loi pour des motifs impérieux. Chacun a le droit d'obtenir des informations sur les documents publics. »

Ces principes constitutionnels doivent être ensuite posés dans une loi. Le fait d'inclure ou de citer les lois dans la Constitution représente évidemment une garantie supplémentaire, car il est plus difficile de modifier la Constitution qu'une loi.

La Suède offre de ce point de vue une des garanties constitutionnelles les plus anciennes et les plus fortes : la loi sur la liberté de la presse figure parmi les quatre

87. *The Right to Information (RTI) Legislation Rating Methodology*, Centre for Law and Democracy and Access info, http://www.access-info.org

88. Toby Mendel, op. cit.

89. Le site *Right2INFO.org* donne des informations sur le cadre constitutionnel et juridique du droit à l'information dans plus de 80 pays, http://www.right2info.org.

90. version française : http://www.finlex.fi/pdf/saadkaan/R9990731.PDF

lois fondamentales qui composent la Constitution[91]. L'article 1 du chapitre 2 sur le caractère public des documents dispose que: « Chaque citoyen suédois a le droit d'accéder librement aux documents officiels, afin d'encourager la liberté d'échanges d'opinion et la disponibilité d'une information complète. » L'article 2 prévoit que ce droit ne peut être réduit que s'il est nécessaire de protéger un des sept intérêts énumérés et seulement si une loi spéciale le spécifie de manière stricte. Les citoyens suédois qui communiquent aux journalistes des informations ont le droit à la protection des sources ou à la protection de l'anonymat, puisque les journalistes ne peuvent jamais être contraints de révéler leurs sources.

La Constitution mexicaine est, avec la Constitution suédoise, celle qui garantit de la façon la plus détaillée et complète le droit à l'information[92]. Un amendement de 2007 a sensiblement étendu cette protection constitutionnelle, en obligeant les 32 états et le District fédéral à réviser leurs lois antérieures et à introduire, dans un délai de deux ans, des systèmes électroniques d'accès à l'information.

Le droit d'accès et la loi qui doit le mettre en application sont inscrits dans la Constitution d'Afrique du Sud de 1996. L'article 32 du *Bill of Rights* précise que la loi destinée à rendre ce droit effectif doit être adoptée dans les trois ans qui suivent, ce qui a été fait[93].

b. Le principe de divulgation maximale

La présomption en faveur de l'accès à toute l'information, avec des exceptions limitées, doit figurer dans la loi ; c'est ce que l'association *Article 19* appelle le principe de divulgation maximale. Il est aussi nommé principe de publicité.

Le préambule de la Convention du Conseil de l'Europe dispose ainsi que « tous les documents publics sont en principe publics et communicables, sous réserve, seulement, de la protection d'autres droits et intérêts légitimes. »

Ce principe est garanti dans la Constitution mexicaine : l'article 6 affirme que « dans l'interprétation de ce droit le principe de la publicité maximale devra prévaloir. »

La plupart des lois nationales définissent l'information de manière assez large. Elles prescrivent que les documents publics sont en principe accessibles et que la non communicabilité doit être l'exception.

91. http://www.riksdagen.se/templates/R_Page____6313.aspx.

92. http://info4.juridicas.unam.mx/ijure/fed/9/.

93. http://www.info.gov.za/documents/constitution/1996/index.htm.

La loi mexicaine de 2002 (*Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información*) dispose en son article 2 que toute l'information détenue par l'administration peut être accessible aux particuliers, et son article 6 établit que, dans l'interprétation de la loi, il faut favoriser le principe de la transparence des organes publics[94].

Une déclaration de principes figure parfois dans la loi, appelant à une interprétation large du droit à l'information et en soulignant les bénéfices pour les citoyens. Une telle déclaration est utile, car elle permet de clarifier les fondements de la loi et sert de référence au moment de son interprétation, quand il y a un conflit entre l'ouverture et les intérêts à protéger.

La loi finlandaise de 1999 (*Act on the Openness of Government Activities*) expose particulièrement bien en son article 3 les objectifs d'une loi sur l'information : « promouvoir l'ouverture et la bonne pratique de la gestion de l'information dans l'administration, donner aux particuliers et aux entreprises la possibilité de contrôler l'exercice de l'autorité publique et l'usage des ressources publiques, de se former librement une opinion, d'influencer l'exercice de l'autorité publique, et de protéger leurs droits et intérêts[95]. »

Les objectifs de la loi estonienne de 2000 (*Public Information Act*) sont présentés dans son § 1 : « Cette loi a pour objectif d'assurer que le public et chaque personne a la possibilité d'accéder à l'information destinée à l'usage public, conformément aux principes d'un Etat de droit démocratique et social et d'une société ouverte, et de donner au public la possibilité de contrôler l'exercice des responsabilités publiques[96]. »

2. Le champ d'application

La loi doit désigner les bénéficiaires du droit à l'information et préciser sa portée en énumérant les autorités qui y sont soumises. Des dispositions récentes incitent les pouvoirs publics à pratiquer une politique proactive de publication de l'information.

94. http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/244.pdf.

95. "The objectives of the right of access and the duties of the authorities provided in this Act are to promote openness and good practice on information management in government, and to provide private individuals and corporations with an opportunity to monitor the exercise of public authority and the use of public resources, to freely form an opinion, to influence the exercise of public authority, and to protect their rights and interests." http://www.om.fi/23963.htm.

96. " The purpose of this Act is to ensure that the public and every person has the opportunity to access information intended for public use, based on the principles of a democratic and social rule of law and an open society, and to create opportunities for the public to monitor the performance of public duties." http://ec.europa.eu/information_society/policy/psi/docs/pdfs/implementation/ee_translation_public_information_act_consolidated_text_march%20_03.htm.

a. Les bénéficiaires

Les lois accordent à « chacun » le droit d'accès à l'information. Ce droit est ouvert aux citoyens comme aux étrangers, sans distinction de nationalité ni de résidence.

L'article 2 de la Convention du Conseil de l'Europe affirme que « Chaque Partie garantit à toute personne, sans discrimination aucune, le droit d'accéder, à sa demande, à des documents publics détenus par des autorités publiques ». Et le rapport explicatif précise que « Le droit d'accès s'applique tant aux personnes physiques que morales, sans discrimination aucune, y compris fondée sur l'origine nationale, et même aux étrangers vivant à l'extérieur du territoire d'une Partie à la Convention ».

Les demandes n'ont pas à être justifiées par un intérêt particulier.

L'article 4 de la Convention est très clair sur ce point : « Le demandeur d'un document public n'est pas tenu de donner les raisons pour lesquelles il souhaite avoir accès audit document. »

Le demandeur n'a pas à décliner son identité et il peut rester anonyme, mais, pour des raisons pratiques, les administrations lui demandent de s'identifier.

La loi indienne de 2005 (*Right to Information Act*) dispose expressément qu'il ne peut pas être demandé d'autres informations personnelles que celles nécessaires pour contacter le demandeur.

Les lois finlandaise (section 13,1) et suédoise (article 14.3) autorisent pourtant les demandes anonymes, pour assurer qu'il n'y aura pas de représailles contre le demandeur.

b. Les documents sur tout support

Les lois s'appliquent à tous les documents, quels que soient leur support et leur format.

Le Comité des droits de l'Homme des Nations Unies a précisé que l'information visée par l'article 19 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques inclut les documents détenus par un organisme public, quelles que soient la façon dont l'information est stockée, sa source et la date de production[97].

97. UN Human Rights Committee General comment n°34, paragraphe 18, CCPR/C/GC/34, http://www.ccprcentre.org/doc/ICCPR/General%20Comments/CCPR.C.GC34_AUV.pdf

La Convention du Conseil de l'Europe (article 1.2. b) est claire : « On entend par «documents publics » toutes informations enregistrées sous quelque forme que ce soit, rédigées ou reçues et détenues par les autorités publiques. »

La loi anglaise définit le terme d'information comme « toute information enregistrée sous quelque forme que ce soit » détenue par l'organisme public au moment où la demande est reçue. Le terme d'information officielle (*official information*) désigne l'information enregistrée (*recorded information*), telle que courriers électroniques, comptes rendus de réunions, recherche ou rapports.

En principe le droit d'accès à l'information s'applique à toutes les informations détenues par les pouvoirs publics, mais, dans certains pays, les bases de données ne sont pas considérées comme des documents et elles ne sont donc pas accessibles dans le cadre de la loi ; elles sont parfois exclues, mais les lois ne sont pas toujours claires.

Les lois s'appliquent aussi bien aux documents émanant d'une autorité publique qu'à ceux reçus par cette autorité et qui ont été produits par des tiers.

Les documents transférés aux services d'archives publics et conservés par leurs soins sont couverts par la loi.

Le rapport explicatif de la Convention du Conseil de l'Europe le précise de façon explicite dans son paragraphe 15 : « La présente Convention demeure applicable aux documents versés dans les services d'archives. »

c. L'accès à l'information et aux documents

Les lois anciennes se réfèrent au droit d'accéder aux documents, mais, de plus en plus, c'est un droit plus large à l'information qui est affirmé dans les nouvelles lois et qui est revendiqué par les ONG, comme la *Open Society Justice Initiative, Access Info* et *Article 19*. Dans la pratique il n'y a pas beaucoup de différences entre les deux régimes.

La terminologie de la loi indienne de 2005 reflète cette tendance : elle s'intitule « Loi sur le droit à l'information » (*Right to Information Act*).

D'après la loi écossaise, le *Scotland Freedom of Information Act* de 2002, « une personne qui demande une information à une autorité publique écossaise qui la détient a le droit de la recevoir[98]. »

98. http://www.legislation.gov.uk/asp/2002/13/contents.

Cette distinction conceptuelle entre information et documents implique dans la pratique une augmentation de la charge de travail des administrations. S'il s'agit d'information, l'identification des documents pertinents appartient en effet à l'administration et non au demandeur.

Les lois, cependant, n'imposent pas d'obligation de créer l'information si elle n'existe pas.

Le règlement européen de 2001 n'oblige aucunement les institutions à créer des documents, afin de répondre à une demande. Lorsque l'information demandée n'est pas disponible dans un ou plusieurs documents existants, mais implique des recherches dans des sources différentes et l'élaboration de documents spécifiques et/ou l'agrégation de données, la demande est considérée comme dépassant clairement le champ d'application du règlement[99].

La définition donnée par le règlement englobe également les documents exclusivement électroniques (formats Word, PDF, HTML par exemple). La question des bases de données se pose. Celles-ci ne se présentent en effet pas comme des séries de documents, mais comme des ensembles de données en évolution constante. Les systèmes de gestion financière et comptable constituent des exemples de bases de données ne correspondant pas à une définition classique de « document ». La pratique de la Commission consiste à considérer comme document tout rapport extrait de tels systèmes correspondant à leur exploitation normale.

d. Le secteur public

La plupart des lois disposent que tous les documents du secteur public peuvent faire l'objet d'une demande de communication.

En Suède, aucune agence n'est exemptée; même la correspondance officielle du Premier Ministre est accessible.

Les services de renseignement sont parfois l'objet d'exceptions au Royaume-Uni, en Inde et au Pérou, mais ils sont soumis à la loi en Suède et aux Etats-Unis (CIA et FBI).

Plutôt que d'exempter en général ce type d'organismes qui détiennent beaucoup d'informations ordinaires, il est recommandé de n'exempter que l'information sensible qu'ils ont en leur possession.

99. Rapport de la Commission sur la mise en œuvre des principes du règlement (CE) n° 1049/2001 relatif à l'accès du public aux documents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission.

Il est important que le secteur public soit couvert à tous les niveaux. La loi suédoise s'applique à tous les échelons de l'administration provinciale et communale. Dans les pays fédéraux comme les Etats-Unis, les pouvoirs publics locaux doivent adopter des lois à appliquer à leur niveau. Certaines lois fédérales couvrent néanmoins aussi les Etats locaux, comme en Afrique du Sud et en Inde.

La plupart du temps, en raison de la séparation des pouvoirs, seule la branche exécutive est soumise à la loi et les branches législative et judiciaire sont exemptées.

D'après le Comité des droits de l'Homme des Nations Unies, le droit d'accès à l'information s'applique aux organes publics des trois branches de l'Etat et aux autres autorités publiques, à tous les niveaux, national, régional ou local[100].

La Convention du Conseil de l'Europe englobe dans sa définition des autorités publiques « les organes législatifs et les autorités judiciaires dans la mesure où ils accomplissent des fonctions administratives » (article 1(2)(a)). Elle laisse toutefois aux Etats la possibilité d'étendre cette application à ces organes et autorités pour ce qui concerne leurs autres activités.

Certaines lois récentes ont un champ d'application plus large et incluent le pouvoir législatif.

Au Royaume-Uni, la loi sur la liberté de l'information de 2000 (*Freedom of Information Act*) s'applique aux autorités publiques. Les organismes publics désignés sous ce terme sont nombreux et 100 000 organes publics y sont soumis.

Une longue liste de 18 pages annexée à la loi les énumère (*Schedule 1*). Elle comprend :

les administrations centrales et les départements ministériels ; la Chambre des Communes et la Chambre des Lords, et les Assemblées du Pays de Galles et d'Irlande du Nord ;les forces armées (à l'exception des forces spéciales); les autorités locales ; les services de santé, hôpitaux, cabinets médicaux, dentistes, pharmaciens et opticiens; les écoles publiques, collèges et universités; les forces de police et les services pénitentiaires ; beaucoup d'autres organismes tels que les organes de régulation et de conseil ;les entreprises publiques ; certains organismes qui ne sont concernés que pour certains types d'information tels que la BBC et Channel 4[101].

Il en est de même en Ecosse, où la loi de 2002 s'étend aussi au Parlement.

---

100. General comment n°34, paragraphes 18 et 7.

101. http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2000/36/contents.

La loi mexicaine de 2002 a une approche nouvelle : elle vise, outre le pouvoir législatif fédéral, le pouvoir judiciaire fédéral. Mais elle a prévu un contrôle plus rigoureux sur les organes de l'exécutif et elle s'est limitée à imposer aux pouvoirs législatif et judiciaire une obligation générale sans entrer dans les détails.

Au Pérou, la loi sur la transparence et l'accès à l'information publique de 2002 vise aussi les organismes publics des trois branches.

Les entreprises publiques sont généralement concernées par les lois sur l'accès à l'information.

e. Le secteur privé

Les assemblées annuelles d'actionnaires sont une occasion de rendre des comptes, mais cette obligation ne concerne que les actionnaires. La norme ISO sur la responsabilité sociale des entreprises appelle les entreprises à plus de transparence, mais le droit d'accès à l'information détenue par le secteur privé n'y figure pas.

L'observation générale du Comité des droits de l'Homme des Nations Unies sur l'article 19 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques vise aussi les organismes qui remplissent des fonctions publiques[102].

La plupart des lois accordent l'accès à l'information détenue par des organismes privés qui exercent une autorité administrative, remplissent des fonctions publiques ou reçoivent des fonds publics.

Les lois suédoise et nord-américaine n'accordent pas de droit d'accès à l'information détenue par des entreprises privées. La loi suédoise a été amendée pour couvrir les entreprises dirigées ou possédées par l'Etat, mais elle ne s'applique pas au secteur privé en général.

Les organismes qui exercent des fonctions de nature publique ou qui fournissent des services contractuels à des organismes publics sont visés par la loi britannique (Section 5).

La loi finlandaise s'applique aux documents détenus par des entreprises privées qui accomplissent des missions publiques et exercent une autorité publique: par exemple les organismes de retraite, les gardes forestiers et les compagnies d'assurance pour ce qui est de l'assurance obligatoire.

102. General comment n°34, paragraphes 18 et 7.

Le *Promotion of Access to Information Act* d'Afrique du Sud constitue une exception de ce point de vue, puisque cette loi prévoit un accès possible aux documents du secteur privé si le document est « nécessaire pour l'exercice ou la protection des droits d'un individu. » (article 50. 1).

Le *FOIA* d'Antigua et Barbuda prévoit la même possibilité (article 16 (3)).

D'après la loi norvégienne sur l'accès du public aux documents des administrations publiques de 1970, amendée en 2003, une personne morale privée peut être considérée comme une agence administrative, au cas où cette personne prend des décisions individuelles ou diffuse des règlementations (article 1).

Au Danemark, la loi d'accès aux documents des administrations publiques de 1985 (*Access to Public Administration Files Act)* concerne, outre les agences publiques, la plupart des fournisseurs d'énergie publics ou privés (article 1(2)).

Avec la tendance croissante à sous-traiter à des entreprises privées des fonctions antérieurement assurées par le secteur public, le droit d'accéder à l'information qu'elles détiennent commence à être revendiqué[103].

La loi indienne de 2005 tient compte de ce que des fonctions publiques sont maintenant prises en charge par des acteurs privés. Elle concerne les ONG qui sont « substantiellement financées, directement ou indirectement » par l'Etat (article 2 (h(d)(ii)).

En Estonie, la loi de 2000 (§5) s'applique à tous « les détenteurs d'information » et, outre les organes publics centraux et locaux, elle concerne les personnes morales de droit public et de droit privé, ainsi que les personnes physiques qui remplissent des fonctions publiques (dans le domaine de la santé, de l'éducation ou des services sociaux par exemple), pour l'information concernant l'accomplissement de ces fonctions.

Sont également considérées comme détentrices d'information soumises aux mêmes obligations : « 1) les entreprises qui ont une position dominante sur le marché … ou qui constituent des monopoles – pour ce qui est de l'information concernant les conditions et les prix de la fourniture de biens et services. 2) les associations sans but lucratif, fondations et entreprises dont l'Etat, un gouvernement local ou une personne morale de droit privé est membre ou le fondateur, ou à laquelle participe l'Etat, un gouvernement local ou une personne morale de droit privé, - pour ce qui est de l'information concernant l'usage des fonds provenant du budget de l'Etat ou d'un gouvernement local. »

103. Mazhar Siraj, "Exclusion of Private Sector from Freedom of Information Laws", *Journal of Alternative Perspectives on Social Sciences* 2 (1): 222.

Des lois sectorielles comme les *Environmental Information Regulations* de 2004 qui traitent de l'information environnementale détenue par les autorités publiques en Angleterre, Irlande du Nord et Pays de Galles visent encore plus d'organisations que le *Freedom of Information Act*, puisqu'elles incluent aussi certains organismes privés[104].

f. La publication proactive des informations

L'obligation pour les pouvoirs publics d'avoir une véritable politique de transparence et de prendre l'initiative de publier les informations concernant leurs activités et leur financement, même en l'absence de demande, est un point essentiel. Elle est recommandée par les normes internationales et elle figure dans les lois les plus récentes. La publication dans les bulletins officiels imprimés ne suffit pas et de plus en plus de pays rendent des informations accessibles au public en ligne.
L'étude la plus complète sur ce point a été réalisée pour la Banque mondiale en 2010 par Helen Darbishire[105]. Elle distingue deux modalités d'accès aux informations publiques : la communication « réactive », en réponse à une demande, et la publication « proactive » dont l'initiative appartient à l'autorité publique.

La publication systématique de certaines catégories de documents, dès leur production, présente de nombreux avantages : elle allège la tâche des administrations sollicitées, en réduisant le nombre de demandes à traiter, et elle leur évite d'avoir à répondre plusieurs fois aux mêmes demandes. Elle améliore la gestion interne de l'information et donc l'efficacité de ces administrations. L'accès à l'information ne se trouve plus limité aux usagers qui en connaissent les modalités et sont familiers des rouages de l'administration. C'est l'ensemble des citoyens qui peuvent en disposer. Leur participation aux affaires publiques s'en trouve encouragée puisqu'ils peuvent accéder plus rapidement à l'information sans avoir à faire une demande. C'est un avantage pour les demandeurs qui pourraient craindre des représailles dans les pays qui ont connu des régimes autoritaires ou qui sont affectés par une corruption endémique.

Le Comité des droits de l'Homme des Nations Unies invite les Etats parties du Pacte international relatif aux droits civils et politiques à rendre publique l'information administrative d'intérêt général[106].

La Convention du Conseil de l'Europe encourage les politiques de publication proactive dans son article 10 : « De leur propre initiative et lorsque cela s'avère

104. http://www.legislation.gov.uk/uksi/2004/3391/contents/made.

105. Helen Darbishire, *Proactive Transparency : The future of the right to information ? A review of standards, challenges and opportunies*, The World Bank Institute. http://siteresources.worldbank.org/WBI/Resources/213798-1259011531325/6598384-1268250334206/Darbishire_Proactive_Transparency.pdf.

106. General comment n°34, paragraphe 19.

approprié, les autorités publiques prennent les mesures nécessaires pour mettre à disposition les documents publics qu'elles détiennent dans l'intérêt de promouvoir la transparence et l'efficacité de l'administration et pour encourager la participation éclairée du public à des questions d'intérêt général ».

Le rapport explicatif de la Convention précise que cette politique « doit permettre aux citoyens de se former leur propre opinion sur les autorités qui les gouvernent et de s'engager dans le processus de prise de décision.». (Paragraphe 71).

Le rapport donne des exemples d'informations à rendre publics : « informations sur leurs structures, leur personnel, leur budget, leurs activités, règles, politiques, décisions, délégations de pouvoir, informations sur le droit d'accès et la procédure pour demander des documents publics, ainsi que toutes autres informations d'intérêt public. » Les modalités de mise à disposition du public sont précisées : « Cela est fait sur une base régulière et dans des formats incluant l'utilisation des nouvelles technologies de l'information (par exemple dans des pages web accessibles au public) et dans les salles de lecture ou les bibliothèques publiques, afin de garantir un accès facile et généralisé ». (Paragraphe 72).

Les conventions internationales sectorielles comportent des dispositions plus détaillées : La Convention des Nations Unies sur la lutte contre la corruption oblige les Etats parties, dans son chapitre II sur les mesures préventives, à publier les informations facilitant la transparence de l'administration publique et, notamment, la gestion des agents publics, la passation des marchés et la gestion des finances publiques, le fonctionnement de l'administration publique et les processus décisionnels [107].

La Convention d'Aarhus sur l'accès à l'information en matière d'environnement va encore plus loin dans le détail : elle donne la liste des catégories d'informations à rendre publiques et autorise même le public à accéder directement aux bases de données environnementales[108].

Le changement d'appellation de certaines lois sur l'information exprime cette volonté de promouvoir une gouvernance ouverte. En Finlande, la loi sur « la publicité des documents officiels » de 1951 (*Act on Publicity of Official Documents)* a été remplacée en 1999 par la loi sur « l'ouverture des activités gouvernementales » (*Act on the Openness of Government Activities)*. Depuis les amendements de 2007, la loi américaine sur la liberté de l'information (Freedom of Information Act) s'intitule « loi sur une administration ouverte » (*Open Government Act*).

107. http://www.unodc.org/pdf/crime/convention_corruption/signing/Convention_f.pdf.

108. Helen Darbishire op. cit. Un résumé de ces mesures figure en annexe B, p. 43 et 44.

La loi française du 17 juillet 1978 a été l'une des premières à avoir des dispositions proactives de fait : son article 7 prévoit ainsi que « Font l'objet d'une publication les directives, les instructions, les circulaires, ainsi que les notes et réponses ministérielles qui comportent une interprétation du droit positif ou une description des procédures administratives. Les administrations…..peuvent en outre rendre publics les autres documents administratifs qu'elles produisent ou reçoivent[109].

La loi mexicaine prévoit dans son article 7 une large obligation de publier par Internet 17 catégories d'informations. Sont visés les opérations générales de l'organisme, les services offerts, les procédures, les programmes de subventions, les contrats conclus, les rapports établis et les possibilités de participation. L'article 12 précise que les organes publics doivent publier des informations concernant les montants et les bénéficiaires de toutes les ressources publiques dont ils sont responsables. L'article 9 de la loi oblige même les organismes publics à mettre un ordinateur à la disposition du public, ainsi qu'une imprimante, et de leur apporter une aide technique si nécessaire. Ces informations sont accessibles à partir d'un portail centralisé, le Portail des obligations de transparence (*Portal de obligaciones de transparencia*)[110].

La loi péruvienne prévoit aussi des dispositions très détaillées sur la publication proactive des informations publiques, notamment financières. Les 14 articles du Titre IV sont entièrement consacrés à la transparence de la gestion des finances publiques et ils donnent une liste détaillée de l'information sur les finances publiques que l'Etat doit publier.

La loi britannique ne donne pas la liste des informations que chaque autorité publique est tenue de publier. La section 19 prévoit que c'est à chaque autorité d'élaborer, publier et mettre en place un programme de publication (*Publication Scheme)* précisant les catégories d'informations qu'il rendra publiques. Ce programme doit être approuvé par le Commissaire à l'information (*Information Commissioner*). Les services du Commissaire à l'information (ICO) ont élaboré un modèle de programme de publication que toutes les autorités publiques ont dû adopter avant le 1er janvier 2009. La cohérence et l'harmonisation des plans de publication des différentes autorités se trouvent ainsi assurées.

Ce programme type précise sept catégories d'information à publier régulièrement et il est accessible sur le site de l'ICO[111]. Ces informations concernent l'organisation de l'autorité publique, sa localisation et les contacts, ses statuts juridiques ; l'information

109. http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=LEGITEXT000006068643&dateTexte=20110610.

110. http://www.portaltransparencia.gob.mx/pot/.

111. http://www.ico.gov.uk/upload/documents/library/freedom_of_information/detailed_specialist_guides/generic_scheme_v1.0.pdf.

financière sur les dépenses et revenus projetés et réels, les appels d'offre et les contrats ; l'information sur les stratégies et les réalisations, les plans, inspections, contrôles et révisions ; les propositions et décisions de politiques, les processus de décision, les critères et les procédures internes, et les consultations ; l'information sur les stratégies et les réalisations et les performances, les plans, inspections, contrôles ; les protocoles sur l'accomplissement de leurs fonctions et responsabilités ; les listes et registres ayant trait à leurs fonctions ; la description des services proposés[112].

Toutes ces informations sont accessibles sur les sites web de chaque organisme.

La loi estonienne de 2000 donne, au § 28, une liste de 32 catégories d'informations qui doivent être rendues publiques : statistiques criminelles et économiques, statuts et organigrammes des agences, description des postes des fonctionnaires avec leur adresse électronique, qualifications et niveaux de salaire, informations concernant la santé, projets de budget et budgets, informations sur l'état de l'environnement et projets de lois et règlements, y compris leurs notes explicatives. Ils doivent aussi assurer que l'information n'est pas « périmée, inexacte ou trompeuse. »

La loi oblige aussi les autorités publiques à avoir une politique proactive de publication et l'Estonie a systématiquement développé l'administration électronique (*e-government*) : le §31 rend obligatoire la tenue à jour de sites web pour la publication des informations énumérées ci-dessus pour les administrations gouvernementales y compris la chancellerie, le bureau du Président de la République, les services de l'Auditeur d'Etat, l'état-major des forces de la Défense, les agences gouvernementales et les personnes morales de droit public. Le § 33 prévoit le libre accès par Internet au réseau de communication des données (*data communication network*) dans les bibliothèques publiques.

Une autre bonne pratique est formalisée par la loi slovène de 2003 (*Access to Public Information Act)*. Elle prévoit de publier toute l'information publique qui a été demandée au moins trois fois (article 10.1.6).

Aux Etats-Unis et au Mexique, la loi prévoit que toute information qui a été communiquée et qui est susceptible de faire l'objet d'une nouvelle demande doit être rendue accessible par voie électronique.

La loi bulgare de 2000 (*Access to Public Information Act*) a une disposition novatrice : elle exige que les organes publics publient toute information qui pourrait prévenir une menace pour la vie, la santé, la sécurité ou les biens des citoyens, ou qui sert l'intérêt général (article14.(2))[113].

112. *How to Operate a Publication Scheme*, http://www.ico.gov.uk/upload/documents/library/freedom_of_information/detailed_specialist_guides/how_to_operate_a_publication_scheme_v4.pdf.

113. http://www.aip-bg.org/library/laws/apia.htm.

La loi kirghize de 2007 est la seule à poser le principe de l'accès des citoyens aux réunions publiques des organes exécutifs et à l'organiser (articles 26-29).

Cette disposition, qui va dans le sens de la promotion du droit à l'information constitue un des neuf Principes de l'association *Article 19*[114]. Elle figure aux Etats-Unis dans le *Government in the Sunshine Act* de 1976[115] et dans des lois spécifiques des Etats.

Au-delà de l'accès, la question de la réutilisation de ces informations se pose.

La directive européenne n°2003/98/CE du 17 novembre 2003 concernant la réutilisation des informations du secteur public a été prise pour améliorer les possibilités de réutilisation des documents détenus par des organismes du secteur public des États membres, à des fins commerciales ou non commerciales, autres que l'objectif initial de la mission de service public pour lequel les documents ont été produits[116]. Elle fixe un ensemble minimal de règles concernant la réutilisation de ces documents et les moyens pratiques destinés à la faciliter. Si possible, les documents sont mis à la disposition du public sous forme électronique. Les données à caractère personnel et celles qui relèvent des secrets protégés sont évidemment exclues.

L'objectif est de favoriser le bon fonctionnement du marché intérieur et le développement satisfaisant de la société de l'information dans la Communauté. Il est espéré que l'exploitation du potentiel de ces documents contribue à la croissance économique et à la création d'emplois.

Les initiatives du même type sont en train de se multiplier dans le monde et les pays anglo-saxons sont des précurseurs.

Le 8 décembre 2009, conformément aux engagements du Président Obama qui a fait de la transparence une priorité[117], la directive américaine sur un gouvernement ouvert (*Open Government Directive*) a invité chaque administration fédérale à prendre des mesures immédiates pour améliorer la transparence, ainsi que la participation et la collaboration du public à ses activités[118]. Ces mesures sont tout à fait conformes aux principes de divulgation maximale et de publication proactive de l'information. Elles ont notamment consisté à mettre en ligne de nouvelles données publiques d'intérêt général, en format ouvert, sur les sites ministériels et sur le portail du gouvernement fédéral : http://www.data.gov[119].

---

114. Principe n° 7: Ouverture des réunions au public. Les réunions des organismes publics devraient être publiques.

115. http://www.gsa.gov/portal/content/102416.

116. http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32003L0098:FR:HTML.

117. Il a diffusé un mémorandum sur l'amélioration de la transparence du gouvernement fédéral, le 21 janvier 2009, le jour de sa prise de fonctions.

118. http://www.whitehouse.gov/open/documents/open-government-directive.

119. Le portail, lancé en mai 2009, comprenait alors 47 ensembles de données d'origine fédérale (*datasets*) et il en a plus de 270 000 aujourd'hui (avril 2011).

Le Royaume Uni s'est également engagé, en janvier 2010, dans un processus d'ouverture avec le portail de publication des données publiques du gouvernement britannique qui contient près de 6000 jeux de données : http://data.gov.uk.

En France, un portail unique interministériel de données publiques, équivalent des portails américain et anglais, a été créé par le décret du 21 février 2011. Ce portail, baptisé ETALAB, offrira un unique point d'accès aux informations publiques réutilisables. Il est annoncé pour décembre 2011[120].

La directive européenne de 2003 a été transposée en droit français par une ordonnance du 6 juin 2005[121]. La directive posait le principe de la liberté de réutilisation des informations, à des fins commerciales ou non. Elle ne contenait aucune obligation d'autoriser la réutilisation de documents et laissait la décision d'autoriser ou non la réutilisation à l'appréciation des États membres ou de l'organisme du secteur public concernés.

L'ordonnance française est allée plus loin et en a fait un droit. Elle fait une distinction entre documents administratifs et informations publiques. Elle aménage une liberté d'accès aux documents administratifs et un droit de réutilisation des informations publiques[122].

Depuis le 1er juillet 2010, la Banque mondiale a lancé sa nouvelle politique d'accès à l'information qui rend la majorité de ses documents accessibles au public. La Banque mondiale a également ouvert l'accès à ses bases de données[123]. Celles-ci sont utilisables gratuitement par le biais d'une licence ouverte et elles sont accessibles en multi-formats et sans exclusivité. Le nouveau dispositif rend publique toute information détenue par la Banque mondiale qui ne figure pas sur une liste d'exceptions préétablie. Cette réforme majeure est « considérée par la communauté du développement comme la nouvelle norme devant guider les autres organisations internationales en matière d'accès à l'information[124]. »

120. http://blog.etalab.gouv.fr/pages/Qui_sommes_nous_--4930142.html.

121. L'ordonnance n°2005-650 du 6 juin 2005 relative à la liberté d'accès aux documents administratifs et à la réutilisation des informations publiques modifie et complète la loi du 17 juillet 1978.

122. *Les données publiques. Guide juridique & pratique,* Agence des initiatives économiques, décembre 2010, http://www.aecom.org/Vous-informer/Juridique-TIC/Guides-juridiques/Les-donnees-publiques-decembre-2010.

123. http://data.worldbank.org/.

124. http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/ACCUEILEXTN/NEWSFRENCH/0,,contentMDK:22635465~pagePK:64257043~piPK:437376~theSitePK:1074931,00.html.

3. Les procédures de demande

Les modalités d'exercice du droit d'accès doivent être claires et simples. Les lois prévoient que chacun a le droit de faire une demande sans avoir à la justifier. Le demandeur doit seulement donner les précisions nécessaires à l'identification de l'information. La demande peut être soumise par n'importe quel moyen de communication. Il n'y a pas besoin de formulaire spécifique.

Le Comité des droits de l'Homme des Nations Unies invite les Etats parties du Pacte international relatif aux droits civils et politiques à prendre toutes les mesures possibles pour assurer un accès facile, rapide, effectif et pratique à l'information[125].

D'après l'article 4.3 de la Convention du Conseil de l'Europe, « les formalités concernant les demandes se limitent à ce qui est indispensable pour pouvoir traiter la demande. »

La loi estonienne permet ainsi que la demande soit faite oralement, par téléphone, ou par écrit, mais elle prévoit qu'elle peut être exigée par écrit si l'information fournie oralement est insuffisante (§ 13).

Certains pays reconnaissent aux demandeurs le droit de choisir le format qu'ils préfèrent pour accéder à l'information, y compris le format électronique quand c'est possible.

La Convention du Conseil de l'Europe le prévoit dans son article 6.1: « Lorsque l'accès à un document public a été accordé, le demandeur a le droit de choisir de consulter l'original ou une copie, ou d'en recevoir une copie dans la forme ou le format disponibles de son choix, sauf si cette préférence n'est pas raisonnable. »

Toutefois le droit d'accès est généralement limité aux formats existants et les administrations ne sont pas tenues de numériser l'information.

D'après la directive européenne de 2003 sur la réutilisation des informations du secteur public (Chapitre III, article 5 1), « Les organismes du secteur public mettent leurs documents à la disposition du public dans tout format ou toute langue préexistants, si possible et s'il y a lieu sous forme électronique. Aucune obligation n'est faite aux organismes du secteur public de créer ou d'adapter des documents pour répondre à la demande ni de fournir des extraits de documents, lorsque cela entraîne des efforts disproportionnés dépassant le stade de la simple manipulation. »

125. General comment n°34, paragraphe 19.

Mais dans les considérations de la directive il est dit qu'« afin de faciliter la réutilisation, les organismes du secteur public devraient mettre leurs documents à disposition dans un format qui, dans la mesure du possible et s'il y a lieu, n'est pas lié à l'utilisation d'un logiciel spécifique. »

La directive nord américaine de décembre 2009 sur l'*Open Government* invite les départements ministériels et les agences à prendre des mesures pour rendre, si possible, l'information disponible sous des formats ouverts, exploitables par ordinateur[126].

a. Les fonctionnaires doivent aider les demandeurs à formuler leur demande

Il s'agit d'une norme émergente qui figure dans la Convention du Conseil de l'Europe à l'article 5.1

Le rapport explicatif de la Convention précise que « l'autorité publique devra déployer des efforts raisonnables pour aider le demandeur à identifier le document public pertinent. Cela signifie que le demandeur n'est pas obligé d'avoir identifié préalablement le document demandé. Le demandeur devrait formuler sa demande avec suffisamment de clarté pour permettre à un fonctionnaire qui a été formé d'identifier le document demandé. » « L'autorité a une certaine marge d'appréciation pour déterminer dans quelle mesure il est raisonnable de fournir une aide. Cette aide est particulièrement importante lorsque le demandeur est handicapé, illettré ou un étranger maîtrisant mal ou pas la langue. » (Paragraphes 44 et 45).

La loi anglaise rend cette assistance obligatoire. La section 16 de la loi oblige les autorités publiques à « apporter des conseils et une assistance raisonnables.»

C'est une disposition qui se trouve aussi dans la loi estonienne au §15 (2) :

« Les responsables et les employés des détenteurs d'informations doivent aider les personnes qui font des demandes d'information de toutes les manières possibles durant le processus de la demande et l'identification de l'information nécessaire aux personnes qui font des demandes d'information, la localisation et les moyens les plus appropriés d'y accéder. »

La loi estonienne va encore plus loin puisqu'elle prévoit que « S'ils ne peuvent satisfaire la demande, ils ont l'obligation d'adresser le demandeur à la personne compétente ou de lui transmettre rapidement (dans les 5 jours) la demande, en informant le demandeur de cette transmission. » (15 (3) et 21).

126. Voir note 119.

La Convention du Conseil de l'Europe dispose néanmoins qu'une demande peut être refusée si elle est trop vague pour permettre l'identification du document recherché ou si elle est manifestement déraisonnable : « une autorité publique peut refuser de traiter une demande d'accès à un document public pour deux motifs : soit parce que, nonobstant l'aide accordée par l'autorité publique, la demande reste trop vague pour permettre l'identification du document public recherché, soit parce que la demande est manifestement déraisonnable (par exemple, si la demande exige un effort de recherche ou d'examen disproportionné). Lorsque la demande est manifestement abusive (par exemple, demandes systématiques et en nombre dans le but d'entraver le travail d'une administration, demandes répétées du même document dans un laps de temps très court par le même demandeur), elle peut également être refusée » (paragraphe 52).

b. Les délais de réponse doivent être aussi courts que possible

La meilleure pratique consiste à répondre immédiatement ou le plus vite possible.

La Suède est exemplaire de ce point de vue. La loi sur la liberté de la presse dispose qu'une demande de copies d'information doit être traitée « aussi vite que possible » (Chapitre 2, article 12). Une des grandes forces du système suédois est la jurisprudence de l'Ombudsman et des tribunaux administratifs qui, au fil des ans, ont interprété cette expression en heures et jours plutôt qu'en semaines. Le fonctionnaire doit ainsi traiter la demande immédiatement, si elle est limitée, et en un jour ou deux si elle est plus importante. La demande est prioritaire par rapport aux autres tâches en cours.

La loi estonienne dispose dans ses principes généraux (2) que l'accès à l'information doit être assuré pour chacun de la manière la plus rapide et la plus facile possible. Il est précisé au §18 (1) qu'une demande doit être traitée rapidement et, au plus tard, dans les 5 jours ouvrables.

Le délai moyen en Europe est de 14 jours ouvrables et n'excède pas un mois: 14 jours en Finlande et 20 au Royaume-Uni. Il est de 20 jours aux Etats-Unis.

Les demandes de documents facilement disponibles sont évidemment plus rapides à traiter que celles qui exigent des recherches plus approfondies, et des délais plus longs sont prévus dans ce cas. Le demandeur doit être informé rapidement de ce retard et des raisons qui le justifient. Le règlement européen prévoit que le délai de réponse de 15 jours peut être prolongé de 15 jours ouvrables, dans des cas dûment justifiés (art 7.3).En Estonie, le délai de 5 jours peut être porté à 15 jours si l'identification de l'information prend beaucoup de temps.

Au Royaume-Uni, si l'organisme public veut se donner un temps de réflexion pour décider si la divulgation des informations exemptées serait dans l'intérêt public, il peut bénéficier d'un délai « raisonnable » pour donner une réponse finale.

Certains pays, comme l'Inde ou l'Azerbaïdjan, prévoient des délais plus courts de 48 heures quand l'information est nécessaire pour protéger « la vie ou la liberté ». Aux Etats-Unis, l'information doit être fournie dans les dix jours, en cas de besoins impérieux (menace pour la vie et la sécurité) ou s'il existe un besoin urgent d'informer le public sur une activité gouvernementale.

Dans de nombreux pays, l'absence de réponse dans les délais impartis est considérée comme un refus tacite.

Pour les demandes de réutilisation des informations du secteur public, la directive européenne de 2003 prévoit des délais de réponse raisonnables qui correspondent à ceux qui sont applicables aux demandes d'accès aux documents.

c. L'identification des documents doit être facile

C'est un des points que le projet de loi islandais[127] veut améliorer. Il est essentiel de trouver facilement le document recherché. Il est donc recommandé d'avoir un registre accessible par Internet qui donne la liste des documents détenus par les administrations, et pas seulement celle des documents produits. Il est souhaitable que la recherche puisse être faite par thème et par sujet, sans que le demandeur ait à connaître l'existence d'un document.

En Suède et aux Etats-Unis, la loi oblige les administrations à tenir un registre à jour de tous les documents courants et archivés. Ce registre est public et il sert souvent de point de départ pour localiser les documents.

Le règlement européen de 2001 a également prévu la tenue d'un registre électronique des documents (article 11). Pour chaque document répertorié, le registre contient un ou plusieurs numéros de référence, le sujet, le titre ou une brève description du contenu, ainsi que les dates de réception ou d'élaboration et d'enregistrement. Pour les documents rendus directement accessibles, un hyperlien permet d'accéder au texte intégral.

Un autre exemple innovant est le Mexique. Un excellent système électronique de classement des demandes d'information y a été mis en place. Il permet au public de

127. Voir note 82.

voir toutes les demandes qui ont été faites ainsi que les réponses des administrations correspondantes, à l'exception bien entendu des demandes concernant des données personnelles. Le système de demandes d'information (*Sistema de Solicitudes de Información* ou SISI[128]) permet aux demandeurs de faire une recherche sur le sujet qui les intéresse, de voir si une demande analogue a été satisfaite et de formuler leur demande en conséquence. Chaque demande reçoit un numéro qui permet au demandeur de suivre à tout moment l'état d'avancement de sa demande. Une fois que l'administration a répondu, le document demandé est mis en ligne et accessible au public[129]. La transparence du système facilite la tenue de statistiques et la réalisation de toutes sortes d'études possibles

La directive européenne de 2003 reconnaît l'importance des répertoires pour les demandeurs et invite les Etats membres à (15)… encourager la création de répertoires des documents disponibles, accessibles en ligne s'il y a lieu, de manière à promouvoir et à faciliter les demandes de réutilisation ; (23) veiller à ce que des dispositions pratiques soient en place pour aider les réutilisateurs dans leur recherche de documents disponibles à des fins de réutilisation. Des listes, accessibles de préférence en ligne, des principaux documents …et des portails liés à des listes de ressources décentralisées sont des exemples de ces dispositions pratiques[130].

En France, parmi les règles minimales à respecter pour accompagner l'ouverture des données publiques, figure l'obligation pour les administrations qui produisent ou détiennent des informations publiques de tenir à la disposition des usagers un répertoire des principaux documents dans lesquels ces informations figurent. (article 17 de la loi du 17 juillet 1978). Le répertoire précise, pour chacun des documents recensés, son titre exact, son objet, la date de sa création, les conditions de sa réutilisation et, le cas échéant, la date et l'objet de ses mises à jour. Lorsque l'autorité administrative dispose d'un site internet, elle rend le répertoire accessible en ligne.

d. Les frais d'accès aux documents publics

C'est un point très important. Car l'expérience passée a montré - en Australie par exemple[131] - que si la loi et ses textes d'application ne fixent pas de frais maximum, beaucoup d'agences demandent des frais excessifs pour dissuader les demandeurs.

---

128. http://ssipson.esonora.gob.mx/Solicitudes/.

129. Kate Doyle, Jesse Franzblau et Emilene Martínez-Morales, *FOI in Practice: Analysis of the Mexican FOI System*, The National Security Archive, 20 mars 2008, http://www.gwu.edu/~nsarchiv/NSAEBB/NSAEBB247/index.htm.

130. http://ec.europa.eu/information_society/policy/psi/docs/pdfs/directive/psi_directive_en.pdf.

131. Lidberg, op. cit.

Le Comité des droits de l'Homme des Nations Unies précise que les frais ne doivent pas constituer un obstacle déraisonnable à l'accès à l'information[132].

D'après l'article 7 de la Convention du Conseil de l'Europe, « L'examen d'un document public dans les locaux d'une autorité publique est gratuit. Cela n'interdit pas aux Parties de fixer le prix des services effectués à cet égard par les archives et les musées. La délivrance d'une copie du document public peut être facturée au demandeur, à un prix raisonnable qui ne saurait excéder le coût réel des frais de reproduction et de distribution. Les tarifs sont publiés. »

La Constitution mexicaine garantit la gratuité de l'accès à l'information publique et aux données personnelles (article 6). Mais, comme dans la plupart des pays, des frais peuvent y être perçus pour couvrir les coûts de photocopie et d'envoi.

La meilleure pratique est celle qui consiste à fixer clairement ces frais, de façon centralisée, plutôt que de les laisser à l'appréciation des différentes administrations. Ils doivent être limités aux coûts réels de la fourniture de l'information et ne pas tenir compte du temps passé à la rechercher : ainsi, en Suède le demandeur n'a à payer que les coûts de la reproduction.

Des dispenses de frais doivent être prévues dans l'intérêt général ; la loi estonienne l'envisage si le demandeur a besoin de cette information pour la recherche ou pour exercer ses droits et libertés ou remplir ses obligations et si la personne n'a pas les moyens de payer (§ 26).

En France, les principes des modalités d'exercice du droit d'accès aux documents administratifs sont fixés par l'article 4 de la loi du 17 juillet 1978 :

« L'accès aux documents administratifs s'exerce, au choix du demandeur et dans la limite des possibilités techniques de l'administration, soit par consultation gratuite sur place, soit par courrier électronique et sans frais lorsque le document est disponible sous forme électronique, soit, sous réserve que la reproduction ne nuise pas à la conservation du document, par la délivrance d'une copie sur un support identique à celui utilisé par l'administration ou compatible avec celui-ci et aux frais du demandeur, sans que ces frais puissent excéder le coût de cette reproduction. »

L'article 35 du décret de 2005 relatif à la liberté d'accès aux documents administratifs et à la réutilisation des informations publiques précise que « des frais correspondant au coût de reproduction et, le cas échéant, d'envoi de celui-ci peuvent être mis à la

132. General comment n°34 paragraphe 19.

charge du demandeur. Pour le calcul de ces frais sont pris en compte, à l'exclusion des charges de personnel résultant du temps consacré à la recherche, à la reproduction et à l'envoi du document, le coût du support fourni au demandeur, le coût d'amortissement et de fonctionnement du matériel utilisé pour la reproduction du document ainsi que le coût d'affranchissement selon les modalités d'envoi postal choisies par le demandeur.»

Aux Etats-Unis, le *FOIA* consacre une section entière aux frais que les agences peuvent faire payer pour rechercher et donner copie de l'information. Dans la majorité des cas, la communication est gratuite. Chaque agence doit donner ses tarifs et clairement dire que les frais doivent être aussi bas que possible. La distinction est faite entre 1) l'information recherchée à des fins commerciales, auquel cas des frais plus élevés peuvent être demandés, qui incluent le temps passé à rechercher les documents et à les examiner, et 2) l'information recherchée à des fins non commerciales, telles que scientifiques, éducatives et journalistiques. Dans ce cas, seuls les frais de reproduction doivent être payés et les cent premières pages sont gratuites. La troisième catégorie comprend les autres demandeurs à qui on ne fait payer que la recherche des documents et la reproduction. Mais les deux premières heures de recherche et les cent premières pages reproduites sont gratuites ; ensuite le tarif est actuellement de 10 cents par page. De plus, il est précisé que l'agence n'est pas autorisée à exiger le paiement de ces frais à l'avance. Tout est fait pour encourager les agences à faire payer les frais les plus bas.

Au Royaume-Uni, la plupart des demandes sont gratuites et on ne fait payer que les frais de photocopies ou d'acheminement par courrier postal. Toutefois, dans le cas où la divulgation est payante, un plafond de 600 £ a été fixé pour les requêtes effectuées auprès du gouvernement central et un plafond de 450 £ pour les requêtes envoyées à tous les autres organismes publics. Le demandeur peut recevoir l'information sous forme de copie ou de résumé, ou il peut être autorisé à consulter les dossiers la contenant. Il peut aussi la recevoir en braille, au format audio ou traduite dans une autre langue.

La loi indienne de 2005 prévoit la gratuité au cas où l'administration n'a pas été en mesure de répondre dans les délais prévus.

Quant à la réutilisation des informations publiques, elle peut donner lieu à redevance.

D'après l'article 6 de la directive européenne de 2003, la rétribution pour la réutilisation de documents publics ne peut pas dépasser leur coût de collecte, de production, de reproduction et de diffusion. Les Etats membres sont invités

à encourager les organismes du secteur public qui autorisent la réutilisation de documents et données publics à utiliser des licences types de réutilisation (article 8). La directive prévoit aussi que les États membres ou les organismes du secteur public peuvent appliquer des tarifs inférieurs, voire pratiquer la gratuité totale.

En France, le principe de la liberté de réutilisation des données publiques est reconnu, mais pas celui de leur gratuité. Chaque autorité a le choix de décider si la réutilisation des informations qu'elle détient donnera lieu ou non à la perception d'une redevance. Les autorités qui décident de percevoir une redevance doivent délivrer une licence de réutilisation. Pour la fixation du montant de la redevance, l'administration tient compte des coûts de mise à disposition des informations, notamment, le cas échéant, du coût du traitement permettant de rendre les informations anonymes[133].

La légitimité de faire payer la réutilisation des données publiques qui ont été créées sur fonds publics et donc déjà payées par les contribuables est contestée par le mouvement Opendata. Ses partisans considèrent que soumettre la réutilisation des données publiques à une licence payante est contraire aux principes d'ouverture dont ce mouvement se réclame[134].

4. Les exceptions et les refus

C'est un domaine complexe où le risque d'interprétation abusive est grand. L'interprétation des exceptions est en effet une opération délicate qui peut entraîner des dérives. Il faut trouver un équilibre entre le droit d'accès et les intérêts à protéger.

Les meilleures lois prévoient que l'ouverture doit être la règle et le secret l'exception. Il est légitime que les lois reconnaissent des exceptions pour protéger la vie privée et les intérêts supérieurs de l'Etat, mais celles-ci doivent être énumérées de façon limitative et leur interprétation doit être restrictive.

Les intérêts couverts sont généralement les mêmes et seule la formulation change. La Convention du Conseil de l'Europe en énumère 12 et le règlement européen 9.

Deux catégories d'intérêts doivent être protégées :

1) les intérêts publics : les premiers intérêts à protéger se rapportent aux activités souveraines ou régaliennes de l'Etat : la défense nationale, les relations internationales, la sécurité ou l'ordre public et les politiques monétaire, financière et économique.

133. http://www.cada.fr/fr/reutilisation/frame.htm.

134. Voir note 28.

Le second groupe d'exceptions couvre l'information concernant les poursuites judiciaires, la conduite des enquêtes, inspections et contrôles, et l'élaboration des décisions du gouvernement. La Convention du Conseil de l'Europe y ajoute l'environnement, pour être en conformité avec la Convention d'Aarhus.

2) les intérêts privés qui sont de trois sortes : les intérêts professionnels et le secret des affaires, les intérêts commerciaux, et les données personnelles.

Les communications avec la famille régnante et sa maison, ou le Chef d'Etat, sont parfois également incluses parmi les limitations possibles. C'est le cas au Royaume-Uni et la Convention du Conseil de l'Europe en prévoit la possibilité.

Ces exceptions ou exemptions peuvent être fixées par la loi sur l'accès à l'information ou par des lois spécifiques. En Suède, la question des exceptions est réglée par le *Secrecy Act*, qui est une simple loi, entrée en vigueur le 30 Juin 2009[135].

Le rapport explicatif de la Convention du Conseil de l'Europe précise que « la notion de sécurité nationale doit être utilisée avec modération. Elle ne devrait pas être utilisée à mauvais escient pour protéger des informations qui pourraient révéler des violations des droits de l'Homme, la corruption au sein de l'autorité publique, des erreurs administratives, ou une information qui est simplement embarrassante pour des fonctionnaires ou des autorités publiques. » (Paragraphe 23)

Des techniques ont été mises au point pour limiter le pouvoir discrétionnaire de l'administration dans l'appréciation de ces exceptions. Elles s'inspirent du principe de proportionnalité et cherchent à établir un équilibre entre les intérêts en compétition : l'intérêt d'un accès du public aux documents et l'intérêt protégé par la limitation (*balancing test)*.

Le test du préjudice ou d'évaluation des risques (*harm test)* évalue le dommage que pourrait produire la communication du document. Si celle-ci ne porte aucun préjudice à l'un des intérêts protégés, le document devrait être accessible.

Le test de l'intérêt public consiste à examiner si l'intérêt public exige de maintenir l'exception, plutôt que de divulguer les informations. Si l'accès du public à un document peut porter préjudice à l'un de ces intérêts, le document devrait malgré tout être communiqué si l'intérêt du public à y avoir accès l'emporte sur l'intérêt protégé.

135. http://www.sweden.gov.se/content/1/c6/13/13/97/aa5c1d4c.pdf.

Ces dispositifs font partie des avancées des lois récentes et du règlement européen. Le rapport explicatif de la Convention du Conseil de l'Europe les prévoit aussi. (Paragraphes 36 et 37).

La loi britannique est moins progressiste de ce point de vue car elle prévoit un test d'intérêt public mais en dispense certaines exceptions dites « absolues ». Elle comprend en effet deux types d'exemptions : les exemptions « absolues », énumérées en section 2 (3), qui ne peuvent être remises en cause et pour lesquelles il n'est pas prévu d'évaluation de l'intérêt public, et les exemptions « assorties de conditions » pour lesquelles un test d'intérêt public peut être réalisé.

Si l'exemption est « assortie de conditions », l'organisme public peut décider de communiquer un document si l'intérêt public de sa divulgation l'emporte sur l'intérêt à protéger. La mise en balance de l'intérêt public d'une divulgation avec l'intérêt à protéger est un exercice difficile et des guides ont été publiés par le Commissaire à l'Information pour aider les administrations à pratiquer ces tests. Mais les ministres ont toujours la possibilité de décider en dernière instance de garder l'information secrète (chapitre 36, pt 1, par. 53).

Certaines lois, latino-américaines notamment, prévoient qu'il y a des intérêts supérieurs et absolus qui ne peuvent pas faire l'objet d'une exception.

La loi mexicaine a ainsi une disposition très innovante : après la liste des exemptions de l'article 14, le texte dit que: « l'information peut ne pas être classifiée quand la recherche de violations graves de droits de l'Homme fondamentaux ou de crimes contre l'humanité est en jeu. »

De même, l'article 12 de la loi uruguayenne de 2008 prévoit qu'aucune des réserves ne pourra être invoquée « quand l'information demandée se rapporte à des violations des droits de l'Homme ou est pertinente pour rechercher, prévenir ou éviter des violations de ces droits. »

La loi indienne de 2005 dispose également que l'exception couvrant les services de renseignement et de sécurité ne s'applique pas à l'information concernant les allégations de corruption ou de violations des droits de l'Homme. (Article 24 (1)).

L'article 36 de la loi estonienne interdit la classification de certaines informations qui concernent notamment les sondages, les statistiques, l'état de l'environnement, la protection des consommateurs, le travail des détenteurs d'information, ainsi que les informations qui risqueraient de porter atteinte à leur réputation. Normalement, quand seule une partie d'un document est protégée par une exception, le reste doit être accessible.

Cette disposition figure explicitement dans l'article 6.2 de la Convention du Conseil de l'Europe : « Si une limitation s'applique à une partie des informations contenues dans un document public, l'autorité publique devrait néanmoins communiquer les autres informations contenues dans le document. Toute occultation devrait être clairement précisée. Toutefois, l'accès peut être refusé si la version expurgée du document sollicité est trompeuse ou vide de sens, ou si mettre à disposition ce qui reste du document est une charge manifestement déraisonnable pour l'autorité. »

La loi norvégienne précise au § 8 que « si la personne qui a demandé à examiner le document est autorisée à n'en voir que certaines parties, sa communication peut être faite par la fourniture d'extraits. »

La loi doit aussi contenir une clause limitant la durée de protection des intérêts publics à une période raisonnable. Par exemple, le caractère confidentiel d'informations relatives à la sécurité nationale doit être levé, une fois dissipée la menace particulière ayant motivé pareille mesure.

D'après l'article 4.7 du règlement européen, les exceptions peuvent s'appliquer pendant une période maximale de trente ans. Dans le cas de documents sensibles ou relevant des exceptions concernant la vie privée ou les intérêts commerciaux, les exceptions peuvent, si nécessaire, continuer de s'appliquer au-delà de cette période. La loi mexicaine prévoit que les exemptions ne s'appliquent que pendant 12 ans.

Les lois s'accordent à refuser de donner suite aux demandes abusives : nombre et volume excessifs de documents, caractère systématique et répétitif de la demande, volonté de mettre l'administration dans l'impossibilité matérielle de traiter la demande etc.

Quant à l'absence de réponse (ou silence) de l'administration, elle est considérée comme un refus.

5. Les recours

En cas de refus, l'administration doit justifier sa décision en précisant l'exception invoquée pour motiver le refus et elle doit expliquer en quoi la divulgation porterait préjudice aux intérêts publics ou privés protégés par cette exception. Elle doit aussi informer le demandeur des procédures d'appel appropriées.

Le Comité des droits de l'Homme des Nations Unies a précisé dans son observation générale que les autorités doivent fournir les raisons de tout refus et que des dispositions doivent permettre de faire appel en cas de refus ou d'absence de réponse[136].

136. General comment n°34 paragraphe 19.

D'après l'article 6 de la Convention du Conseil de l'Europe « L'autorité publique qui refuse l'accès à tout ou partie d'un document public donne les raisons sur lesquelles se fonde le refus. Le demandeur a le droit de recevoir, sur demande, la justification écrite du refus de cette autorité publique. » Il doit toujours avoir accès à une procédure de révision rapide et peu coûteuse.

Il existe trois types de recours: le recours hiérarchique, le recours à un organisme indépendant, et le recours judiciaire.

a. Le recours hiérarchique interne

Certaines lois prévoient que les citoyens peuvent faire un recours administratif hiérarchique auprès de l'administration qui leur a opposé un refus.

Le règlement européen prévoit explicitement un recours administratif interne contre toute décision refusant l'accès à un document (considérant 13 et articles 7 et 8). Ce recours, appelé demande confirmative, prend la forme d'un renouvellement de la demande initiale en vue d'obtenir une révision de la position de l'institution. Toute décision négative informe le demandeur de la possibilité d'introduire une demande confirmative dans un délai de 15 jours ouvrables après réception.

La loi anglaise dispose qu'en cas de refus le demandeur doit obligatoirement faire appel, en premier recours, à un organe hiérarchiquement supérieur. Si le demandeur n'est pas satisfait de la réponse obtenue, il peut demander à l'autorité publique à ce qu'elle fasse l'objet d'une révision en interne. Un responsable qui n'a pas été impliqué dans la décision initiale doit alors s'en charger et informer des résultats dans un délai de 20 jours ouvrables.

Mais l'expérience a prouvé – en France tout au moins - que les administrations ne veulent pas se déjuger et maintiennent souvent leur refus.

b. Le recours à un organisme indépendant

Pour cette raison, de plus en plus de lois mettent en place un organisme indépendant, du type médiateur, commission ou commissaire à l'information, pour examiner les refus et faire connaitre la loi. Les experts reconnaissent que c'est le meilleur système, car ces organes sont plus facilement accessibles et moins coûteux pour le public que les tribunaux, et il permet aussi de réduire la charge de travail des tribunaux.

Ces organismes peuvent être rattachés au Parlement, ou au Premier Ministre, ou complètement indépendants. Les membres doivent être désignés sans interférence

politique et leur budget approuvé par le Parlement, de sorte que leur indépendance financière soit garantie.

Au Canada, le Commissaire à l'information occupe sa charge, à titre inamovible, pour un mandat de sept ans, sauf révocation motivée par le gouverneur en conseil sur adresse du Sénat et de la Chambre des communes[137].

Ces organismes ont en général trois fonctions : 1) ils révisent au cas par cas les demandes et développent ainsi une expertise spécialisée, ce que les recours internes ne permettent pas; 2) leur spécialisation les amène à établir et à actualiser en permanence des critères et des normes qui servent ensuite à guider les administrations dans leurs décisions ; 3) la centralisation des recours les met aussi en mesure d'exercer un contrôle sur la politique d'accès et de l'évaluer régulièrement.

Il existe des variantes de ces organismes, selon qu'ils assurent ou non la protection des données personnelles et selon les pouvoirs dont ils disposent.

Les commissions d'accès aux documents administratifs (CADA) française, italienne et portugaise ne sont compétentes que pour les documents et ne garantissent pas la protection des données personnelles.

La France est l'un des premiers pays à s'être dotés de deux autorités administratives indépendantes en 1978 : la Commission Informatique et Libertés (CNIL) assure la protection des données personnelles et a un pouvoir juridictionnel ; la Commission d'accès aux documents administratifs (CADA) est un organe collégial léger qui facilite l'accès aux documents administratifs et aux archives publiques, et son rôle n'est que consultatif. La CADA doit être obligatoirement saisie par le demandeur avant tout recours devant le juge administratif. Elle émet un avis favorable ou défavorable à la communication du document. Même en cas d'avis favorable, l'administration peut confirmer son refus. Les avis de la CADA non suivis représentent 13% des cas[138].

La CADA italienne, contrairement à la française, a un vrai pouvoir de décision et peut ordonner à une administration de communiquer un document, mais elle n'a pas de pouvoir de sanction ni de contrainte[139].

La transposition en droit français de la directive de 2003 sur la réutilisation des données publiques a étendu en 2005 le champ de compétences de la CADA et lui a

137. Site web du secrétariat du Conseil du Trésor du Canada : http://www.tbs-sct.gc.ca/ve/oaal-fra.asp.

138. http://www.cada.fr/fr/rapport/Rapport2009.pdf.

139. Constanze Lademann, *Etude de droit comparé sur l'accès aux documents administratifs*, juillet 2010. CADA, p. 6, http://www.cada.fr/fr/acces/droit_compare.pdf.

conféré le statut d'autorité administrative indépendante. En cas de méconnaissance des règles de réutilisation des informations publiques, l'article 18 de la loi du 17 juillet 1978, modifié par l'ordonnance du 6 juin 2005, confie à la CADA le pouvoir d'infliger des sanctions administratives, pouvant aller jusqu'à une amende de 300 000 euros.

Dans un nombre croissant de pays, c'est la même autorité qui assure à la fois l'examen des recours en cas de refus de communication d'un document et la protection des données personnelles. C'est le cas du Commissaire à l'Information britannique (*Information Commissioner*) et du Commissaire fédéral allemand à la protection des données et du droit à l'information (*Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit*).

Au Royaume-Uni, le *Data Protection Commissionner*, établi par le *Data Protection Act* de 1998, a été fusionné avec le nouveau Commissaire à l'information. Ce choix s'est avéré avantageux à l'usage, car il facilite la cohérence dans l'interprétation des deux lois. Ce modèle a été transplanté ensuite en Estonie, en Slovénie et en Allemagne

Le Commissaire à l'information est indépendant du gouvernement. Désigné officiellement par la Reine, il est placé sous la responsabilité directe du Parlement. Outre la loi sur la protection des données de 1998 (*Data Protection Act*), il est également responsable de l'application de la réglementation sur les informations environnementales de 2004 (*Environmental Information Regulation*s) et de la réglementation sur la vie privée et les communications électroniques de 2003 (*Privacy and Electronic Communications Regulations*)[140].

Le Commissaire ne considère généralement les plaintes qu'une fois que la procédure de révision en interne d'une autorité publique a été suivie. Quand il reçoit une plainte, il a le pouvoir d'enquêter sur la manière dont l'autorité a traité la demande et sur la réponse apportée. Il peut lui donner l'ordre de communiquer le document. Il doit émettre un avis sur la décision, si les dispositions de la loi n'ont pas été appliquées. Si l'organisme ne prend pas les mesures exigées de lui par le Commissaire, celui-ci peut le faire savoir aux tribunaux.

Le Commissaire britannique dispose de moyens financiers et humains plus importants que la CADA. Il rend des décisions juridiquement contraignantes et peut imposer des amendes en cas de non application de sa décision, tandis que la CADA émet de simples avis que l'administration est seulement invitée à suivre. Le mécanisme de révision est donc plus efficace.

140. http://www.ico.gov.uk/.

Le Royaume Uni s'est doté d'un système très complet, puisqu'il existe également un tribunal spécialisé, habilité à examiner les recours de niveau supérieur. Si le demandeur ou l'organisme public ne sont pas d'accord avec la décision du Commissaire à l'Information, ils peuvent encore faire appel au Tribunal de l'Information, remplacé en 2007 par le tribunal de 1er niveau compétent pour tous les droits de l'information (*First Tiers Tribunal (Information Rights)*. Ce tribunal peut maintenir la décision, la remplacer par une autre ou la rejeter, mais les ministres ont le droit de s'opposer aux décisions du tribunal leur demandant de rendre accessible un document qu'ils souhaitent garder secret.

Un système équivalent existe en Ecosse.

Il n'y avait pas d'organisme spécial aux Etats-Unis jusqu'à une date récente, et chaque agence fédérale disposait d'un bureau qui aidait au règlement des litiges. Les contestations en cas de refus d'accès maintenu après un recours administratif préalable pouvaient être jugées par les tribunaux (Federal District Courts). Le *FOIA* amendé en 2007 a créé un Bureau des services d'information du Gouvernement (*Office of Government Information Services* ou OGIS) au sein des Archives nationales américaines, la *National Archives and Records Administration* ; il a commencé à être opérationnel en septembre 2009.

L'OGIS, qualifié par le Congrès d'*Ombudsman fédéral du FOIA*, dispose de sept experts en droit de l'information. Il a pour mission d'assurer une bonne application de la loi et de l'améliorer en faisant des recommandations au Congrès. Il aide les demandeurs et soutient les agents chargés de son application. Il doit également résoudre les conflits entre demandeurs et agences en offrant sa médiation.

La Banque mondiale a également mis en place un Comité d'appel indépendant dans le cadre de sa nouvelle politique d'accès à l'information. Il est chargé d'examiner, en seconde et dernière instance, les recours des demandeurs qui se sont vu refuser l'accès à une information sur ses activités [141].

En raison de leur longue tradition de transparence, la Suède et la Finlande n'ont pas d'organisme spécial. En cas de refus le demandeur s'adresse à l'Ombusdsman du parlement. Celui-ci n'a qu'un simple pouvoir consultatif mais il est néanmoins influent. Le recours judiciaire reste toujours possible.

141. http://go.worldbank.org/GD9366XF30.

c. Le recours contentieux

Les citoyens ont toujours la possibilité de faire un recours contentieux devant un tribunal en dernier recours. En France, ils ne sont recevables que si la CADA a été saisie auparavant. Le demandeur dispose d'un délai de deux mois pour saisir le juge. Le juge peut demander à l'administration mise en cause la production de tous les documents nécessaires à l'affaire, notamment les documents dont la communication a été refusée. Il prononce l'annulation de la décision de refus de communication, s'il l'estime illégale. Il peut aussi, à la demande du requérant, et selon les motifs justifiant l'annulation, enjoindre à l'administration, éventuellement sous astreinte, de communiquer le document.

Ces recours sont vus en Suède comme une question d'intérêt général dont le coût ne doit pas empêcher l'examen. C'est un des points forts du régime suédois.

6. Les sanctions et protections

a. Les sanctions

Des sanctions doivent être imposées à ceux qui agissent délibérément contre le droit à l'information, notamment ceux qui détruisent l'information sans autorisation.

La loi britannique prévoit une amende pour toute personne qui, à l'occasion d'une demande d'information, « modifie, dégrade, bloque, efface, détruit ou dissimule un document détenu par une autorité publique, dans l'intention d'empêcher celle-ci de divulguer tout ou partie de l'information » (section 77).

En cas de violation des règles de réutilisation des informations publiques, la CADA française peut infliger une amende d'un montant maximal de 150 000 € (300 000 € en cas de récidive dans un délai de 5 ans), lorsque la réutilisation a été faite en méconnaissance de l'obligation de détention d'une licence ou de ses prescriptions ou bien lorsque les données publiques ont été altérées sans autorisation administrative.

b. La protection juridique des sources et des lanceurs d'alerte

L'information ne provient pas uniquement des documents. Un régime de lois d'accès à l'information qui fonctionne bien ne suppose pas seulement que les documents soient librement accessibles, mais aussi que soit assurée la protection des droits de ceux qui fournissent l'information et de ceux qui, de bonne foi, révèlent l'information sur des malversations, les lanceurs d'alerte ou *whistleblowers.* Ce sont eux qui ont été

à l'origine de la découverte des risques de l'amiante, du nucléaire, de la vache folle, et de bien d'autres problèmes écologiques et sanitaires.

Certaines législations sur l'accès à l'information ont des dispositifs qui encouragent les lanceurs d'alerte.

La loi suédoise sur la liberté de la presse protège les lanceurs d'alerte et les sources des journalistes (Chapitre 3). Les citoyens suédois qui leur fournissent des informations ont droit à la protection des sources (*källskydd*) ou à la protection de l'anonymat (*anonymitetsskydd*). Les fonctionnaires savent que c'est leur employeur qui sera pénalisé en cas de fuite, et non eux-mêmes. Ils ne risquent pas de perdre leur emploi ni de subir des représailles. Le lanceur d'alerte suédois est en outre protégé par le fait que le journaliste est tenu de ne pas révéler sa source, sous peine d'amende et de prison. Il ne peut être contraint à la révéler qu'en cas d'atteinte à la sécurité nationale, de trahison, ou si la source a rompu l'accord de confidentialité.

La loi ougandaise sur l'accès à l'information de 2005 (*Access to Information Act*) est une des rares à accorder une protection spécifique pour les lanceurs d'alerte. La section 45 protège les fonctionnaires, pourvu qu'ils aient agi de bonne foi, et la section 44 prévoit que ceux qui rendent publiques des informations sur les comportements illicites ou les risques sérieux pour la santé, la sécurité ou l'environnement n'encourent aucune sanction juridique ou administrative. Les comportements illicites incluent une infraction pénale, le non respect d'une obligation légale, une erreur judiciaire, un acte de corruption, une malversation ou la mauvaise administration. Cette protection fait généralement l'objet de lois spécifiques qui viennent compléter les lois sur l'accès à l'information.

En Afrique du Sud, une loi spéciale, le *Protected Disclosures Act*[142], complète sur ce point le *Promotion of Access to Information Act*.

Au Royaume-Uni, ce n'est pas le *FOIA* mais le *Public Interest Disclosure Act* qui protège, depuis 1998, les lanceurs d'alerte du licenciement et des pressions. Cette législation s'applique à tous les employés, salariés ou non, du public et du privé, et concerne un grand nombre de situations - de la négligence jusqu'aux risques pour la santé, la sécurité ou l'environnement.

La loi belge du 7 avril 2005 sur la protection des sources des journalistes est un modèle[143]. Les journalistes ont le droit de taire leurs sources d'information. Bénéficient également de la protection de leurs sources les collaborateurs de rédaction, c'est-à-dire

142. http://www.dac.gov.za/acts/Protected%20Disclosures%20Act.pdf.

143. http://www.osce.org/node/19932.

toute personne qui, par l'exercice de sa fonction, est amenée à prendre connaissance d'informations permettant d'identifier une source et ce, à travers la collecte, le traitement éditorial, la production ou la diffusion de ces mêmes informations, sauf sur requête d'un juge.

Au Canada, la loi de 2005 sur la protection des fonctionnaires divulgateurs d'actes répréhensibles[144] assure aux employés du secteur public fédéral un processus sûr et confidentiel de divulgation d'actes répréhensibles graves dans le milieu de travail, et elle les protège des mesures de représailles. Les employés disposent de trois moyens de communication sûrs et confidentiels pour faire une divulgation protégée. Au sein de leur organisation, ils peuvent s'adresser à leur superviseur ou à l'agent supérieur compétent en matière de divulgation d'actes répréhensibles. Ils peuvent aussi s'adresser à un tiers indépendant, le commissaire à l'intégrité du secteur public, notamment si leur organisation n'a pas d'agent supérieur compétent en matière de divulgation d'actes répréhensibles.

Aux Etats-Unis, des lois protègent les lanceurs d'alerte de représailles de la part de leurs employeurs, publics ou privés. La loi Sarbanes-Oxley protège les employés du privé qui fournissent des preuves de fraude (section 806) et le *Whistleblower Protection Act* de 1994 les agents publics. La protection varie selon le domaine et parfois l'Etat dans lequel se produit le cas.

Le False Claims Act de 1863, renforcé en 2009 par le Fraud Enforcement and Recovery Act, est une loi fédérale qui accorde des protections et des incitations à ceux qui signalent des fraudes dirigées contre l'administration. Elle prévoit par exemple des garanties d'emploi qui leur conservent leur ancienneté et leur salaire, et elle leur accorde 15 à 30% des sommes récupérées, en tant que compensation et encouragement à la divulgation de la fraude.

Aucune loi fédérale n'assure la protection des sources des journalistes, mais certains États en ont adopté une. C'est le cas de la Californie, avec la *California Shield Law* de 1935, qui a été incorporée à la Constitution en 1980.

Le Free Speech Protection Act de juillet 2010 s'attaque au *libel tourism* ou «tourisme de la diffamation ». Cette pratique consiste à intenter des poursuites en diffamation dans des pays étrangers ayant de faibles protections en la matière. La loi empêche les tribunaux relevant du gouvernement fédéral des États-Unis de reconnaître les jugements des tribunaux étrangers qui ne sont pas conformes aux protections que la Constitution américaine accorde à la libre expression.

144. http://laws-lois.justice.gc.ca/fra/lois/P-31.9/page-1.html.

7. Les mesures de promotion du droit

C'est un point clé, et ces mesures sont une des conditions de l'effectivité du droit. Elles ne figurent généralement pas dans la loi ou y sont évoquées de façon succincte. A défaut des lois, ce sont les codes de pratique qui exposent les différentes mesures à prendre dans la mise en œuvre de la loi au quotidien.

Les principes mêmes de l'accès aux documents et de la transparence sont mis en question, si les ressources appropriées ne sont pas prévues. Il faut d'abord que les moyens financiers, humains et matériels (équipements informatiques et photocopieuses) soient accordés de façon continue aux administrations à qui sont imposées des tâches nouvelles.

Au Royaume-Uni, le *FOIA* prévoit ainsi l'allocation de crédits pour assurer sa bonne application (section 85). Et le guide de mise en œuvre du modèle de loi interaméricaine de l'OEA donne même une liste détaillée des lignes budgétaires à prévoir (chapitre 4).

L'application de la loi pose aussi des problèmes structurels et culturels qui sont difficiles à résoudre. Passer d'un régime de secret à une gouvernance ouverte ne s'improvise pas. Le gouvernement doit à la fois prendre des mesures institutionnelles pour permettre d'instruire les demandes et vaincre la résistance des fonctionnaires en faisant évoluer les mentalités. Il doit aussi promouvoir la loi auprès du grand public et lui faire connaître ses droits et les moyens de les exercer.

Les mesures suivantes doivent être prises simultanément :

a. La désignation de responsables de l'application de la loi

L'application de la loi suppose que l'infrastructure nécessaire soit mise en place pour faciliter l'accès. Certaines lois prescrivent que des fonctionnaires spécifiques sont responsables du traitement des demandes dans chaque organisme couvert par la loi.

Ainsi, l'*Open Government Act* américain, qui a amendé le *FOIA* en 2007, oblige chaque agence américaine à designer un *Chief FOIA Officer* à un niveau élevé de responsabilité (*senior official*) ; celui ci désigne un ou plusieurs *FOIA Public liaisons* qui sont responsables de l'application effective de la loi dans l'agence. La Section 10 de la loi donne une liste détaillée des différentes tâches du responsable en chef de la loi qui est chargé de la « responsabilité de la conformité efficace et appropriée de la loi dans l'ensemble de l'agence ». Il doit en contrôler l'application et recommander au directeur de l'agence les ajustements nécessaires pour en améliorer l'application en matière de pratiques administratives et politiques, et en matière de personnel et de

financement. Les *FOIA Public Liaisons* sont responsables de la réduction des délais et de l'augmentation de la transparence. La liste de tous les responsables et des agents de liaison figure sur les sites web du ministère de la Justice. Des salles de lecture doivent aussi être prévues dans les agences pour permettre au public de consulter les documents.

Des mesures de ce type ne figurent pas nécessairement dans la loi, mais sont arrêtées par les règlements d'application ou les guides de pratiques.

En France, le décret du 30 décembre 2005 relatif à la liberté d'accès aux documents administratifs et à la réutilisation des informations publiques a fixé les conditions dans lesquelles les administrations sont tenues de désigner une personne responsable de l'accès aux documents et des questions relatives à la réutilisation des informations publiques (PRADA)[145]. Leur liste et leurs coordonnées figurent sur le site web de la CADA et des administrations concernées.

Au Royaume-Uni, le Code de pratique de 2004 prescrit par la section 45 de la loi, requiert la fourniture d'une adresse et d'un numéro de téléphone vers lequel diriger la demande : « si possible ceux d'une personne nommément désignée. »

b. La mise en place de programmes de formation des fonctionnaires

Il ne faut pas seulement prévoir les moyens nécessaires en personnel et en matériel, mais également assurer la formation et l'information des personnes concernées. Or, l'accès aux documents est une activité transversale qui touche un grand nombre de personnes travaillant au sein des institutions. Dans la phase initiale de la mise en œuvre, il est recommandé d'informer également l'ensemble des fonctionnaires des conséquences et bénéfices du nouveau droit d'accès. Les valeurs démocratiques que sont l'intégrité, la transparence et la responsabilité, doivent leur être inculquées car elles ne sont pas innées. La formation initiale et continue de ceux qui ont la charge d'appliquer la loi constitue une priorité. Ils doivent apprendre à assurer leurs nouvelles responsabilités concernant le traitement des demandes et des recours, ainsi qu'à appliquer la loi et à l'interpréter. Cette formation doit être continue, car, au fur et à mesure de l'application de la loi, les problèmes et les solutions évoluent.

Le Code de pratique britannique charge les autorités publiques de veiller à ce que les fonctionnaires soient bien formés. Les organismes les plus importants doivent se doter d'un personnel de référence disposant de l'expertise suffisante pour donner des conseils aux autres membres du personnel si nécessaire.

145. http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=LEGITEXT000006053066&dateTexte=20110613.

Les pays disposant d'une tradition ancienne de transparence ont également cherché à la renforcer par des efforts de formation. En Finlande, la réforme de la loi en 1999 a été accompagnée d'un important plan de formation des fonctionnaires, pour tenir compte des nouvelles possibilités offertes par les TIC.

c. La création d'un organisme responsable de la promotion du droit à l'information et de la sensibilisation du public

L'expérience a montré qu'il était important, au début de la mise en œuvre de la loi, de la promouvoir activement, tant auprès du grand public que des administrations. Les lois qui traitent de la question de la promotion en chargent l'organisme qui instruit les recours. Ce sont ceux dont le rôle a été précédemment évoqué : CADA, ICO, OGIS.

Leur mission consiste à la fois à informer les demandeurs sur leurs droits et à aider les organismes publics à s'acquitter de leurs obligations en la matière. Ils doivent lancer des campagnes de sensibilisation du public et assurer ou mettre en place les actions de formation mentionnées ci-dessus.

Le Royaume-Uni a fait un effort considérable dans ce domaine. C'est le Commissaire à l'information qui remplit cette mission en faisant adopter par les organismes publics les programmes de publication précédemment exposés. Les sites web des organismes ont une rubrique présentant au public la manière de procéder à leur demande. L'ICO fait de la promotion pour faire mieux connaître la loi et son fonctionnement. Il publie des informations et des conseils pour encourager les organisations à adopter de bonnes pratiques et permettre aux particuliers de comprendre leurs droits. Il a un excellent site qui donne des conseils pratiques, tant aux demandeurs qu'aux organisations publiques[146].

La loi mexicaine de 2002 a obligé le gouvernement à créer un Institut fédéral pour l'accès à l'information publique (*Instituto Federal de Acceso a la Información Pública* ou IFAI), afin de veiller à l'application de la loi. Cet institut contrôle tous les aspects du processus de l'information. Il aide les agences à établir leurs critères de classification et leur fournit formation et soutien technique sur la manière de rendre publiques les informations et de répondre aux demandes. Il donne aux demandeurs des conseils sur la façon de trouver les informations et de faire une demande, et il traite les recours. Il assure aussi la formation des fonctionnaires et l'éducation des citoyens, et il publie un guide d'accès aux documents fédéraux. Il invite les administrations à se doter de guides des usagers[147].

146. http://www.ico.gov.uk/.

147. http://www.ifai.org.mx/.

La loi de l'état de Sinaloa,[148] au Mexique, contient des dispositions nettement plus progressistes que la loi fédérale. L'une d'elles mérite d'être signalée, car elle oblige l'Etat à éduquer les citoyens sur leur nouveau droit à l'information. Cette obligation est décrite au chapitre III, « De la promotion d'une culture de l'ouverture ». Les organismes publics sont tenus de former leurs fonctionnaires au droit à l'information et à l'*Habeas Data*[149]. Les programmes scolaires et universitaires doivent inclure une formation à l'importance de ces droits dans une société démocratique.

La République de Trinité et Tobago a également accordé beaucoup d'attention à la formation et à la sensibilisation du public aux droits que lui ouvrait la loi sur le droit à l'information de 1999[150].

d. Le *records management*[151] ou la gestion des documents

L'effectivité de la loi dépend aussi beaucoup de la qualité de la gestion des documents et des données. C'est souvent un obstacle, car les administrations considèrent qu'il s'agit d'une tâche secondaire et ne savent pas ce qu'elles détiennent. Or pour répondre rapidement à une demande d'information, il faut savoir si elle existe, la localiser et la retrouver. De plus, les documents concernés par la loi sont sur de multiples supports dont la gestion exige des procédures d'archivage spécifiques : dossiers et notes, encore sur papier, mais de plus en plus électroniques, courriels, documents sonores ou audiovisuels, photographies, CD, plans, échantillons, etc.

Un bon système de création, description, indexation, élimination et archivage des documents doit être mis en place et il doit être conforme aux normes minimales[152]. Le recours généralisé à l'électronique et la dématérialisation croissante des procédures administratives ont augmenté les risques de perte massive de données juridiques et stratégiques. L'archivage électronique permet de contrôler le cycle de vie de l'information, depuis sa création jusqu'à sa sélection pour conservation définitive ou son élimination. Il a pour objectif de garantir l'intégrité et l'authenticité des documents en assurant la traçabilité de toutes les interventions qui les affectent. Dans un environnement technologique en mutation constante, des programmes appropriés de transfert et de sauvegarde périodiques doivent également être mis en place pour

148. Ley de Acceso a la Información Pública, http://www.laipsinaloa.gob.mx/

149. L'*Habeas Data* permet aux citoyens latino-américains d'avoir accès à leurs données personnelles et de les corriger éventuellement.

150. Voir le détail de ces mesures dans le rapport sur le Maroc note page 116.

151. Le *records management* est traduit par « gestion de l'archivage » par la Commission française de terminologie et de néologie. Dans d'autres pays francophones on parle de « gestion des documents. »

152. Des normes internationales existent dans ce domaine. La norme ISO 15489 établit les principes et constitue un guide pratique pour le *records management*.

assurer la pérennité de ces informations électroniques. Ces procédures doivent être organisées dès la création des informations et dès la conception des applications. L'archivage électronique est complexe et coûteux mais il s'agit d'un investissement indispensable.

Aux Etats-Unis, la loi de 1950 sur les documents fédéraux (*Federal Records Act)* amendée fixe les obligations des agences en matière de *records management* et en confie le contrôle à la *National Archives & Records Administration*. L'Archiviste des Etats-Unis qui en est le responsable a témoigné devant une commission sénatoriale, en mars 2010, dans le cadre des nouvelles mesures d'ouverture des données publiques. Il a affirmé qu'un bon *records management* était le fondement d'une administration transparente et responsable et que le succès à long terme de *l'Open Government Initiative* dépendait de la capacité de chaque agence fédérale à gérer ses documents de manière efficace[153].

Le ministre britannique de la Justice (Lord Chancellor)a, conformément aux dispositions de la section 46 de la loi, publié un code de pratique qui donne des indications aux organismes publics sur la tenue, la gestion et la destruction de leurs dossiers et documents, pour leur permettre de répondre aux nouvelles obligations imposées par la loi[154].

Ce code traite aussi du versement des archives d'intérêt historique aux Archives nationales. Les Archives nationales collaborent avec le ministère et diffusent des directives pratiques permettant aux organismes de gérer leurs documents, aussi bien traditionnels qu'électroniques. Le site web du Commissaire à l'information britannique contient aussi des conseils pratiques détaillés en matière de *records management*. La loi s'applique à la fois aux documents courants (*records*) et aux archives historiques, ce qui donne un droit d'accès complet à tous les documents, quel que soit leur âge.

La loi écossaise impose aussi aux ministères l'établissement d'un code de pratique pour la conservation, la gestion et la destruction des documents (article 61). Pour aider les organismes publics à mettre en place des dispositifs conformes à cet article du code, le *Public Records Office* a diffusé un plan d'action type, établi en collaboration avec le groupe chargé de la mise en œuvre de la loi[155].

---

153. http://blogs.archives.gov/records-express/?p=586.

154. Lord Chancellor's Code of Practice on the management of records issued under section46 of the Freedom of Information Act 2000. Ministry of Justice, The National Archives. http://www.justice.gov.uk/guidance/docs/foi-section46-code-of-practice.pdf.

155. Freedom of Information (Scotland) Act 2002, Code of Practice on Records Management, 2003, http://www.scotland.gov.uk/Resource/Doc/1066/0003775.pdf.

La loi estonienne consacre son § 58 aux procédures de gestion des documents.

« (1) Le Gouvernement de la République établira les bases des procédures de gestion des documents des agences publiques, étatiques et locales, ainsi que des personnes morales de droit public avant le 1er mars 2001. (2) Les détenteurs d'informations mettront leurs procédures de gestion des documents en conformité avec cette loi pour le 1er juin 2001. »

Le chapitre 5 de la loi finlandaise est consacré aux devoirs des autorités de promouvoir l'accès et les bonnes pratiques dans la gestion de l'information. Il est notamment demandé que les autorités assurent la qualité, la protection et la sécurité des données.

Au Mexique, la Constitution dispose en son article 6 que « les documents doivent être préservés dans des archives administratives tenues à jour. » C'est l'IFAI qui est chargé de définir les normes et de veiller à leur application.

La loi canadienne de 1983 prévoit que le ministre désigné pour la mise en œuvre de la loi est responsable « du contrôle des modalités de tenue et de gestion des documents relevant des institutions fédérales. »

La loi indienne de 2005 précise en 4(1)(a) les obligations des autorités publiques en la matière : chacune « doit maintenir ses documents dûment catalogués et indexés de façon à faciliter le droit à l'information…et assurer que tous les documents qui peuvent être informatisés le soient dans un délai raisonnable, en fonction de la disponibilité des ressources, et soient rendus accessibles par un réseau qui couvre tout le pays. »

Le modèle de loi interaméricaine sur l'accès à l'information publique que vient d'adopter l'Organisation des Etats Américains est également remarquable de ce point de vue. Il consacre un paragraphe (33) au *records management* et précise que « l'[organisme responsable des archives] doit élaborer, en coordination avec le Commissaire à l'information, un système de gestion des documents qui sera obligatoire pour toutes les autorités publiques. » Et le guide de mise en œuvre qui accompagne ce modèle de loi consacre un chapitre à l'adoption d'une politique de gestion efficace de l'information et aux avantages qui en résultent. Celle-ci recommande l'élaboration d'un plan d'archivage, comportant les dates de conservation et d'élimination des documents, conformément aux normes en vigueur. La formation des fonctionnaires dans ce domaine figure parmi les mesures prescrites.

e. L'évaluation de l'application de la loi

Les efforts de mise en œuvre de la loi doivent être contrôlés et évalués de façon permanente pour être améliorés. Les lois prévoient la publication de rapports mensuels ou au moins annuels, ainsi que la présentation au Parlement d'un rapport par la commission ou l'agence chargée du droit à l'information. Les informations doivent être données par les organismes publics, et regroupées dans un rapport annuel dont la diffusion doit être la plus large possible. Elles doivent donner des statistiques sur le nombre de demandes reçues, le nombre de celles qui ont été satisfaites et refusées, les motifs des refus et les délais de réponse. Elles doivent aussi signaler les difficultés rencontrées par les administrations dans leur traitement.

Au Royaume-Uni, par exemple, le ministre de la Justice doit publier un rapport annuel sur la mise en œuvre de la loi. Le Commissaire à l'information doit rendre compte annuellement et ponctuellement au Parlement[156].

Aux Etats-Unis, un site web spécial a été créé au ministère de la Justice, conformément au *FOIA*. Chaque ministère et agence fédérale doit établir un rapport sur le traitement des demandes d'accès et *l'Attorney General* doit rendre accessible chacun de ces rapports sur le site et envoyer son propre rapport consolidé au Congrès.

L'article 39 de la loi mexicaine oblige l'IFAI à présenter chaque année au Congrès un rapport comprenant au minimum les informations suivantes : nombre de demandes adressées à chaque administration et résultat, délai de réponse, nombre et résultat des cas examinés par l'Institut, état des recours portés devant les organes de contrôle interne, et difficultés rencontrées dans l'application de la loi[157].

En France, la loi de 1978 ne comporte aucune obligation de ce type. La CADA publie un rapport annuel d'activités détaillé, ainsi qu'un recueil semestriel de ses principaux avis et conseils. Ces publications sont toutes accessibles sur son site web[158].

156. Le rapport 2008 et les statistiques trimestrielles 2009 sont disponibles sur le site à http://www.justice.gov.uk/publications/freedomofinformationquarterly-archive.htm.

157. http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/244.pdf.

158. http://www.cada.fr/fr/rapport/frame.htm

III. CONCLUSION

Les enjeux soulevés par l'accès à l'information publique dépassent aujourd'hui la question de la transparence et de la responsabilisation des pouvoirs publics. Les possibilités techniques de réutilisation des données publiques ouvrent des perspectives commerciales et économiques prometteuses et les gouvernements commencent à réaliser le potentiel que représentent les gisements de données numériques qu'ils détiennent à l'échelon national et local. Le mouvement n'en est qu'à ses débuts mais il est inéluctable.

LE CAS DU MAROC –
Par Alexandra Balafrej

I. HISTOIRE RÉCENTE DE L'ACCÈS À L'INFORMATION AU MAROC

1. Une prise de conscience progressive à la tête de l'Etat

Dès 1993, le roi Hassan II déclarait, dans un discours prononcé lors du premier colloque national sur l'information : « L'information, aujourd'hui, fait partie des droits du citoyen et par conséquent elle est une partie intégrante des droits des sociétés. (…) Nous poursuivrons au maximum nos efforts pour permettre aux médias de s'acquitter pleinement de leur rôle d'information et faire en sorte que les citoyens puissent jouir de ce droit ». Le passage de ce discours consacre, au sommet de l'Etat marocain, le principe du « droit d'accès aux sources d'information » comme le souligne la Loi n° 21-94 relative au statut des journalistes professionnels[159] de 1995, qui reprend cette déclaration du Souverain dans l'exposé de ses motifs.

Depuis, on a assisté au Maroc à de multiples déclarations d'intention et expressions de la volonté du gouvernement d'inscrire l'accès à l'information dans son agenda.

En 1998, le gouvernement d'Abderrahmane Youssoufi adopte un Pacte de bonne gestion[160] qui propose de faire de l'information du citoyen un élément central de la réforme de l'administration marocaine. Ce Pacte a alors pour objectif de « jeter les bases d'une administration moderne, efficace, économe et à l'écoute de son environnement ». Ce Pacte se définit comme « un moyen d'une meilleure satisfaction des besoins des citoyens » et « un facteur favorisant le rétablissement de la confiance entre l'administration et la société ». Dans son troisième axe, « L'engagement de l'administration à communiquer, à se concerter et à être réceptive », le Pacte stipule que « l'accueil, l'information et l'écoute des citoyens devront désormais constituer une préoccupation centrale des services publics ». De fait, les principes du Pacte n'ont pas été pleinement assimilés par les représentants de la fonction publique (cf. section 2.5).

En 2002, le Ministère de la fonction publique et de la réforme administrative organise un colloque national sur l'administration[161] qui présente un diagnostic clair sur les déficits que présentent les relations de l'administration avec les citoyens. Les experts sollicités, tous fonctionnaires de diverses administrations, relèvent entre autres l'absence d'une approche globale d'accueil et d'information des usagers ; la faible capacité des administrations à fournir des données exactes, complètes et précises sur

159. Dahir n° 1-95-9 du 22 ramadan 1415 (22 février 1995) portant promulgation de la loi n° 21-94 relative au statut des journalistes professionnels

160. Gouvernement du Maroc. *Le Pacte de Bonne Gestion*, 1998. Cf. http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/CAFRAD/UNPAN004116.pdf

161. Colloque National sur l'administration marocaine face aux défis de l'an 2010. 7 et 8 mai 2002.

les prestations de services fournies aux usagers ; le peu d'intérêt accordé aux demandes de renseignements exprimées par les citoyens ; l'insuffisance des moyens permettant à l'usager d'exiger de l'administration la transparence, la clarté et le respect de la Loi et plus généralement la méfiance que nourrit le citoyen marocain à l'égard de l'administration.

Dans le cadre de la Stratégie e-Maroc, un « Comité Stratégique pour le Développement des Technologies de l'Information » est constitué en 1997 et reconduit en 2004 sous la présidence du Ministre délégué auprès du Premier Ministre chargé des affaires économiques et générales. Le milieu des années 2000 voit ainsi l'apparition des premiers programmes nationaux d'e-gouvernement visant notamment à faciliter la relation entre l'administration et le citoyen. C'est le cas du programme Idarati (2005-2008) « Pour une administration électronique intégrée et citoyenne ».

En février 2009, le Ministre de la communication annonce la création d'une commission de la communication gouvernementale chargée d'informer l'opinion publique nationale et internationale, sur les chantiers et les réformes que connaît le Maroc. Il affirme alors que : « le public marocain a le droit d'être au courant des résultats de l'action gouvernementale », sans cependant préciser ce que droit recouvre par rapport au droit d'accès à l'information publique tel qu'il est aujourd'hui envisagé par le droit international.

Ces exemples ne font qu'illustrer le faisceau d'initiatives que le Maroc a connu dans son histoire récente en faveur d'une plus grande divulgation de l'information du domaine public. Cette tendance s'illustre notamment par des textes de lois qui constituent des avancées, souvent sectorielles, en faveur du droit d'accès à l'information publique. Elle s'illustre également par des plans ambitieux d'e-gouvernement et par une série d'initiatives ponctuelles prises par les administrations.

Pour autant, si la volonté politique est exprimée et illustrée par certaines de ces initiatives, notamment sur le registre du respect et du développement des droits de l'Homme (Instance Equité et Réconciliation, Instance Centrale de Prévention de la Corruption) et avec l'inscription récente du droit d'accès à l'information publique dans la nouvelle Constitution, l'approche de l'accès à l'information reste parcellaire et les efforts semblent trop dispersés pour s'avérer à ce jour pleinement efficaces.

Le présent rapport, après avoir listé les grands acteurs qui se sont mobilisés, dans l'histoire récente du Maroc en faveur de l'accès à l'information publique (axe de la lutte pour les droits de l'homme, pour la liberté d'expression, action de la société civile), s'attachera à faire un état des lieux et à montrer les avancées et les faiblesses de l'accès à l'information du domaine public gouvernemental, tant sur le plan du cadre juridique, que dans l'approche que le Maroc fait de la question des archives ou du

e-gouvernement, ou encore dans ses pratiques administratives et de gouvernance. Le rapport proposera ensuite de tracer un certain nombre de perspectives pour le Maroc de demain en matière d'accès à l'information publique et administrative.

2. L'accès à l'information sur l'histoire du temps présent : l'expérience de l'Instance Equité et Réconciliation

Dans l'histoire récente du Maroc, l'accès à la vérité sur les violations des droits de l'Homme commises par l'Etat entre 1956, année de l'indépendance, et 1999, année de l'intronisation du roi Mohammed VI, représente un moment historique dans l'accès à l'information du public sur le passé du Royaume et la façon dont l'Etat a géré la question des droits et des libertés publiques.

Lorsque, à la fin des années 1980 et au début des années 1990, plusieurs centaines de prisonniers politiques sont libérés, que des exilés rentrent au pays et que le roi Hassan II décrète une amnistie, la grande majorité des Marocains découvrent l'existence de lieux de détention secrets et de terreur comme Tazmamart et Kelaat Mgouna. En réponse à la pression internationale et nationale des défenseurs marocains des droits humains, est instauré en 1990 le Conseil Consultatif des Droits de l'Homme (CCDH) — devenu en 2011 Conseil National des Droits de l'Homme (CNDH). Mais c'est seulement en 2004, avec la création de l'Instance Equité et Réconciliation (IER)[162], chargée d'enquêter sur les violations, que le Maroc reconnaît le droit à la vérité et à la mémoire sur les « années de plomb ».

En dépit de ses limites et insuffisances[163], largement dénoncées par les médias et la société civile, l'IER a constitué une expérience unique dans l'histoire du Maroc et du monde arabo-musulman et c'est par l'angle des recommandations de l'IER, de l'histoire du temps présent et de la mémoire que la question des archives et de leur communication au public est encore abordée au Maroc aujourd'hui.

3. Priorité à la défense du droit des journalistes à l'accès à l'information

Une certaine équivoque règne encore dans le monde des médias qui voient souvent le droit d'accès à l'information comme celui de l'accès à la nouvelle, aux informations (*al akhbar*, dans le sens des *news* en anglais) et comme un droit étant celui avant tout, si ce n'est exclusivement, des journalistes et non comme un droit humain qui concerne tous les citoyens et que les médias se doivent de promouvoir.

---

162. Créée par Dahir Royal du 12 avril 2004.

163. Voir notamment : CMF MENA. *Plaidoyer pour le droit d'accès à l'information au Maroc*, novembre 2005. Section « 4.1 L'accès à l'information sur les graves violations des droits de l'homme: L'Instance Equité et Réconciliation ». Entre autre limites, l'IER n'a pas eu accès à toutes les archives sécuritaires ni interroger certains responsables publics clés.

Le Syndicat National de la Presse Marocaine (SNPM) s'est ainsi mobilisé depuis le début des années 2000 en faveur du droit d'accès aux informations et aux « actualités » pour les journalistes, revendiquant dans le cadre de la réforme du Code de la presse le droit des journalistes d'obtenir les informations de diverses sources, de les analyser et de les commenter, de les traiter et de les publier. Le Syndicat a officiellement demandé à plusieurs reprises l'adoption d'un texte de loi garantissant le droit d'accès à l'information[164].

Les médias, le SNPM et un certain nombre d'organisations de défense des droits de l'Homme se sont particulièrement mobilisés en faveur du droit d'accès à l'information pour les journalistes sous l'angle de la liberté d'expression et de la presse à l'occasion de l'affaire du journal *Al Watan Al Ân*. Cet hebdomadaire avait publié en 2007 un dossier relevant du « secret-défense » avec des documents confidentiels provenant des services de sécurité[165]. Son directeur, Abderrahim Ariri, avait été condamné alors à six mois de prison avec sursis, et le journaliste Mustapha Hormatalla à huit mois de prison ferme, passés à sept mois de prison ferme après appel en septembre 2007. Il avait été incarcéré après le rejet de son pourvoi en cassation en février 2008 pour purger un reliquat de cinq mois de prison. Les huit militaires impliqués dans l'affaire avaient pour leur part été condamnés par le tribunal permanent des Forces Armées Royales (FAR) à des peines allant de six mois à cinq ans de prison ferme pour « divulgation du secret professionnel » et « atteinte à la sécurité extérieure de l'Etat ». Au-delà de la liberté de la presse, le droit d'accès à l'information a été un thème fédérateur pour la société civile autour de cette affaire. Le secrétaire général du SNPM, Younès Moujahid, avait alors déclaré que le droit d'accès à l'information devait « être traité avec diligence pour mieux organiser et clarifier la relation entre les journalistes et les différentes administrations ». Concentrée sur la défense des deux journalistes de *Al Watan Al Ân*, la société civile marocaine ne s'était à l'époque pas massivement mobilisée en faveur de la protection des sources de l'information, à savoir les militaires qui avaient divulgué les informations dites confidentielles.

164. En mai 2003, à l'occasion de la journée mondiale de la presse, le SNPM avait souligné dans un communiqué que « l'absence de texte d'application du principe du droit d'information qui figure dans la loi fondamentale du journaliste professionnel et dans le Code de la Presse, assure aux administrations et institutions publiques toute latitude pour dissimuler des données et informations, susceptibles de favoriser l'émergence d'une opinion publique éclairée sur le cours des événements. » Le plaidoyer du SNPM en faveur d'une loi garantissant l'accès à l'information a été renouvelé à plusieurs reprises (cf. par exemple le *Rapport sur la liberté de la presse au Maroc (2004/mai 2006)* : http://www.snpm.ma/affdetail.asp?codelangue=23&info=940

165. *Al Watan Alan*, «Les rapports secrets derrière l'état d'alerte au Maroc» (en arabe), juillet 2007

La question de la défense et de la protection des sources d'information[166] n'a d'ailleurs pas été historiquement au cœur des revendications des médias marocains[167]. La cause des lanceurs d'alerte (*whistleblowers* en anglais) — ces individus qui ont connaissance d'informations qu'ils considèrent comme menaçant la société ou l'environnement, ou d'informations sur des faits de corruption et qui décident de les porter à la connaissance du public par des instances officielles, des ONG ou par les médias, parfois contre l'avis de leur hiérarchie — n'est pas encore prioritaire dans l'agenda des médias marocains[168].

4. Une société civile progressivement mobilisée pour le droit d'accès à l'information

Bien que le nombre d'organisations de la société civile marocaine qui inscrivent la défense du droit à l'accès à l'information dans leur agenda soit limité et bien que l'on note un certain déficit de connaissance des militants associatifs sur cette thématique, le Maroc connaît depuis quelques années un mouvement civil en faveur de l'exercice du droit d'accès du citoyen à l'information administrative et du domaine public gouvernemental. Les principaux acteurs de ce mouvement, tous mus par leurs propres agendas et objectifs, sont listés ci-dessous.

L'Association marocaine de lutte contre la corruption Transparency Maroc[169] aborde l'accès à l'information sous l'angle de la lutte contre la corruption et de la transparence. Créé en 2007, son Observatoire de la Corruption et du Développement de la Transparence au Maroc a entre autres pour missions de « renforcer le droit d'accès à l'information et réaliser un suivi du phénomène de la corruption ». L'accès à l'information est depuis 2006 l'un des axes stratégiques de l'association qui bénéficie sur cette thématique de l'appui de l'Ambassade des Pays Bas, de l'UNESCO et de la Fondation Friedrich Ebert. Transparency Maroc a ainsi organisé en décembre 2009 une série d'ateliers sur le droit d'accès à l'information avec les professionnels des Technologies de l'Information et de la Communication (TIC), avec les professionnels des médias et avec les services administratifs publics qui ont débouché en janvier 2010 sur la publication d'un rapport sous forme de Plaidoyer pour le droit d'accès

166. Le Code de la presse de 2002 ne stipule pas expressément la garantie de la protection des sources d'information.

167. Bien avant l'affaire *Al Watan*, l'affaire du capitaine Mustapha Adib, condamné en 2000 à cinq ans de prison pour avoir dénoncé la corruption dans l'armée marocaine (sa peine avait été réduite à deux ans et demi en appel après que la Cour Suprême eut cassé le premier jugement) avait montré la vulnérabilité de ces lanceurs d'alerte au Maroc.

168. Le parlement marocain a été saisi en juin 2011 d'un projet de loi pour la protection des témoins de la corruption. Ce texte est jugé insuffisant par la société civile. Cf. notamment Transparency Maroc : http://www.transparencymaroc.ma/uploads/communiques/Fr/70.pdf

169. http://www.transparencymaroc.ma

à l'information[170]. En décembre 2010, Transparency Maroc a organisé à Rabat, avec le soutien de l'UNESCO et en présence de représentants du Ministère de la modernisation des secteurs publics, un atelier de travail de deux jours consacrés au projet de « loi sur le droit d'accès à l'information et aux documents administratifs ».

Le Center for Media Freedom in Middle East and North Africa (CMF MENA), un centre indépendant de recherche et de plaidoyer pour la liberté des médias et le droit à l'information dans la région du Moyen-Orient et en Afrique du Nord, se consacre depuis sa création (1998) à la question du droit d'accès à l'information. Son premier *Plaidoyer pour le droit d'accès à l'information au Maroc* de 2005 a jeté les jalons d'une série de recherches et d'actions sur l'accès à l'information pour différents groupes de la société marocaine : les médias, les entreprises privées, les consommateurs, les parlementaires, tout en s'intéressant à des domaines spécifiques comme l'accès à l'information environnementale ou les archives publiques. Le CMF MENA préside par ailleurs le Réseau arabe pour la liberté de l'information (AFOINET) qui regroupe une dizaine d'organisations engagées dans la promotion et la défense du droit d'accès à l'information dans leurs pays (Maroc, Jordanie, Egypte, Bahreïn, Liban et Palestine). Ce Réseau a institué en mai 2010 à Casablanca le premier comité des journalistes arabes pour le droit à l'information.

L'association Adala (Justice, en arabe), coordonnatrice du mémorandum pour la réforme de la justice signé en avril 2009 par dix ONG marocaines[171] soutient l'effort de sensibilisation conduit sur l'accès à l'information et a organisé en mai 2007 à Marrakech une conférence nationale sur le thème « droit d'accès aux informations : loi, administration et justice ». Ont participé à cette conférence des juges, des avocats, des représentants des médias, des parlementaires et des universitaires.

Déjà en mai 2005, le CMF MENA, le Syndicat national de la presse marocaine (SNPM), Transparency Maroc, l'Organisation marocaine des droits de l'homme (OMDH) s'étaient constitués en coalition pour défendre le droit et l'exercice de l'accès à l'information. Plus récemment, un certain nombre de ces acteurs se sont organisés en réseau. Le Réseau marocain de droit à l'information a été créé le 3 mai 2010 à l'occasion de la Journée mondiale de la liberté de la presse à Casablanca, à l'initiative de CMF MENA et de Transparency Maroc. Quelques autres associations ont assisté à la réunion et sont devenues membres de facto ; il s'agit notamment de Adala, de

170. Transparency Maroc - Unesco Rabat, Jamal Eddine-Naji. *Plaidoyer pour le droit d'accès à l'information. Rapport de consultations sectorielles. Plate - Forme de plaidoyer*, janvier 2010.

171. L'Association des Barreaux, la Ligue marocaine de défense des droits de l'Homme, l'Association marocaine des droits humains, l'Organisation marocaine des droits de l'Homme, l'Association marocaine de lutte contre la corruption, le Forum marocain pour la vérité et la justice, l'Association Adala, l'Association marocaine pour la défense de l'indépendance de la justice, Amnesty International- Maroc et l'Observatoire marocain des prisons.

l'Organisation pour les Libertés de l'information, du Centre Marocain des droits de l'Homme, de l'Association Al Ghad, de la Fédération nationale des associations de défense des consommateurs et d'autres associations à caractère local. Il n'existe pas à ce jour de protocole d'accord ou de plan d'action du réseau qui travaille pour l'instant de manière informelle, CMF MENA en assurant le secrétariat.

Dans l'ensemble, les organisations de la société civile engagées dans la promotion de l'accès à l'information ont revendiqué que le droit d'accès à l'information soit inscrit dans la Constitution[172] et que le Maroc adopte une loi spécifique garantissant ce droit en retenant le principe de la « divulgation maximale ».

5. Des initiatives avortées sur le plan juridique

La dernière décennie a vu un certain nombre d'initiatives visant à réformer le cadre juridique contraignant que connaît le Maroc sur le droit et l'exercice de l'accès à l'information du citoyen.

Suite aux Assises de l'administration de 1999 et à la volonté du gouvernement d'alternance de Abderrahmane Youssoufi de moderniser l'administration marocaine, un comité ministériel a été chargé de travailler sur un projet d'amendement de l'article 18 du statut général de la fonction publique (cf. section 2.1.2). Ce projet n'a jamais abouti.

En 2006, le Groupe parlementaire de l'Union Socialiste des Forces Populaires (USFP), a préparé une proposition de loi relative au droit d'accès à l'information. Ce projet n'a pas été déposé auprès du Secrétariat général du Parlement et n'a pas été porté à l'ordre du jour en raison du contrôle du gouvernement sur l'agenda du travail législatif et n'a de ce fait pas abouti.

Les parlementaires marocains ont voté la résolution de l'Union interparlementaire de 2009 sur la liberté d'expression et le droit à l'information et qui rappelle l'importance du droit d'accès des citoyens à l'information [173] mais aucune mesure législative n'a été prise en conséquence.

Plus récemment, le dialogue national « Médias et société » qui a eu lieu en 2010 a été l'occasion pour les associations et les partis politiques participants d'appeler à l'adoption d'une loi sur le droit d'accès à l'information (Istiqlal, PJD, RNI, USFP) et de

172. Transparency Maroc - UNESCO Rabat, Jamal Eddine-Naji. *Plaidoyer pour le droit d'accès à l'information. Rapport de consultations sectorielles. Plate – Forme de plaidoyer*, janvier 2010

173. Résolution adoptée par la 120ème Assemblée de l'UIP, Addis-Abeba, 10 avril 2009, http://www.ipu.org/conf-f/120/120-3.htm

recommander la constitutionnalisation de ce droit (PJD, RNI)[174]. Le Rassemblement National des Indépendants (RNI) recommande également le développement de la politique e-gov, la formation des fonctionnaires et l'initiation de « campagnes de sensibilisation à l'adresse du public, afin de l'encourager à utiliser ce droit ». Le Parti Justice et Développement (PJD) souligne que le droit à l'information contribue à « forger la pluralité » et appelle explicitement à la constitutionnalisation de ce droit. L'Union Socialiste des Forces Populaires (USFP) insiste quant à elle sur la « mise en œuvre pratique » du droit à l'information, qui « suppose un travail parallèle au niveau de l'archivage, de la modernisation des administrations et la généralisation de l'utilisation des systèmes d'information ». L'Istiqlal inscrit la question d'une loi sur l'accès à l'information dans une volonté plus générale « d'élaborer un code légal unifié sur l'exercice informationnel », avec un amendement du code de la presse et une approche globale des lois qui concernent l'information et les médias (« code de la presse, loi sur l'accès à l'information, loi sur le statut du journaliste professionnel, loi fondant les institutions publiques d'information - SNRT, MAP, etc. »). Le Parti Authenticité et Modernité, pour sa part, n'aborde pas la question de l'accès à l'information dans son memorandum.

A ce jour, le gouvernement déclare travailler sur son propre projet de loi sur la question. Mais aucune information n'a été diffusée sur le comité mis en place pour préparer ce projet de loi.

174. Voir les memoranda remis par les cinq partis politiques à l'occasion du dialogue national « Médias et société sur le site de la plateforme « Médias et société », http://mediasociete.net/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=57&Itemid=77&lang=fr

II. AVANCÉES ET FAIBLESSES DE L'ACCÈS À L'INFORMATION PUBLIQUE AU MAROC

1. Un cadre juridique lacunaire et disparate

Le cadre juridique marocain montre combien la situation du droit d'accès à l'information est singulière et hétérogène au Maroc. Malgré un nouveau cadre constitutionnel, certains textes demeurent de réelles entraves à l'exercice de ce droit alors que d'autres, répondant à des impératifs et des objectifs sectoriels ou très spécifiques, organisent l'accès à l'information de manière parcellaire et disparate. Ces textes constituent autant d'initiatives sur lesquelles le Maroc pourrait capitaliser à l'avenir, en sachant que le gouvernement prépare un projet de loi sur l'accès à l'information publique.

a. Des engagements internationaux du Maroc en faveur du droit d'accès à l'information publique gouvernementale

Le Maroc a ratifié un certain nombre de conventions internationales qui ont des dispositions en faveur du droit à l'accès à l'information.

Le Pacte international relatif aux droits civils et politiques, entré en vigueur en 1976, a été ratifié par le Maroc en 1979[175] ; il fait état dans son article 19 du droit à la liberté d'expression qui « comprend la liberté de rechercher, de recevoir et de répandre des informations et des idées de toute espèce, sans considération de frontières, sous une forme orale, écrite, imprimée ou artistique, ou par tout autre moyen de son choix », tout en précisant que ce droit peut « être soumis à certaines restrictions qui doivent toutefois être expressément fixées par la loi » (respect des droits ou de la réputation d'autrui; sauvegarde de la sécurité nationale, de l'ordre public, de la santé ou de la moralité publiques).

Le Maroc a également ratifié la Convention des Nations Unies contre la corruption en mai 2007. Son article 9 plaide pour « la diffusion publique d'informations concernant les procédures de passation des marchés et les marchés, y compris d'informations sur les appels d'offres et d'informations pertinentes sur l'attribution des marchés ». Plus particulièrement, son article 10 stipule que l'Etat doit prendre « 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

175. A noter toutefois que le Maroc n'a pas ratifié le Protocole facultatif se rapportant au Pacte international relatif aux droits civils et politiques.

lieu. » Ceci peut prendre plusieurs formes, notamment: « a) 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 ; b) La simplification, s'il y a lieu, des procédures administratives afin de faciliter l'accès des usagers aux autorités de décision compétentes ; et c) La publication d'informations, y compris éventuellement de rapports périodiques sur les risques de corruption au sein de l'administration publique. » Enfin, l'article 13 de la Convention prévoit que l'Etat s'engage notamment à « assurer l'accès effectif du public à l'information » et à « respecter, promouvoir et protéger la liberté de rechercher, de recevoir, de publier et de diffuser des informations concernant la corruption. »

b. L'avancée majeure de la nouvelle Constitution de 2011

En 2011, le Maroc a fait un grand pas en faveur du droit d'accès à l'information publique. Alors que la Constitution de 1996 proclamait la liberté d'opinion et d'expression sans évoquer ce droit[176], la nouvelle Constitution, adoptée par référendum le 1er juillet 2011, consacre dans son Titre II « Libertés et droits fondamentaux », pour les citoyennes et les citoyens « 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. » (Article 27). En ce qui concerne les limitations de ce droit, la Constitution renvoie à la loi en mentionnant « tout ce qui concerne la défense nationale, la sûreté intérieure et extérieure de l'État, ainsi que la vie privée des personnes » et « l'atteinte aux droits et libertés » [177].

L'inscription du droit d'accès à l'information publique dans la Constitution d'un Etat constitue l'une des plus importantes garanties en faveur de l'exercice de ce droit et la base pour la réforme indirecte de tout un cadre législatif national. La nouvelle Constitution de 2011 représente ainsi une avancée majeure pour la défense et l'exercice du droit d'accès à l'information publique au Maroc et ouvre la porte à une réforme profonde du cadre légal national qui constitue pour une partie un frein majeur à l'exercice de ce droit.

176. Constitution du Royaume du 13 septembre 1996, Article 9.

177. Constitution de 2011, Article 27 : « 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'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. »

c. Un cadre légal national, frein majeur à l'accès à l'information publique

- Code pénal et secret professionnel

Le Code pénal constitue un premier obstacle à l'accès à l'information pour les citoyens. Il n'existe pas, dans le Code pénal[178], de dispositions sanctionnant clairement et explicitement les fonctionnaires d'une manière générale pour non respect du secret professionnel, mais une série d'articles peuvent faire penser que certaines dispositions sur le secret professionnel s'appliquent aux fonctionnaires.

L'article 446 punit d'emprisonnement et d'une amende les représentants du corps médical mais aussi « toutes autres personnes dépositaires, par état ou profession ou par fonctions permanentes ou temporaires » qui révèlent « des secrets qu'on leur confie » ; à l'exception des avortements et des « faits délictueux et [des] actes de mauvais traitement ou de privations perpétrés contre des » mineurs, femmes ou entre époux, qui doivent du fait de leur nature être divulgués aux autorités. L'esprit général de cet article peut s'appliquer aux fonctionnaires.

L'article 181 prévoit par ailleurs que, pour la défense de la sûreté de l'Etat, tout Marocain qui livre un secret de la défense nationale est « coupable de trahison et puni de mort ». Cette disposition, tout comme les articles 187 et 192, formulés en général, ne concernent pas spécifiquement les fonctionnaires mais s'appliquent à tous les Marocains. Sont également punis d'emprisonnement et d'une amende ceux qui divulguent des secrets de l'entreprise (article 447 du Code Pénal).

Ces « secrets de la Défense nationale » sont définis de manière extensive dans l'article 187 comme « les renseignements d'ordre militaires, diplomatiques, économiques ou industriels ». Et de préciser que ces informations « ne doivent être connu[e]s que des personnes qualifiées pour les détenir, et doivent, dans l'intérêt de la défense nationale, être tenu[e]s secrets à l'égard de toute autre personne. » L'accès à ces informations, quelles qu'elles soient précisément, et leur divulgation sont donc punis.

- Statut général de la fonction publique

Bien au-delà du Code pénal, le droit administratif marocain pose comme principe général l'interdiction faite aux fonctionnaires et agents publics de fournir des informations ou transmettre des pièces ou documents administratifs à autrui. Cette règle s'appuie sur le fameux article 18 du dahir du 24 février 1958 portant Statut général de la fonction publique qui stipule « l'obligation de discrétion professionnelle », avec une interdiction formelle de communiquer des documents administratifs aux tiers :

178. Dahir du 26 novembre 1962

« Indépendamment des règles instituées dans le Code pénal en matière de secret professionnel, tout fonctionnaire est lié par l'obligation de discrétion professionnelle pour tout ce qui concerne les faits et informations dont il a connaissance dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de ses fonctions.

Tout détournement, toute communication contraire au règlement de pièces ou documents de service à des tiers sont formellement interdits. En dehors des cas prévus par les règles en vigueur, seule l'autorité du ministre dont dépend le fonctionnaire peut délier celui-ci de cette obligation de discrétion ou le relever de l'interdiction édictée ci-dessus. »

Quelle que soit la pratique, et au-delà du secret professionnel stipulé dans le Code pénal, cette règle peut toujours être invoquée pour refuser à quiconque l'accès à l'information et aux documents administratifs, sauf dans les cas prévus par voie réglementaire. Elle impose une obligation de dissimulation professionnelle étendue en interdisant de rapporter, ne serait-ce qu'oralement, ce qui se passe au sein de l'administration. L'article 18 stipule en outre qu'un fonctionnaire n'est libéré de son obligation de confidentialité, que par décision du Ministre auquel il est rattaché, à l'exception des « cas prévus par les règles en vigueur ». La production d'information ou de document devient ainsi l'exception.

d. Quelques avancées disparates sur le plan juridique

Toutefois, on note quelques avancées, ici et là, sur le plan juridique, en faveur de la publication de l'information publique du domaine gouvernemental et de son accès pour les citoyens. Il ne s'agit pas d'une volonté unifiée de faire progresser l'accès à l'information publique mais bien de brèches ouvertes dans le droit qui permettent aux citoyens ou à un certains groupes de population (entrepreneurs, médias) d'obtenir certaines informations ou données dans certains domaines (l'habitat et l'aménagement, l'environnement, les élections, etc.).

- Le cas équivoque du Code de la Presse

La réforme du Code de la Presse de 2002[179] a inclus un amendement qui stipule que « Les citoyens ont droit à l'information » et que « tous les médias ont le droit d'accéder aux sources d'information et de se procurer les informations de sources diverses, sauf si lesdites informations sont confidentielles en vertu de la loi. » (Article 1). Très générales, ces dispositions ne définissent pas le droit du citoyen à l'information, ni les

179. Dahir n° 1-02-207 du 25 Rejeb 1423 (3 octobre 2002) portant promulgation de la loi n°77-00 modifiant et complétant le Dahir n°1-58-378 du 3 Joumada I 1378 (15 novembre 1958) formant code de la Presse et de l'Édition -2003.

éventuelles obligations ou le rôle de l'Etat ou des pouvoirs publics dans l'exercice de ce droit pour les citoyens ou les médias. S'il ne précise pas quelle doit être la source de cette information, cet article reste cependant le seul de la législation marocaine qui reconnaisse aux citoyens le droit à l'information, sans plus de précision.

- Des lois qui n'imposent pas le partage de l'information publique mais le rendent possible

De manière générale, la loi marocaine n'impose pas la publication des rapports des institutions et entités publiques, ni ceux du Parlement. Elle laisse le choix de la publication aux entités concernées, ou à l'initiative du roi.

Par exemple, la loi sur le fonctionnement des commissions d'enquêtes parlementaires[180] stipule dans son article 18 que « La chambre concernée peut décider que le contenu du rapport de la commission fera l'objet d'un débat en séance publique ou sera examiné lors d'une séance à huis clos. Elle peut également décider que le contenu du rapport fera l'objet d'une publication partielle ou totale au Bulletin officiel ». Dans les faits, on constate que la publication des rapports des commissions d'enquête parlementaire est tout à fait discrétionnaire : certains sont publiés, d'autres pas[181].

- Le droit à la consultation et la publicité de certains documents administratifs

Certains textes légaux ou réglementaires organisent un droit spécial à l'accès et à la consultation de documents administratifs et ce dans un certain nombre de domaines : il s'agit essentiellement des registres de commerce, d'informations de la conservation foncière, d'informations concernant le domaine de l'habitat et l'aménagement et les listes électorales.

Publicité du registre du commerce

La loi n° 15-95 formant code de commerce dispose que « toute personne peut se faire délivrer une copie ou un extrait certifié des inscriptions qui sont portées au registre

180. Dahir n° 1-95-224 du 6 rejeb 1416 (29 novembre 1995) portant promulgation de la loi organique n° 5-95 relative aux modalités de fonctionnement des commissions d'enquêtes parlementaires.

181. Dans son rapport sur l'accès à l'information au Maroc de décembre 2009, Transparency Maroc précise sur ce point que « le Parlement (sous ses deux chambres) a publié les rapports des commissions d'enquête pour les affaires dites du CIH (parlement 2001) et CNSS (chambre des conseillers 2002) », mais que « le Parlement (chambre des députés) n'a toujours pas publié […]son rapport de commission d'enquête sur les évènements de Sidi Ifni, malgré l'achèvement de ses travaux en juillet 2008 ». Plus récemment la commission d'enquête sur les événements du camp de Gdeim Izik et de la ville de Laâyoune de novembre 2010, a présenté, le 12 janvier 2011, son rapport sur ces évènements, lors d'une séance plénière à la Chambre des représentants.

du commerce (…) » (article 29) et que « le registre central du commerce est public » (article 32) en prévoyant que « sa consultation ne peut avoir lieu qu'en présence du préposé à la tenue de ce registre. »

Publicité des demandes de création d'établissements industriels ou commerciaux

Certains textes très anciens imposent la publicité de certaines informations publiques. Ainsi lorsqu'une personne formule une demande d'autorisation de création d'un établissement industriel ou commercial, le dahir du 3 chaoual 1332 (25 août 1914) portant réglementation des établissements insalubres, incommodes ou dangereux[182] prévoit que l'autorité compétente ouvre une enquête publique, dans un délai de 15 jours à partir de la réception de la demande, par le biais d'un arrêté qui « indique la nature et l'importance de l'établissement projeté, le nom du demandeur, ainsi que tous les renseignements qui peuvent intéresser le public ». L'autorité désigne par ailleurs « le lieu où le dossier de l'affaire doit rester déposé à la disposition des intéressés » qui peuvent faire part de leurs observations (article 6). Après clôture de l'enquête, l'autorité administrative dispose de deux mois pour accorder l'autorisation (article 7), et a la possibilité de la refuser par une décision qui « doit être motivée » (article 8).

Publicité des appels d'offres dans le cadre des marchés publics

Dans ses motifs, le décret n° 2.06.388 du 5 février 2007 fixant les conditions et les formes de passation des marchés publics[183] « exprime la détermination des pouvoirs publics d'inscrire de manière irréversible la passation des marchés de l'Etat dans une logique de respect des principes de liberté d'accès à la commande publique, d'égalité de traitement des candidats, de transparence et de simplification des procédures. »

182. Bulletin officiel n° 97 du 07/09/1914 (7 septembre 1914)

183. Décret n° 2-06-388 du 16 moharrem 1428 (5 février 2007) fixant les conditions et les formes de passation des marchés de l'Etat ainsi que certaines règles relatives à leur gestion et à leur contrôle. Bulletin Officiel n° 5518 du 19 avril 2007. Ce décret a pour objectifs explicites :

- « le renforcement des règles encourageant le libre jeu de la concurrence en favorisant une compétition plus large entre les soumissionnaires ;
- la mise en place d'outils permettant de garantir la transparence dans la préparation, la passation et l'exécution des marchés ;
- l'adoption du principe d'égalité de traitement des soumissionnaires dans toutes les phases de passation des marchés ;
- l'obligation pour le maître d'ouvrage d'assurer à tous les concurrents l'information adéquate et équitable dans les différentes phases des procédures de passation des marchés ;
- le renforcement des règles de la déontologie administrative et de la moralisation en introduisant des mesures de nature à réduire les possibilités de recours à des pratiques de fraude ou de corruption ;
- La dématérialisation des procédures et l'obligation faite aux maîtres d'ouvrages de publier certaines informations et documents sur le portail électronique des marchés de l'Etat ;
- l'institution de voies de recours et de règlement à l'amiable des litiges portant sur la passation des marchés. »

Le décret stipule notamment dans son article 20 que l'administration a une obligation de publication de tous les appels d'offres ouverts et ce par leur publication sur deux journaux à diffusion nationale (l'un en langue arabe et l'autre en langue étrangère), de même que sur le portail Internet des marchés d'Etat. La « publication dans le bulletin officiel des annonces légales, judiciaires et administratives, par des publications spécialisées ou par tout autre moyen de publicité notamment par voie électronique » est possible mais pas obligatoire. L'administration a par ailleurs l'obligation de répondre aux demandes d'informations formulée par tout concurrent (article 21) ; et, par équité, tout éclaircissement ou renseignement fourni par le maître d'ouvrage à un concurrent, à la demande de ce dernier, doit être communiqué aux autres concurrents ayant retiré le dossier d'appel d'offres.

Publicité des enquêtes dans le domaine de l'habitat

Pour les zones rurales, en application de l'article 3 du dahir du 25 juin 1960[184] relatif au développement des agglomérations rurales, les projets de plan d'aménagement font l'objet d'une enquête publique d'un mois, pendant lequel le public peut le consulter et émettre ses observations. La diffusion du projet est assurée par des avis affichés dans les locaux de l'autorité administrative locale concernée. Le projet et les remarques du public sont présentés au conseil rural qui est consulté avant que le plan ne soit « homologué par arrêté du Gouverneur. Cet arrêté, approuvé par le Ministre de l'intérieur, est publié au Bulletin officiel et au siège de l'autorité locale. Il vaut déclaration d'utilité publique des travaux et opérations publiques nécessaires à la réalisation du plan. »

Pour les zones urbaines, la loi n° 12-90 relative à l'urbanisme[185] prévoit dans son article 25 que tout « projet de plan d'aménagement donne lieu à une enquête publique d'un mois » parallèlement à l'étude du projet par le conseil de la commune concernée. Le président du Conseil communal assure la publication de l'avis de l'enquête publique et met le projet d'aménagement à la disposition du public. Le Conseil étudie les observations et le projet d'aménagement avant de le transmettre à l'administration compétente.

Publicité de l'acte déclaratif d'intérêt public en vue de l'expropriation

L'article 8 de la loi n° 7-81 relative à l'expropriation pour cause d'utilité publique et à l'occupation temporaire de 1982[186] prévoit que l'acte déclaratif d'utilité publique soit

184. Dahir n°1.60.063 du 30 hija 1379 (25 juin 1960) relatif au développement des agglomérations rurales (Bulletin Officiel du 8 juillet 1960).

185. Dahir n° 1-92-31 du 15 hija 1412 (17 juin 1992) portant promulgation de la loi n° 12-90 relative à l'urbanisme.

186. Dahir n° 1-81-254 du 11 rejeb 1402 (6 mai 1982) portant promulgation de la loi n° 7-81 relative à l'expropriation pour cause d'utilité publique et à l'occupation temporaire.

rendu public au Bulletin officiel, dans un ou plusieurs journaux autorisés à percevoir les annonces légales, et par « affichage intégral dans les bureaux de la commune du lieu de situation de la zone frappée d'expropriation ». Ces dispositions permettent à toute personne concernée, propriétaire, locataire ou tout ayant droit sur les biens susceptibles d'expropriation, de faire part de ses observations et de protéger ses droits. L'absence de publication entraîne le refus du transfert de propriété.

Publication de la situation foncière

Toute personne peut connaître la situation foncière d'un bien foncier avant de s'en porter acquéreur, en vue de porter plainte devant la justice ou pour toute autre raison et ce en vertu de l'article 61 du dahir de 1913 relatif à la conservation foncière[187] qui stipule que « Le conservateur est tenu de délivrer, lorsqu'il en est requis, un état général ou spécial des mentions inscrites sur le livre foncier et copie ou extrait des actes déposés (…) ».

Publicité des listes électorales

La loi n°9-97 formant Code Electoral (modifiée et complétée en mars 2007) qui organise les élections comporte des dispositions qui imposent aux pouvoirs publics la publication des listes électorales et l'information du public par le biais d'avis affichés aux portes des administrations, ou diffusés dans les médias (articles 12, 22, 31).

Sur la question des élections et de la transparence du financement de la vie politique marocaine, on note toutefois que le Code électoral n'oblige que les candidats aux élections législatives à présenter une liste de leurs dépenses à la Commission de vérification, et n'oblige pas la Commission à publier son rapport. L'Instance centrale de prévention de la corruption (ICPC) a d'ailleurs attiré l'attention, dans son rapport publié en juillet 2010[188], sur le fait que la loi sur les partis politiques ne prévoit pas l'obligation de publier les documents déposés par les partis à la Cour des comptes.

- La communication des archives publiques

La loi n°69-99 relative aux archives[189] de 2007 a créé un établissement public

187. Dahir du 9 ramadan 1331 (12 août 1913) sur l'immatriculation des immeubles. Bulletin Officiel du 12 septembre 1913.

188. Instance centrale de prévention de la corruption, Rapport annuel 2009 : http://www.icpc.ma/Documentation%20site/Rapport%20ar/Rapport%20annuel%202009.pdf. Résumé en français : http://www.icpc.ma/Documentation%20site/Rapport%20fr/r%C3%A9sum%C3%A9%20du%20rapport%20ICPC%20Fr.pdf (document intégral)

189. Dahir n° 1-07-167 du 19 kaada 1428 portant promulgation de la loi n° 69-99 relative aux archives. (B.O. n° 5588 du 20 décembre 2007).

dénommé « Archives du Maroc », doté de la personnalité morale et de l'autonomie financière (Article 26 de la loi) dont les services sont tenus de collecter, d'inventorier, de classer et de mettre à la disposition du public les archives définitives (Article 12). L'article 27 de cette loi précise en outre que l'institution « Archives du Maroc » est chargée « d'établir et publier les instruments de recherche en vue de faciliter l'accès aux archives ».

Cette loi, historique dans le sens où elle crée enfin pour le Maroc une institution centrale devant gérer et administrer les archives publiques, constitue aussi une avancée pour l'accès à l'information publique puisqu'elle stipule qu'« Archives du Maroc » est instituée dans le but de mettre les archives à disposition du public. Historiquement, bien des pays du monde ont entamé leur poursuite du droit d'accès à l'information publique gouvernementale par des lois ouvrant l'accès aux archives publiques, posant cet accès comme un droit civique. Cette loi ancre ainsi le Maroc dans le mouvement en faveur de l'accès aux documents publics.

Bien sûr, la loi pose des limites à l'accès des archives par le public. Elles touchent aux délais de communication des archives et à la nature des documents. Dans sa section II « De la communication des archives publiques », la loi de 2007, après avoir rappelé qu'un fonctionnaire « chargé de la collecte ou de la conservation d'archives est tenu au secret professionnel en ce qui concerne tout document qui ne peut être légalement mis à la disposition du public », pose pour principes que « les documents qui, de par leur nature, ont vocation à être communiqués au public ou ceux qu'une loi spéciale rend communicables dans les conditions qu'elle fixe peuvent être consultés, sans délai, par toute personne qui en fait la demande » (Article 15). Les archives publiques sont ainsi librement communicables au public à l'expiration d'un délai de trente ans (Article 16), sauf pour un certain nombre de catégories de documents. Le délai est en effet porté à cent ans, à compter de la date de naissance de l'intéressé, pour les documents comportant des renseignements individuels à caractère médical et pour les minutes et répertoires des notaires et des adouls, les registres de l'état civil et de l'enregistrement. Il est porté à 60 ans « pour les documents dont la communication porterait atteinte au secret de la défense nationale ; à la continuité de la politique extérieure du Maroc ; à la sûreté de l'Etat, à la sécurité publique ou la sécurité des personnes ; aux procédures juridictionnelles et aux opérations préliminaires à de telles procédures ; à l'intimité de la vie privée ». Ce délai de 60 ans s'applique aussi aux documents contenant des informations sur la vie personnelle et familiale et, « d'une manière générale, aux faits et comportements d'ordre privé, collectés dans le cadre des enquêtes statistiques des services publics ». (Article 17)

Point important, les archives publiques relatives à l'histoire militaire et leur accès ne sont pas régis par la loi de 2007[190].

190. Les archives publiques relatives à l'histoire militaire demeurent régies, quant à leur identification, classement, conservation et communication, par les dispositions du dahir n° 1-99-266 du 28 moharrem 1424 (3 mai 2000) portant création de la commission marocaine d'histoire militaire.

Toutefois, la loi réserve à « Archives du Maroc » la latitude d'autoriser « à des fins de recherches scientifiques et après accord de l'administration d'origine, la consultation d'archives publiques sans toutefois porter atteinte au secret de la défense nationale, de sûreté de l'Etat ou de la vie privée » (Article 18)

Dans les faits, la création effective d'« Archives du Maroc » aura attendu la fin mai 2011 avec la nomination de Jamaâ Baida à sa tête. Pour que l'institution soit opérationnelle, la loi n°69-99 doit être complétée par un ensemble de décrets d'application et de textes réglementaires, notamment sur les modalités de communication des archives publiques aux usagers (Article 21 de la loi). Un premier décret a été promulgué en mai 2009[191] sur la composition et l'organisation du conseil d'administration de la future institution. Il stipule notamment que le conseil d'administration est présidé par le Premier Ministre et que ses membres sont issus des autorités gouvernementales représentant notamment les ministères de la culture, des affaires étrangères, de l'intérieur, des finances, de la justice, des affaires islamiques, de la modernisation des secteurs publics, de la communication et du secrétariat général du gouvernement. Le Conseil National des Droits de l'Homme (CNDH, ex-CCDH), chargé du suivi de la mise en œuvre des recommandations de l'Instance Equité et Réconciliation (IER), à travers son « Programme d'accompagnement aux recommandations de l'Instance Equité et Réconciliation en matière d'Archives, d'Histoire et de Mémoire » appuiera la mise en place opérationnelle d'« Archives du Maroc » afin d'organiser, selon les dispositions de la loi sur les archives de 2007, l'accès à ces archives.

En fait, il est intéressant de noter que la création d'archives nationales marocaines et la nécessité de mettre ces archives à la disposition du public ont émergé d'un travail que le Maroc a effectué sur son passé et notamment d'un examen, dans le cadre de l'IER, des violations graves des droits de l'Homme qui se sont produites entre 1956 et 1999.

Aujourd'hui, la question de l'ensemble des archives publiques — au-delà des archives concernant les violations des droits de l'Homme entre 1956 et 1999, il s'agit de toutes les archives détenues par la Bibliothèque Nationale du Royaume du Maroc, mais aussi par tous les ministères, toutes les administrations et tous les établissements publics et offices du Royaume — et de leur accès par le public constitue un vaste chantier pour le Royaume. En appelant, lors de l'inauguration officielle de l'institution le 27 mai 2011, à la création d'une journée nationale des Archives, le directeur d'« Archives du Maroc » a rappelé combien une prise de conscience collective et une sensibilisation à l'importance des archives dans la construction d'un Etat moderne et démocratique étaient nécessaires.

---

191. Décret n°2-08-543 du 25 joumada aoula 1430 (21 mai 2009) sur les membres du conseil d'administration d'« Archives du Maroc ».

مرسوم رقم 543 ـ 08 ـ 2 صادر في 25 من جمادى الأولى 1430 (21 ماي 2009) بتحديد أعضاء المجلس الإداري لأرشيف المغرب.

- L'accès à l'information environnementale

Le Maroc a adhéré à la Convention de Rio de 1992 connue sous le nom d'Agenda 21 et qui dans son Principe 10 stipule que « chaque individu doit avoir dûment accès aux informations relatives à l'environnement que détiennent les autorités publiques »[192]. Le Maroc a aussi adopté, en février 2010 à Bali, l'agenda du Programme des Nations Unies pour l'Environnement (PNUE) portant notamment sur « les directives pour l'élaboration d'une législation nationale sur l'accès à l'information ». Le Maroc ne dispose pourtant pas à ce jour de législation sur l'accès à l'information environnementale. Un projet de loi dans ce sens serait en préparation au sein du Secrétariat général du gouvernement depuis avril 2008 mais n'aurait pas été diffusé aux membres du gouvernement et n'a pas été présenté au public lors des débats sur la Charte de l'environnement[193].

Très récemment, dans les *Valeurs et Principes* du projet de Charte de l'environnement et du développement durable[194] un article est consacré à l'accès à l'information (article 11). Il stipule que « l'accès à l'information environnementale détenue par toute personne doit être respecté pour assurer l'accomplissement des objectifs de la présente Charte. »

Il s'agirait donc de permettre l'accès à l'information environnementale afin notamment de « réaffirmer que la préservation de l'environnement doit être une préoccupation permanente de tous les Marocains dans le processus de développement durable du Royaume » et « définir en conséquence les responsabilités individuelles et collectives de tous les Marocains » (Préambule). Toutefois, la définition de l'information environnementale reste vague et la Charte reste silencieuse sur les moyens mis en œuvre pour « respecter » l'accès à cette information.

Néanmoins, on peut considérer la présence de cet article, très court, dans la Charte comme une avancée de la considération de l'accès à l'information publique dans un secteur précis, celui de la protection de l'environnement.

192. Déclaration de Rio sur l'Environnement et le Développement, Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement Rio de Janeiro, Brésil, 3-14 juin 1992.

193. Cf. aussi le rapport du CMF MENA *Le Droit d'Accès à l'Information Environnementale au Maroc* : « Le Maroc, de par son statut avancé avec l'Union européenne, et aussi dans le cadre du traité du Libre échange avec les USA, s'est par ailleurs engagé à respecter le droit des citoyens à l'accès à l'information environnementale et à les associer à la prise de décision publique dans ce domaine. »

194. La Charte n'est à ce jour par signée. Elle devait l'être le 22 avril 2010, jour de la célébration de la Journée de la Terre, mais sa signature a été pour l'instant reportée.

- La loi sur la protection des données personnelles, une motivation avant tout économique

Sans avoir adopté de loi sur le droit d'accès à l'information, le Maroc a déjà légiféré sur les limitations de ce droit et sur la protection des intérêts privés, en particulier la protection des données personnelles.

Déjà en 1968, la loi sur les études statistiques[195] stipulait dans son Article 8 que « les renseignements individuels figurant sur les questionnaires et qui ont trait à la vie personnelle et familiale et, d'une manière générale, aux faits et comportements d'ordre privé ne peuvent être l'objet d'aucune communication de la part du service dépositaire. En outre, les renseignements individuels d'ordre économique et financier obtenus au moyen de questionnaires revêtus du visa ne peuvent, en aucun cas, être utilisés à des fins de contrôle ou de sanctions fiscales ou économiques. » Cette loi prévoit par ailleurs que les agents des services publics amenés à conduire ou à consulter des enquêtes statistiques sont « astreints au secret professionnel sous peine des sanctions prévues à l'article 446 du code pénal ». Toutefois le décret royal de 1968 ne donnait pas à une personne physique le droit d'accéder aux données que l'administration détient sur sa vie personnelle ou familiale pour les vérifier ou les corriger, tout comme elle ne permettait pas à l'individu de savoir comment ces données étaient conservées ou utilisées par l'administration.

Plus récemment, le Maroc a adopté la loi 09-08 relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel[196] présentée par le ministère du Commerce, de l'Industrie et des Nouvelles technologies et adoptée en 2009.

Calquée sur le modèle français, cette loi réglemente essentiellement quatre aspects de la gestion des données personnelles : le droit pour le citoyen d'être informé de la collecte ; le droit de refuser de donner des informations et de savoir l'usage qu'il en sera fait ; la possibilité d'accéder aux informations pour s'assurer de leur intégrité et de rectifier les informations qui s'avèrent fausses ; et le *droit à l'oubli*, c'est-à-dire à la destruction de certaines informations qui n'ont pas à rester stockées indéfiniment dans une base de données.

Certains domaines échappent cependant à cette loi : la défense nationale, les données collectées dans le cadre de la lutte contre le terrorisme ou la criminalité et celles qui concernent la sécurité intérieure et extérieure de l'Etat en général.

195. Décret Royal portant loi n° 370-67 du 10 Joumada I 1388 (5 août 1968) relatif aux études statistiques. Bulletin Officiel n° 2 .911 du 14 août 1968.

196. Bulletin Officiel n°5714 – 5 mars 2009.

A l'instar de la Commission nationale d'informatique et de libertés française (CNIL), la loi prévoit dans son Chapitre IV la création auprès du Premier Ministre d'une Commission nationale de contrôle de la protection des données à caractère personnel, composée d'un président et de six membres, chargée d'informer toutes les personnes concernées de leurs droits et obligations, de donner ses avis au gouvernement, parlement et autorités compétentes et de recevoir les plaintes des personnes concernées. Contrairement à la CNIL dont les membres sont élus, ses membres sont nommés par le Roi (article 32). La commission n'est pas compétente sur les domaines qui échappent à la loi (défense nationale, terrorisme, sécurité nationale, etc.).

La mise en application de cette loi, calquée sur le modèle français, constitue un défi (respect des délais impartis par la loi en particulier). En place depuis octobre 2010, la commission a notamment pour projet de créer des comités ad hoc par secteurs d'activité et de recruter des agents de contrôle.

Cette loi, en gestation depuis 2000 avec d'autres textes relatifs au commerce électronique sur la protection des messages de données et sur la signature électronique, a été adoptée dans le cadre d'une mise à niveau de l'arsenal législatif du Maroc qui bénéficie du statut avancé auprès de l'Union Européenne mais aussi et surtout pour satisfaire les exigences d'ordre économique, des investisseurs étrangers opérant dans le secteur de l'offshoring et refusant de traiter avec le Maroc s'il n'adoptait pas une législation qui protège les données des personnes. Toutefois les champs d'application de cette loi dépassent le simple cadre de la protection des données personnelles exploitées par des sociétés étrangères qui auraient délocalisé leurs services au Maroc. Elle peut s'appliquer à des domaines aussi variés que les données médicales, les données bancaires, etc. Citons à titre d'exemple que la Banque Centrale du Maroc, Bank Al-Maghrib, a signé en 2008, avant l'adoption de la loi, un contrat de service délégué de centrale des risques avec une société américaine[197]. Cette société assure la collecte et le traitement des données sur les engagements consentis par la clientèle des banques et organismes de financement (personnes physiques et morales) et partage ainsi, sans autorisation préalable des intéressés, des informations concernant des personnes physiques avec des établissements financiers pour les informer dans leur processus d'octroi de crédits. Sur ce dossier, Bank Al-Maghrib, comme toutes les institutions actives dans le traitement de données à caractère personnel, a, selon les dispositions transitoires de la loi (article 67), deux ans, à partir de la parution de la loi au Bulletin Officiel, pour régulariser sa situation.

197. Experian, via sa filiale Experian Maroc : http://www.experian.co.ma

- L'obligation pour l'administration de justifier ses décisions, et notamment les refus de communiquer des informations

La loi n°03.01 de 2002 sur l'obligation de la motivation des décisions administratives [198] dispose que « les administrations de l'Etat, les collectivités locales et leurs groupements, les établissements publics et les organismes chargés de la gestion d'un service public sont tenus, sous peine d'illégalité, de motiver les décisions administratives individuelles […] lorsqu'elles sont défavorables aux intéressés. Cette motivation doit être écrite et comporter l'énoncé des considérations de droit et de fait qui constituent le fondement de la décision. » Cette loi oblige donc les administrations et établissements publics à justifier les décisions prises à l'encontre des droits et intérêts des citoyens. Elle permet à chaque citoyen, s'il s'estime lésé par une décision administrative, de demander à l'administration en question sa justification par écrit. La loi impose qu'une décision administrative individuelle défavorable précise les considérations qui ont conduit à la décision ; l'absence de référence aux considérations dans le corps de la décision entraîne l'annulation de cette décision (cf. recours possibles section 4), ce qui a tendance à pousser l'administration à la réflexion avant la prise de décision, et à en assurer une présentation la plus conforme possible à la législation. Ce texte s'applique aux décisions concernant les demandes d'information publiques faites par les citoyens et va dans le sens d'une justification d'un quelconque refus de communication de l'information publique.

e. Le projet de loi sur le droit d'accès à l'information

En octobre 2010, le gouvernement marocain a annoncé son intention d'élaborer une loi sur le droit d'accès à l'information dans le cadre d'un programme à moyen terme (2010-2012) de lutte contre la corruption dans les administrations publiques. Un comité interministériel aurait été chargé de préparer un projet de loi déjà depuis fin 2009.

Certaines organisations de la société civile, telles que le CMF-MENA[199], tout en exprimant leur satisfaction sur la préparation de ce projet de loi, ont attiré l'attention sur l'absence d'informations sur le comité chargé de préparer le projet de loi, sur le

198. Dahir n° 1-02-202 du 12 joumada I 1423 portant promulgation de la loi n° 03-01 relative à l'obligation de la motivation des décisions administratives émanant des administrations publiques, des collectivités locales et des établissements publics. (B.O du 15 août 2002).

199. Communiqué du CMF MENA du 7 décembre 2010. « 5 années de plaidoyer du CMF MENA pour le droit d'accès à l'information au Maroc. Le gouvernement marocain accepte enfin de préparer un projet de loi »

fait que la société civile n'était pas associée à l'élaboration de ce projet, et sur l'absence de calendrier pour la finalisation du projet.

Les 10 et 11 décembre 2010, Transparency Maroc a organisé à Rabat, avec le soutien de l'UNESCO et en présence de représentants du Ministère de la modernisation des secteurs publics, un atelier de travail sur le droit d'accès à l'information qui a débouché sur un certain nombre de propositions et recommandations relatives à une « loi sur le droit d'accès à l'information et aux documents administratifs ».

A ce jour, rien ne filtre encore sur l'avancée du projet de loi marocain.

f. Les recours du citoyen en cas de refus d'accès à l'information publique[200]

En cas de refus de la part d'une administration de délivrer une information publique, le citoyen marocain ne dispose que de solutions contraignantes à la fois en termes de temps et de ressources — elles supposent de recourir aux services d'un avocat pour en appeler à la justice administrative, soit pour annulation, soit par référé.

- Le recours en annulation d'une décision administrative

Lorsque l'administration refuse une demande individuelle d'accéder à une information ou la consultation de documents administratifs, l'individu peut faire un recours en annulation en application de l'article 23 de la loi instituant les tribunaux administratifs[201]. Il est en effet possible de requérir auprès de la juridiction administrative compétente l'annulation de toute décision administrative constituant « un excès de pouvoir », « soit en raison de l'incompétence de l'autorité qui l'a prise, soit pour vice de forme, détournement de pouvoir, défaut de motif ou violation de la loi » (article 20). En vertu de la loi n° 03-01 relative à l'obligation de la motivation des décisions administratives émanant des administrations publiques, des collectivités locales et des établissements publics[202], l'absence de justification par l'administration peut suffire pour demander l'annulation. Et dans le cadre de son instruction, le juge administratif dispose de moyens permettant d'obliger l'administration à révéler les informations demandées, et les pièces dont la consultation est souhaitée. L'annulation

200. L'analyse des recours présentée ici est inspirée du rapport publié par Transparency Maroc. *Le droit d'accès à l'information : Cas du Maroc*. 2009 - document en arabe: الحق في الوصول إلى المعلومات حالة المغرب

201. Dahir n° 1-91-225 (22 rebia I 1414) portant promulgation de la loi n° 41-90 instituant des tribunaux administratifs (B.O. 3 novembre 1993).

202. Dahir n° 1-02-202 du 12 joumada I 1423 portant promulgation de la loi n° 03-01 relative à l'obligation de la motivation des décisions administratives émanant des administrations publiques, des collectivités locales et des établissements publics. (B.O du 15 août 2002)

d'une décision administrative de rejeter la demande de transmission d'information ou de documents impose que l'administration exécute le jugement et procède à la remise des informations et documents à la personne concernée. Cependant, en cas de refus de l'administration, il n'y a pas d'autre voie pour le citoyen que de recourir à nouveau à la justice pour porter plainte pour une compensation du dommage subi du fait de ce refus, à la condition de pouvoir démontrer l'existence de dommages.

- Le recours en référé

Parallèlement au recours en annulation, il est possible d'avoir recours au tribunal des référés. En application des articles 7 et 19 de la loi instituant les tribunaux administratifs[203], le président du tribunal administratif exerce les compétences stipulées à l'article 148 du Code de Procédure Civile[204] dont les règles s'appliquent aux tribunaux administratifs et il peut ordonner de mener, sur demande, une interrogation ou d'obtenir des informations et des documents retenus par l'administration.

- Le recours au médiateur

Neuf jours après le discours du 9 mars 2011, l'institution du médiateur, Al Wassit, a remplacé le Diwan al Madhalim[205] afin de « moderniser » l'institution « en harmonie avec les standards internationaux ». Chargé d'assurer la protection des droits des usagers des services publics, Al Wassit se distingue du Diwan al Madhalim notamment par le fait qu'il disposera de délégués spéciaux – dont un « chargé de faciliter l'accès aux informations administratives » (article 19) – et de médiateurs régionaux pour plus de proximité avec les citoyens. L'institution du médiateur pourra proposer des poursuites disciplinaires à l'encontre de l'administration ou saisir le parquet en cas de faute d'un fonctionnaire ; elle engagera des démarches de médiation et de conciliation ; et elle constituera une force de proposition pour simplifier les procédures et renforcer les principes de bonne gouvernance dans la gestion des services publics. Par ailleurs, on note que, contrairement au rapport annuel du Diwan Al Madhalim, dont la publication était soumise à la discrétion du Roi et pouvait être partielle, le rapport d'Al Wassit « est publié au «Bulletin officiel» et diffusé à grande échelle » (article 37),

203. Dahir n° 1-91-225 (22 rebia I 1414) portant promulgation de la loi n° 41-90 instituant des tribunaux administratifs (B.O. 3 novembre 1993). Article 7 : Les règles du code de procédure civile sont applicables devant les tribunaux administratifs ; Article 19 : Le président du tribunal administratif ou la personne déléguée par lui est compétent, en tant que juge des référés et des ordonnances sur requête, pour connaître des demandes provisoires et conservatoires.

204. Dahir portant loi n° 1-74-447 (11 ramadan 1394) approuvant le texte du Code de procédure civile (B.O. 30 septembre 1974).

205. La nouvelle institution a été établie par le Dahir No 1-11-25 du Rabi II 1432 (17 mars 2011) portant création de l'Institution du Médiateur.

sans qu'aucune restriction ne soit prévue.

Si, comme pour Diwan al Madhalim, le dahir portant création de l'institution du médiateur lui interdit d'instruire des plaintes pour lesquelles la justice est saisie, la révision d'une décision de justice irrévocable et les questions relevant des compétences du Conseil national des droits de l'Homme – l'ex-Conseil Consultatif des Droits de l'Homme - (article 6), il n'en reste pas moins que la nouvelle institution repose sur une approche plus active et transparente et suscite beaucoup d'espoirs en matière d'équité et de justice pour les citoyens marocains.

2. La communication des archives publiques : une approche par le devoir de mémoire

Dans le cadre du processus de règlement des violations passées des droits humains entre 1956 et 1999, le Maroc a créé en 2004 l'Instance Equité et Réconciliation (IER) qui a formulé, au terme de son mandat, un certain nombre de recommandations visant à garantir la non répétition de ces violations. Parmi ses recommandations, elle a notamment inscrit « la préservation des archives de l'IER et des archives publiques »[206].

Si certains ont pu voir dans la période des 23 mois durant laquelle l'IER a travaillé une parenthèse politique qui aurait pu constituer une occasion pour le Maroc d'adopter une loi globale sur l'accès à l'information publique, l'approche est restée centrée sur la communication des archives. La réflexion ayant mené à l'adoption de la loi sur les archives de 2007 qui institue « Archives du Maroc » est d'ailleurs en grande partie le fruit des recommandations de l'IER. Et c'est par l'angle de l'Histoire du temps présent et de la mémoire que la question des archives et de leur communication au public est abordée au Maroc actuellement.

Ainsi, le Conseil Consultatif des Droits de l'Homme (CCDH) — aujourd'hui Conseil National des Droits de l'Homme (CNDH) aux prérogatives élargies par le Dahir n°1-11-19 du 25 rabii 1432 (1er mars 2011) —, chargé du suivi de la mise en œuvre des recommandations de l'IER, après avoir engagé les actions relatives à l'indemnisation individuelle des victimes et les actions concernant la réparation communautaire, s'est engagé dans un « Programme d'accompagnement aux recommandations de l'Instance Equité et Réconciliation en matière d'Archives, d'Histoire et de Mémoire », dit IER2. Ce programme, d'une durée de quatre ans (2010-2014), est intégralement financé par l'Union Européenne dans le cadre de l'instrument européen de voisinage et de partenariat, sur un budget de 8 millions d'euros. Il est mis en œuvre, selon des

206. Recommandations de l'IER: http://www.ier.ma/article.php3?id_article=1433

principes participatifs (organisation de tables thématiques avec les acteurs concernés) et de prise en compte de la question du genre, par une section d'appui au Programme qui a été constituée en août 2010 (équipe de cinq personnes).

Outre les volets Histoire (appui à l'enseignement de l'Histoire du temps présent : création d'un Master à l'Université Mohammed V ; études et recherches ; production de supports de communication et de vulgarisation) et Mémoire (hommages aux victimes ; activités muséographiques, etc.), le programme mis en œuvre par le CNDH repose sur un important volet Archives. Sur cet axe, le CNDH doit non seulement examiner les archives existantes de l'IER (conservées pour la plupart dans les locaux du CNDH à Rabat) en les inventoriant, les organisant, les numérisant pour les verser à l'institution « Archives du Maroc », appuyer la valorisation des archives de la période 1956-1999[207], mais aussi, bien au-delà des archives de cette période, appuyer la mise en place opérationnelle et contribuer à l'équipement d'« Archives du Maroc ».

Cela passe notamment, pour le CNDH, par un accompagnement du Ministère de la culture dans la création de l'institution[208] : travail sur les décrets d'application de la loi sur les archives de 2007, conduite d'études, appui organisationnel, appui à une stratégie nationale de conservation des archives, création de manuels des procédures, formation des cadres du Ministère de la culture, jumelage avec des institutions d'archives européennes, etc. Ce travail en est encore à ses débuts et devrait s'achever au plus tard en 2014, date annoncée pour la fin du Programme IER2.

3. Les avancées de l'e-gouvernement : un impératif avant tout économique

Dans ses efforts de modernisation de son administration et de ses services publics, le Maroc a investi dans les années 2000 dans plusieurs programmes d'e-gouvernement. Ces efforts se sont déployés notamment dans le cadre du programme national e-gouvernement *Idarati* (en français « mon administration ») entre 2005 et 2008, auquel a succédé le programme *egov.ma* 2008-2013 qui s'inscrit dans le Plan Maroc Numeric 2013.

Le programme egov.ma actuel (www.egov.ma) affiche pour objectif principal d'offrir les services publics « de façon intégrée, transparente, sécurisée, continue et efficace, afin d'accompagner la transformation de la société marocaine en société de l'information ».

207. La mise à disposition des archives de l'IER et du CNDH par « Archives du Maroc » se fera selon les dispositions de la loi de 2007.

208. Une convention d'assistance et de partenariat entre le CCDH et le Ministère de la Culture a d'ailleurs été signée dans ce sens le 15 septembre 2010 : اتفاقية تعاون و شراكة بين المجلس الاستشاري لحقوق الإنسان و وزارة الثقافة

Il annonce 89 projets et services déployés à l'horizon 2013, avec un investissement global de 2 milliards de dirhams. Ces services sont déclinés pour trois cibles : les citoyens, les entreprises et l'administration elle-même.

Parallèlement à de nombreux services d'informatisation et de gestion électronique internes aux services de l'Etat (gestion de la paie, des ressources humaines, des dépenses publiques), l'essentiel des services d'e-gouvernement offerts ont pour objectif de dématérialiser les procédures administratives, alors qu'une autre catégorie de services, moins nombreux, facilitent l'accès à l'information administrative pour les citoyens.

a. Services de dématérialisation des procédures administratives

L'Etat marocain investit particulièrement dans des services de dématérialisation des procédures administratives (obtention de formulaires en ligne, procédures et dépôt de dossiers en ligne, etc.).

- Services déjà opérationnels

Pour les citoyens et les entreprises :

- Le portail www.service-public.ma a pour vocation d'informer sur les procédures, et les démarches administratives disponibles en ligne ; il met à disposition 197 formulaires administratifs et explique les démarches à entreprendre pour environ 70 procédures administratives courantes. Il offre également une base de données juridique en ligne qui aurait été consultée 18 700 fois en 2010. On aurait compté également 769 000 utilisations en 2010 de la fonction simulation des salaires. Après deux tentatives à dix jours d'intervalle, il s'est avéré que le service « Poser une question »[209] par email du portail n'était pas fonctionnel : aucune réponse, pourtant annoncée comme étant donnée dans un délai maximum de quatre jours, n'a en effet reçue à nos demandes d'informations administratives.
- www.tgr.gov.ma offre un service de paiement des taxes locales en ligne (taxe d'habitation, services communaux, taxe professionnelle). 4 500 règlements auraient été effectués en ligne à ce jour.

Pour les citoyens :

- Le site www.passeport.ma informe sur les procédures d'obtention du passeport biométrique (mis en circulation en avril 2010) et permet de saisir et de suivre sa demande de passeport. Le délai de délivrance à partir du dépôt de la demande serait de 5 jours en moyenne.

209. http://www.service-public.ma/Templates/Faq_Poser.aspx

- Depuis 2008, 1 170 000 assurés, employés du secteur public, peuvent suivre les remboursements de leurs dossiers de maladie en ligne sur le site de la Caisse Nationale des Organismes de la Prévoyance Sociale (www.cnops.org.ma).
- Les portails de la Caisse Marocaine des Retraites (www.cmr.gov.ma) et du Régime Collectif d'Allocation Retraite (www.rcar.ma) permettent d'obtenir des attestations de pensions, la situation des cotisations et d'effectuer des démarches administratives à distance, avec des réclamations qui seraient traitées pour 80% d'entre elles en moins de cinq jours.

Pour les entreprises :

- BADR[210], portail de dédouanement des marchandises, prend en charge la totalité des procédures douanières.
- Le site de la Caisse Interprofessionnelle Marocaine de Retraite, www.cimr.ma, permet aux entreprises d'effectuer des télé-déclarations des salaires et le télépaiement des cotisations.
- Les entreprises peuvent déclarer et payer l'impôt sur les sociétés et la TVA en ligne sur www.tax.gov.ma; près de 2 000 entreprises y auraient eu recours en 2010.
- La déclaration et le télépaiement des cotisations sociales en ligne est possible pour les entreprises affiliées à la CNSS sur le site www.damancom.ma : 24 500 entreprises en seraient déjà utilisatrices.

- Services prévus par le plan e-gov.ma

Pour les citoyens :

- L'informatisation des procédures des bureaux d'état civil et la constitution progressive du registre national électronique de l'état civil, pilotées par le Ministère de l'Intérieur, sont prévues pour décembre 2013. La numérisation des actes d'état civil à l'échelle nationale est prévue pour fin 2011.
- Les demandes de certificat de mariage et de nationalité devraient pouvoir être faites de manière électronique en juin 2011. Tout comme les demandes d'extrait de casier judiciaire (pour décembre 2011), ainsi que la dématérialisation des relations avec les auxiliaires de justice (décembre 2011).
- La mise en ligne des services consulaires (traitement des demandes d'état civil, nationalité, actes adoulaires, certificats et attestations des Marocains résidant à l'étranger, etc.) sur www.consulat.ma est prévue pour février 2012. Le site devrait donner la possibilité de prendre rendez-vous, de commander et de payer en ligne des services consulaires. Le site est déjà opérationnel depuis janvier 2010 et est en cours de déploiement au niveau des consulats.

210. Source : http://www.egov.ma/Miseeneuvre/Pages/Cataloguedesprojets.aspx

- L'inscription en ligne dans les établissements universitaires prévue par le plan egov.ma pour décembre 2010 n'était pas effective à l'heure de la rédaction du présent rapport.

Pour les entreprises :

- La dématérialisation des déclarations et du paiement de l'impôt sur le revenu est prévue par le Ministère de l'Economie et des Finances pour décembre 2011 sur le site www.tax.gov.ma.
- La dématérialisation du processus de création d'entreprise (certificat négatif, enregistrement des actes, inscription au registre du commerce, etc.) avec une plateforme électronique de création d'entreprise en ligne est prévue pour le premier semestre 2012 (pour la création des SARL).
- La soumission en ligne aux appels d'offres publics, les enchères et achats groupés devraient être disponibles au premier semestre 2011 sur le site www.marchéspublics.gov.ma.
- La mise en œuvre du système informatique portuaire EDI et du guichet unique portuaire PortNet visant à mettre à disposition de la communauté portuaire une base de données centralisée et à mutualiser l'information liée à l'escale est en cours de réalisation par l'Agence Nationale des Ports et devrait être opérationnelle pour septembre 2011.
- La dématérialisation du dépôt de brevets et de marques pour la propriété industrielle par l'Office Marocain de la Propriété Industrielle et Commerciale est annoncée pour décembre 2011.

b. Services facilitant l'accès à l'information pour les citoyens

Moins nombreux que les services de dématérialisation, des services qui facilitent l'accès à l'information pour les citoyens et les entreprises émergent également.

- Services déjà opérationnels

- Lancé en 2006, Maroc.ma, le « Portail national du Maroc », est un portail qui donne des informations institutionnelles de base : activités royales, institutions (liste des membres du gouvernement), informations pratiques, grands chantiers du Royaume, informations générales pour les investisseurs, etc.
- Le site www.listeselectorales.ma permet au citoyen de vérifier son inscription sur les listes électorales et de localiser son bureau de vote.
- Le site www.marchéspublics.gov.ma est une plateforme de consultation des appels d'offres publics qui a pour mission d'informer les entreprises, de renforcer la mise en concurrence et la transparence du processus d'achat public. Il a pour vocation, à terme, de dématérialiser la soumission des offres techniques et financières.

- Le portail juridique et judiciaire du Ministère de la Justice211 met à disposition un certain nombre de textes juridiques, lois, circulaires, conventions, de guides de procédures, de revues ou de statistiques sur les questions juridiques au Maroc.
- Des bornes de consultation des droits seraient, d'après le site egov.ma, disponibles dans les tribunaux depuis septembre 2010. En fait, ce n'est vraiment le cas que dans certains tribunaux et cours d'appel de commerce (en particulier la cour d'appel de Casablanca).
- Le portail de l'enseignement supérieur (http://www.enssup.gov.ma), permettant aux étudiants de s'informer sur l'offre universitaire, les inscriptions, etc. avec une inscription en ligne dans les universités, supposé selon le plan egov.ma être opérationnel, ne l'est que de manière très partiel. A la rédaction du présent rapport, la plupart des fonctions recherche ou d'annuaire du portail pour les facultés et écoles ou encore le corps enseignant sont inactives ou non disponibles. De même, un site sur les bourses scolaires et prêts étudiants piloté par le Ministère de l'Education Nationale, de l'Enseignement Supérieur, de la Formation des Cadres et de la Recherche Scientifique est annoncé comme opérationnel dans le catalogue des projets du egov.ma mais est resté introuvable.

• Services prévus par le plan e-gov.ma

- Il est annoncé que la consultation en ligne du registre de commerce sera rendue possible par l'Office Marocain de la Propriété Industrielle et Commerciale en juin 2011.
- Un portail de la santé serait en cours de réalisation pour informer les citoyens sur l'offre de soins par région et type de soins, et permettant la prise de rendez-vous en ligne.
- La mise à disposition sur Internet des bibliothèques publiques et académiques du Royaume est affichée comme une ambition du plan e-gov.ma, avec une échéance fixée à décembre 2013, mais aucune entité responsable ne semble désignée.
- De même, la collecte et la diffusion des données statistiques sur le Maroc en général est affichée comme une ambition, avec une échéance à décembre 2013, mais aucune entité responsable ne semble officiellement désignée non plus.
- C'est le cas également du « Portail du consommateur » annoncé pour juin 2012 mais sans que le projet n'ait encore été affecté à une entité responsable[212].

On le voit, les initiatives e-gov marocaines sont plus concrètes et avancées quant il s'agit de la dématérialisation des procédures, en particulier pour la cible des entreprises, que dans le partage de l'information publique.

211. http://adala.justice.gov.ma/FR/home.aspx

212. Source : http://www.egov.ma/Miseeneuvre/Pages/Cataloguedesprojets.aspx

c. Sites Internet institutionnels du gouvernement ou des administrations

- Ministères

Les Ministères suivants disposent de sites Internet :

- Primature - www.pm.gov.ma (en arabe seulement)
- Ministère des Affaires Etrangères et de la Coopération - http://www.maec.gov.ma
- Ministère de la justice : www.justice.gov.ma
- Ministère des Habous et des affaires islamiques : www.habous.gov.ma
- Secrétariat général du gouvernement : www.sgg.gov.ma
- Ministère chargé des relations avec le parlement : www.mcrp.gov.ma
- Ministère des finances : www.finances.gov.ma
- Ministère de l'équipement et des transports : www.mtpnet.gov.ma
- Ministère de l'Habitat, de l'Urbanisme et de l'Aménagement de l'Espace : www.mhu.gov.ma
- Ministère du tourisme : www.tourisme.gov.ma
- Secrétariat d'Etat auprès du Ministère du tourisme et de l'artisanat, chargé de l'artisanat : www.artesnet.gov.ma
- Ministère de l'énergie, des mines, de l'eau et de l'environnement : www.mem.gov.ma
- Secrétariat d'Etat chargé de l'eau : www.water.gov.ma
- Ministère de la santé : www.sante.gov.ma
- Ministère de la jeunesse et des sports : www.mjs.gov.ma
- Département de la Pêche (Ministère de l'Agriculture et de la Pêche Maritime) : www.mpm.gov.ma
- Ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la formation des cadres : www.men.gov.ma; avec des sous-sites : Département de l'alphabétisation et de l'éducation non formelle : www.alpha.gov.ma et Direction de la formation des cadres www.dfc.gov.ma; Département de l'enseignement supérieur : http://www.enssup.gov.ma
- Ministère de l'emploi et de la formation professionnelle : www.emploi.gov.ma
- Ministère de l'Industrie, du Commerce et des Nouvelles Technologies : http://www.technologies.gov.ma et www.mcinet.gov.ma
- Ministère du commerce extérieur : www.mce.gov.ma
- Ministère du Développement Social, de la Famille et de la Solidarité : www.social.gov.ma
- Ministère de la culture : www.minculture.gov.ma
- Ministère des affaires économiques et générales : www.affaires-generales.gov.ma
- Ministère de la modernisation des secteurs publics : www.mmsp.gov.ma
- Ministère chargé de la communauté marocaine résidente à l'étranger : www.marocainsdumonde.gov.ma

Certes, les sites de ministères sont nombreux. Mais une étude précise et régulièrement actualisée mériterait d'être conduite pour évaluer la qualité de l'ensemble des sites des ministères à partir d'une série d'indicateurs objectifs (types de contenu, accessibilité, ergonomie, actualisation, etc.)[213]. On note que les instances responsables de l'e-gouvernement n'ont jamais publié d'évaluations de ce genre ou d'enquêtes auprès des internautes marocains pour savoir comment ces sites sont utilisés et s'ils correspondent aux attentes des citoyens. En l'absence d'une telle étude et le temps imparti à la présente mission ne le permettant pas, nous nous contenterons de quelques remarques sur certains de ces sites, sélectionnés et examinés au hasard.

On note d'abord que certains ministères n'ont pas de site : c'est le cas des Ministères de l'Intérieur, de la défense et de l'agriculture (qui possède plusieurs url, mais non fonctionnelles : www.madrpm.gov.ma ou www.agriculture.gov.ma ; mais le Département de la Pêche a son site). Ensuite, on remarque l'absence d'homogénéité tant dans l'ergonomie des sites que dans les types de contenus en ligne.

Alors que certains ministères soignent l'information partagée sur leur site (actualisation, services en ligne, documentation récente, etc.), comme le Ministère de l'économie et des finances, très riche en informations, le Ministère de l'équipement et des transports ou le Ministère chargé de la communauté marocaine résidente à l'étranger, d'autres sont rudimentaires ou carrément « en construction » (Département de l'environnement : www.minenv.gov.ma). Surtout, on note un manque de pertinence ou d'organisation des informations partagées et l'absence d'actualisation.

Par exemple, le site du Ministère de la Justice (www.justice.gov.ma) est réputé riche en informations, mais daté. A titre indicatif, les deux seules études mises en ligne sur ce site datent de 1999 et de 2005. L'information y reste limitée : la rubrique « Vos droits », centrale pour le citoyen, est limitée au Code de la famille. Le Ministère propose cependant des sous-sites intéressants tels que e-plainte, un centre de suivi et d'analyse des requêtes (http://www.justice.gov.ma/plaintes/index.aspx) et « ADALA MAROC » Portail Juridique et Judiciaire du Ministère de la Justice du Maroc (http://adala.justice.gov.ma), mettant à disposition un grand nombre de ressources et de textes juridiques. Le site propose un Annuaire des sites web des Tribunaux[214] (cours d'appel, tribunaux de commerce, de première instance, etc.), ville par ville. Mais beaucoup d'entre eux, à quelques exceptions près, ne sont en fait que des coquilles vides (page d'accueil fonctionnelle mais liens inactifs, rubriques vides ou introuvables

213. Une première étude de ce type a été effectuée en 2005. Il s'agit d'un test d'évaluation conduit par le CMF MENA sur dix sites de ministères à partir de 19 indicateurs. Cf. CMF MENA. *Plaidoyer pour le droit d'accès à l'information au Maroc*, novembre 2005. En 2006, le cabinet Kalyopsis a conduit une étude d'analyse de 57 sites Internet de l'administration marocaine. Cette étude n'a pas été rendue publique.

214. http://www.justice.gov.ma/fr/OrganisationJudiciaire/rubriques.aspx?_idr=8

ou encore information datée) ; certains de ces sites (ex : Tribunaux de commerce de Casablanca : www.tccasablanca.ma, mais aussi de Tanger, Marrakech et Agadir) ne sont même pas accessibles.

Autre exemple, choisi au hasard, le site du Ministère des Habous et des Affaires Islamiques (www.habous.gov.ma) n'est pas actualisé. La plupart des informations disponibles datent de 2008 voire de 2007 ; de nombreuses rubriques ou sous-rubriques sont vides. Les informations les plus récentes trouvées sur le site concernent les appels d'offres, dont le dernier en date de juin 2010.

- Agences et autres institutions publiques

Bien d'autres institutions publiques, autres que les ministères — agences, offices, caisses, etc. — disposent de sites Internet. Il est impossible de les lister de manière exhaustive dans ce rapport. En voici quelques uns à titre d'exemple :

- Parlement marocain : http://www.parlement.ma (nombreuses rubriques inactives, tant en française qu'en arabe)
- Administration des Douanes et Impôts Indirects : http://www.douane.gov.ma
- Office des changes : http://www.oc.gov.ma
- Centre National pour la Recherche Scientifique et Technique : www.cnr.ac.ma
- Agence Nationale de Promotion de l'Emploi et des Compétences : http://www.anapec.org
- Conseil National des Droits de l'Homme : www.cndh.org.ma
- Caisse nationale de la sécurité sociale : http://www.damancom.ma
- Caisse nationale des organismes de Prévoyance sociale : http://www.cnops.org.ma
- Agence nationale de l'assurance maladie : http://www.assurancemaladie.ma
- Initiative Nationale pour le Développement Humain : http://www.indh.gov.ma
- Poste Maroc (Barid Al Maghrib) : http://www.bam.net.ma
- Agence nationale de réglementation des télécommunications : http://www.anrt.net.ma
- Agence Nationale Pour la Promotion des Petites et Moyennes Entreprises : http://www.anpme.ma

Les collectivités locales et administrations au niveau régional font également des efforts pour se doter de sites Internet d'informations d'ordre institutionnel (ex : Portails de certaines communes urbaines telles Fès[215] ou Salé[216] ; certaines Académies

215. http://www.communedefes.ma/commune/pages/commune/index_c.html

216. http://www.villedesale.ma

régionales de l'éducation et de la formation telle que celle de Fés Boulemane[217] ; sites de conseils régionaux comme pour la région du Souss Massa Draâ[218] ou de Tanger Tétouan[219], etc.).

On note également, à titre d'exemple, le site Internet au profit des usagers de l'arrondissement urbain Sidi El Bernoussi à Casablanca : http://www.bernoussi.ma Financé conjointement par l'UNESCO et l'ISESCO et développé par le CMF MENA, ce projet pilote a été officiellement lancé en 2006 dans le but d'améliorer la communication entre l'arrondissement et les citoyens tout en renforçant d'une part, la transparence et la responsabilisation des élus, cadres et employés de l'arrondissement et d'autre part, l'accès des citoyens à l'information détenue par leur arrondissement pour faciliter leur participation à la conception et à la mise en œuvre des projets les concernant. Aucune évaluation de l'usage réel du site par les administrés de Sidi El Bernoussi n'a été conduite jusqu'à présent, mais à la rédaction du présent rapport, le site montrait qu'il était actualisé de manière relativement régulière ; la dernière actualisation datant de janvier 2011.

Sur l'ensemble de ces sites à fonction régionale ou locale également, une enquête détaillée à partir d'une grille d'analyse commune mériterait d'être engagée, tant par les pouvoirs publics eux-mêmes que par les organisations de la société civile.

d. Une offre d'information publique en ligne de qualité variable

Bien sûr, l'intégration de l'e-gov dans le plan d'action gouvernementale de lutte contre la corruption[220], l'ouverture d'un portail national, la mise en ligne de sites électroniques de plusieurs ministères et institutions publiques et l'existence d'un plan d'e-gouvernement ambitieux sont des évolutions importantes enregistrées ces dernières années dans l'accès à l'information administrative pour les citoyens, par le biais de l'Internet.

217. http://www.aref-fesboulemane.ma

218. http://www.regionsmd.com

219. http://www.visitetanger.com

220. Exemple récent dans ce domaine, l'Instance Centrale de Prévention de la Corruption (ICPC) et ses partenaires (le Ministère de l'Industrie du Commerce et des Nouvelles Technologies à travers, l'Agence Nationale, de Promotion des Petites et Moyennes Entreprises (ANPME), la Confédération Générale des Entreprises du Maroc (CGEM), le Ministère de la Justice, le Ministère des Affaires Economiques et Générales (MAEG)), ont lancé, avec l'appui de la Coopération technique allemande (GTZ), le premier portail de dénonciation de la corruption au Maroc : www.stopcorruption.ma.

A l'échelle internationale, le Maroc était en 2010 126e sur 192 pays membres dans le classement des Nations Unies sur l'e-gouvernement[221], gagnant 14 places par rapport à 2008. Le Maroc reste ainsi, à l'échelle régionale, derrière la Tunisie (66e), l'Egypte (86e), la Lybie (114e), mais passe devant l'Algérie (131e). La progression est notable par rapport à la plupart des pays de la région qui stagnent ou reculent dans le classement. Mais on est loin des bonds enregistrés par l'Egypte qui avait gagné 61 places entre 2005 et 2008 et plus récemment par la Tunisie qui gagne 58 places en deux ans.

En fait, lorsque l'on regarde de plus près l'offre d'informations en ligne produite par les institutions publiques marocaines on constate bien souvent une qualité des contenus, une accessibilité et des fonctionnalités limitées pour l'utilisateur (cf. section 2.5.2 sur la perception par les usagers). Certains sites sont peu, voire jamais, actualisés. On note l'absence de stratégie ou de vision globale sur les objectifs que tous ces sites doivent poursuivre, en particulier en matière d'informations pour les citoyens.

Une circulaire provenant de la Primature avait été transmise à tous les ministères imposant un canevas de rubriquage des sites (appelée « Charte de modélisation structurelle » dans le programme *Idarati* de 2005) pour que les sites ministériels répondent à un certain nombre de critères de cohérence et de standards de qualité et offrent un corpus minimum d'information aux utilisateurs. Dans les faits, cette circulaire n'a jamais été appliquée. Ainsi, le Maroc n'a aucun modèle de site ou de portail pour ses administrations et aucun texte n'oblige les entités administratives à se doter d'un site Internet. Les mesures d'accompagnement du personnel des administrations dans leur éducation et leur encouragement à partager de l'information via les sites Internet de leurs institutions sont réduites. Et l'on note un manque de cohérence dans la démarche e-gov entre les différentes entités publiques et de grandes disparités entre les administrations sur ce terrain.

On peut voir cependant dans le fait que le plan egov.ma soit désormais piloté par un Comité interministériel e-gouvernement, dit CIGOV, qui réunit des responsables ministériels de haut niveau (secrétaires généraux) et qu'il repose sur un système de suivi et d'évaluation avec un certain nombre d'indicateurs prédéterminés le signe d'une volonté de mise en cohérence et de coordination renforcée de la démarche gouvernementale sur la question de l'e-gov.

Quoi qu'il en soit à ce jour, l'accès à l'information publique ne constitue pas l'objectif premier de la démarche e-gov du gouvernement marocain qui semble s'inscrire en

221. United Nations, *United Nations e-Government Survey 2010 - Leveraging e-government at a time of financial and economic crisis*, New York, 2010, page 63. http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan038851.pdf

priorité dans une démarche de modernisation des administrations, de réduction des coûts dans la production et le partage de l'information et de dématérialisation des procédures administratives[222].

Selon une enquête menée en 2008 par le CMF MENA[223] auprès de 300 entreprises marocaines, 56% des entreprises pensent que les sites Internet des administrations, dans l'état de leur proposition et contenu actuels, ne sont pas utiles

Enfin, d'après le *Rapport de l'atelier avec les professionnels des Technologies de l'Information et de la Communication* (TIC) de Transparency Maroc[224] de décembre 2009, les professionnels des Technologies de l'Information et de la Communications eux-mêmes, sensibles au plus haut point à cet outil d'information publique, se déclarent préoccupés notamment par : « les indéniables limites et l'absence de garantie de transparence qui caractérisent l'existant de l'e-gouvernement au Maroc » et « le peu de qualité et d'utilité de l'information produite par les pouvoirs publics » via l'e-gouvernement. Par ailleurs, certains acteurs du secteur notent que les pouvoirs publics impliquent très peu le tissu économique local marocain dans la conception et la mise en œuvre de ces nouveaux services de l'e-gov.

4. Un impératif de bonne gouvernance des administrations : des initiatives multiples mais à l'efficacité limitée

a. Quelques initiatives gouvernementales notables

A l'initiative du Secrétariat général du gouvernement, une procédure de publication par voie électronique des projets de textes législatifs et réglementaires relatifs aux secteurs énoncés dans le cadre de l'accord de libre-échange signé entre les Etats-Unis et le Maroc est entrée en vigueur fin 2009 selon les termes du décret du 21 mai

222. En témoigne, par exemple, la remise du prix « e-mtiaz », organisée annuellement depuis 2005 (sauf en 2009) par le Ministère de la modernisation des secteurs publics qui a pour objectif « d'encourager les initiatives réussies dans le domaine des services électroniques publics ».Le prix e-mtiaz 2010 a été décerné à trois projets qui relèvent davantage de la dématérialisation de certains procédures administratives ou de l'informatisation des administrations que d'une facilitation de l'accès à l'information pour les citoyens. Ces trois projets sont : le Système de gestion du passeport biométrique marocain, du Ministère de l'Intérieur ; le Système de Gestion Intégrée de la Dépense, de la Trésorerie Générale du Royaume -Ministère de l'Economie et des Finances ; et le Service Télédéclaration et télépaiement de l'Impôt sur les sociétés, de la Direction Générale des Impôts -Ministère de l'Economie et des Finances. Pour les résultats des prix e-mtiaz entre 2005 et 2008, consulter http://www.mmsp.gov.ma/fr/decline.aspx?m=4&r=9.

223. CMF MENA. *Entreprises privées et accès à l'information publique au Maroc*, 2008.

224. Transparency Maroc - UNESCO Rabat. *Projet pour la promotion de l'accès à l'information. Rapport de l'atelier avec les professionnels des Technologies de l'Information et de la Communication (TIC)*, décembre 2009.

2009[225]. Les projets de texte concernés par cette publication sont ceux qui touchent au commerce des biens et des services, aux mesures commerciales, aux marchés publics, à l'investissement, au commerce électronique, aux droits de la propriété intellectuelle, à l'environnement et au droit du travail. Ils sont ainsi publiés sur le site Internet du Secrétariat général du gouvernement et soumis aux commentaires des administrations ou personnes intéressées[226]. Ces commentaires doivent être également publiés. Dans les faits, certaines instances rapportent que tous les textes relatifs aux secteurs listés dans le décret ne sont pas publiés sur le site et que, contrairement à ce que prévoit l'article 7 du décret, les services initiateurs des projets de texte ne répondent pas sur les commentaires donnés sur les projets. Enfin, les commentaires recueillis ne seraient que peu voire pas pris en compte dans les deuxièmes moutures des textes[227].

Autres exemples d'initiatives gouvernementales intéressantes sur l'accès à l'information publique, rapportées par Transparency Maroc, le Ministère de la modernisation des secteurs publics a récemment initié, 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 se pencherait 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 »[228].

On note enfin que le projet de régionalisation avancée retient l'accès à l'information par les collectivités territoriales elles-mêmes comme une priorité pour la bonne gouvernance au niveau régional. Le rapport[229] remis au Roi Mohammed VI en mars 2011 recommande notamment l'amélioration du système national d'information statistique. Il s'agit là de recommandations d'ordre général, les conditions d'accès à l'information publique par les collectivités devant être « défini[es] par le gouvernement ».

b. Des services d'information au public peu efficaces

Au niveau des administrations et établissements publics, on note également qu'il existe de nombreux centres d'information et de documentation. Citons, à titre d'exemples

225. Décret n°2-08-229 du 25 joumada I 1430 (21 mai 2009) instituant une procédure de publication des projets de textes législatifs et réglementaires (http://www.sgg.gov.ma/projets_com/dec_proj_fr.pdf)

226. Voir : http://www.sgg.gov.ma/commentaire_fr.aspx?id=1102

227. A titre d'exemple, Transparency Maroc a réagi au projet de décret relatif sur marchés publics qui a été publié sur le site du Secrétariat Général du Gouvernement, en particulier sur la nécessité d'instaurer un système de recours indépendant et spécialisé, sur la limitation du pouvoir discrétionnaire des maîtres d'ouvrage et sur le renforcement de la responsabilité et du contrôle. Début janvier 2011, le journal *Les Echos* a publié une information selon laquelle une deuxième mouture du projet n'a pas tenu compte des remarques déposées sur le site du Secrétariat général du gouvernement.

228. Transparency Maroc et Unesco, *Projet pour la promotion de l'accès à l'information - Rapport de l'atelier de décideurs centraux et responsables de départements gouvernementaux et d'administrations publiques*, décembre 2009.

229. Rapport sur la régionalisation avancée/Livre I : Conception générale Page 22 – 18. Système d'information.

les centres de documentation de ministères tels que le Ministère du Commerce extérieur, ou celui du ministère de l'économie et des finances dont une partie du fonds documentaire est accessible par Internet (http://cdm.finances.gov.ma). Ou encore le centre de documentation de l'Institut National d'Administration Sanitaire (INAS) qui dépend du Ministère de la santé ; ouvert au public, ce centre a pour mission de répondre aux besoins en information documentaire de tout utilisateur intéressé par la santé.

Toutefois, ces centres d'informations sont méconnus et peu utilisés par le public. Aucune étude sérieuse sur la fréquentation de ces centres, ou le nombre de sollicitations d'informations qu'ils reçoivent n'est disponible. Mais, lorsque l'on interroge les publics qui pourraient être intéressés par ces centres, on se rend compte de leur sous-utilisation.

Citons dans ce sens l'exemple du centre de documentation de la Chambre de Commerce, d'Industrie et de Services de Casablanca. L'enquête du CMF-MENA *Entreprises privées et accès à l'information publique au Maroc*[230] montre que moins de 10% des 300 entreprises interrogées ont déjà utilisé les services de la Chambre de Commerce, d'Industrie et de Services de Casablanca et en grande majorité par manque d'information sur les services offerts par la Chambre. La plupart d'entre elles ignorent l'existence même d'un centre de documentation et d'information au sein de la Chambre. De même, seules 8% des entreprises interrogées ont recours au service d'information de la Confédération Générale des Entreprises du Maroc (CGEM).

Par ailleurs, on a noté ces dernières années la disparition progressive des « cellules de réception des plaintes des citoyens » au sein des ministères dont les missions ont été distribuées voire dispersées dans divers services, en particulier au niveau des services de l'inspection générale davantage tournée vers la vie en interne de l'administration que vers l'information et la satisfaction du citoyen dans ses relations avec l'administration[231].

Il existe un nombre considérable de centres d'informations téléphoniques pour les administrations marocaines. Une liste en est dressée sur le site www.service-public.ma[232].

Alors que certains de ces centres d'appels sont parfaitement fonctionnels (ex : Centre d'appels de l'Agence Nationale de la Conservation Foncière, du Cadastre et de la

230. CMF MENA. Entreprises privées et accès à l'information publique au Maroc, 2008

231. Voir sur ce point Transparency Maroc - Unesco Rabat, Jamal Eddine-Naji. Plaidoyer pour le droit d'accès à l'information. Rapport de consultations sectorielles. Plate - Forme de plaidoyer, janvier 2010, p. 68.

232. Liste des centres d'appels : http://www.service-public.ma/Annuaire/LiensUtiles.aspx?Type=3

Cartographie : 0800002929 ; Centre d'appels de l'Administration des Douanes et Impôts Indirects : 0801007000), d'autres ne répondent pas (Centre d'appels du Ministère du Tourisme : 0802000004 ; Centre d'appels du Haut Commissariat aux Eaux et Forêts et à la Lutte contre la Désertification : 0800000880) ou leurs numéros ne sont simplement pas attribués (Service d'information *mokawalati* : 0801001210 ; Centre d'appel *kounouz biladi* de l'Office National Marocain du Tourisme : 0801002020 ; Centre d'appel de la commune urbaine de Mohammedia : 0800002550). Par ailleurs, presque aucun de ces centres d'appel n'est disponible après 15h. Exemple parlant, le numéro des procédures administratives communiqué par le Ministère de la modernisation des secteurs publics (0802003737) ne répond que épisodiquement.

5. Une pratique administrative loin des standards internationaux

a. Des limites pratiques pour le citoyen

Dans les faits l'accès à l'information administrative pour le citoyen marocain est une entreprise difficile, un parcours semé d'embûches.

Dans de nombreuses administrations, on déplore la détérioration, l'abandon voire l'absence d'archives. L'absence d'un système d'archives performant constitue un obstacle majeur à l'accès du citoyen à l'information du domaine public, en particulier aux données personnelles qui le concerne, comme les informations détenues par les régimes de retraite, la conservation foncière ou encore la fonction publique. Bien souvent, la tenue des archives repose sur la mémoire d'un fonctionnaire, un individu susceptible de quitter l'administration concernée à tout moment, sans qu'il y ait de système ou de procédures de conservation et de consultation des archives neutre et efficace. Au-delà des archives, on note également un déficit au sein des administrations en matière de gestion de l'information générée ou stockée par l'administration elle-même.

Ensuite, la plupart des administrations semblent ne pas disposer, ou seulement de manière incomplète, de directives et de procédures (notes internes, circulaires, textes réglementaires, etc.) concernant le partage d'informations avec le public, ce qui n'encourage pas les fonctionnaires à divulguer les informations, même les plus officielles voire banales. De fait et historiquement, au-delà même du cadre juridique contraignant (voir section 2.1.2) la culture du secret et de la confidentialité à outrance, longuement ancrée dans la pratique, empêche dans une large mesure l'administration marocaine de remplir sa mission d'information du citoyen. Dans de nombreux cas, c'est un déficit en ressources humaines qualifiées et formées à la conservation et à la divulgation de l'information ainsi que l'absence de système de communication et d'information interne qui sont en cause.

L'ensemble de ces limites à l'accès à l'information dans la pratique administrative sont relevées par les hauts responsables et gestionnaires d'administrations centrales eux-mêmes, notamment dans une consultation qui a été conduite par Transparency Maroc avec l'UNESCO en 2010[233].

Concrètement, ces déficits et dysfonctionnements constituent des obstacles structurels majeurs à l'accès à l'information par le public et à la mise en œuvre de toute politique publique qui pourrait être mise en place en la matière, même en présence d'une loi, appelée de ses vœux par la société civile, sur le droit d'accès à l'information au Maroc.

b. La perception et la pratique de l'accès à l'information pour les demandeurs et les usagers

Dans les faits, des groupes importants de la société marocaine souffrent d'une grande opacité de l'administration en matière d'information. C'est le cas notamment des journalistes, des entreprises privées, ou des parlementaires, comme l'ont montré certaines enquêtes menées auprès de ces groupes par le Center for Media Freedom Middle East and North Africa (CMF-MENA).

- Entreprises

Une enquête réalisée par le CMF-MENA[234] auprès de 300 entreprises marocaines opérant dans sept secteurs économiques (BTP, textile, énergie, technologies de l'information, finances et assurances, agroalimentaire et tourisme) en décembre 2008 a montré que plus de 91% des entreprises privées trouvent que les informations qu'elles reçoivent des ministères et des administrations ne sont pas complètes, pas actualisées (77,3%), qu'elles sont inutiles (70%), non fiables (50,3%) et non exploitables (48,7%). En quête essentiellement d'informations sur des statistiques et sur la politique fiscale, près de 22 % des entreprises interrogées déclarent avoir du mal à identifier la source administrative de l'information.

En même temps, on constate une méconnaissance par les milieux des entreprises en général des sources d'information qui sont mises à leur disposition par les administrations et on constate que les entreprises marocaines sont encore peu organisées en matière de recherche et de veille informationnelle : 74% des entreprises interrogées ont déclaré ne pas posséder de service spécialisé dans la collecte et le traitement de l'information et près de 77% déclarent ne pas être abonnées à des publications spécialisées concernant leurs secteurs d'activités. Alors qu'être membre

233. Transparency Maroc - Unesco Rabat, Jamal Eddine-Naji. Plaidoyer pour le droit d'accès à l'information. Rapport de consultations sectorielles. Plate - Forme de plaidoyer, janvier 2010, pp. 64-70.

234. CMF MENA. Entreprises privées et accès à l'information publique au Maroc, 2008.

d'une association professionnelle peut faciliter à l'entreprise l'accès à l'information, l'enquête a révélé que 265 entreprises sur les 300 enquêtées ne sont pas membres d'une association professionnelle, soit près de 89%. D'ailleurs 91% des entreprises interrogées n'utilisent pas les services d'informations de la Confédération générale des entreprises marocaines (CGEM).

Il est à noter que la grande majorité (91%) des entreprises pensent que l'administration ne pratique ni discrimination ni favoritisme en matière de diffusion de l'information. Les 9% restants invoquent l'importance du relationnel, la discrimination entre les PME et les grandes entreprises et le monnayage de l'information.

En revanche, sur les 60% des entreprises interrogées qui répondent à des appels d'offres publics, plus de 40% d'entre elles estiment que les appels d'offres publics ne sont pas transparents, mettant en cause la corruption (39%), le favoritisme (33%) ou le formalisme (28%).

Enfin, près de 30% des entreprises interrogées déclarent avoir eu recours à la loi de 2003 sur la justification du refus de l'information par l'administration[235]. Et près de 93% des entreprises déclarent que l'administration ne fournit pas de justification écrite en cas de refus de l'information.

- Médias

L'accès à l'information administrative par les représentants des médias, dont le relais de l'information auprès du public est pourtant le métier, n'est dans les faits pas plus aisé.

Déjà en 2000, selon une étude préparée par le Syndicat National de la Presse Marocaine[236], près de 68% des journalistes déclaraient trouver des difficultés pour accéder à l'information publique.

Des résultats qui ont été confirmés par une étude plus récente. L'enquête du CMF MENA sur l'accès à l'information administrative et les médias, conduite en 2007[237] auprès de 200 journalistes professionnels a montré la difficile relation que les médias entretiennent avec l'administration marocaine en matière d'accès à l'information :

235. Dahir n°. 1-02-2002 du 23 juillet 2003 en application de la loi 01-03. Bulletin Officiel n°5029 du 12 août 2003.

236. Mohamed Said et Younès Moujahid, *Le métier de journaliste au Maroc, étude quantitative*, Rabat, juillet 2000.

237. CMF MENA. *Secrets d'Etat : administration et journalistes au Maroc, Le défi du droit à l'information, Rapport d'une enquête,* mai 2007.

57% des 200 journalistes sondés ont déclaré que les sites Internet des ministères ne sont pas utiles pour leur travail, du fait en particulier de leur manque d'actualisation ou de fiabilité et d'une information qui serait déjà diffusée par les médias publics.

34% des journalistes pensent que les chargés de communication des ministères ne sont pas accessibles ni coopératifs, et 42 % déclarent qu'ils le sont parfois, dénonçant leur manque d'autonomie, leur partialité, et le fait qu'ils sont souvent eux-mêmes mal informés sur les activités de leur ministère.

- Consommateurs

Dans un autre rapport[238] datant de 2010, le CMF MENA constate l'insuffisance du système public d'information pour les consommateurs : absence d'une entité unique de collecte et de diffusion de l'information, absence d'un système d'alerte, faiblesse dans la mise en œuvre des lois déjà existantes, absence de protection, surtout au niveau des secteurs informels etc.

Tout en pointant les faiblesses des associations de protection des consommateurs, le rapport montre que les opérateurs économiques connaissent mal leurs obligations et leurs responsabilités sur leur devoir d'information des consommateurs, en rapport notamment avec la protection de leur santé et de leur sécurité.

- Parlementaires

Plus surprenant, dans une autre enquête conduite entre mars et avril 2010 auprès d'un échantillon de 150 parlementaires sur l'accès à l'information pour les parlementaires[239], le CMF MENA a montré combien la pratique en matière de demande et de réception d'informations et de documents auprès du gouvernement et des administrations par les parlementaires était défaillante.

Sur les 150 parlementaires interrogés :

- 35% ont souligné que le pouvoir exécutif et les administrations publiques ne leur fournissaient pas les documents et informations dont ils avaient besoin pour accomplir leur travail.
- 46% de ceux qui ont déclaré que l'exécutif leur fournissait des informations, ont déclaré que le gouvernement ne respectait pas les délais imposés par la loi pour ses réponses, attribuant ces retards soit à une négligence (43%), soit à un manque

238. CMF MENA, *Plaidoyer pour le Droit du Consommateur à l'Information au Maroc – Obligation de l'Etat, responsabilité des professionnels et rôle des associations*, mars 2010

239. CMF MENA, 2010 ,البرلماني المغربي في إشكالية الحصول على المعلومات والوثائق

de communication de la part du gouvernement (43%), soit à la confidentialité des informations demandées (14%).

- 46% des parlementaires ont déclaré qu'il existe des documents et des informations que le gouvernement refuse de divulguer du fait de leur caractère confidentiel ou secret. Ces documents sont soit liés au secret professionnel prévu dans la loi sur la fonction publique, soit à l'armée, la sécurité ou la question du Sahara, soit aux questions relatives aux affaires étrangères, aux budgets du palais, de l'armée ou de certaines institutions qui ne sont pas supervisées par le Parlement.
- 49% des parlementaires ont affirmé que les autorités officielles ne leur fournissaient pas de justifications pour le refus de fournir la documentation et l'information requises. Et quand le refus est justifié, c'est généralement verbalement et non pas par écrit comme le stipule le règlement.
- Enfin, 65% des parlementaires ont déclaré que les réponses fournies par le pouvoir exécutif à leurs questions ne contiennent pas les informations et les données dont ils ont besoin.

On note que les chambres parlementaires ont par ailleurs des commissions permanentes sectorielles au sein desquelles sont examinées toutes les questions d'intérêt public ainsi que les nouvelles lois proposées par le gouvernement ou les groupes parlementaires mais que les débats et les informations délivrées lors des réunions de ces commissions permanentes sont secrets et non ouverts au public ou à la presse.

Avec les questions orales posées au gouvernement de manière hebdomadaire en séance publique, la publicité des questions et des réponses devrait donner aux citoyens un accès à l'information sur les politiques publiques dans une certaine transparence. En fait, le gouvernement dispose d'un délai de 20 jours pour répondre aux questions des députés, ce qui diminue sensiblement la portée d'un tel échange entre les représentants du peuple et ceux du gouvernement.

Enfin, le recours possible à la création de commissions d'enquête parlementaire (article 42 de la Constitution[240]) peut représenter un levier important dans l'accès à l'information pour le public sur des dossiers spécifiques. Leurs travaux sont secrets, et leur durée est limitée. La commission a le droit de convoquer toute personne physique susceptible d'éclairer ses membres sur l'objet de l'enquête.

Toutefois le champ d'investigation des commissions d'enquête ne peut concerner « la défense nationale, la sûreté intérieure et extérieure de l'Etat, les relations du Maroc avec

240. Constitution. Article 42 : « Outre les commissions permanentes mentionnées à l'alinéa précédent, peuvent être créées à l'initiative du Roi ou à la demande de la majorité des membres de l'une des deux Chambres, au sein de chacune des deux Chambres, des commissions d'enquête formées pour recueillir les éléments d'information sur des faits déterminés et soumettre leurs conclusions à celle-ci. ».

un pays étranger ». Et surtout leur mise en œuvre est restée limitée. En plus de trente ans, la Chambre des représentants n'a constitué que quatre commissions d'enquête et la Chambre des conseillers une seule[241]. Une sixième commission parlementaire s'est récemment constituée sur les événements survenus au Sahara Occidental suite au démantèlement le 8 novembre 2010 du camp Gdim Izik près de Laâyoune.

c. L'information budgétaire, zone interdite pour le citoyen marocain

Le Maroc est classé 69e parmi 85 pays évalués sur l'accès des citoyens à l'information budgétaire pertinente, selon l'indice du budget ouvert (IBO) 2009 qui vise à mesurer le degré de transparence et l'accessibilité des citoyens à l'information budgétaire pertinente et qui a été rendu public par Transparency Maroc en octobre 2010[242]. En d'autres termes, il est très difficile pour le citoyen marocain de savoir combien dépense l'Etat par an, comment sont réparties ces dépenses et sur la base de quels critères.

Le Maroc fait ainsi partie de l'avant dernier groupe de pays qui fournissent une information minimale à leurs citoyens. Tout en maintenant son rang au classement mondial par rapport à 2008, et se plaçant tout juste devant des pays comme le Yémen, le Soudan, l'Arabie Saoudite, l'Algérie et l'Irak, le Maroc (score de 28%) est en recul par rapport à d'autres pays arabes comme la Jordanie (50%), l'Egypte (49%) ou le Liban (32%). En effet, le gouvernement marocain ne publie pas de déclaration préalable au budget, ni de rapport de mi-année, ni de rapport d'audit. Le Parlement marocain ne disposerait pas, d'après Transparency Maroc, de pouvoir suffisant pour amender la proposition budgétaire de l'exécutif au début de l'année et la loi n'autorise pas le public à être présent durant la présentation et la discussion du budget. Quant à la Cour des Comptes, elle ne serait pas suffisamment indépendante de l'exécutif, ne ferait pas de suivi des mesures de redressement prônées par ses rapports d'audit et ne disposerait pas de canaux de communication avec les citoyens.

Cette restriction de l'accès à l'information budgétaire entrave la capacité du public, des médias, des chercheurs et de la société civile à exiger que les décideurs rendent des comptes et soient redevables et responsables devant les citoyens. Elle crée également des opportunités pour que les gouvernements dissimulent les dépenses impopulaires, inutiles ou liées á la corruption.

241. Commissions d'enquête de la Chambre des représentants : 1979 sur une fraude dans les diplômes de baccalauréat ; 1991 : sur les événements de Fès et Tanger ; 1996 : sur la drogue au Maroc ; 2001 sur l'affaire du CIH. Commission d'enquête de la Chambre des Conseillers en 2001 sur la Caisse nationale de sécurité sociale (CNSS).

242. Etude complète disponible sur www.openbudgetindex.org. Pour le Maroc, consulter : http://internationalbudget.org/files/OBI2010-Morocco.pdf

III. PERSPECTIVES POUR LE MAROC

On le voit par cet état des lieux de l'accès à l'information administrative, le Maroc, en dépit d'un certain nombre de faiblesses importantes, a connu dans ce domaine des avancées et des initiatives intéressantes, souvent mues par différents agendas ou objectifs sectoriels, que le Royaume devra traduire en une vision cohérente et une stratégie coordonnée de l'accès à l'information et sur lesquels il devra capitaliser à l'avenir.

1. Adopter une loi et une stratégie de mise en œuvre de la loi de manière concertée

La préparation du projet de loi sur le droit d'accès à l'information, si elle se faisait de manière concertée avec toutes les parties prenantes, en particulier avec les organisations de la société civile qui font de l'accès à l'information administrative une priorité dans leur agenda, pourrait permettre l'adoption d'une loi qui réponde au mieux aux exigences de la société marocaine actuelle.

Surtout, et bien au-delà de l'adoption de la loi, les efforts et la mobilisation de tous les acteurs sont décisifs pour appliquer et mettre en œuvre cette loi, tant auprès des citoyens que des administrations elles-mêmes. Egalement au-delà de l'adoption de la loi elle-même, et à la suite de la réforme constitutionnelle, une révision de l'ensemble de l'arsenal juridique qui met en jeu de près ou de loin le devenir et l'exercice du droit d'accès à l'information du domaine public gouvernemental s'imposera de fait.

2. Fixer des objectifs réalistes d'accès effectif à l'information du domaine public gouvernemental

Le passage d'une culture du secret et de rétention de l'information à une culture du partage de l'information et de la transparence publique ne peut se faire du jour au lendemain, même si la volonté politique est forte et clairement affirmée. C'est pourquoi, toute stratégie globale de promotion de l'accès à l'information publique doit reposer sur des objectifs réalistes et bornés dans le temps. A chaque échéance, un suivi et une évaluation indépendante et impartiale des avancées opérées et des défis restant à surmonter doit être effectuée avant de fixer de nouveaux objectifs.

3. Evaluer l'impact des programmes favorisant l'accès l'information

Une progression par paliers, telle que décrite ci-dessus, impose d'évaluer l'impact des actions gouvernementales et des administrations en faveur d'un meilleur accès

du public à l'information administrative. Ces actions, qui doivent s'inscrire dans une stratégie globale et concertée, doivent faire l'objet d'un suivi régulier, fondé sur des indicateurs précis et définis eux-mêmes de manière concertée. Les résultats de ces études d'impact, par exemple les études d'usage des services d'information ou de l'e-gouvernement, doivent eux-mêmes être rendus publics pour informer le processus de décision tant au niveau des autorités publiques que des forces vives de la société marocaine pour qui l'accès à l'information est fondamental.

Ce type d'études d'impact ne peut en aucun cas reposer uniquement sur des indicateurs quantitatifs unidirectionnels (la mise à disposition par les administrations d'un nombre donné de services d'information ou de services Internet[243]). Bien que ces indicateurs soient pertinents, ils doivent être associés à des indicateurs plus qualitatifs sur l'usage réel et effectif que les populations font de ces services et sur les conditions effectives d'accès à l'information administrative.

La société civile a d'ailleurs un rôle crucial à jouer dans l'évaluation des programmes, et des services mis en place par les pouvoirs publics pour permettre l'accès à l'information administrative. A ce titre, Transparency Maroc et l'Association des Professionnels des Technologies de l'Information (APEBI) envisagent de collaborer pour élaborer un « index des sources disponibles sur le domaine informationnel public et un indice d'évaluation des sites Web de l'e-gouvernement »[244]. Ce type d'initiative, si elle a pour objectif de créer une émulation entre les administrations, de proposer une critique constructive de l'offre d'informations et de stimuler la divulgation de l'information publique de manière proactive, est à encourager et pourra constituer une ressource de référence importante tant pour l'administration que pour le citoyen.

4. Permettre et favoriser l'appropriation d'un droit par les populations

Pour que l'accès à l'information administrative soit effectif pour tous, les citoyens doivent être conscients de leur droit, désormais constitutionnel, d'accéder à cette information. Un travail de sensibilisation et de conscientisation des populations elles-mêmes sur ce droit d'accéder à l'information constitue un chantier considérable pour les pouvoirs publics marocains, mais aussi pour les médias —qui doivent jouer leur rôle de promoteurs de ce droit —, et pour la société civile qui devra au niveau

243. Voir sur ce point les « indicateurs de performance », au nombre limité, retenus pour la stratégie Maroc Numeric 2013 : nombre de services transactionnels en ligne, pourcentage des entreprises utilisant des services transactionnels, audience des sites « .ma » (http://www.egov.ma/Pages/IndicateurseGov.aspx).)

244. Transparency Maroc - Unesco Rabat. *Plaidoyer pour le droit d'accès à l'information - Rapport de consultations sectorielles, Plate - Forme de plaidoyer*, Janvier 2010, p. 84.

national, régional et local faire de l'accès à l'information un thème mobilisateur et accompagner les populations dans l'exercice de ce droit. Même lorsque le cadre juridique est favorable, le niveau d'exigence du citoyen est déterminant dans la capacité effective qu'il a à accéder à l'information publique et dans la qualité de l'information qu'il obtient.

Le travail de sensibilisation sur ce droit et son appropriation par les populations peuvent emprunter des voies diverses, avec de véritables campagnes de communication et des programmes d'éducation au public sur ses droits[245].

Enfin, on l'a vu, les services publics d'information (centres de documentation, services en ligne) sont souvent méconnus des intéressés et sous-utilisés. Un travail de communication sur l'existence même de ces services permettrait de capitaliser sur les efforts déjà entrepris par l'Etat marocain et ses diverses administrations. Pour y parvenir, l'information qui y est partagée se doit d'être pertinente, accessible (langue, format), actualisée et gratuite.

5. Lutter contre les limites structurelles qui se posent à l'exercice du droit d'accès à l'information

L'analphabétisme constitue un obstacle majeur dans l'accès à l'information publique pour les populations au Maroc, dont à peine plus de la moitié des adultes est alphabète (56,4% d'adultes et 76,6% de jeunes alphabètes[246] d'après les chiffres 2008 de l'UNESCO).

Concernant les canaux de diffusion de l'information, si le marché de l'Internet marocain enregistre chaque année de fortes progressions (croissance du parc d'abonnés de 56,7% en 2009), en valeur absolue le Maroc ne comptait fin 2009 qu'environ

245. Voir sur ce point par exemple l'expérience menée depuis 2001 dans l'Etat caribéen Trinité-et-Tobago sur la mise en œuvre de la loi sur le droit à l'information avec des programmes d'éducation du public sur ses droits, des agents des services publics au sujet de leurs responsabilités, l'organisation de conférences pour les hauts fonctionnaires, un site Web diffusant de l'information sur ce droit, un manuel sur CD pour les services publics, des brochures expliquant la loi aux ménages, acheminées par la poste, des programmes de vulgarisation à la radio et à la télévision, des annonces et articles dans les journaux sur divers aspects de la loi et des affiches ciblant le grand public (sur ses droits et ses responsabilités) ainsi que les dirigeants et agents des services publics (sur leurs responsabilités), des « caravanes du droit à l'information» sillonnant le pays, etc. Cité dans Transparency Maroc - Unesco Rabat. *Plaidoyer pour le droit d'accès à l'information – Rapport de consultations sectorielles, Plate – Forme de plaidoyer*, Janvier 2010.

246. Source : UNESCO - http://stats.uis.unesco.org/unesco/TableViewer/document.aspx?ReportId=121&IF_Language=fra&BR_Country=5040

1 187 000 abonnés aux services Internet avec un taux de pénétration de 3,81%[247]. Et l'on sait que l'Internet est un outil de communication utilisé en priorité par les populations jeunes et en milieu urbain.

La question du multilinguisme, s'il est un facteur de richesse culturelle, pose également un défi dans l'exercice du droit d'accès à l'information pour les populations. La diffusion de l'information du domaine public doit à tout moment et dans tous les secteurs prendre en compte l'absence d'uniformité dans la pratique des langues arabe, amazigh et française par les populations et une adaptation à la langue pratiquée par les usagers de l'information doit constituer une préoccupation permanente des administrations et des instances publiques.

Dès lors, et en d'autres termes, multiplier les sites Internet, offrant exclusivement des supports écrits (absence de podcasts vidéo et audio) et de surcroît en langue française seulement peut satisfaire les besoins en information d'une part de la population mais ne peut aucunement constituer la stratégie unique pour favoriser un accès large des populations à l'information publique.

D'autres canaux de communications (services d'accueil direct des populations, à des horaires adaptés à leurs besoins, avec des fonctionnaires formés à l'accueil et à la communication ; communication de proximité ; médias audiovisuels, etc.) sont sans doute à privilégier. Les canaux de divulgation de l'information doivent dès lors, secteur par secteur être attentivement étudiés et adaptés. Et surtout, la progression de l'exercice du droit d'accès à l'information ira de pair au Maroc avec une progression de l'alphabétisation en général et de l'alphabétisation numérique en particulier.

6. Améliorer la gestion et la préservation de l'information

Un système national d'archives et de gestion de l'information publique solide est indispensable à l'exercice du droit d'accès à l'information et à la protection des droits des particuliers.

L'adoption d'une stratégie nationale des archives publiques, devant relever des plus hautes autorités de l'Etat, dans le cadre de l'application de la loi de 2007 sur les archives et de la création effective de la future institution Archives du Maroc, est une étape jalon incontournable

247. Source : Agence Nationale de Régulation des Télécommunications. *Rapport annuel 2009* (31/08/2010) : http://www.anrt.net.ma/fr/admin/download/upload/file_fr2034.pdf. La croissance du parc d'abonnés à l'Internet est liée à l'explosion de l'offre Internet sans fil 3G qui domine désormais le marché Internet marocain avec une part de près de 60% du parc global à fin 2009.

Cela suppose notamment :

- La création d'un réseau national d'Archives qui couvre les différents échelons administratifs : Archives du Maroc, Archives régionales, Archives municipales pour les principales villes du pays.
- L'affectation à ces administrations des équipements et moyens matériels et humains nécessaires.
- Le recensement des archives existantes dans les administrations centrales et locales ; l'identification des archives qui présentent une utilité administrative et le transfert de celles qui ont un intérêt historique dans l'institution chargée de leur conservation définitive à l'échelon national (Archives du Maroc) et local (Archives régionales et municipales); l'élimination des documents inutiles ; la numérisation des documents les plus utilisés.
- La mise en place de procédures de gestion des archives courantes avec l'adoption d'un plan d'archivage par administration précisant entre autres les dates de conservation et d'élimination des documents. Ce système de gestion des documents doit être obligatoire pour toutes les administrations.
- La désignation de correspondants « archives » à un niveau élevé de la hiérarchie et la formation du personnel dans chaque administration à l'utilisation du système de gestion.
- La mise en œuvre de mesures facilitant l'accès des citoyens aux archives transférées dans l'institution chargée de la conservation: facilité d'accès aux inventaires, rapidité, gratuité (sauf coûts de reproduction).

Au-delà du travail conduit sur les archives, c'est toute la gestion de la production, du stockage et du partage de l'information en interne qui doit être révisée et améliorée au sein de chaque administration, et dotée des équipements et ressources appropriés.

7. Former les fonctionnaires de toutes les administrations au niveau central, régional et local

Un travail de sensibilisation des fonctionnaires sur leur mission de service *au* public, et d'information du public est une priorité, à tous les échelons de l'administration. Ils doivent être formés tant à la gestion de l'information et des archives courantes, qu'à la communication avec les journalistes et au partage de l'information avec les citoyens de manière générale. Cela suppose notamment la mise en place de véritables programmes d'éducation des agents des services publics au sujet de leurs responsabilités vis-à-vis du public.

Le recrutement et la mise en place (voire le renforcement quand les postes sont existants) de réseaux solides de chargés de communication au sein des administrations centrales et locales est un préalable. Ce sont eux qui seront chargés de l'application de la loi et de suivre les demandes d'accès à l'information. Ces chargés de communication doivent constituer des interlocuteurs crédibles notamment auprès des médias ; pour être eux-mêmes bien informés, ils doivent occuper une place stratégique au sein de l'organisation et ils doivent être mandatés pour prendre la parole.

Sources et bibliographie[248]

- John M. Ackerman et Irma E. Sandoval-Ballesteros, "The Global Explosion of Freedom of Information Laws", Administrative Law Review, Volume 58, Number 1, Winter 2006, http://www.humanrightsinitiative.org/programs/ai/rti/articles/admin_law_review_explosion_of_foi_2006.pdf
- David Banisar, Freedom of Information around the World 2006. A Global Survey of Access to Government Information Laws, Privacy International, 2006, http://www.freedominfo.org/documents/global_survey2006.pdf
- "Beyond Access: Open Government Data and the Right to Reuse", Draft for Consultation open to 30 September 2010, Access Info Europe and Open Knowledge Foundation : http://www.access-info.org/documents/documents/Beyond_Access_10_Aug_2010_consultationn.pdf
- Helen Darbishire, Proactive Transparency : The future of the right to information ? A review of standards, challenges and opportunies, World Bank Institute, 2010. http://siteresources.worldbank.org/WBI/Resources/213798-1259011531325/6598384-1268250334206/Darbishire_Proactive_Transparency.pdf
- Kate Doyle, Jesse Franzblau et Emilene Martínez-Morales, FOI in Practice: Analysis of the Mexican FOI System, The National Security Archive, 20 mars 2008, http://www.gwu.edu/~nsarchiv/NSAEBB/NSAEBB247/index.htm
- Charles Kecskeméti et Ivan Székely, L'accès aux archives, Manuel pour la mise en œuvre de la Recommandation n°R (2000) 3 sur une politique européenne en matière de communication des archives, Editions du Conseil de l'Europe, 2007.
- Constanze Lademann, Etude de droit comparé sur l'accès aux documents administratifs, juillet 2010, CADA, http://www.cada.fr/fr/acces/droit_compare.pdf
- Johann Lidberg, "Keeping the Bastards Honest: The Promise and Practice of Freedom of Information Legislation", PhD thesis, Murdoch University, 2006. http://researchrepository.murdoch.edu.au/157/2/02Whole.pdf
- Toby Mendel, Liberté de l'information. Etude juridique comparative. Deuxième édition révisée et mise à jour, UNESCO, 2008. http://portal.unesco.org/ci/en/files/26159/12284883325freedom_information_fr.pdf/freedom_information_fr.pdf
- Toby Mendel, Amending Access to Information Legislation: Legal and Political Issues, World Bank Institute, 2011. http://wbi.worldbank.org/wbi/Data/wbi/wbicms/files/drupal-acquia/wbi/Mendel%20-%20Amending%
- Greg Michener, "FOIA Laws around the World", Journal of Democracy,

248. Les pages web ont été consultées en avril 2011.

volume 22 n°2, avril 2011. http://muse.jhu.edu/journals/journal_of_democracy/summary/v022/22.2.michener.html
- Recommandation sur la promotion et l'usage du multilinguisme et l'accès universel au cyberespace, UNESCO, 2003. http://www.unesco.org/new/fr/communication-and-information/resources/official-documents/
- The Right to Information (RTI) Legislation Rating Methodology, Centre for Law and Democracy and Access info, www.access-info.org
- The Right to Open Public Administrations in Europe. Emerging Legal Standards. SIGMA (Support for Improvement in Governance and Management) Paper n0 46, 2010. http://www.sigmaweb.org/dataoecd/7/55/46302920.pdf
- Transparency & Silence, A Survey of Access to Information Laws and Practices in 14 Countries, Open Justice Initiative. http://www.soros.org/initiatives/justice/focus/foi/articles_publications/publications/transparency_20060928
- Paul F. Uhlir, Principes directeurs pour le développement et la promotion de l'information du domaine public gouvernemental, UNESCO, 2004. http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001373/137363fo.pdf
- Roger Vleugels, Overview of all 90 FOIA Countries & Territories, Fringe Special, 2009. http://www.access-info.org/documents/Fringe_Special_-_90_FOIAs_-_sep_7_20091_resource.pdf

Rapports et études :

- Agence Nationale de Régulation des Télécommunications. Rapport annuel 2009 (31/08/2010).
- CMF MENA. « Cinq années de plaidoyer du CMF MENA pour le droit d'accès à l'information au Maroc : Le gouvernement marocain accepte enfin de préparer un projet de loi », Communiqué de presse, 7 décembre 2010.
- CMF MENA. « La Loi sur les Archives au Maroc : Quelles Perspectives ? », rapport, juillet 2010.
- CMF MENA. Plaidoyer pour le droit d'accès à l'information au Maroc, novembre 2005.
- CMF MENA. Le Droit d'Accès à l'Information Environnementale au Maroc – document en arabe : الحق في الحصول على المعلومات البيئية بالمغرب
- CMF MENA. Plaidoyer pour le Droit du Consommateur à l'Information au Maroc - Obligation de l'Etat, responsabilité des professionnels et rôle des associations, mars 2010
- CMF MENA. Projet du nouveau code de la presse au Maroc : Les Journalistes et le Droit d'Accès à l'Information "Plus ça change, plus c'est la même chose", avril 2007
- CMF MENA. Secrets d'Etat : administration et journaliste a Maroc, Le défi du

droit à l'information, Rapport d'une enquête, mai 2007.
- CMF MENA. Le Parlementaire marocain dans la problématique de l'accès aux informations et documents - document en arabe :
البرلماني المغربي في إشكالية الحصول على المعلومات والوثائق
- Dialogue national « Médias et Société ». Memoranda de l'Istiqlal, du PAM, du PJD, du RNI et de l'USFP. http://mediasociete.net/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=57&Itemid=77&lang=fr
- Diwan Al Madhalim. Rapport d'activités pour les années 2008 et 2009. Bulletin officiel du 13 décembre 2010.
- Instance centrale de prévention de la corruption, Rapport annuel 2009.
- Instance Equité et Réconciliation. Recommandations.
- Mohamed Said et Younes M'Jahed, Le métier de journaliste au Maroc, étude quantitative, Rabat, juillet 2000.
- Syndicat National de la Presse Marocaine, Rapport sur la liberté de la presse au Maroc (2004/mai 2006).
- Transparency Maroc. Atelier de travail sur le droit d'accès à l'information - Propositions et recommandations relatives à une loi sur l'accès à l'information, 10 et 11 décembre 2010.
- Transparency Maroc - UNESCO Rabat, Jamal Eddine-Naji. Plaidoyer pour le droit d'accès à l'information. Rapport de consultations sectorielles. Plate - Forme de plaidoyer, janvier 2010.
- Transparency Maroc - UNESCO Rabat. Projet pour la promotion de l'accès à l'information. Rapport de l'atelier avec les professionnels des Technologies de l'Information et de la Communication (TIC), décembre 2009.
- Transparency Maroc - UNESCO Rabat. Projet pour la promotion de l'accès à l'information. Rapport de l'atelier de décideurs centraux et responsables de départements gouvernementaux et d'administrations publiques, décembre 2009.
- Transparency Maroc. Le droit d'accès à l'information : Cas du Maroc. 2009 - document en arabe : الحق في الوصول إلى المعلومات حالة المغرب
- United Nations, United Nations e-Government Survey 2010 - Leveraging e-government at a time of financial and economic crisis, New York, 2010.

Conventions internationales, textes législatifs et réglementaires :

- Code pénal. Dahir du 26 novembre 1962.
- Constitution du Maroc, 2011.
- Constitution du Maroc, 1996.
- Convention des Nations Unies contre la corruption, Résolution 58/4 de l'Assemblée générale du 31 octobre 2003.

- Dahir n° 1-02-207 du 25 Rejeb 1423 (3 octobre 2002) portant promulgation de la loi n°77-00 modifiant et complétant le Dahir n°1-58-378 du 3 Joumada I 1378 (15 novembre 1958) formant code de la Presse et de l'Édition -2003.
- Dahir n°1.60.063 du 30 hija 1379 (25 juin 1960) relatif au développement des agglomérations rurales (Bulletin Officiel du 8 juillet 1960).
- Dahir du 3 chaoual 1332 (25 août 1914) portant réglementation des établissements insalubres, incommodes ou dangereux.
- Dahir n° 1-95-9 du 22 ramadan 1415 (22 février 1995) portant promulgation de la loi n° 21-94 relative au statut des journalistes professionnels.
- Dahir n° 1-95-224 du 6 rejeb 1416 (29 novembre 1995) portant promulgation de la loi organique n° 5-95 relative aux modalités de fonctionnement des commissions d'enquêtes parlementaires.
- Dahir du 24 février 1958 portant Statut général de la Fonction publique.
- Dahir n° 1-92-31 du 15 hija 1412 (17 juin 1992) portant promulgation de la loi n° 12-90 relative à l'urbanisme.
- Dahir n° 1-81-254 du 11 rejeb 1402 (6 mai 1982) portant promulgation de la loi n° 7-81 relative à l'expropriation pour cause d'utilité publique et à l'occupation temporaire.
- Dahir du 9 ramadan 1331 (12 août 1913) sur l'immatriculation des immeubles. Bulletin Officiel du 12 septembre 1913.
- Dahir n° 1-02-202 du 12 joumada I 1423 portant promulgation de la loi n° 03-01 relative à l'obligation de la motivation des décisions administratives émanant des administrations publiques, des collectivités locales et des établissements publics. (B.O du 15 août 2002).
- Dahir n° 1-07-167 du 19 kaada 1428 portant promulgation de la loi n° 69-99 relative aux archives.
- Dahir n° 1-91-225 (22 rebia I 1414) portant promulgation de la loi n° 41-90 instituant des tribunaux administratifs
- Dahir n° 1-02-202 du 12 joumada I 1423 portant promulgation de la loi n° 03-01 relative à l'obligation de la motivation des décisions administratives émanant des administrations publiques, des collectivités locales et des établissements publics.
- Dahir portant loi n° 1-74-447 (11 ramadan 1394) approuvant le texte du Code de procédure civile.
- Dahir n' 1-01-298 du 23 ramadan 1422 (9 décembre 2001) portant création de l'institution « Diwan AI Madhalim ».
- Déclaration de Rio sur l'Environnement et le Développement, Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement, Rio de Janeiro, Brésil, 3-14 juin 1992.
- Décret n° 2-06-388 du 16 moharrem 1428 (5 février 2007) fixant les conditions et les formes de passation des marchés de l'Etat ainsi que certaines règles

relatives à leur gestion et à leur contrôle.
- Décret n°2-08-543 du 25 joumada aoula 1430 (21 mai 2009) sur les membres du conseil d'administration d'« Archives du Maroc » - document en arabe :
مرسوم رقم 543 - 08 - 2 صادر في 25 من جمادى الأولى 1430 (21 ماي 2009) بتحديد أعضاء المجلس الإداري لأرشيف المغرب.
- Décret n° 2-06-388 du 16 moharrem 1428 (5 février 2007) fixant les conditions et les formes de passation des marchés de l'Etat ainsi que certaines règles relatives à leur gestion et à leur contrôle.
- Décret Royal portant loi n° 370-67 du 10 Joumada I 1388 (5 août 1968) relatif aux études statistiques.
- Décret n°2-08-229 du 25 joumada I 1430 (21 mai 2009) instituant une procédure de publication des projets de textes législatifs et réglementaires.
- Loi 09-08 relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel, Bulletin Officiel n°5714 – 5 mars 2009.
- Pacte international relatif aux droits civils et politiques, 1976.
- Union interparlementaire, Résolution sur la liberté d'expression et le droit à l'information, 120e Assemblée, avril 2009.

Autres documents :

- Comité national e-gov. IDARATI - Programme national e-Government 2005-2008 - "Pour une administration électronique intégrée et citoyenne", janvier 2006.
- Convention d'assistance et de partenariat entre le CCDH et le Ministère de la Culture, septembre 2010 – document en arabe :
اتفاقية تعاون و شراكة بين المجلس الاستشاري لحقوق الإنسان و وزارة الثقافة
- Gouvernement du Maroc. Pacte de Bonne Gestion http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/CAFRAD/UNPAN004116.pdf
- Ministère de l'Industrie, du Commerce et des Nouvelles Technologies. Maroc Numeric 2013. Stratégie Nationale pour la Société de l'Information et de l'Economie Numérique.
- Maroc Numeric Edition 2011
- UNESCO Institut de Statistique. Maroc. http://stats.uis.unesco.org/unesco/TableViewer/document.aspx?ReportId=121&IF_Language=fra&BR_Country=5040



Organisation
des Nations Unies
pour l'éducation,
la science et la culture

منظمة الأمم المتحدة
للتربية والعلم والثقافة

Bureau de l'UNESCO pour l'Algérie,
le Maroc, la Mauritanie et la Tunisie
35, Av. du 16 Novembre
B.P. 1777, Rabat, Maroc
rabat@unesco.org
http://rabat.unesco.org