

Enjeux politiques et sociaux autour de
l'accès à l'information :
facteurs de progrès et de résistances

Azeddine Akesbi



Enjeux politiques et sociaux autour de l'accès à
l'information : facteurs de progrès et de résistances

*Azeddine Akesbi*¹

Ce travail de recherche a été réalisé grâce à l'appui de l'**Institut Allemand de développement/ Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE)** qui m'a permis de séjourner à Bonn et de travailler dans ses locaux à deux reprises en juin et novembre 2016. Je remercie tous les collègues de cette institution pour leur agréable accueil, et en particulier le Dr. Markus Loewe et le Dr. Annabelle Houdret qui ont facilité mon séjour. Ils ont également formulé des commentaires précieux sur les premières versions de ce travail.

Mes remerciements vont également à la Fondation Heinrich Böll pour son appui à cette publication.

En ce moment, décembre 2017, le projet de loi d'accès à l'information est toujours en « attente!» de sa discussion à la Chambre des Conseillers et ce depuis le milieu de 2016. Aussi, l'analyse développée reflète l'état de l'information qui était disponible et accessible sur le projet adopté par la première Chambre du Parlement. Elle ne préjuge pas de modifications éventuelles dans le cadre des délibérations futures.

Par ailleurs, les insuffisances et lacunes pouvant se trouver dans ce document n'engagent aucune responsabilité institutionnelle à part celle de l'auteur.

Azeddine Akesbi

Sommaire

Résumé exécutif	10
Introduction et positionnement du problème	11
Eléments méthodologiques	12
Chapitre conceptuel : accès à l'information et changement social	13
PARTIE I. CONTEXTE ET ÉVOLUTION DE L'ENVIRONNEMENT ET DU DROIT D'ACCÈS À L'INFORMATION	21
1. Le contexte marocain : un déficit de transparence dans le cadre d'une corruption endémique	22
1.1.Eléments du contexte et données sur la situation au Maroc	22
1.2.Corrruption, déficit de la transparence et de l'accès à l'information budgétaire	23
1.2.1.Indice de la perception de la corruption	23
1.2.2.Le Baromètre Global de la Corruption (BGC)	23
1.2.3.Un indicateur spécifique sur l'accès à l'information budgétaire : résultats de l'Indice du Budget Ouvert	25
2. État des équipements en technologies de l'information au Maroc : révolution dans l'accès et l'usage des TICs	26
2.1.Situation de l'équipement	26
3. Accès et utilisation de l'information par les réseaux sociaux dans le monde arabe et au Maroc	28
3.1.Développement de l'utilisation des TICs par les mouvements sociaux	28
3.2.Le mouvement du 20 février au Maroc : entre le monde virtuel et la rue	30
4. Projet du gouvernement marocain d'adhésion à Open Government Partnership	31
4.1.L'initiative du gouvernement ouvert	31
4.2.Le gouvernement marocain et l'adhésion à l'OGP	32
5. Évolution du droit d'accès à l'information et ses contraintes de mise en œuvre	33
5.1.Définition et évolution du droit et de son environnement	34
5.2.Restriction et exceptions	34
6. Le référentiel international : les principes de Johannesburg en matière d'accès à l'information	36
PARTIE II. PROCESSUS D'ADOPTION DE LA LOI D'ACCÈS À L'INFORMATION AU MAROC	39
1. Étendue et progression de l'adoption des lois d'accès à l'information dans le Monde	40
2. Projet et plaidoyer de la société civile Au Maroc	40
3. Analyse des projets de loi d'accès à l'information du gouvernement	41
3.1.Versions préliminaires 1 et 2	41
3.2.Version du projet déposée au Parlement	42
3.3.Projets d'amendements des parlementaires	47
3.3.1.Propositions des amendements des groupes parlementaires de la majorité	47
3.3.2.Les amendements des Partis de l'opposition parlementaire	49
3.3.3.Propositions des amendements des groupes parlementaires de la majorité	50
PARTIE III. RÉSEAUX SOCIAUX, ACCÈS À L'INFORMATION ET MOBILISATION SOCIALE AU MAROC : ANALYSE DE CAS	55
1.Le Sniper (Kanass) de Targuist : dénonciation de la corruption et partage de l'information	56
2.Journalisme et droits humains : les cas de Maâti Monjib, Hicham Mansouri et Ali Anouzla	57
3.Affaire de « Khoudam Adwla »	60
4.Mobilisation sociale : rôle de l'information et des réseaux sociaux : cas de Daniel Galvin et Amina filali	62
5.Conclusion de l'étude des cas	63
Conclusion générale	67

Liste des acronymes

ADN	Association des Données Numériques
AMJI	Association Marocaine du Journalisme d'Investigation
ANRT	Agence Nationale de la Régulation des Télécommunications
BGC	Baromètre Globale de la Corruption
BRICS	Brésil, Russie, Inde, Chine et Afrique du Sud
CLD	Center for Law and Democracy
CNDH	Conseil National des Droits de l'Homme
HCP	Haut Commissariat au Plan
IBO	Indice de Budget Ouvert
ID	Union Constitutionnelle
IPC	Indice de Perception de la Corruption
MEPSIR	Measuring European Public Sector Information Resources
OCP	Office Chérifien des Phosphates (ancien, maintenant "Groupe OCP")
OGPI	Open Government Partnership Initiative
ONA	Omnium Nord Africain
PAM	Parti Authenticité et Modernité
PJD	Parti de la Justice et du Développement
REMDI	Réseau Marocain pour le Droit de l'accès à l'Information
RTI	Right to Information
TICs	Technologies de l'information et de la communication
TM	Transparency Maroc
USFP	Union Socialiste des Forces Populaires

RÉSUMÉ EXÉCUTIF

Cette recherche porte sur la question de l'accès à l'information comme vecteur de changement et de résistances sociales ou étatiques. Le sujet est étudié du point de vue des facteurs favorables à la dynamique de changement, mais également des facteurs de blocage et de recul. Nous nous interrogeons également sur l'attitude et le positionnement des acteurs sociaux et étatiques par rapport au droit d'accès à l'information et sa mise en œuvre. Des catégories sociales, et notamment des utilisateurs des réseaux sociaux, ont des attitudes ouvertes d'utilisation des informations et des données qui favorisent une société plus transparente et ouverte. Ils revendiquent un accès à l'information plus libre. Parallèlement à cette évolution, nous observons des comportements dans la sphère officielle (Etats et administrations) qui épousent souvent une orientation mitigée en apparence favorable à l'ouverture de l'administration et de ses données dans certains cas, mais opposée ou hostile dans d'autres. L'expression la plus affirmée de l'ambivalence officielle étant le souhait affirmé d'adhérer à l'Initiative du Gouvernement Ouvert (OGP - « open government partnership initiative ») tout en maintenant un projet de loi d'accès à l'information restrictif.

L'évolution du Maroc, sur une longue période, dans l'Indice de Perception de la Corruption (l'IPC) et les résultats du Baromètre global situent le Maroc à un niveau de corruption qualifié d'endémique. L'ampleur de cette corruption, qui affecte la vie socio-économique, et l'opacité qui la favorise incitent les citoyens et les organisations de la société civile à réclamer des politiques publiques de lutte contre la corruption, la promotion de la transparence et une plus grande accessibilité à l'information dans la vie publique.

La demande sociale de transparence et d'accès à l'information est également favorisée par la progression fulgurante des équipements des ménages en technologies de l'information et communication (TICs). La population marocaine est fortement et de plus en plus connectée et active sur les réseaux sociaux. Elle utilise et produit de l'information, et façonne le paysage de la communication et de l'engagement citoyen.

Dans ce travail, il est rappelé que le droit d'accès à l'information publique est rattaché aux progrès enregistrés dans le domaine des droits humains. Ce droit a été progressivement considéré comme un droit fondamental de l'Homme. Il connaît des exceptions légitimes, notamment dans le cas de la défense nationale et de la sécurité. Mais les gouvernements dans de nombreux pays sont tentés d'élargir et d'opter pour une notion très large et vague des exceptions. Cependant, dans d'autres, le secret de défense nationale a progressivement été encadré par le droit et la recherche d'un équilibre entre le respect du droit d'accès à l'information et les exigences de la sécurité nationale.

L'examen du référentiel et des principes de Johannesburg souligne aussi que le droit d'accès à l'information est un droit humain fondamental. Il incombe à tous les Etats, et en particulier à ceux qui ont souscrit aux conventions internationales sur les droits humains et la lutte contre la corruption de le faire respecter – ce qui est le cas du Maroc.

L'examen du dispositif d'adoption de la loi d'accès à l'information et l'étude des différentes versions de ce projet ont montré une attitude de l'exécutif peu favorable aux principes de l'accès à l'information. Ce qui s'est manifesté notamment dans la multiplication des exigences face à l'exercice de ce droit.

Dans la partie consacrée à l'analyse de cas et de pratiques sociales mobilisant l'exercice du droit d'accès à l'information, nous avons eu l'occasion de montrer le gap qui existe entre le discours officiel et la réalité. Plusieurs exemples illustrent ce décalage, comme la poursuite de journaliste, l'attitude hostile envers des donneurs d'alerte, etc.

Dans différents pays, les Constitutions nationales prévoient des dispositions favorables à l'accès à l'information pour les citoyens. Des lois d'accès à l'information ont été adoptées ou sont en cours d'adoption pour mettre en œuvre ce droit. Cependant, nous observons, dans certains cas, que cette orientation a du mal se concrétiser.

Dans le cas du Maroc, la constitution de 2011 reconnaît, dans son article 27, le droit d'accès à l'information aux citoyens et citoyennes. Sa formulation, tout en n'étant pas parfaite, assure de manière satisfaisante le droit d'accès à l'information des citoyens². La constitutionnalisation de ce droit intervient après l'adoption de 2002 qui oblige les administrations à motiver leurs décisions et la loi de 2007, sur l'accès aux archives publiques. Mais elle a aussi été appuyée par les revendications de la société civile pour la transparence dans la gestion des affaires publiques. Cependant, la concrétisation de ce principe dans la loi s'avère beaucoup plus difficile : elle se heurte à la résistance, voire à l'hostilité de l'Etat. En effet, plusieurs projets de loi d'accès à l'information ont été initiés et fait l'objet d'un débat public, ils ont montré dans l'ensemble l'existence d'une volonté de restreindre les possibilités permises par la constitution (voir analyse des différentes moutures de projets de loi d'accès à l'information).

Au Maroc, l'examen de ces différents projets de loi sur l'accès à l'information nous permettra d'analyser les enjeux sociaux, politiques et administratifs qui sont en jeu, et de comprendre ce qui a été accepté et refusé ainsi que les raisons invoquées dans le processus d'adoption de la loi en question.

Trois questions guident cette recherche. Elles sont formulées comme suit :

1. Quels sont les apports et limites de la constitution de 2011, et de la loi sur l'accès à l'information au Maroc ? Quelles sont les ouvertures et restrictions imposées dans le cadre de cette loi aux utilisateurs de l'information (citoyens, ONG, journalistes, etc.) ?
2. Quels sont les enjeux et le positionnement des acteurs par rapport à cette loi ?
3. Quel est le rôle (et les effets) de l'accès à l'information, de son utilisation et de son partage dans la dynamique sociale ?

Nous cherchons à montrer que l'accès à l'information est un vecteur où se manifestent des demandes individuelles ou collectives de transformation et de changement social (TICs, réseaux et mobilisations sociales), mais également un domaine de résistances qui s'articulent aux stratégies des acteurs et en particulier à celles de l'Etat. La demande d'accès à l'information, et la promotion de la transparence qu'elle induit, se heurtent à des structures politiques et institutionnelles maquées par de puissants intérêts qui s'accommodent mieux avec le non accès à l'information et l'opacité.

L'existence d'un niveau élevé de corruption et des indicateurs qui montrent la non-accessibilité à des données sensibles peuvent-être analysés comme des éléments de stratégies d'acteurs non favorables au droit d'accès à l'information.

Nous montrerons également que sur le plan de l'évolution des technologies de l'information et de leur adoption, la société évolue dans un sens favorable à l'élargissement de l'accès à l'information. Des éléments multiples indiquent des changements importants intervenus au sein de la société marocaine. Ces changements concernent l'environnement et la pratique des acteurs sociaux. Parmi lesquels on peut citer : le développement de mouvement sociaux qui réclament des réformes (lutte contre la corruption, transparence, etc.) et qui animent le débat public, le développement extraordinaire des équipements des individus et des ménages en TICs, le développement de réseaux sociaux actifs dans les débat publics, qui agissent et parviennent à influencer des décisions publiques.

Les technologies actuelles de l'information offrent aux individus, de manière décentralisée, des potentialités de participation au débat en dehors des structures formelles, ainsi que

2 Celle-ci ayant été adoptée dans le contexte du Printemps Arabe et sous la pression du mouvement social du 20 février au Maroc.

d'action sur les décisions publiques. Le premier parti politique d'un genre particulier – non homogène – serait celui qui est constitué par les membres de Facebook³.

De l'autre côté, les facteurs défavorables à l'accès à l'information et à une société de communication au Maroc sont également nombreux. On peut en citer : les tabous ou ce qui est qualifié de « lignes rouges »⁴ et qui structurent la politique de la censure et de l'autocensure au Maroc, et la répression des journalistes et des médias.

ÉLÉMENTS MÉTHODOLOGIQUES

La thématique étudiée fait référence à un sujet qui évolue énormément avec l'évolution de la société. Les progrès réalisés dans le domaine des TICs, l'évolution de l'attitude des gens et leur demande imposent des évolutions de l'attitude des autorités publiques et de la réglementation en vigueur. Ainsi, la nature du sujet nous a amené à adopter une méthodologie qui accorde beaucoup à l'attitude des acteurs au changement, mais qui puisse aussi prendre en compte les rigidités sociales et politiques qui affectent l'accès à l'information. Cet accès est également lié au droit humain et son évolution. Cela impose également l'adoption d'une approche droit dans l'examen de ce sujet.

Concrètement, dans ce travail nous avons mené une analyse documentaire qui comprend la revue de la littérature du droit d'accès à l'information, des textes de référence et des positions des acteurs concernés (textes, lois, communiqués, etc.), ainsi que l'étude des indicateurs de l'évolution des TICs et de la pratique sociale (médias et réseaux sociaux). Nous avons aussi procédé à l'analyse des différents textes de projets de loi de l'accès à l'information, ainsi que l'attitude des acteurs concernés. Le référentiel international en la matière a été étudié, en permettant de souligner les écarts des différents projets par rapport à ce référentiel – auquel, par ailleurs, le Maroc a adhéré.

Dans une seconde étape, nous avons voulu rapprocher les dispositions législatives sur l'accès à l'information et le discours, la pratique en la matière et la réalité sociale. Dans ce cadre, nous avons sélectionné et présenté des cas qui mettent en scène la pratique des pouvoirs publics et des acteurs sociaux en matière d'accès à l'information.

Ce travail a été complété par un nombre réduit d'entretiens (responsables chargés du dossier, militants associatifs et parlementaires) pour recueillir leur point de vue sur des aspects du sujet et sur le processus d'adoption de la loi sur l'accès à l'information.

Après la présentation d'un chapitre préliminaire conceptuel, ce travail sera structuré selon les trois parties ci-dessous :

Partie 1 : Contexte et évolution de l'environnement, des acteurs et du droit d'accès à l'information ;

Partie 2 : Processus d'adoption de la loi d'accès à l'information au Maroc : éléments favorables et limites ;

Partie 3 : Analyse de cas : pratique des acteurs et réseaux sociaux et attitude des pouvoirs publics.

Dans la première partie qui sera abordée ci-dessous, des indications sur l'économie marocaine (population, PIB et taux de croissance...) seront présentées, suivies par la situation de la corruption et le manque de transparence saisie, à travers différents indicateurs (indice de perception de la corruption, Baromètre global de la corruption, indice du budget ouvert, etc.) qui soulignent l'ampleur du problème et le déficit d'accès à l'information dans la gestion des affaires publiques.

3 Certains médias le qualifient de « peuple de Facebook ».

4 Il s'agit d'une interdiction de tout discours critique de la monarchie, de l'intégrité territoriale et de L'Islam.

Cette recherche fait référence à différents domaines et disciplines : elle se base sur l'approche droit et son évolution sur le plan national et international. L'environnement de ce dernier, ses normes et les technologies de l'information et de communication (TICs) occupent une place importante dans sa problématique. Elle se réfère aussi au rôle des acteurs, l'appropriation par les citoyens des TICs, les utilisateurs d'Internet, ainsi que l'attitude de l'Etat et de l'administration publique envers les citoyens et leurs demandes d'accès à l'information.

La problématique est celle de l'accès à l'information en tant que droit humain fondamental, mais aussi comme moyen et objet de stratégies sociales qui visent des changements – notamment sur le plan de la gouvernance des affaires publiques – ou de leur blocage. Les mouvements qui ont accompagné le Printemps arabe ont globalement initié et exprimé une forte demande de transparence dans la gestion de la sphère publique dans des sociétés marquées par des déficits de démocratie et par la prolifération d'une corruption souvent endémique. Ce qui est le cas du Maroc et de la plupart des pays arabes.

Les études de cas présentées dans cette recherche et la pratique sociale ont montré – avec plus ou moins de difficultés et de tensions – que des groupes sociaux s'expriment et prennent position régulièrement et fréquemment sur des questions sociales et politiques, ce qui est probablement un signe et le prélude à la constitution d'une opinion publique (plurielle) de plus en plus affirmée sur la scène sociale. Les médias publics sont largement contrôlés par les pouvoirs publics – dans le cas du Maroc, c'est le Makhzen qui assure cette fonction de contrôle⁵ –, mais malgré les interventions plus ou moins officielles, les médias et les réseaux sociaux restent autonomes et participent à faire entendre ceux qui n'ont pas de voix et ceux qui ont des points de vue différents de ceux de l'Etat. Ce qui peut-être considéré constitutif d'une opinion publique parvenant parfois à exercer une influence sur la scène publique.

Le changement social n'est ni automatique, ni linéaire. Les TICs peuvent-être utilisés aussi dans un sens régressif : pour un plus grand contrôle de la population. Cependant, les enseignements qui se dégagent de ce travail montrent que les citoyens sont de plus en plus acteurs dans la sphère publique et que l'Etat réagit souvent de manière défensive ou répressive. Cela est illustré par les différents cas étudiés : Affaire de Daniel Galvin, Maati Monjib, H. Mansouri, Khoudam Dawla, etc.

Dans ce contexte, l'étude de l'accès à l'information, de la transparence en rapport avec la dynamique sociale, du développement technologique, de son appropriation par des acteurs ou des mouvements sociaux est un terrain privilégié pour identifier des tendances de progrès, de changement, mais également des résistances. C'est particulièrement vraie du côté des acteurs habitués à bénéficier des intérêts économiques et des avantages, dans un environnement qui manque de transparence, et que des Etats despotiques à des degrés variables cherchent à protéger. Le fonctionnement des Etats sur cette base rend le recours aux mécanismes de redevabilité sociale difficilement opérationnels, ce qui renforce les résistances auxquelles fait face la mise en œuvre du droit et les principes de l'accès à l'information publique.

Les enseignements dégagés de ce travail sur le cas du Maroc sont marqués par le contexte et l'existence d'un Etat-Makhzen qui a ses particularités : un système politique réfractaire à la redevabilité politique et sociale, Ce que consigne la Constitution du Maroc en attribuant au Roi des pouvoirs stratégiques et majeurs dans presque tous les domaines, sans le soumettre à la moindre redevabilité.⁶

Dans ce travail des hypothèses ont été considérées, parmi lesquelles il est important de mentionner les suivantes :

5 Ceci est également dans une large mesure exercé dans la presse par le biais du contrôle de l'affectation des ressources de la publicité ou du financement direct.

6 Dans le système Makhzenien, le Roi est à la tête d'une monarchie exécutive et maître des décisions et des nominations stratégiques, mais reste non soumis à toute obligation de reddition de comptes et de redevabilité.

1. Les évolutions des TICs, et de leur appropriation par plusieurs catégories sociales, affecte de manière structurelle les Etats – en particulier les non démocratiques, malgré leurs tentatives de résistance.
2. Dans les Etats non démocratiques, le rapport de force est en défaveur des citoyens, en particulier dans le monde arabe, mais cette situation commence à changer. Plusieurs éléments (droit, société civile active, ... voir matrice présentée ci-dessous), et en particulier l'accès, la circulation et l'usage de l'information, semblent former une tendance lourde pouvant faire bouger les rapports de force en faveur des citoyens et des groupes sociaux actifs sur Internet.
3. On observe l'émergence d'éléments constitutifs d'une nouvelle culture de l'expression publique des points de vue, de débat et en fin de compte de l'apparition d'un embryon de opinion publique qui commence à compter dans les affaires publiques. L'expression des gens se développe en dehors des structures classiques (notamment les Partis politiques, Ministères, Parlement, etc.) et prend souvent la forme de circuits courts pour interpellier les responsables.

Dans la matrice ci-dessous, nous présentons six dimensions qui jouent des rôles plus ou moins déterminants dans les enjeux associés à l'accès à l'information. Chacune comporte des éléments positifs, favorables (pour l'accès à l'information et la reddition dans le domaine public), mais également des facteurs restrictifs. Il s'agit de :

1. La dimension internationale ;
2. Les technologies de l'information et de la communication (TICs, incluant les médias sociaux) ;
3. Les constitutions, les lois et la législation d'une manière générale ;
4. Les citoyens, la société civile et les acteurs économiques ;
5. Les mouvements sociaux et les utilisateurs collectifs des médias sociaux ;
6. L'Etat, l'administration publique (et les acteurs politiques).

Le droit et les conventions internationales sont en général favorables à l'accès et à la circulation de l'information. La globalisation des économies va dans le même sens. Il en est de même des TICs qui se développent, se diversifient et se généralisent. Ces deux dimensions exercent dans l'ensemble une influence positive dans le sens du développement d'une économie de l'information et de la fluidité de sa circulation. Le volet technique qui limite l'accessibilité aux outils et moyens de communication se réduit et il devient progressivement dépassable. En revanche, les difficultés et les limitations sont plus associées aux contextes nationaux, aux lois et les législations locales, qui ne suivent pas les tendances et les recommandations internationales dans ce domaine. Parmi les raisons liées au **gène ou résistance à l'accessibilité à l'information aux citoyens**, on trouve souvent des intérêts économiques ou politiques protégés, qui autrement courent le risque d'être exposés au public et à sa réaction. Cependant, malgré les tensions observées du côté des Etat, les citoyens et des organisations civiles ou économiques utilisent le potentiel des nouvelles TICs, des médias sociaux et ainsi exercent des pressions pour faire passer des revendications ou dénoncer des politiques publiques.

La combinaison de l'accès à l'information, des TICs et des médias sociaux permettent aux sans voix ou des catégories sociales marginalisées d'être entendus plus facilement du fait de l'utilisation de **circuits courts**, qui permettant de s'adresser aux responsables, au chef du gouvernement, aux ministres responsables de tel ou tel domaine ou problème. Au Maroc, l'interpellation du Roi est également fréquemment évoquée dans les médias sociaux, malgré le caractère tabou de son statut. Les acteurs sociaux sont de plus en plus influents malgré les limites imposées. La société civile est ainsi plutôt en avance dans la demande, l'appropriation et l'utilisation de l'information.

En revanche, des Etats affichent souvent une volonté d'aller dans le sens du respect de l'ouverture et de l'accès à l'information (plusieurs pays arabes disposent d'une loi d'accès à l'information non effective). Pourtant, dans de nombreux domaines qui touchent des intérêts bien établis, les Etats en particulier non démocratiques déploient des moyens et des stratégies de résistance pour s'opposer à l'accès à l'information publique. Ceci se manifeste par des tensions avec des acteurs sociaux et des incohérences des politiques publiques. Les tensions sont potentiellement porteuses de risques de ruptures non contrôlables.

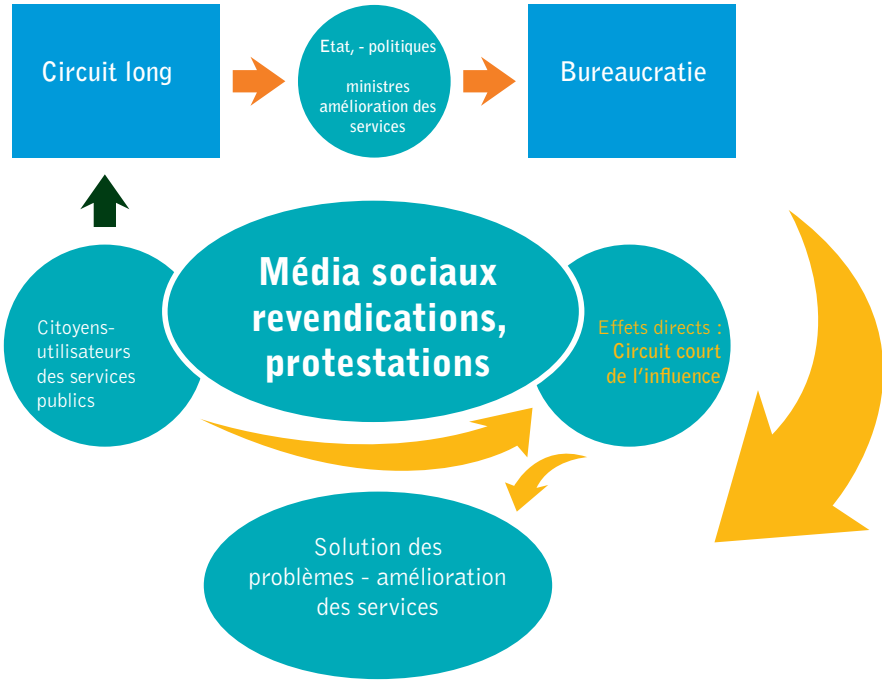
Problématique et environnement de l'accès à l'information : contributions et limites aux changements

Facteurs	Description	Eléments favorables	Eléments restrictifs
Dimension internationale (DI) : Open government partnership	Tendances de la mondialisation, interdépendance des économies	Conventions internationales : favorable à l'accès et à la circulation de l'information	Existence d'un écart entre les normes internationales et ce qui est accepté par les pays et les contextes nationaux des Etats non démocratiques.
Conventions et principes de Johannesburg sur l'accès à l'information	Comparaison des pays par rapport à des normes d'accès à l'information	Promotion d'un environnement concurrentiel, ouvert et compétitif Promotion du benchmarking et des comparaisons	Exemple du Maroc : interdiction et blocage des applications Skype, WhatsApp, etc. et leur libération juste à la veille de la tenue de la COP22 (Marrakech, novembre 2016)
Technologies de l'information et de communication et (TICs)	Développement considérable et rapide des TICs; Usage diversifié et massif Un phénomène planétaire, ayant des effets probablement structurants sur les Etats non démocratiques	Caractéristiques importantes : instantanéité de la communication, appropriation par des groupes sociaux, développement des réseaux organisationnels et des liens sociaux et économiques, évolution qui correspond à une tendance lourde, qui transforme les rapports de force en faveur des citoyens et des groupes sociaux	Barrières : accès à l'équipement (de moins en moins important) et compétences éducatives limitées. Des obstacles pouvant être dépassés par des intermédiaires et des facilitateurs Potentiel de contrôle et de surveillance à grande échelle de l'information personnelle et des activités

Constitution, lois, législation	Une évolution de la loi qui ouvre au maximum l'accessibilité à l'information et qui répond au droit et attentes des citoyens	<p>L'accès à l'information devient un droit humain fondamental : un principe accepté au niveau international</p> <p>Tendance confirmée par l'adoption de lois d'accès à l'information un peu partout dans le Monde</p> <p>Principe acquis au Maroc et inséré dans la constitution 2011, grâce à la pression du mouvement social du 20 février (2011).</p> <p>La mise en œuvre du principe constitutionnel a été liée à l'adoption d'une loi.</p>	<p>Adoption au Maroc d'un projet de loi restrictif du droit d'accès à l'information</p> <p>Recul lié au changement du rapport de force : Etat-mouvement social</p>
Citoyens et société civile	<p>Disponibilité et élargissement des moyens de protestation, de plaider</p> <p>Rôle plus actif dans l'implication des citoyens dans les affaires publiques</p> <p>Disponibilité de larges bases de données</p> <p>Efficacités plus grande de la circulation de l'information</p>	<p>Engagement plus fréquent chez certaines catégories sociales (jeunes, femmes, minorités Amazighes, etc.).</p> <p>Emergence d'une nouvelle culture, de débat publics et d'une opinion publique qui compte.</p> <p>Usage économique plus grand des données : marketing, communication ciblée</p>	<p>Propriété commerciale, industrielle à protéger</p> <p>Concurrence déloyale</p> <p>Corruption dans les marchés publics</p>
Acteurs économiques		Les acteurs économiques bénéficient de la transparence et de l'accès à l'information, mais également de l'opacité : notamment dans le cas des marchés publics	

Mouvements, utilisateurs des réseaux et médias sociaux	Des mouvements sociaux se développent plus rapidement et plus facilement ; Ils saisissent des questions sociales et politiques, tout en utilisant le potentiel des TICs	Structures et outils décentralisés et non hiérarchisés : accessibles sans intermédiaires ; développement de circuits courts pour interpeller les responsables passage plus facile du virtuel au réel : manifestation dans les rues réalisées grâce au potentiel organisationnel des réseaux sociaux rapports de force qui évoluent et permettent des changements, politiques ou législatives	La blogosphère / réseaux sociaux hétérogènes ; Multiplicité des stratégies des acteurs ; Potentiel de manipulation par des lobbys ou par l'Etat.
Etat - Administration	Intérêt pour présenter une image positive du pays Avec l'accès à l'information et e-gouvernement (dématérialisation), Possibilité de mieux répondre aux attentes des utilisateurs des services publics	Plus grande efficacité et satisfaction des utilisateurs du service public	Structure administrative centralisée Des intérêts en jeu considérables protégés par la pratique de l'opacité

Les progrès et les évolutions positives ne sont ni automatiques, ni linéaires. De même, les changements majeurs ne se concrétisent pas sur Internet et les médias sociaux, même si ces derniers jouent un rôle de catalyseur et de déclencheur de ruptures sociales. Le changement s'inscrit dans une dynamique sociopolitique avec des avancées et des reculs, mais qui semble être déterminé par des tendances lourdes : l'ouverture à plus d'information, la facilité de la communiquer à grande échelle et l'intervention plus grande et plus courante des acteurs sociaux dans les politiques publiques, selon des circuits courts et directs qui développent et transforment le type de redevabilité sociale (voir schéma ci-dessous).



Du côté de l'Etat et des pouvoirs publics, les exigences de l'économie et de la société plus ouverte à l'information a des implications concrètes : fournir des informations habituellement tenues secrètes ou confidentielles⁷, être réactif et en mesure d'expliquer les choix et les résultats des politiques publiques, etc. Ceci étant relativement plus facile et acceptable dans des Etats qui considèrent qu'il est légitime de rendre compte de la mise en œuvre et des résultats des politiques publiques (soumis à la règle de droit). En revanche, ceci est beaucoup plus difficile et conflictuel dans le cadre des Etats autoritaires marqués par la prolifération de la corruption, des économies basées sur la rente dont le fonctionnement nécessite de l'opacité.

Des Etats comme le Maroc adhèrent au principe de l'accès à l'information et sont convaincues des avantages réels ou des effets positifs qu'ils peuvent en tirer pour l'image de marque pour le pays. Cependant, le Maroc a du mal à respecter les exigences que l'accès à l'information suppose sur le plan de la pratique sociale : ouverture, accès et circulation de l'information (un seuil minimum de transparence dans le fonctionnement des affaires publiques est requis). Ce sont ses exigences qui dans les faits se heurtent à des intérêts et sont source de tensions et d'incohérences. Tel est le cas de l'adhésion au principe du gouvernement ouvert – qui suppose à la base une philosophie libérale et un vaste accès à l'information. Dans les faits, les textes adoptés et la pratique de l'Etat marocain s'avèrent, dans une large mesure, non respectueuses des principes du droit d'accès à l'information.

Les résistances à l'accès à l'information sont fortes et sont motivées par la protection de grands intérêts économiques ou politiques. Cependant, elles sont vulnérables et fragiles face aux potentialités qu'offrent l'existence des technologies, de vastes bases de données, du rôle des fuites et des alerteurs. La multiplication ces dernières années de fuites organisées multiples pour dénoncer l'évasion fiscale, les pratiques des paradis fiscaux, les relations diplomatiques non basées sur l'intérêt général (Wikileaks, Luxleak, Chinaleak, Panama Papers,

⁷ Dans la culture des administrations des Etats non démocratiques, les informations les plus banales deviennent des secrets.

l'affaire Snowden, etc.) sont des manifestations de la fragilité des « secrets de l'Etat ». Dans le monde qui se met en place sous nos yeux, il sera de plus en plus difficile de cacher des informations. L'administration forteresse sera de plus en plus forcée d'accepter des niveaux plus élevés de transparence. Les tentatives de résister à cette tendance visent à gagner du temps et souvent repose sur un dispositif répressif coûteux pour l'image de marque des Etats. Tel est le cas de nombreux pays arabes.

Quels enseignements pour d'autres contextes ?

Un environnement nouveau se met en place progressivement. Il est couplé à une dynamique sociale où le citoyen et les organisations de la société civile prennent des rôles plus ou moins actifs selon les contextes : il se caractérise par la généralisation des moyens de communication multiformes et de leurs supports. Ces derniers contribuent à la l'émergence d'un citoyen de plus en plus connecté, qui offre et reçoit de l'information à grande échelle. Ceci est une donnée universelle. Une nouvelle industrie exigeante en matière de données et informations se développe. Elle est également favorisée par les progrès réalisés dans le domaine des droits humains – et plus spécifiquement par le droit d'accès à l'information, considéré selon la norme internationale un droit humain fondamental.

Il y a lieu de préciser aussi que dans certains domaines une certaine information est disponible, comme c'est le cas dans les finances publiques et le budget (OBP et IBO), mais on constate un manque de capacités, de préparation des citoyens et de la société civile à chercher l'information, à l'utiliser et interpréter de manière adéquate. Ce qui soulève le problème et le besoin du renforcement des capacités des acteurs sociaux.

Certaines constatations et tendances relevées dans cette recherche ont une portée générale, voire universelle, avec la prise en compte de certaines particularités contextuelles. Il nous semble que ceci est le cas de nombreux pays arabes qui partagent un héritage culturel, linguistique et surtout des systèmes politiques peu ou non démocratiques. Les transformations majeures qui s'opèrent sur l'environnement global impliquant l'évolution du droit, des TICs, l'appropriation de catégories sociales de ces outils et opportunités (notamment les médias sociaux...) contribuent à changer les rapports de forces – à moyen et à long terme – en faveur des citoyens et des catégories marginalisées. Elles semblent également participer à l'émergence d'une opinion publique potentiellement et progressivement influente.



PARTIE I. CONTEXTE ET ÉVOLUTION
DE L'ENVIRONNEMENT ET DU DROIT
D'ACCÈS À L'INFORMATION



1. LE CONTEXTE MAROCAIN : UN DÉFICIT DE TRANSPARENCE DANS LE CADRE D'UNE CORRUPTION ENDÉMIQUE

1.1. ÉLÉMENTS DU CONTEXTE ET DONNÉES SUR LA SITUATION AU MAROC

La population du Maroc a évolué de 29,9 millions d'habitants à 33,8 millions entre 2004 et 2014, ce qui correspond à un taux d'accroissement de 1,25% (2004-2014). Le taux d'urbanisation a doublé entre 1960 et 2014, passant de 29,1% à 60,3%. En 2004, il était de 55,1%. La taille moyenne des ménages est passée de 5,2 personnes en 2004 à 4,6 en 2014.

Le taux d'analphabétisme (population de 10 et plus) a baissé de 48% en 2004 à 32% en 2004. Néanmoins, ce taux demeure élevé et affecte en particulier les ruraux (60,4% en 2014) et les femmes (41,9%). Ces éléments correspondent à une évolution sociologique importante. De plus, l'urbanisation et le passage de la ville à la campagne s'accompagnent d'une plus forte implication des individus dans la sphère publique, ainsi qu'une demande sociale et une utilisation des TICs et des réseaux sociaux.

Selon le recensement de 2014, le taux d'activité se situe à 34,3% et celui du chômage à 15,7%. Ce dernier atteint 18,9% dans les villes et 9,9% dans les campagnes. Il progresse pour atteindre 28,3% dans le cas des femmes.

Le taux de scolarisation, qui exprime le niveau d'accès au primaire est élevé : il a atteint 94,7% en 2014. Mais le problème majeur réside dans le niveau des déperditions scolaires considérable des enfants qui quittent l'école à des âges précoces et qui alimentent de manière substantielle le chômage des jeunes. Cependant, malgré les problèmes bien connus⁸ du système éducatif marocain, nous observons que la jeunesse, plus éduquée, est plus exigeante et plus active dans le domaine de l'accès à l'information et des réseaux sociaux.

Le Maroc a une économie de petite taille avec un PIB modeste, d'environ 110 milliards de dollars. Il fait face à de nombreux problèmes : déficit budgétaire, déficit du commerce extérieur important et permanent, l'endettement, etc. La progression de sa richesse matérielle est également restreinte par un niveau modeste, voire faible, du taux de croissance – et surtout impacté par sa volatilité. La croissance agricole connaît de larges variations : de 4,4% en 2015 à 1,3% in 2016, ce qui ne manque pas d'avoir des effets sur tous les aspects de la vie sociale. Le taux de croissance moyen sur la période 1990-2014 était de 2.5% (et 4.4% en moyenne sur la décennie 2000). Le PIB par habitant était de 7,379 dollars PPP en 2014. Celui des BRICS, de 16400 dollars.

Par ailleurs, le Maroc fait face à un problème de dilapidation de ses ressources limitées et à l'existence d'une corruption endémique (voir ci-dessous). Dans ce contexte, l'accès à l'information pertinente est à temps et en mesure de promouvoir plus de transparence et d'atténuer les phénomènes de corruption – tout en économisant les ressources publiques limitées.

Dans la section suivante, nous allons présenter l'évolution de différents indicateurs qui soulignent l'importance de la corruption et le déficit de transparence qui caractérisent la situation marocaine. Au niveau des statistiques, le Ministère de l'économie et des finances publie une quantité appréciable de document sur son site. Toutefois, avec la présentation de l'indice du budget ouvert, nous montrerons également les lacunes importantes qui caractérisent la disponibilité des données budgétaires (voir section sur Indice du budget ouvert).

8 Les différentes évaluations effectuées ces dernières années soulignent notamment des déperditions précoces considérables, des problèmes de manque de qualité et de faibles niveaux d'apprentissage et des acquisitions ainsi que des problèmes de gouvernance. Voir le rapport du CSEFRS : « La Mise en Œuvre de la Charte Nationale de l'Éducation et de la Formation », 2000-2013, acquis, Défis et Défis.

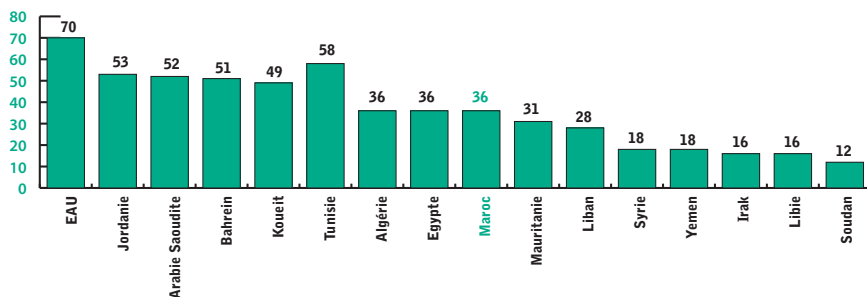
1.2. CORRUPTION, DÉFICIT DE LA TRANSPARENCE ET DE L'ACCÈS À L'INFORMATION BUDGÉTAIRE

1.2.1. Indice de la perception de la corruption

Depuis la mise en place de l'indice de perception de la corruption (IPC), le Maroc enregistre des scores et un classement problématiques. En 1999, le Maroc a obtenu un score de 4,1 points sur 10 et était classé à la 45^{ème} position sur 99 pays étudiés. En 2010 et 2011, le score enregistré était de 3,4 points sur 10, et avec un classement respectivement de 85^{ème} et 80^{ème}.

En 2015, après un changement de l'échelle utilisée par de l'IPC, passée de 1-10 à 1-100, le Maroc a obtenu un score de 36 sur 100. Ainsi, l'évolution des scores du Maroc de l'IPC sur une longue période le situe à un niveau de corruption qualifié par Transparency Maroc d'endémique⁹.

Scores IPC du monde arabe en 2015



Source : Transparency International, enquêtes IPC.

Il en est de même dans la région arabe, les résultats de l'IPC correspondent à des scores très préoccupants. En 2012, sur une échelle de 100, les scores des pays arabes varient d'un maximum de 68 (Qatar et EAU) à 13 et 18 respectivement dans les cas du Soudan et de l'Irak. Le Maroc étant classé 10^{ème} sur 18 pays arabes avec un score de 37. En 2015, il est pratiquement au milieu du classement de 16 pays arabe : l'EAU e situait à la 23^{ème} position dans le classement de l'IPC, alors que le Maroc se trouvait à la 88^{ème} et le Soudan à 165^{ème}. Ainsi, dans l'ensemble, les pays arabes sont fortement affectés par la corruption depuis longtemps, même si on peut distinguer des différences sensibles selon les pays¹⁰.

1.2.2. Le Baromètre Global de la Corruption (BGC)

Le caractère chronique de la corruption au Maroc est confirmé, notamment par les résultats du Baromètre Global de la Corruption (BGC). Selon cette enquête (2010), la région du Moyen Orient et de l'Afrique du Nord est une des plus exposées à la corruption. Les taux des répondants ayant déclaré avoir payé des pots-de-vin varient d'un minimum de 15 % dans le cas de l'administration des impôts, à 37 % dans le cas de la Police, suivi par la le département de la justice et les services d'enregistrement et de permis avec 30% chacun.

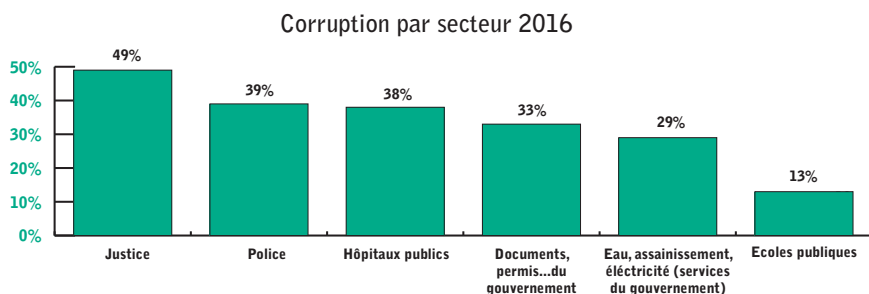
9 <http://transparencymaroc.ma/TM/fr/content/communiqu%C3%A9-publication-de-l%E2%80%99indice-de-perception-de-la-corruption-ipc-au-titre-de-l%E2%80%99ann%C3%A9e>. Appréciation faite sur plusieurs années : L'IPC de cette année confirme la place du Maroc dans la catégorie des pays où sévit une corruption endémique. Il converge avec tous les autres indicateurs liés à la bonne gouvernance, au climat des affaires et au développement humain. Le bureau exécutif, Casablanca 3 décembre 2013.

10 En 2016 le Maroc a obtenu un score de 37 et a été classé 90 sur 176 pays dans l'indice de perception de la corruption.

Selon le BGC de 2013, le Maroc est parmi les pays qui enregistrent un niveau de versement des pots-de-vin situé à 49 %, en comparaison avec 27 % correspondant à la moyenne mondiale¹¹.

Dans le cas du Maroc, 56 % des répondants ont jugé que la corruption s'est accrue au cours des deux années précédentes l'enquête. Les raisons les plus fréquentes avancées pour expliquer le paiement de pots-de-vin sont pour accélérer les choses (47%), et le seul moyen pour obtenir le service demandé (34%). En fait, ces raisons soulignent, dans l'ensemble, que les citoyens rencontrent de grandes difficultés pour accéder aux services publics.

De son côté l'enquête du Baromètre de 2016, effectuée au Maroc sur un échantillon de 1200 personnes¹², confirme des niveaux de corruption très élevés dans la plupart des secteurs enquêtés¹³ : 49% dans le cas de la Justice, 39% pour la police et 38% dans le cas de la santé et les hôpitaux publics. Dans l'ensemble, 48 % des personnes enquêtées, ayant un contact avec les services concernés, ont payé un pot-de-vin, au moins dans un des six secteurs étudiés (voir graphique ci-dessous)¹⁴.



Source : enquête BGC, Transparency International 2016.

Comme dans le cas des enquêtes précédentes du Baromètre (2006, 2010, 2013), l'action du gouvernement en matière de lutte contre la corruption est jugée non efficace. En fait, la gestion de la lutte contre la corruption par le gouvernement est jugée « assez à très mauvaise » par 64% des enquêtés.

Ainsi, selon les deux indicateurs présentés précédemment, la corruption au Maroc connaît des niveaux élevés – constat effectué sur une longue période –, qui affectent l'ensemble de l'économie, de la société et produisent des effets négatifs multiples. Le manque de transparence associé à cette corruption structurelle affecte en particulier l'efficacité de la gestion des affaires publiques.

L'ampleur de la corruption observée sur une longue période souligne l'importance du phénomène et ses effets négatifs sur l'économie et les citoyens. L'amélioration de la situation suppose un engagement sur la voie de l'implication des acteurs de la société civile, la promotion de la transparence (la mise en place d'une stratégie) et suppose aussi un accès satisfaisant à l'information. Les enquêtes du Baromètre ont souligné à plusieurs reprises que les citoyens peuvent faire la différence s'ils sont bien informés et mobilisés (BGC, 2010, 2013,

¹¹ Les taux de pot-de-vin de pays comme l'Australie, le Danemark, le Japon est à peine de 1%, celui de l'Espagne de 2%.

¹² Agés de plus de 18 ans, période de l'enquête novembre 2015 ; 50% de femmes et 60% milieu urbain.

¹³ Communiqué de Transparency Maroc sur les résultats du Baromètre 2016 : <http://transparencymaroc.ma/TM/fr/content/communiqu%C3%A9-%C3%A0-la-1%E2%80%99occasion-de-la-publication-des-r%C3%A9sultats-du-barom%C3%A8tre-de-la-corruption>

¹⁴ Les principaux problèmes que le gouvernement doit traiter et qui constituent les préoccupations prioritaires des enquêtés sont : le chômage se situe en tête (53%), suivi par la santé, la pauvreté, l'éducation. La corruption arrive en cinquième position avec 19%. Cependant, sans action sur la corruption qui sévit dans la justice, la santé et les services publics, il demeure difficile d'améliorer la pauvreté, l'éducation et l'emploi.

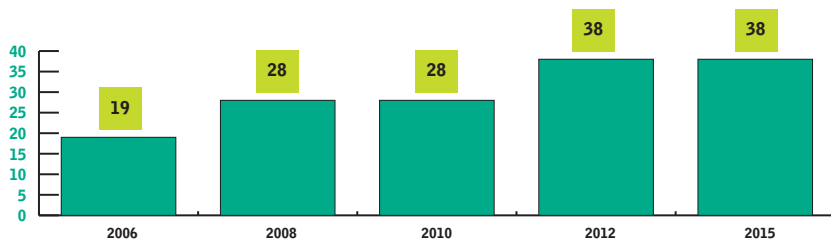
2015). Nous verrons que dans le cas du projet de loi d'accès à l'information, l'orientation retenue ne prend pas cette direction.

1.2.3. Un indicateur spécifique sur l'accès à l'information budgétaire : résultats de l'Indice du Budget Ouvert

Un des indicateurs qui tente de mesurer l'accès à l'information est l'Indice du Budget Ouvert (IBO), il évalue la quantité et la pertinence des informations budgétaires mises à la disposition du public (voir méthodologie IBP¹⁵). Ce type d'enquête a été mené au Maroc depuis 2006 (2006, 2008, 2010, 2012 et 2015). La dernière enquête de l'IBO, impliquant 102 pays¹⁶, a été réalisée entre Mars 2014 et Septembre 2015. En plus d'un questionnaire qui vérifie la pertinence de l'information disponible, huit documents standards sont censés être produits et publiés par le ministère des finances¹⁷. Les pays sont notés sur une échelle de 0 à 100. Ensuite, il est procédé à un classement selon la catégorisation suivante : un score entre 0 et 20 correspond à des informations rares, entre 21 et 40 à des informations minimales, entre 41 et 60 à des informations partielles. Entre 61 et 80 correspond à des informations significatives et enfin entre 81 et 100 à des informations importantes.

Le Maroc a obtenu un score de 19 sur 100 en 2006, de 28 en 2008 et en 2010. Il a progressé pour atteindre un score de 38 en 2012 et en 2015. Il se situe ainsi dans la catégorie des pays qui assurent une information minimale au public et citoyens. Il a été classé 74^{ème} sur 102 pays dans l'avant dernière catégorie d'accès à l'information en 2015¹⁸.

Evolution du score du budget Ouvert du Maroc



L'ensemble des pays de la région arabe enquêtés se situent du côté d'un accès « minimal à nul » à l'information budgétaire. Le score moyen de la région est de 45, la Jordanie et la Tunisie ont respectivement des scores de 55 et 42. La Tunisie avec 42 a été classée 66^{ème} et l'Egypte avec 16 a été classée 90^{ème}. Les derniers pays du classement sont le Qatar et l'Arabie avec un score de 0.

En 2015, outre que la mesure de la disponibilité et l'accès à l'information pour le public, l'IBO a intégré le volet relatif à la participation des citoyens au processus budgétaire ainsi qu'au contrôle budgétaire par le Parlement et la Cour Supérieure des Comptes. Les résultats de l'indice 2015 au Maroc soulignent une participation du public au processus budgétaire très faible avec un score de 2 sur 100. Ainsi, les rédacteurs de l'OBP ont considéré que le gouvernement n'offre pas d'opportunités aux citoyens de participer au processus budgétaire. Dans la région arabe la Jordanie a obtenu 27, la Tunisie 21 et 4 pays ayant obtenu un score

15 IBP, 2015, Annexe : méthodologie de l'enquête sur le budget ouvert 2015.

16 L'enquête sur le budget ouvert. Les budgets transparents transformer la vie. IBP, septembre 2015.

17 Les documents sont : le Pré-budget, la Proposition budgétaire, le Budget adopté, le Budget citoyen, le Rapport en cours d'année, le Rapport en milieu d'année, le Rapport de fin d'année et le Rapport d'audit.

18 Communiqué de Transparency Maroc sur les résultats du budget ouvert : <http://transparencymaroc.ma/TM/fr/content/communiqu%C3%A9-de-presse-sur-les-r%C3%A9sultats-de-l%E2%80%99indice-du-budget-ouvert>

de 0 (Qatar, Soudan, Algérie et Arabie Saoudite)¹⁹. Le contrôle budgétaire s'avère également faible aussi bien en ce qui concerne le rôle joué par le Parlement que celui de la cour supérieures des comptes. Le score dans le premier cas a été de 17 et dans le second de 21 sur 100.

L'intérêt de l'accès à l'information budgétaire de manière satisfaisante – selon les standards internationaux – est de permettre au public (citoyens, journalistes, chercheurs, etc.) de comprendre et d'évaluer les politiques publiques (santé, éducation, emploi, logement, etc.). Or, le déficit plus ou moins sérieux de l'information ne permet pas au public de jouer son rôle dans le suivi des politiques publiques²⁰. Ceci a pour conséquence de rendre les politiques publiques non lisibles et non compréhensibles, et la redevabilité sociale et la reddition des comptes des gouvernants non possible.

Dans la situation présente, l'accès à l'information dans le domaine budgétaire ne correspond pas à une demande de masse, il est réclamé principalement par des organisations de la société civile spécialisées dans la lutte contre la corruption. Elle est perçue comme un moyen de promouvoir la transparence et la redevabilité des gouvernants, en particulier dans le domaine des finances publiques. Cependant, les informations budgétaires présentées de manière simple peuvent intéresser de larges couches de la population et éclairer tous les aspects de la vie publique. Tel est l'objet que vise un document synthétique et simplifié comme le budget citoyen.²¹

Ainsi, l'ampleur de la corruption qui affecte la vie économique, sociale, ainsi que l'opacité qui favorise son maintien et son développement, poussent les citoyens et les organisations de la société civile à réclamer des politiques de lutte contre la corruption, la promotion de la transparence et une plus grande accessibilité à l'information dans la vie publique. Cette demande sociale a été observée et s'est manifestée à différents niveaux :

1. Le mouvement social du 20 février associé au Printemps arabe ;
2. Des initiatives et actions sur les réseaux et les médias sociaux ;
3. Les ONG qui luttent contre la corruption et pour la transparence.

Dans la section suivante, nous allons exposer des données qui montrent l'évolution importante que connaît le Maroc sur le plan des TICs. Cette évolution considérable semble avoir un rôle déterminant dans la circulation des informations et sur l'intervention des acteurs sur les réseaux sociaux.

2. ÉTAT DES ÉQUIPEMENTS EN TECHNOLOGIES DE L'INFORMATION AU MAROC : RÉVOLUTION DANS L'ACCÈS ET L'USAGE DES TICs

2.1. SITUATION DE L'ÉQUIPEMENT

En 2015, l'Agence Nationale de Régulation des Télécommunications (ANRT) a réalisé une seconde enquête de collecte des indicateurs TIC auprès des ménages et des individus²². Elle a porté sur les personnes âgées de 5 ans et plus. Ses résultats fournissent des indications

¹⁹ Ces scores attirent l'attention sur le fait que la non ou la faible participation des citoyens au processus budgétaire est une situation commune à de nombreux pays arabes. Ce qui suggère une interrogation légitime sur ce qui est commun, dans les pays arabes enquêtés, sur le plan des structures politiques et qui a une incidence sur le processus budgétaire et la plus ou moins grande opacité qui l'entoure.

²⁰ L'enquête sur le budget ouvert. Les budgets transparents transforment la vie. IBP, septembre 2015

²¹ Ministère de l'économie et des finances, budget citoyen 2015 et 2016.

²² Observatoire des Technologies de l'Information. Enquête sur l'accès et l'usage des TICs par les ménages et les individus au Maroc, 2016. L'échantillon était constitué de 1940 individus (et ménages) dont 1269 en milieu urbain

sur le niveau d'équipement en TIC, au Maroc, et sur le progrès réalisé dans ce domaine. La progression constante des équipements des ménages en TICs est considérable. Sur une période de 11 années, entre 2004 et 2015, la possession du téléphone mobile est passée de 31% à 94%. L'équipement en Smartphone est passé de 38,2% en 2014 à 54,7% en 2015²³. Ainsi, la téléphonie mobile s'est généralisée à la quasi-totalité des ménages, aussi bien en milieu urbain qu'en milieu rural en peu de temps. Le seul équipement qui fait exception à cette progression exponentielle, c'est le téléphone fixe. On constate, il a plutôt baissé de 31% en 2011 à 22% en 2015.²⁴

Evolution des équipements TIC des individus et des ménages entre 2004 et 2015

	2004 (%)	2015 (%)
Mobile	31	94
Fixe	17	22
Ordinateurs	11	54,4
Internet	2	66,5

Source : Enquête ANRT, 2015. P. 5.

En 2004 et 2015, l'équipement en ordinateurs est passé de 11% à 54,4% et internet de 2% à 66,5%. L'équipement des ménages en ordinateur/tablette varie entre les milieux urbain et rural : sept ménages sur dix en milieu urbain en sont équipés, contre un peu plus d'un-quart en milieu rural. Les deux-tiers des ménages ont accès à Internet à domicile et plus des trois-quarts des ménages ont accès à Internet à domicile dans les villes (76,3%).

L'accès des ménages à Internet a progressé de 6 points en une année et celle-ci est largement associée à la progression du téléphone mobile. Plus de la moitié des enquêtés équipés en téléphone mobile l'utilisent pour l'accès à Internet. L'usage d'Internet depuis le téléphone mobile se concentre principalement sur la consultation des sites web et pour participer aux réseaux sociaux (9/10). En seconde position, on trouve ceux qui téléchargent des applications mobiles (3/4) et en troisième position l'échange des messages (2/3).

Parallèlement à cette évolution, la participation aux réseaux sociaux (Facebook, Twitter, Youtube, etc.) occupe la première place parmi les utilisations de Internet (82,1%). 17,8 millions des marocains fréquentent ces réseaux²⁵. Facebook domine les réseaux sociaux en 2015. 9 individus sur 10 le fréquent, suivi de WhatsApp (85%).

Ce type d'utilisation souligne la place importante qu'occupent les réseaux sociaux et les échanges sur le net. Des utilisateurs sont actifs dans l'offre et la demande d'information. Cette tendance est appelée à progresser du fait du dépassement progressif des freins actuels qui limitent l'accès à l'information pour une partie de la population. En effet, l'enquête de l'ANRT citée précédemment indique que le manque de compétence constitue le principal frein à l'utilisation de Internet sur le téléphone mobile (32,6%), suivi par l'absence de besoin (26,1%) et le coût du service (17,4%). On peut penser que l'effet de ces facteurs va se réduire dans le futur du fait que les jeunes parviennent plus facilement à assimiler les TICs. De plus, l'enquête de l'ANRT citée précise que l'accès quotidien aux réseaux sociaux est plus important pour les jeune de 15 à 29 ans et l'est moins pour les individus de 40 ans et plus.

23 Le taux d'équipement des ménages en téléphonie fixe est en régression au cours des six dernières années avec moins de 1 ménage sur quatre qui en est équipé en 2015 (22,3%). Près de 7 ménages sur dix déclarent ne pas avoir besoin de la téléphonie fixe en raison de l'équipement en téléphonie mobile.

24 Recensement national de 2014 (HCP : Selon le recensement de 2014 le téléphone fixe a régressé de 14,4% en 2004 à 13,6% en 2014. Le taux d'équipement internet se situait à 19,4% (27,6% en ville) et l'équipement en ordinateur a atteint 25,4% (35,8 en milieu urbain). La parabole a progressé de 33,8% en 2004 à 83,7% en 2014 (90% en milieu urbain).

25 Akhbar al Yaoum 19/04/2016, p. 6 numéro 1960. Une véritable révolution !

Taoufik Bouachrine, Directeur du quotidien Akhbar Al Yaoum, a qualifié les données de l'enquête de l'ANRT sur l'équipement et la pratique des ménages des réseaux sociaux de « révolution sans révolutionnaires, sans sang »²⁶. Il a souligné que le peuple marocain est pleinement impliqué dans la culture contemporaine numérique, dans la révolution de l'information et de la communication : ce que, avec le temps, va correspondre à un changement culturel, alors que les Partis, l'Etat, les syndicats, l'école, l'université sont en retard dans ce domaine. Il a évoqué l'élargissement de la fracture entre la société et ses structures et institutions. En deuxième lieu, l'éditorialiste de ce journal suggère que le pays connaît l'émergence d'une opinion publique active et influente grâce à des engagements dans des débats et des campagnes publiques qui aboutissent parfois à des changements des décisions des responsables et des lois (voir partie sur les études de cas).

Dans la section suivante, la littérature indique une évolution du monde arabe. Malgré les limites associées à des régimes politiques autocrates, la pratique de la censure et la faiblesse de l'opinion publique, plusieurs auteurs soulignent les progrès accomplis par le développement des technologies nouvelles et les réseaux sociaux dans la politique et le débat public de ces pays. Le cas du Maroc et du développement du mouvement du 20 Février est une illustration de cette évolution.

3. ACCÈS ET UTILISATION DE L'INFORMATION PAR LES RÉSEAUX SOCIAUX DANS LE MONDE ARABE ET AU MAROC

3.1. DÉVELOPPEMENT DE L'UTILISATION DES TICS PAR LES MOUVEMENTS SOCIAUX

Le Printemps arabe a pris de surprise plusieurs observateurs de la région MENA. Mais selon Charles Hirschkind, cet événement a été précédé par un travail important sur les réseaux sociaux depuis les années 2000²⁷. Des activistes de différentes origines et affiliations politiques (ou non) ont utilisé Facebook et Twitter. Ils ont contribué à changer les conditions du discours politique (et de la contestation) en Egypte et ont ainsi préparé la chute du régime de Moubarak. Il en est de même du cas de la Tunisie. La particularité de la blogosphère égyptienne est d'avoir contribué à modifier les barrières entre des courants islamiques et libéraux qui ont marqué longtemps le champ politique. Selon Hirschkind, un nouveau langage a été développé. Par exemple, Kifaya en Egypte a réussi à rassembler un nombre considérable de gens de différents couleurs politiques pour protester dans la rue contre le gouvernement. Les activistes de cette mouvance étaient les premiers à exploiter le potentiel organisationnel d'Internet : créant plusieurs blogs pour mobiliser et coordonner les manifestations et les grèves. Lors des événements de 2011 dans le monde arabe, ce sont des milliers d'activistes du net qui ont animé les manifestations de rue, la solidarité et l'information du public. La blogosphère dans les pays arabes a permis un dialogue entre différents composantes de la société civile et à développé une culture de l'engagement. Les relations de socialisation politique observées à Sahat Attahrir, en 2011, avaient été ainsi préparées et précédées par un dialogue sur le web.

Les technologies de l'information et de communication et les spécificités du contexte

Il y a une tendance à considérer acquises des notions qui ont besoin d'être mises dans leur

26 Les commentaires de Taoufik Bouachrine : Akhbar Al yaoum 20 avril 2016, p. 1, 1437.

27 CHARLES HIRSCHKIND (2011) "From the Blogosphere to the Street: Social Media and Egyptian revolution". Oriente Moderno, Nuova serie, Anno 91, Nr. 1, Between Every Day Life and Political revolution : The Social Web in the Middle East, pp. 61-74.

contexte²⁸. La sphère publique est associée au caractère autonome du débat public. Mais dans le monde arabe – au milieu du 20^{ème} siècle –, la censure et la répression autoritaire ont rendu ce débat impossible (critique des autorités) ou très limité. De même, la société civile qui pouvait jouer ce rôle a été souvent contrôlée et instrumentalisée. Selon E. C. Murphy, la notion de la séparation de la sphère publique de celle privée (famille, tribalisme, etc.), marquée par la notion de citoyenneté, n'est pas bien établie dans la région arabe. Des facteurs historiques, culturels et religieux affaiblissent la sphère et le débat public. Ces considérations étant prises en compte, il ya lieu de se demander si les TICs ne jouent pas un rôle actif dans la maturation du débat public et le développement d'une opinion publique.

Mais en même temps, on peut se demander si ce qui se passe sur les réseaux sociaux – dans le monde arabe – n'est-il pas le prélude au développement d'un espace d'échange et de communication qui n'existe pas en société, vu que les médias de masse sont monopolisés par l'Etat ou sont souvent contrôlés par le pouvoir et l'argent ?

Certains acteurs sociaux ont commencé à considérer que les outils des TICs vont permettre de contourner la censure et le contrôle et qu'il était possible de commencer à s'engager sur des débats par le biais de Internet, du téléphone mobile, etc. Sans être pessimiste, la pratique montre que les TICs peuvent être utilisées de différentes sortes, pas toujours porteuses de progrès. De même, les stratégies de censure des Etats autoritaires peuvent être déployées aussi au niveau des TICs. Cependant, le caractère décentralisé des réseaux sociaux permet à plusieurs voix et points de vue d'être diffusées et entendus. Selon Marc Lynch (1999, 2006), les nouvelles technologies permettent au monde arabe de parler entre eux et de définir leur identité au-delà des frontières nationales. Une nouvelle conscience publique se développe au-delà des régimes autoritaires²⁹. Pour Julian York, les forums ont créé de nouveaux espaces de discussion plus sécurisants dans des pays où les questions politiques sont tabous et la gestion des familles régnautes impose des lignes rouges à ne pas dépasser³⁰.

Les points forts des réseaux sociaux résident dans leurs capacités techniques de communication de manière rapide sinon instantanée, le rôle important joué par la communauté concernée. Ils sont également un outil et un espace d'échange et de solidarité³¹. Finalement, les médias sociaux ont été appropriés par des activistes et ces derniers leur ont donné de grandes opportunités. Selon Julian York, il y a plusieurs raisons d'être optimiste : les réseaux et les médias sociaux ont créé un environnement sans précédent dans lequel des individus et des réseaux disparates sont en mesure de se connecter au-delà des frontières géographiques, ce qui permet l'éclosion et le développement de nouveaux mouvements. Avec les médias et les réseaux sociaux, l'information occupe une place centrale ; elle produit des effets positifs sur la dynamique de changement social. On peut se demander si l'évolution de la pratique sociale ne finira pas par imposer une évolution du droit et de sa pratique.

Dans la section suivante, nous allons examiner le cas du mouvement et réseaux social au Maroc et montrer comment la circulation de l'information et la communication jouent un rôle stratégique.

28 Emma C. Murphy .Theorizing ICTs in the Arab World: Informational Capitalism and the Public Sphere International Studies Quarterly, Vol. 53, No. 4 (Dec., 2009), pp. 1131-1153. Published by: Wiley on behalf of The International Studies Association.

29 On donne l'exemple de Kefaya en Egypte et la révolution du cèdre au Liban comme des exemples qui ont exploité dans leur mobilisation les outils technologiques. Il faut ajouter à celles-là la révolution Iranienne, Tunisienne, etc. Au Maroc également, les développements apportés par le mouvement du 20 février et ceux observés actuellement ont été préparé par un travail mené sur de plusieurs années.

30 Julian York (2012), The Arab Digital Vanguard: How a Decade of Blogging Contributed to a Year of Revolution Georgetown Journal of International Affairs, Vol. 13, No. 1 (Winter/Spring 2012),pp. 33-42. Georgetown University Press

31 Global Voices a rassemblé une communauté de bloggeurs de renommée de la région arabe : elle mobilise autour des causes d'intérêt général et contre la persécution des bloggeurs.

3.2. LE MOUVEMENT DU 20 FÉVRIER AU MAROC : ENTRE LE MONDE VIRTUEL ET LA RUE

Le mouvement de protestation du 20 février au Maroc est le fruit d'un contexte et de conditions sociopolitiques spécifiques. Il comprend des éléments de continuité, mais également des aspects de rupture. Il est lié dans une certaine mesure aux effets de ce qui a été qualifié de « Printemps arabe », à la suite des événements et des révoltes survenues, en 2011, en Tunisie et en Egypte et dans une très grande partie du monde arabe. Un effet de stimulation et une identification aux autres peuples arabes a certainement joué un rôle encourageant dans le déclenchement du mouvement. Les événements associés au Printemps arabe expriment un positionnement stratégique de l'information et sa circulation au profit de la dynamique sociale. Les réseaux sociaux ont été animés par des débats sur la situation sociale et politique, quelques années avant 2011.

Cette année a été exceptionnelle pour les mouvements de protestations dans le monde arabe et d'une manière générale dans le Monde³². Au Maroc, la protestation a été menée par ce qui a été qualifié de « mouvement du 20 février ». Avec le développement d'Internet, se sont développés aussi des réseaux et forums sociaux variés. Dans ces réseaux, la discussion s'est focalisée durant des mois sur les changements politiques et institutionnels³³. Dans le cas du mouvement du 20 février, le sentiment d'injustice semble avoir joué un rôle majeur. Le développement d'un débat entre les membres qui vont créer l'événement (la première manifestation programmée le 20 février 2011) a commencé sur les réseaux sociaux et Internet, mais le véritable événement initial (déclencheur) est probablement à lier à l'immolation de Bouazizi en Tunisie³⁴. Ce qui souligne davantage la dimension nouvelle des mouvements sociaux influencés par les effets d'un monde globalisé et de plus en plus connecté.

Le communiqué du 14 février 2011, fondateur du mouvement du 20 février, a listé 9 revendications majeures. On trouve à leur tête la réclamation d'une Constitution démocratique³⁵. La seconde revendication a porté sur la dissolution du Parlement et la mise en place d'un gouvernement de transition. Cette demande est suivie par celle d'une justice indépendante et de la séparation des pouvoirs. Le communiqué fondateur du mouvement insiste sur la poursuite de ceux qui sont impliqués dans le pillage, la gabegie et la dilapidation des deniers du pays. Ces demandes ont été jugées indispensables pour que le « peuple marocain accède à une véritable démocratie et citoyenneté afin de devenir maître de son destin »³⁶. Deux autres revendications du mouvement du 20 Février insistent sur l'intégration des diplômés chômeurs à tous les niveaux de la fonction publique par l'organisation de concours transparents et équitables.

La demande de l'accès à l'information n'a pas été explicite, mais elle était fortement présente dans les revendications démocratiques et de lutte contre la corruption qui réclament plus de transparence dans la gestion des affaires publiques.

Un des changements majeurs qui représente un progrès évident, a été la prolifération de canaux de communication alternatifs, locaux ou régionaux, qui se sont approprié les protestations et les événements sociaux sous une forme individuelle ou collective.

Ainsi, l'évolution de la pratique sociale, des TICs et des réseaux sociaux créent une forte demande et un environnement favorables à l'information. Cette tendance est également supportée par le référentiel et des initiatives internationales en matière d'accès à l'information. Ce que nous allons illustrer en présentant la Open Government Partnership Initiative dans les sections suivantes.

32 Rapport CIVICUS, State of Civil Society, 2011.

33 Mounir Bensaleh (2012), Réseaux sociaux et Révolutions Arabes ? Michalon Editeur, Paris.

34 Gilles Keppel (2013), « Passion Arabe : journal, 2011-2013 ». Témoins. Gallimard.

35 Par la suite, des points de vue différents se sont exprimés : certains ont insisté sur la réforme de la constitution par la mise en place d'une constituante et d'autres sur la monarchie parlementaire.

36 Revendications du mouvement du 20 février, communiqué du 14 février 2011, site Mamfakinch.

4. PROJET DU GOUVERNEMENT MAROCAIN D'ADHÉSION À OPEN GOVERNEMENT PARTNERSHIP

Parmi les tendances qui marquent l'évolution de la situation mondiale, nous observons des initiatives et une tendance qui affirment le rôle grandissant et central de la transparence dans la gestion des affaires publiques et l'extension des domaines d'accès à l'information. La section suivante présente une initiative emblématique, celle appelée « Open Government Partnership ». Elle connaît un succès au niveau international, y compris auprès de pays comme le Maroc et la Tunisie. Nous montrerons que le Maroc – qui tente d'intégrer cette initiative – a des difficultés à remplir ses exigences, à savoir considérer le caractère central et l'adoption d'une loi d'accès à l'information qui satisfait les requis du référentiel international dans ce domaine.

4.1. L'INITIATIVE DU GOUVERNEMENT OUVERT

L'initiative open government a été officialisée, en 2011, lors d'une réunion en marge de la 66^{ème} Assemblée Générale des Nations Unies. A cette occasion, 46 Etats ont participé au Partenariat pour un Gouvernement Ouvert (OGP). L'initiative est pilotée par un Comité Directeur composé de représentants de huit gouvernements : Afrique du Sud, Brésil, Etats-Unis, Indonésie, Mexique, Norvège, Philippines et Royaume-Uni. Neuf organisations de la société civile y sont associées. L'initiative repose sur des principes que le gouvernement doit promouvoir en adhérant à l'initiative. En tête figurent : les droits des citoyens à l'information, à la consultation et à la participation publique au processus de prise de décision et l'obligation de l'administration de répondre aux demandes des citoyens. Des dispositifs de surveillance indépendants doivent permettre de faire respecter ces droits. En général, l'initiative requière une administration plus ouverte, plus transparente et qui développe une politique de consultation publique et participative. Ce qui suppose à son tour la promotion de la concertation, des technologies de l'information et des plates formes d'échange d'information. De ce fait, l'accès à l'information et aux documents administratifs est au cœur de cette initiative³⁷.

Les membres de l'OGP s'engagent notamment à assurer :

1. **L'accès à l'information** : mettre en place une loi sur l'accès à l'information qui garantit le droit du citoyen à accéder à l'information et aux données gouvernementales, ce qui est fondamental à l'esprit et à la pratique d'un gouvernement ouvert ;
2. **La transparence budgétaire**, qui consiste à assurer la publication régulière des documents budgétaires essentiels à l'exercice de la responsabilité ;
3. **La publication du patrimoine** des élus et des hauts fonctionnaires : adopter des règles qui requièrent la déclaration de revenus et de patrimoine des élus et hauts fonctionnaires publics pour renforcer la lutte contre la corruption, l'ouverture et la reddition des comptes du gouvernement ;
4. **La participation des citoyens** : un gouvernement ouvert nécessite l'ouverture à la participation et à l'engagement des citoyens dans l'élaboration des politiques, y compris la protection des libertés civiles.

L'adhésion à l'OGP se matérialise par l'acceptation des pays candidats de la déclaration du gouvernement ouvert qui s'engagent à rendre les gouvernements plus transparents, proactifs, redevables et efficaces. Ils acceptent d'assurer et d'accroître l'accès des citoyens à

37 Présentation du gouvernement ouvert par Ahmed LAAMOURI, Directeur des Etudes, de la Communication et de la Coopération. Royaume du Maroc. Ministère de la Fonction Publique et de la Modernisation de l'Administration. 24-10 – 2014.

l'information sur les activités du gouvernement (voir détail site)³⁸.

Le processus d'adhésion est organisé en sept étapes décrites ci-dessous. Il commence par la satisfaction des critères d'éligibilité et l'acceptation des objectifs communs de l'OGP. Cette étape est suivie par la signature de l'intention du gouvernement de participer. **La troisième étape consiste à organiser une large consultation publique pour informer sur les engagements pris.** Ensuite viennent les étapes de la préparation d'un plan d'action, sa validation, l'adoption officielle de la déclaration de principes OGP et ensuite celle de l'évaluation des réalisations après 12 mois³⁹.

4.2. LE GOUVERNEMENT MAROCAIN ET L'ADHÉSION À L'OGP

La situation du Maroc du point de vue de la satisfaction des critères d'éligibilité se résume comme suit.

Sur la base de l'article 27 de la Constitution, qui reconnaît le droit à l'information, le Maroc a obtenu 3 points sur 4. Il reste un point qu'il pourrait combler après l'adoption d'une loi d'accès à l'information. Au niveau de la transparence budgétaire, il a obtenu 4 points sur 4 du fait de la publication de ce qui est qualifié de rapport d'audit et du projet de budget de l'exécutif (malgré les nombreuses lacunes et le score bas observé dans le cadre de open budget initiative). Sur le plan de la déclaration de patrimoine, le Maroc a obtenu 2 sur 4. Il pourrait gagner 2 points si les déclarations de patrimoine étaient rendues publiques.

En ce qui concerne la participation (mesurée par Civil Liberties and Democracy Index), le Maroc a obtenu un score de 2 sur 4. Ce qui lui donne un score global de 11. Le minimum requis dans ce cas étant de 12 points⁴⁰.

Open gouvernement initiative : démarche et expérience Tunisienne

L'expérience tunisienne, un pays proche la situation marocaine, a été présentée par la présidence de l'Association Bousla, qui représente la société civile en Tunisie dans les instances de Open Gov⁴¹. La Tunisie a été acceptée et a adhéré à l'initiative OGP, depuis janvier 2014. A ce moment, l'accès à l'information était géré par un décret du gouvernement et la loi d'accès à l'information n'a été adoptée qu'en mars 2016⁴².

Les principales étapes entreprises après l'adhésion sont :

La phase de consultation et de l'adoption du programme d'action. Le processus n'a pas été facile : il y a eu beaucoup de résistances selon l'Association Bousala. Cependant, l'OGP est perçu par la société civile tunisienne comme une opportunité de faire avancer des acquis.

Le Plan d'action OGP adopté comprend 4 axes et 20 engagements. Parmi lesquels figurent les suivants :

Le renforcement du cadre légal de lutte contre la corruption (Engagement 1), le développement du système national de dépôt des plaintes et de dénonciation de la corruption (Engagement 2), la publication d'un rapport annuel relatif à l'action de contrôle des structures et des institutions publiques (Engagement 3), la participation citoyenne dans le processus de prise de décision et la promotion des applications

38 <http://www.opengovpartnership.org/about/open-government-declaration>. OGP Support Unit at info@opengovpartnership.org.

39 Source : Présentation A. Laamoumri, Directeur des Etudes, de la Communication et de la Coopération. Ministère de la Fonction Publique et de la Modernisation de l'Administration, 2014.

40 Présentation A. Laamoumri, Directeur des Etudes, de la Communication et de la Coopération. Royaume du Maroc. Ministère de la Fonction Publique et de la Modernisation de l'Administration. 2014.

41 Rencontre à Rabat sur le rôle de la société civile pour le budget ouvert, 17 février 2016. Organisée par l'OCDE : programme MENA-OCDE pour la gouvernance. Avec la participation d'une délégation Tunisienne et des composantes de la société civile marocaine. Présentation par Adam Ostry et Khatarina Zuegel.

42 L'article 139 de la constitution tunisienne semble avoir joué un rôle important, car celle-ci retient et consacre les principes de la démocratie participative et de gouvernance.

pour rendre les données accessibles au public

(Engagement 10). On y trouve aussi le développement d'un système de budget ouvert (Engagement 14), le développement d'une plateforme open data (Engagement 15), la publication des recommandations des rapports d'audits (Engagement 17) et une plate-forme open data dédiée au secteur pétrolier et des mines (Engagement 18).

En rapport avec l'axe 2 du plan d'action qui porte sur l'amélioration du service public et l'approche participative, on y trouve par exemple l'Engagement 7, qui concerne le cadre légal qui régit la communication et l'intervention dans le secteur public et les structures institutionnelles – ayant pour objectif de faciliter la vie pour les citoyens en développant les TICs.

Les engagements du gouvernement tunisien soulignent le caractère central de l'accès à l'information et la volonté de mettre en œuvre les exigences de l'initiative du gouvernement ouvert. Des évaluations de cette initiative sont prévues⁴³.

Dans le cas du Maroc, il existe un comité de pilotage avec la participation provisoire de la société civile et un travail préparatoire du plan d'action.

Concrètement, l'adhésion à l'initiative du gouvernement ouvert suppose d'une bonne loi d'accès à l'information – qui assure seulement un point nécessaire pour le score minimum –, ainsi que plusieurs actions et dispositions, comme la disponibilité proactive des informations, une stratégie e-gouvernement, rendre public les règlements, une politique open data et des services en ligne.

L'institutionnalisation du débat public est également exigée ; elle devrait impliquer la société civile et les entreprises. L'ensemble du projet suppose la promotion de la transparence dans la gestion des affaires publiques et la reddition des comptes. Parallèlement, le projet nécessite de la mise en place de mesures organisationnelles et d'une gouvernance du projet (comité stratégique, revue par les pairs, etc.) ainsi que l'élaboration d'un plan d'action.

Dans les faits, l'administration publique marocaine semble avoir préparé en interne un projet de plan d'action et serait prête à faire la demande, une fois la loi d'accès à l'information adoptée. Néanmoins, l'attitude officielle dans de nombreux domaines n'est pas cohérente avec l'ouverture réelle et les conditions requises dans le cadre du gouvernement ouvert.

Une des limites des critères utilisés pour l'adhésion à l'initiative OGP consiste dans le fait que le contenu et la qualité de « la loi d'accès à l'information » ne sont pas prises en compte. Ce qui permettrait au Maroc en obtenant 1 point manquant grâce à l'adoption de n'importe quelle loi d'accès de rejoindre le club des pays OGP.

5. ÉVOLUTION DU DROIT D'ACCÈS À L'INFORMATION ET SES CONTRAINTES DE MISE EN ŒUVRE

L'accès à l'information a connu une évolution importante. Par exemples, d'un droit limité à l'accès aux données administratives, il s'est développé et il s'est affirmé comme une composante essentielle des droits humains fondamentaux.

Dans la section suivante, nous allons présenter des données sur ce qui est publié sur l'accès à l'information dans la littérature, d'une manière générale et sur le Maroc en particulier. Alors que des progrès importants ont été accomplis, en rendant l'accès à l'information un droit humain fondamental, et les progrès technologiques facilitent l'accès et la circulation de l'information à grande échelle, nous observons des textes et un fonctionnement de l'ad-

5.1. DÉFINITION ET ÉVOLUTION DU DROIT ET DE SON ENVIRONNEMENT

Vincent de Pierre Okwe Ndong a présenté une thèse sur l'accès à l'information qui a fait le point sur le sujet du point de vue du droit international et illustre son analyse en abordant le cas du Maroc⁴⁴. Dans ce travail, il a rappelé que le droit d'accès à l'information publique est rattaché historiquement à la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789, ainsi qu'à la loi française de 1881 sur la presse. Ce droit a été progressivement considéré comme un droit humain fondamental. Il est également rattaché à la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme de 1948 et au Pacte International relatif aux Droits Civils et Politiques. Ce dernier souligne que tout individu a le droit de « chercher, de recevoir et de répandre les informations et des idées par quelque moyen que ce soit ».

De son côté, Henri Maler évoque le droit à l'information qui recouvre deux aspects qui sont indissociables : le droit d'informer et le droit d'être informé. Il précise que la liberté de la presse est un droit universel que résume en le fondant l'article 11 de la Déclaration française des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789 : « La libre communication des pensées et des opinions est un des droits les plus précieux de l'Homme : tout Citoyen peut donc parler, écrire, imprimer librement, sauf à répondre à l'abus de cette liberté dans les cas déterminés par la Loi. »⁴⁵

L'accès à l'information est généralement associé à l'approche droit et à la transparence. Celle-ci étant de plus en réclamée par différents organismes internationaux, gouvernementaux et également par la société civile.

On trouve différentes définitions du droit d'accès à l'information, parmi lesquelles celle qui considère que : « le droit de chaque individu d'accéder à l'information détenue par les institutions gouvernementales ou organismes privés exerçant les missions de service public, en vue de promouvoir une administration transparente et une participation effective des individus au processus démocratique (Vincent Pierre Okwe Ndong, 2016, p. 11). Cette définition couvre l'accès aux documents et l'action administratifs, ainsi qu'aux procédures et modes d'accès à l'information (publication et mise à la disposition). En fait, la demande d'information tend à toucher tous les secteurs et à se généraliser. Selon Henri Maler et Mathias Reymond, le droit à l'information repose sur un seul fondement : « l'information est un bien public qui doit être accessible à tous et n'excepter aucun domaine de la vie économique, sociale et politique. L'exercice de ce droit ne consiste pas seulement dans le droit d'être informé, mais aussi dans le droit d'informer que revendiquent les journalistes ».⁴⁶ Le statut de ce droit a évolué. Il est passé d'un droit lié à la gouvernance administrative, pour devenir un droit fondamental de la personne humaine.

5.2. RESTRICTION ET EXCEPTIONS

Le droit d'accès à l'information s'est toujours heurté à ce qui est qualifié de secrets de l'Etat ou de protection de ses intérêts supérieurs. Ceci se manifeste, particulièrement, quand il s'agit de la défense et la sûreté nationales. Ce sont des domaines où des restrictions sont généralement admises comme légitimes. Mais une conception très large et vague des notions de défenses et de sécurité peut être utilisée pour éviter de fournir une information qui ne porte pas un préjudice à la sécurité du pays, même si elle est nécessaire pour apprécier les résultats des politiques publiques.

Le Code pénal marocain a introduit des restrictions très larges dans ce domaine. Le gouver-

44 Vincent de Pierre Okwe Ndong (2016), « Le Droit d'Accès à l'Information et la Société de l'Information ». Thèse de Doctorat, Université Mohammed V, Agdal. FSJES (sous la Direction de Rachid Filali Meknassi).

45 Henri Maler (2014), « Le droit à l'information, ses conditions et ses conséquences », *Savoir/Agri* 2014/4 (n° 30), p. 113-119.

46 Henri Maler et Mathias Reymond '2007, Médias et Mobilisations Sociales. *Toupticionnaire* : le dictionnaire de la politique.

nement dispose d'un large privilège en ce qui concerne la protection de la défense nationale. Il a un pouvoir discrétionnaire considérable pour limiter l'accès à l'information. En fait le secret de défense nationale devrait être limité aux informations dont la diffusion est « [...] de nature à nuire à la défense nationale ». (p. 102) rappelle Okwe Ndong. Dans certains pays, notamment en France⁴⁷, le secret de défense nationale a progressivement été encadré par le droit. Les informations ou documents concernés doivent faire l'objet de mesures de protection préalables, destinées à restreindre leur diffusion (listes des documents secret défense ou documents classés).

La littérature en rapport avec le référentiel international vise à trouver un équilibre entre le droit d'accès à l'information et les domaines qui requièrent la protection de l'information sensible. Les principes internationaux notamment ceux de Johannesburg définissent une base de cet équilibre.

Le développement d'Internet et de la demande pour l'information et la nécessité de faire un arbitrage entre les droits fondamentaux et les missions régaliennes de l'Etat (sécurité, défense, etc.) est souligné par Alexandre Quintard⁴⁸. Pour cet auteur, la démarche de open data est associée avec la philosophie des lumières, qui trouve son fondement dans la redevabilité des agents publics et également le principe du consentement de l'impôt « qui positionne le citoyen au cœur de toute décision publique et du contrôle du bon usage des deniers publics ». Et Internet change radicalement la gouvernance publique en facilitant la mise en œuvre de ces principes et en accélérant les échanges de données sur le réseau.

Au-delà des restrictions existantes dans les lois marocaines – qui, en principes, devraient être revues à la lumière des dispositions de la Constitution, qui souligne les principes d'accès à l'information, la transparence et la reddition de comptes –, l'opacité ancienne et persistante de l'administration marocaine doit-être dépassée. L'article 18 du code de la fonction publique précise que 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 et toute communication contraire au règlement sont formellement interdits. La formulation de l'article 18 rend l'obtention de l'information dépendante de la hiérarchie car seule l'autorité du ministre dont dépend le fonctionnaire peut le délier de l'obligation de discrétion ou lever l'interdiction de communiquer l'information. Ainsi, toutes les informations de l'État sont confidentielles, sauf si les autorités publiques décident de lever l'interdiction en diffusant les informations qu'elles possèdent.

Un examen de la législation en la matière révèle des dysfonctionnements et un retard par rapport aux exigences de l'évolution (et de la Constitution) et un déphasage même par rapport à une pratique actuelle de l'administration marocaine⁴⁹. En effet, il faut signaler que cette situation et l'article 18 mentionné précédemment sont en décalage même avec la pratique de certaines administrations, qui commencent à publier des informations de manière proactive sur des sites spécifiques (Ministère de la Justice, Ministère de la Modernisation des Secteurs Publics)⁵⁰.

A la lumière des indications précédentes, la mise en œuvre du droit d'accès à l'information nécessite en plus d'une bonne loi plus adaptée à l'ère de l'information, d'une harmonisation d'une partie de la législation existante (code pénal et code de la fonction publique, etc.), ainsi que la mise à niveau de la pratique de l'administration et des acteurs concernés. En outre,

47 Loi n° 98-567 du 8 juillet 1998, instituant une Commission consultative du secret de la défense nationale, JORF n° 157 du 9 juillet 1998, p. 10488.

48 Alexandre Quintard Kaigre, « L'Open Data au service du droit à l'information et de la liberté d'expression », Documentaliste-Sciences de l'Information 2014/4 (Vol. 51), p. 34-35.

49 Okwe Ndong souligne que « Lorsqu'on interprète textuellement cette disposition, on aboutit à la conclusion selon laquelle l'administration est un monde clos, secret, assez peu en accord avec le fait que l'administration publique est l'affaire de tous les citoyens au service desquels elle se trouve placée. » (p. 161).

50 Il existe plusieurs sites qui offrent des informations aux citoyens même si cette information est loin d'être satisfaisante : Portail national du Maroc « Maroc.ma », www.listeselectorales.ma www.adala.justice.gov.ma, etc. On peut trouver également des sites des ministères de l'éducation et un portail sur les marchés publics www.marchéspublics.gov.ma.

ceci nécessite d'un effort de sensibilisation sur l'importance de l'accès à l'information et les modalités de son exercice.

Dans la section suivante, nous allons présenter les principes de Johannesburg qui constituent une référence internationale en matière de droit d'accès à l'information. Ces principes seront également pris en compte dans l'analyse du projet de loi d'accès à l'information que le Maroc envisage en application de l'article 27 de la constitution de 2011.

6. LE RÉFÉRENTIEL INTERNATIONAL : LES PRINCIPES DE JOHANNESBURG EN MATIÈRE D'ACCÈS À L'INFORMATION

Les principes de Johannesburg ont été adoptés en octobre 1995 par un groupe d'experts en droit international et des droits humains réunis à Johannesburg par l'organisation internationale ARTICLE 19. Ils sont basés sur des normes se rapportant à la protection des droits humains, ainsi que sur les principes généraux de droit reconnus par la communauté des nations⁵¹.

Le texte relatif aux principes de Johannesburg est structuré en quatre parties : les principes généraux, les restrictions de la liberté d'expression, les restrictions de la liberté d'information et l'Etat de droit et autres considérations.

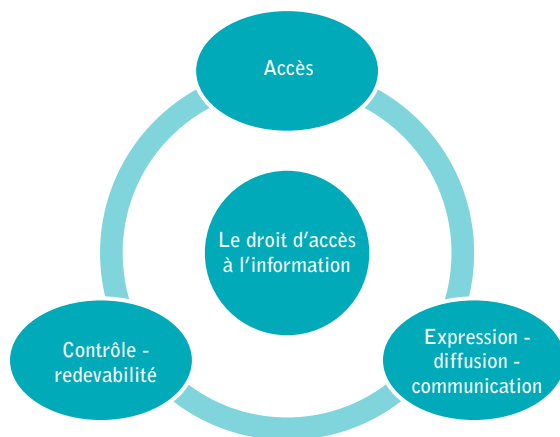
Dans son préambule, le texte souligne que « la liberté d'expression et la liberté d'information sont essentielles dans une société démocratique pour son progrès et afin que d'autres droits humains et libertés fondamentales puissent être exercés ». Ceci est jugé essentiel pour que « les personnes aient accès aux informations détenues par le gouvernement pour qu'elles soient capables de surveiller la conduite de leur gouvernement et de participer entièrement à la vie d'une société démocratique ».

La liberté d'opinion, d'expression et d'information est évoquée dans le premier principe de ce texte de référence : « 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 ». Les restrictions ne sont envisageables que pour « des raisons précises établies par le droit international, y compris pour des raisons de sécurité nationale ». La charge de la preuve de la validité de cette restriction – celle de protéger un intérêt légitime de sécurité nationale⁵² – incombe au gouvernement.

En fait, le droit d'accès à l'information suppose un accès à l'information (pertinence, à temps, non ou peu coûteux pour l'individu), l'expression et la communication libre de cette information dans le domaine public et son utilisation pour la compréhension des politiques publiques et enfin son utilisation pour réclamer la reddition et la recevabilité des responsables et des gouvernants (voir schéma ci-dessous).

51 L'élaboration de ces principes tient compte des dispositions de la Déclaration universelle des droits de l'homme, du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, de la Convention des Nations Unies des droits de l'enfant, des Principes fondamentaux de l'ONU relatifs à l'indépendance du pouvoir judiciaire, de la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples, de la Convention américaine relative aux droits de l'homme et de la Convention européenne des droits de l'homme.

52 Principe 1.3 mentionne trois conditions : (a) l'expression ou l'information en question constitue une sérieuse menace à un intérêt légitime de sécurité nationale; (b) la restriction imposée est le moyen le moins restrictif de protéger cet intérêt; et (c) la restriction est compatible avec des principes démocratiques.



L'accès à l'information pour assurer l'accomplissement d'autres droits constitutionnels

Le droit d'accès à l'information conditionne et/ou permet la concrétisation d'autres droits : formuler son opinion sur une base objective et informée, exercer le droit d'expression et réclamer ses droits liés à des services publics (éducation, santé, sécurité, etc.). L'absence de l'information adéquate et pertinente, notamment sur la loi de finances et sa réalisation peut bloquer la concrétisation de plusieurs droits. Parmi lesquels on peut citer la reddition des comptes et la redevabilité des responsables des politiques publique vis-à-vis des citoyens et des administrés. En fait, c'est probablement cette articulation de l'accès à l'information à la transparence et à la redevabilité qui pose le plus de difficultés dans les sociétés peu ou non démocratiques. L'accès à l'information participe de la consolidation du pouvoir des citoyens, ce qui permet d'exercer une plus grande pression sur les gouvernants et assure la redevabilité sociale.

Les restrictions liées à la sécurité nationale sont encadrées et ne sont considérées légitimes que si elles cherchent à « protéger l'existence d'un pays ou son intégrité territoriale contre l'usage ou la menace d'usage de la force que cela vienne de l'extérieur, comme par exemple une menace militaire, ou de l'intérieur, telle l'incitation au renversement d'un gouvernement ». Par contre, les restrictions ne sont pas acceptables si elles visent à protéger des intérêts particuliers ou du gouvernement (principe 2). Le principe trois, traite de la situation d'urgence.

Le principe 4 considère que la restriction « de la liberté d'expression ou d'information pour des raisons de sécurité nationale » ne peut entraîner aucune discrimination fondée sur la race, la couleur, le sexe, la religion ou l'opinion politique. Justement, la protection des opinions est abordée par le principe 5 de manière plus spécifique et précise, alors que le principe 6 mentionne 3 conditions pour lesquelles l'expression peut constituer une menace de la sûreté nationale⁵³.

Le principe 7 de Johannesburg précise que « l'exercice non violent du droit à la liberté d'expression ne doit pas être considéré comme une menace à la sécurité nationale ou être soumis à de quelconques limitations ou pénalités ». L'expression des individus (ou organisations) peut être empêchée ou punie du fait qu'elle « transmet une information provenant ou à propos d'une organisation qu'un gouvernement a déclaré menaçante pour la sécurité

53 Il s'agit de : (a) si l'expression est destinée à provoquer la violence de manière imminente; (b) qu'elle est susceptible de provoquer une telle violence; et (c) qu'il y a un lien immédiat et direct entre l'expression et des actes de violence ou de potentiels actes de violence.

nationale » (principes 8 et 9). L'exercice non violent de la liberté d'expression, même lorsque elle critique le gouvernement et ses décisions doit être protégée (principe 10).

Parmi les éléments soulignés et reconnus dans le référentiel de Johannesburg, il y a le principe général d'accès à l'information (principe 11), qui considère que toute personne a le droit d'obtenir des informations des autorités publiques, y comprises des informations concernant la sécurité nationale : « Aucune restriction de ce droit ne peut être imposée pour des raisons de sécurité nationale à moins que le gouvernement ne puisse prouver que cette restriction est prévue par la loi et est nécessaire dans une société démocratique pour protéger un intérêt légitime de sécurité nationale ». Un Etat ne peut pas systématiquement refuser l'accès à toute information concernant la sécurité nationale, mais doit préciser dans la loi préalablement les catégories précises et étroites d'information qu'il est nécessaire de ne pas divulguer pour protéger un intérêt légitime de sécurité nationale (principe 12). Dans toutes les lois et les décisions concernant le droit d'obtenir de l'information, l'intérêt public de connaître cette information doit être une préoccupation primordiale. Ainsi, les principes de Johannesburg soulignent que par rapport aux lois et les décisions qui concernent l'information, l'intérêt public doit constituer une préoccupation primordiale (principe 13).


En fait, les Etats ont l'obligation « d'adopter les mesures appropriées pour mettre en vigueur le droit d'obtenir l'information ». En cas de refus, ils doivent préciser par écrit dans un délai raisonnable les raisons du refus. De même, ils doivent prévoir « un droit de contrôle des raisons et de la validité du refus par une autorité indépendante ». En outre, l'autorité de contrôle doit avoir le droit d'examiner l'information non divulguée (à l'exception des données personnelles qui concernent la vie privée) (principe 14). Toutes les exceptions doivent être soumises au test de la primauté de l'Intérêt public et tiennent compte du préjudice qu'elles pourraient causer (principe 15)⁵⁴.

Dans ces sens, on considère que l'information devrait être disponible au public au moins que l'organisme concerné puisse invoquer une exception et que sa communication soit préjudiciable à l'intérêt étatique ou collectif. En outre, ce préjudice doit l'emporter sur l'intérêt public général. Ces principes visent à assurer la libre circulation de l'information tout en offrant la protection nécessaire aux données stratégiques de l'Etat.


Ainsi, l'examen du référentiel et des principes de Johannesburg souligne que le droit d'accès à l'information est un droit humain fondamental. Il incombe à tous les Etats et en particulier ceux qui ont souscrit aux conventions internationales sur les droits humains (et la lutte contre la corruption) ce qui est le cas du Maroc. Les exceptions sont rares et encadrées par des règles et des critères précis. Ceci est également le cas du secret de défense, qui ne peut pas être formulé de manière vague et qui doit être mis en balance avec le préjudice causé et l'intérêt du public.

Après cette présentation de la revue de la littérature et du référentiel international en matière d'accès à l'information, nous allons maintenant aborder le processus d'adoption de la loi d'accès à l'information au Maroc. Nous présenterons les différentes versions de ce projet, leurs dispositions ainsi que les problèmes qu'ils posent par rapport au référentiel international et les dispositions de la constitution marocaine. Nous évoquerons aussi le point de vue des acteurs : les parlementaires, des experts et celui de la société civile.

54 Principe 15 : « Nul ne peut être condamné pour des raisons de sécurité nationale pour la divulgation d'information si (1) la divulgation ne porte pas atteinte ou n'est pas susceptible de porter atteinte à un intérêt de sécurité nationale, ou si (2) l'intérêt public de connaître cette information est plus important que les dommages liés à sa divulgation ».



PARTIE II. PROCESSUS D'ADOPTION DE
LA LOI D'ACCÈS À L'INFORMATION AU
MAROC



Le droit d'accès à l'information a connu un développement récent important. Il est lié aux droits humains fondamentaux et les conventions internationales en la matière (sur la diffusion, liberté d'expression, communication, etc.). Ce droit est de plus en plus reconnu en tant que facteur de développement socio-économique. Il participe et fait partie intégrante de ce qui est qualifié de l'économie de la connaissance et du savoir.

Dans la littérature relative à la gouvernance, on considère que l'opacité, le manque de transparence et d'information pertinente favorisent la corruption et les déficits de gouvernance. En revanche, l'obligation d'informer permet de développer la capacité des citoyens et des acteurs à agir. Ce développement complique la tâche des mauvais gestionnaires, réduit le gaspillage des ressources publiques et favorise la concurrence entre les agents économiques et la compétition politique.

1. ÉTENDUE ET PROGRESSION DE L'ADOPTION DES LOIS D'ACCÈS À L'INFORMATION DANS LE MONDE

En septembre 2013, 95 pays dans le monde disposaient de lois d'accès à l'information et des procédures pour que le public demande et reçoit l'information détenue par l'administration. Historiquement, la Suède a été la première à adopter une loi en 1766. Celle-ci était motivée par le souhait du Parlement suédois d'accéder à l'information détenue à l'époque par le Roi. La Finlande l'a adoptée en 1951, suivie par les États Unis en 1966, la Norvège en 1970, le Canada en 1983 et l'Italie en 1990. Des événements internationaux ont été à l'origine d'un plus grand intérêt porté à la loi d'accès à l'information. Dans ce sens, on signale l'affaire du Watergate en 1974 et la chute du Mur de Berlin. Ces événements ont aussi accéléré la demande de la société civile pour l'accès à l'information. Entre 1992-2006, 25 pays en Europe de l'Est ont adopté des lois d'accès à l'information. Cependant, son adoption est loin d'assurer l'accès effectif à l'information.

2. PROJET ET PLAIDOYER DE LA SOCIÉTÉ CIVILE AU MAROC

Au Maroc, l'essentiel du plaidoyer dans le domaine de l'accès à l'information a été porté par la société civile et le réseau marocain du droit d'accès à l'information (REMDI). La société civile a joué un rôle précurseur, avant même l'adoption de ce principe dans la Constitution. En tête des revendications de la société civile a figuré la demande de :

1. Réussir la constitutionnalisation du droit d'accès à l'information et l'adoption d'une loi qui permet de l'exercer ;
2. Adopter le principe de la divulgation maximale des informations ;
3. La description des procédures, modes et coûts d'accès, ainsi que les recours mis à la disposition du citoyen.

Transparency Maroc a eu l'occasion de présenter un document de loi d'accès à l'information qui avait pour objectif de stimuler le débat et d'organiser un plaidoyer dans ce sens⁵⁵.

Dans le cadre du débat national sur le droit d'accès à l'information⁵⁶, un nouveau projet de loi a été conçu pour outiller la société civile dans ses revendications. Bien avant l'adoption de ce principe en 2011, ce projet souligne que le droit d'accès à l'information doit être

55 Transparency Maroc, Le Droit d'accès à l'Information, octobre 2006.

56 Débat National sur le droit d'accès à l'information. Recommandations de l'atelier de la société civile sur l'accès à l'information. Transparency Maroc, 2010.

garanti par la constitution et qu'une loi doit assurer les conditions de sa mise en œuvre.

Le projet de loi illustre l'avance prise par la société civile dans l'élaboration du projet, les revendications et l'instauration d'un débat sur le sujet.

Le champ d'application de ce projet est assez large : « sauf exception prévue par la loi, toutes les informations et tous les documents utiles et d'intérêt public doivent être publiés par tous les moyens [...] ». Le projet prévoit également une structure de traitement des demandes d'information dans les organismes concernés. L'accès à l'information est supposé être gratuit, mais des frais de reproduction et d'envoi sont envisagés. Le projet de la société civile prévoit la mise en place d'une agence indépendante et efficace de recours et disposant de l'autonomie budgétaire. Celle-ci est appelée à traiter les cas de refus et mettre en place une politique de promotion de l'information. Tout en considérant que sa mission principale est le contrôle de l'application de la loi et l'interprétation de ses dispositions. Elle est appelée à être formée de spécialistes, de juristes, des élus ainsi que des représentants de la société civile. Il est proposé qu'ils soient nommés conjointement par le gouvernement et le Parlement, pour un mandat de 4 ans non renouvelable et qu'il doivent exercer leur mandat à plein temps. Pour assurer son efficacité, il est recommandé que la commission dispose d'un pouvoir d'investigation auprès des organismes concernés. La commission est habilitée à prendre des décisions administratives, établir des normes pour la gestion des documents administratifs. Le projet de loi de la société civile précise que « tout agent qui met délibérément obstacle à l'exercice du droit à l'information, par quelque procédé que ce soit, s'expose à des sanctions administratives ou pénales » (Transparency Maroc, 2010). Le recours est possible jusqu'à 30 jours après la saisine de la commission.

Cependant, il y a lieu de noter que même dans ce projet de la société civile, la partie consacrée aux exceptions est vaste et vague⁵⁷. Les exceptions ne sont pas soumises à des critères précis ou ce qu'il est convenu d'appeler le test de l'intérêt et du préjudice public. En fait, ce projet n'est pas conforme aux principes d'accès à l'information de Johannesburg sur la sécurité et la défense. Néanmoins, le projet précise que la partie non protégée par l'exception d'un document devrait être publiée.

3. ANALYSE DES PROJETS DE LOI D'ACCÈS À L'INFORMATION DU GOUVERNEMENT

Au Maroc, la loi d'accès à l'information est supposée concrétiser le droit inscrit dans l'article 27 de la Constitution de 2011. Ce dernier stipule que « Les citoyennes et les citoyens ont le droit d'accéder à l'information détenue par l'administration publique, les institutions élues et les organismes investis d'une mission de service public ». Les limitations envisagées dans cet article doivent se faire par la loi et uniquement pour **protéger** « tout ce qui concerne la défense nationale, la sûreté intérieure et extérieure de l'Etat, ainsi que la vie privée des personnes, **de prévenir** l'atteinte aux droits et libertés énoncés » (article 27 de la Constitution 2011). L'analyse des projets de loi devrait en principe faire référence aux dispositions de la Constitution et aux principes de Johannesburg.

3.1. VERSIONS PRÉLIMINAIRES 1 ET 2

Les reproches faits, notamment par la société civile, à la première version du projet d'accès à l'information (projet de loi 31.13) portaient sur les exceptions jugées vagues et extensibles : une commission de mise en œuvre et d'arbitrage n'incluant pas la société civile et les pro-

57 Il est dit notamment que : « les exceptions au droit d'accès à l'information et aux documents sont celles qui concernent les domaines suivants : la sécurité nationale, les relations internationales, la santé et la sécurité publique ; la prévention, l'investigation, et la poursuite de faits illicites ; la vie privée, la gestion de l'économie [...] la conservation de l'environnement, les intérêts économiques et commerciaux, la conservation de l'environnement ; et d'autres décisions légitimes à la conception des opérations des autorités publiques ». Document du débat National sur le droit d'accès à l'information. Transparency Maroc, 2010.

professionnels des médias⁵⁸, ainsi que sa forte dépendance de l'exécutif. Le projet a incorporé des amendes symboliques. En outre, la menace du « secret professionnel » a été maintenue rendant très problématique et risquée la situation des fonctionnaires par rapport à la diffusion de l'information.

Par rapport à la première version, les textes d'application de la loi ont été intégrés. Le principe de la publication proactive a été introduit et renforcé avec l'objectif de **publier le maximum d'information**. Cependant, **des limites majeures n'ont pas été modifiées**. Les exceptions représentent une constance. A cela, est ajouté un nombre important d'exceptions, souvent sans justification ou de lien, avec le préjudice que peut subir l'intérêt général ou le public. Parmi les autres aspects de la deuxième version du projet de loi qui ont suscité des critiques figurent la composition de la commission de suivi et de mise en œuvre de la loi, la nomination de ses membres fortement dépendante de l'Exécutif et le maintien des amendes symboliques.

Ce projet de loi modifié a circulé et a fait l'objet de plusieurs critiques. Elles ont porté sur le non-respect des standards internationaux en la matière et des dispositions de la Constitution de 2011. Les exceptions étaient considérées formulées de manière extensive et vague.

L'utilisation et la réutilisation de l'information est conditionnée à « des fins légitimes » et à conditions de « ne pas porter atteinte à l'intérêt général ». **De même, le principe de la proactivité a été admis et inscrit dans le texte, mais sa mise en œuvre se ferait « dans la limite du possible ».**

L'absence de concertation avec la société civile et les parties concernées a fait défaut dans toutes les versions et les étapes d'échanges, malgré les dispositions de la Constitution prévues sur le sujet, notamment celles de l'article 12 et celles de la convention de lutte contre la corruption ratifiée par le Maroc. Transparency Maroc n'a pas manqué de relever ce déficit⁵⁹.

3.2. VERSION DU PROJET DÉPOSÉE AU PARLEMENT

Le 31 juillet 2014 le Conseil du Gouvernement a approuvé le projet de loi 31-13 sur le droit d'accès à l'information. Le texte adopté est partiellement différent de celui qui a été publié au portail du Secrétariat Général du Gouvernement et a fait l'objet de commentaires au cours du premier semestre 2013.

Les engagements internationaux ignorés⁶⁰

Le projet de loi d'accès à l'information remis au parlement se distingue fortement par une orientation qui vise à criminaliser et à restreindre l'accès à l'information publique en s'appuyant sur des dispositions du Code Pénal, dans une formulation vague et une multitude d'exceptions.

En fait, l'essentiel de ce projet de loi est écrit dans un esprit qui vise à vider de son contenu, ou limiter au maximum, le potentiel de l'article 27 de la Constitution, qui consacre le droit d'accès à l'information. Ce que nous allons tenter de montrer dans l'analyse suivante :

Ce projet de loi se réfère aux engagements internationaux du pays, en particulier les articles 19 de la Déclaration Internationale des Droits Humains⁶¹ et du Pacte International des Droits Civiques et Politiques ainsi que l'article 10 de la Convention des Nations Unies de

58 La société civile reproche au gouvernement de n'avoir pas été consultée contrairement à ce qui est prévu par les dispositions de la constitution (article 12).

59 Communiqué de Transparency Maroc, 4 Aout 2014 : « Une nouvelle fois, le gouvernement s'est évertué à préparer ce texte dans la clandestinité, sans concertation aucune... » mettre en public une version du texte, la soumettre à un semblant de débat avant de produire son véritable projet, en rupture totale avec la version mise en public »

60 Position du REMDI en 2013 : <http://transparencymaroc.ma/TM/fr/content/communiqué>

61 Ces articles reconnaissent à « Tout individu a droit à la liberté d'opinion et d'expression », de « chercher, de recevoir et de répandre, sans considérations de frontières, les informations et les idées par quelque moyen d'expression que ce soit » et selon toutes les formes : « orale, écrite, imprimée ou artistique, ou par tout autre moyen de son choix ».

lutte contre la corruption⁶². Pourtant, les dispositions précises de ces pactes et conventions demeurent largement ignorées dans ce projet. Ce préambule qui fait référence à ce lien a été enlevé par la suite.

Suprématie de lois existantes sur la Constitution !

L'article 1 de ce projet définit le champ d'application de la loi d'accès à l'information en se référant à l'article 27 de la Constitution. L'article 2 présente la liste des institutions concernées par la mise à la disposition des citoyens des informations citées dans l'article 27 de la constitution. Sont mentionnées les administrations publiques, les institutions élues et les instances chargées de la mission du service public. Les citoyens et citoyennes ont droit d'accès à l'information, sauf pour les exceptions citées dans le texte (art. 3). Les étrangers « résident de manière légale au Maroc » bénéficient aussi du droit d'accès à l'information, en application des conventions internationales (art. 4).

La gratuité de l'accès à l'information est soulignée mais également la possibilité de faire payer le coût de reproduction et de traitement

A première vue, le projet a prévu un accès à l'information gratuit. Cependant, cette gratuité est nuancée, car le même article précise que le demandeur de l'information est amené éventuellement à payer les frais de reproduction, de traitement et d'envoi. Des frais modestes à la charge des citoyens sont acceptés dans la pratique internationale, mais le coût pour le citoyen peut être prohibitif à la lumière de la notion de « charges de traitement », introduite dans ce projet de loi. Ainsi, cette formulation laisse à l'administration une marge de manœuvre et un pouvoir discrétionnaire d'annuler tout simplement le principe de la gratuité pour l'accès à l'information publique.

L'utilisation de l'information obtenue auprès de l'administration est conditionnée au respect de nombreux critères et conditions : la citation des sources, ce qui est compréhensible, mais ce qui pose problème c'est le fait de souligner que l'utilisation de l'information obtenue auprès de l'administration doit être pour « des raisons légitimes » ; qu'elle ne soit pas déformée et qu'elle ne porte pas atteinte à l'intérêt général (art. 6). Cette formulation donne à l'administration un large pouvoir discrétionnaire d'interpréter ce qui est légitime ou non. Elle n'est pas conforme au principe accepté au niveau international d'une utilisation libre des données et de l'information publique comme ceci est souligné, notamment par les principes de Johannesburg.

Les exceptions et les restrictions introduites en masse, indépendamment des préjudices et des risques encourus

L'article 7 du projet se contente de rappeler les domaines cités dans l'article 27 de la constitution et les exclure en bloc du droit d'accès à l'information. Or l'esprit de l'article 27 – comme la pratique internationale – ne considère pas que **tout ce qui est associé**, ou a un lien, par exemple, avec la Défense, la Sécurité, la Santé publique, **exige automatiquement une opacité totale**. En fait, même dans ces domaines qui peuvent être sensibles, il est requis d'identifier **les risques et les préjudices encourus de manière spécifique et de les protéger** en conséquence, selon le mot clef de l'article 27 de la Constitution. Ce qui nécessite une mise en balance du droit initial des citoyens à être informés en toute transparence sur la gestion du service public, sur l'emploi des deniers public et les risques et préjudice éventuels. Au sein des secteurs jugés sensibles, on y trouve aussi des marchés publics de produits courants, la gestion des ressources humaines et de nombreuses dimensions d'intendance qui

62 L'esprit de l'article 10 de la Conventions des Nations Unies contre la corruption est de promouvoir la transparence, de lutter contre la corruption et l'opacité d'une manière générale.

ne devraient pas relever automatiquement du secret de défense⁶³. Ils sont très nombreux selon l'Indice Défense international 2013⁶⁴ (Akesbi, site Lakome.com)⁶⁵. Faut-il protéger tout en faisant abstraction des risques de corruption omniprésents ? Faut-il ignorer les intérêts des travailleurs et des citoyens du fait simplement que l'information **a un lien quelconque avec un secteur sensible** ? Cette orientation et ce comportement sans discernement défend-t-il les intérêts du pays et des citoyens ?

Dans une seconde catégorie des exceptions, le projet de loi a ajouté toutes les informations dont l'accessibilité pouvant constituer un préjudice. Parmi lesquelles figures :

- Les relations avec un autre Etat, et avec des organisations internationales (gouvernementales ou non) ;
- La politique monétaire, économique et financière de l'Etat ;
- Les droits de propriété industrielle, les droits d'auteur et les droits annexes ;
- La diffusion des informations pouvant porter atteinte aux droits et intérêts des victimes, tels les experts et alerteurs en rapport avec les crimes de corruption, les détournements et abus de pouvoir.

Sont également considérées des exceptions, et donc exclues, les informations couvertes par le secret selon les textes législatives en usage, et dont la diffusion peut porter atteinte notamment :

- Au caractère secret des délibérations du Conseil de Gouvernement et des Ministres ;
- Le caractère secret des enquêtes et investigations ;
- La protection des sources de l'information.

Il est utile de souligner que tous ces domaines renvoient à des politiques publiques et que la formulation vague de ces exceptions permet à l'Etat de décider seul de la mise en œuvre du droit constitutionnel. Il y a lieu de reconnaître que l'article 8 introduit la possibilité d'extraire d'une information (ou d'une partie d'un document) qui correspond aux dispositions de l'article 7 – qui définit les exceptions – et de rendre accessible le reste de l'information. Cette disposition relativise l'approche qui considère en bloc que tout ce qui est en rapport avec les exceptions est inaccessible. Cependant, il faudra attendre la mise en œuvre pour porter une appréciation objective sur l'interprétation des dispositions de ce projet de loi.

Toute personne ou organisme a le pouvoir de bloquer le droit d'accès à l'information

L'article 9 du projet de loi est étonnant du point de vue du droit. Les informations fournies par des personnes ou des organismes à l'administration ne sont accessibles que si celui qui a fourni l'information donne son accord (en tenant compte de l'article 7 relatif aux exceptions). Mais, en définitive, c'est l'administration qui décide de diffuser le document ou non, en prenant en considération les arguments avancés par celui qui a donné l'information. Le texte parle explicitement de l'accord écrit de l'organisme concerné. On peut se poser la question si cette disposition sera appliquée aux études, audits réalisés par des bureaux d'étude pour le compte de l'administration. Ces dispositions donnent un pouvoir discrétionnaire

63 Au Maroc, le code pénal mentionne quatre catégories de secrets : défense militaire, diplomatique, économique et industrielle. Les secrets de la défense nationale sont définis par l'article 187 comme étant : « Les renseignements d'ordre militaire, diplomatique, économique ou industriel qui, par leur nature, ne doivent être connus que des personnes qualifiées pour les détenir, et doivent, dans l'intérêt de la défense nationale, être tenus secrets à l'égard de toute autre personne [...] ». Cette rédaction ne semble pas viser les questions de gestion courante et d'intendance, mais plutôt ce qui peut porter atteinte à des informations sensibles et la stratégie militaire.

64 Sur le plan méthodologique et de la qualité de la loi et de la garantie du droit d'accès à l'information, il est pertinent de considérer que toutes les informations sont accessibles, sauf celles cataloguées des exceptions et justifiées. Tel est la démarche adoptée par la loi Tunisienne de l'accès à l'information. Loi fondamentale n° 22, 24 mars 2016. Bulletin de la république, 1029, p. 26 et suivantes.

65 Azeddine Akesbi, "Défense : droit d'accès à l'information et risques de corruption", Lakome.com, 13 avril

tionnaire à l'administration et à différentes entités de bloquer des informations d'intérêt crucial pour les affaires publiques.

La diffusion proactive des informations selon le bon vouloir de l'administration

La diffusion de l'information de manière proactive est un principe accepté au niveau international, son inclusion dans le projet de loi est un acquis. L'article 10 du projet de loi requière, de chaque institution concernée, de publier de manière proactive le maximum d'informations autorisées et qui ne font pas partie des exceptions (par tous les moyens et en particulier les moyens électroniques). Ensuite, dans cet article on cite à titre indicatif une liste de catégories d'informations à publier :

- Les textes de conventions en cours d'adoption, les textes législatifs, projets de loi, loi de finances et documents annexes ;
- Des informations sur les services offerts, procédures, programmes prévisionnels des marchés publics, concours de recrutement ;
- Les rapports, programmes et communiqués disponibles au sein de l'institution, les statistiques économiques et financières ;
- Les budgets des collectivités territoriales, les documents financiers en rapport avec leur gestion, etc.

A titre d'exemple, dans cette liste il y a un manque des données et informations importantes comme les audits des marchés publics et les résultats des élections. En effet, des informations sensibles mais essentielles du point de vue de la promotion de la transparence et de la démocratie ont été exclues. Il y a lieu de préciser aussi que dans la version 2 du projet de loi d'accès à l'information mise sur le portail du Secrétariat Général du Gouvernement, il était question de publier de manière proactive (sans conditions) tous les huit documents budgétaire associés au budget ouvert et qui sont des standards internationaux. On observe également qu'ils ont été retirés de cette liste.

Le projet de loi prévoit aussi la désignation d'une (ou plusieurs) personnes qualifiées, par organisme concerné, qui sont le vis-à-vis du public. Ils sont chargés de recevoir et de répondre aux demandes d'information (art. 12). Cet article dispense le responsable en question des exigences du secret professionnel et de ses conséquences, dans les limites des dispositions de la loi d'accès à l'information⁶⁶.

Dans la section 4, consacrée aux dispositions prévues pour accéder à l'information, l'article 14 impose des contraintes draconiennes. Dans le cadre de ce projet de loi, le demandeur de l'information – sur la base d'un formulaire préparé par l'institution⁶⁷ – doit préciser son nom, son adresse, éventuellement son e-mail et les informations qu'il souhaite recevoir ; et surtout il doit indiquer les raisons de sa demande⁶⁸. L'article 15 indique les moyens pour accéder à l'information : moyens électroniques ou consultation directe, toute en précisant la nécessité de préserver l'information et les documents de l'administration.

Le délai pour remettre l'information au demandeur est fixé à 30 jours, mais il peut être prolongé à 30 jours supplémentaires pour différentes raisons (si l'administration ne peut pas satisfaire la demande, par exemple). Le demandeur doit être informé de la prolongation du

66 Vincent de Pierre Okwe Ndong (2016) fait la distinction entre le secret professionnel qui est défini par le code pénal et l'obligation de discrétion professionnelle appelée encore « obligation de réserve administrative » et à laquelle sont assujettis tous les agents permanents de l'État marocain. Il dit notamment que la définition retenue par l'article 18 du dahir du 24 février 1958 (portant statut général de la fonction publique) est très large ; elle constitue un véritable frein à l'exercice du droit d'accès à l'information. Elle expose le fonctionnaire à des sanctions disciplinaires en cas de non-respect.

67 Signalons que dans la version n° 2 publiée sur le portail du SGG, le formulaire était unique, standardisé et annexé au texte loi lui-même, alors que dans le projet de loi actuel, chaque administration concernée est libre de concevoir son formulaire.

68 Dans une des versions du projet, il a été précisé qu'il ne peut recevoir l'information que celui qui a un intérêt direct de l'obtenir et qu'il puisse indiquer les raisons de la demande de manière claire.

délai par écrit ou par courrier électronique (art. 16). Dans le cas où l'accès à l'information est nécessaire pour protéger la vie des personnes et leur sécurité, l'administration est tenue de répondre dans les plus brefs délais (art. 17). Les instances concernées sont tenues de justifier par écrit les réponses négatives aux demandes d'information (art. 18). Le demandeur de l'information est autorisé, en cas de non réponse, de formuler une plainte auprès du chef de l'instance concernée au cours des 30 jours suivant la date prévue pour recevoir une réponse (art. 19). Le chef de l'instance concernée doit répondre dans un délai de 15 jours. Au-delà de ce délai, le demandeur de l'information peut présenter une réclamation auprès de l'instance nationale de recours (art. 20). Cette commission est composée de 8 membres : le chef est le président de la commission nationale de contrôle et de protection des données personnelles ; il est nommé par le Roi. Deux membres sont nommés par le Chef du Gouvernement, un membre est nommé par le Président de la première chambre du Parlement et l'autre par le Président de la chambre des représentants. Enfin, trois autres membres représentent respectivement : l'institution des archives du Maroc, le Conseil National des Droits de l'Homme (CNDH) et le dernier représente le Médiateur.

Une commission de recours peu représentative et sans pouvoir de sanction

Cette version de la commission de recours demeure fortement dépendante de l'exécutif de l'administration – ce qui soulève un problème de conflit d'intérêt et combinant le rôle de juge et partie - ; elle est beaucoup plus légère, composée de gens non dédiés pleinement aux tâches de la commission. De même la société civile, les professionnels et utilisateurs de l'information (comme les journalistes) sont absents. Le travail de cette commission et sa logistique sont en fait confiés à l'administration.

La commission a pour attributions principalement de mettre en œuvre de manière adéquate la loi d'accès à l'information, la sensibilisation, de recevoir des plaintes, les traiter, de réaliser un bilan et de faire des constats et de formuler des recommandations. Elle est tenue d'élaborer et de publier un rapport annuel sur ses activités. **En revanche, elle ne dispose pas d'un pouvoir de sanction contre ceux qui ne respectent pas le droit d'accès à l'information.** Elle ne dispose pas non plus d'un pouvoir d'investigation, ce qui constitue un recul même par rapport aux dispositions timides prévues dans les premières versions du projet de loi.

Le recours à la justice est envisagé par l'article 21, dans un délai de 60 jours après réception de la l'instance nationale de la demande de réclamation. Ainsi, tout le long du processus de l'accès à l'information des délais importants cumulatifs sont exigés.

Sur le registre des amendes traitées dans la section 6 du projet, l'article 27 envisage simplement une poursuite disciplinaire de la personne chargée de l'information en cas de refus de la fournir. Mais en même temps, l'article 28 rappelle que tous ceux qui contreviennent aux dispositions de l'article 7 (qui organise les exceptions) seraient poursuivis selon les dispositions de l'article 446 du code pénal⁶⁹.

Par ailleurs, l'article 29 stipule que toutes les modifications qui peuvent être jugées non conformes au contenu initial (tahrif) des informations, et dont l'utilisation ou la réutilisation porte atteinte à l'intérêt général, soumettent le demandeur de l'information aux sanctions de l'article 360 du code pénal. Par contre, c'est étonnant qu'à l'exception de la sanction disciplinaire éventuelle, aucune sanction ne soit prévue contre ceux qui n'appliquent pas le droit d'accès à l'information.

Le projet de loi a fait l'objet d'un plaidoyer auprès des parlementaires (notamment par Transparency Maroc) pour les inciter à améliorer le texte. Certains ont envisagé des amendements timides, mais même avec des « améliorations timides, ils ont rencontré des résistances » (voir partie sur les amendements des parlementaires).

Nous allons voir dans la section suivante, sur la base de cas, que la pratique en matière d'accès à l'information est problématique et qu'elle prend beaucoup de libertés et de distances

69 Un article qui s'applique en principe au médecins et personnel de la santé et peut sanctionner de six mois de prison et 2000 dhs d'amende.

3.3. PROJETS D'AMENDEMENTS DES PARLEMENTAIRES

3.3.1. *Propositions des amendements des groupes parlementaires de la majorité*⁷⁰

Les groupes parlementaires de la majorité ont formulé des amendements sur le projet de la loi sur l'accès à l'information. Dans l'ensemble, les amendements des groupes parlementaires étaient souvent mineurs ou portaient sur la forme. Certains visaient à rétablir les dispositions de la version qui a été mise dans le portail du SGG en 2013 et qui assurait de meilleures conditions d'accessibilité à l'information. Par exemple, le propos introductif qui offrait un cadre de référence par rapport aux conventions internationales et la constitution a été éliminé, alors que les groupes parlementaires de la majorité voulaient le rétablir. Dans ce sens, l'amendement relatif au propos introductif souligne la nécessité de rappeler les fondements constitutionnels et les articulations avec les engagements internationaux.

Par rapport au champ d'application de la loi et des institutions concernées, il a été requis d'inclure toutes les instances qui bénéficient d'une aide publique et que toutes personnes physiques ou morales puissent accéder à l'information (art. 3).

Au niveau de l'article 7 qui porte sur les exceptions, les groupes parlementaires de la majorité ont demandé à introduire la phrase suivante : « avec l'objectif de protéger les intérêts supérieurs et l'intérêt général ». Cette précision est justifiée par la nécessité d'éviter des abus et de garder l'esprit du texte constitutionnel présent (art. 27) dans l'acceptation des exceptions. Ils ont insisté sur le fait que c'est l'article 27 de la Constitution qui est la référence en la matière. Ils ont aussi contesté l'inclusion des délibérations du Conseil de Gouvernement et des Ministres parmi les exceptions en disant que : la loi qui organise et gère le fonctionnement et les travaux du gouvernement indique simplement que « les membres du gouvernement sont tenus au droit de réserve concernant tous les travaux du conseil du gouvernement ». Elle n'impose pas le secret sur ces délibérations⁷¹. De même, ils ont contesté le secret imposé dans le projet à toutes les procédures judiciaires. Cette généralisation n'est pas prévue dans les textes de droit actuels. En conséquence, ils ont proposé de supprimer le caractère secret des délibérations du Conseil du Gouvernement et des Ministres. De même, ils ont suggéré de supprimer « la protection des sources d'information » parmi les exceptions.

L'article 10, qui porte sur la publication proactive, utilise l'expression « dans la mesure du possible ». Les groupes parlementaires de la majorité ont demandé de supprimer cette condition car non précise et en contradiction avec les critères internationaux. Ils ont ajouté que son maintien peut annuler l'obligation de publier. Ils ont demandé aussi d'élargir la publication proactive aux projets de lois organisationnels, les informations des sociétés commerciales en particulier celles qui se trouvent dans le registre commercial central, les résultats détaillés des différentes étapes des élections, etc.⁷²

Par rapport à la responsabilité de fournir l'information (art. 12 et 13), les parlementaires

70 Amendements des groupes parlementaires de la majorité sur le projet de loi n° 31.13. Faïtes par trois Partis de la majorité. Parlement, Chambre des Représentant. Document 161-2016. Les partis concernés sont : PPS, PJD, RNI, le mouvement populaire, le groupe parlementaire de l'alliance du centre.

71 Akhbar Al yaoum, 1 avril, n° 1945. P.I. « Les députés de la majorité demandent de supprimer les délibérations du conseil Les ministres parmi les informations confidentielles « secrètes ». En outre, des parlementaires ont réclamé de mentionner la publication des résultats détaillés de toutes les étapes des élections, tous les rapports de la cour supérieur des comptes, des cours régionales des comptes, les résultats des appels d'offre, ses bénéficiaires et les montants des commandes publiques ainsi que les enquêtes parlementaire d'investigation, et la liste de ceux qui bénéficient des agréments.

72 Assurer l'accès à tous les rapports de la cour supérieure et des cours régionales des comptes, les rapports des commissions d'audit parlementaires, les résultats des marchés publics, les bénéficiaires et leurs montants. A cela, ils ont ajouté les noms de ceux qui obtiennent des agréments et autorisations d'exploitation (personnes physiques ou morales).

de la majorité ont insisté sur la mise en place de dispositions qui institutionnalisent cette responsabilité : créer une instance chargée de fournir l'information, définir les tâches de la personne ou le service ayant la responsabilité de fournir l'information et lier cette responsabilité à la mise à leur disposition d'une base de données leur permettant d'accomplir leurs obligations.

En ce qui concerne la formulation de la demande d'information (art. 14), le principe que le demandeur déclare son identité est accepté avec en plus le rajout du numéro de la carte nationale. Cependant, la justification de la demande est jugée contraire aux critères internationaux et l'esprit de l'article 27 de la constitution ; les parlementaires de la majorité disent « on ne peut pas lier la mise en œuvre d'un droit constitutionnel à une condition non prévue dans ce texte ».

Au sujet des délais d'obtention de l'information (art. 16), le projet a prévu 30 jours alors que les parlementaires de la majorité ont proposé de fournir l'information immédiatement ou dans les plus brefs délais tout en fixant la durée maximale à 20 jours ; celle-ci pouvant être prolongée de 20 jours complémentaires si l'institution est dans l'impossibilité de fournir l'information. Dans le cas des urgences (ayant un effet sur la vie des gens et leur sécurité), ils ont proposé deux jours ouvrables au lieu de l'expression utilisée dans le texte « dans les plus brefs délais » – jugée trop vague et non conforme aux critères internationaux. De même, il a été proposé de réduire la durée pour engager un recours (art. 19) de 30 jours à 20 jours. Les parlementaires de la majorité ont aussi proposé de garder l'obligation de l'administration de répondre de manière systématique sans la lier à des cas particulier. La personne sanctionnée peut recourir au tribunal administratif dans un délai qui ne dépasse pas 60 jours. La durée de mise en œuvre de la loi est raccourcie de 1 an à 6 mois.

En outre, il a été proposé de changer le nom de la commission du droit d'accès à l'information ; celle-ci deviendrait la commission nationale de protection et de garantie de l'accès à l'information, en insistant sur son rôle de rendre effective la mise en œuvre du droit d'accès à l'information. Par ailleurs, il a été demandé de préciser que la cette commission doit être autonome et spécialisée, disposant de l'autonomie budgétaire. La référence aux critères internationaux recommande son indépendance de l'exécutif. Les points les plus importants proposés pour qu'ils soient ajoutés aux attributions de la commission nationale sont : de constater les infractions à la loi et de décider des sanctions contre les irrégularités constatées, de gérer une base de données et les statistiques, de préparer et suivre la stratégie pour promouvoir les données ouvertes (open data), d'établir des liens avec les organisations de la société civile qui agit dans le domaine de la transparence et de la lutte contre la corruption et enfin de superviser les critères qui autorisent l'accès à l'information, sa diffusion et la protection de celles qui ne sont pas accessibles. En plus, la Commission est invitée à publier un rapport qui retrace les résultats de ses activités, les réclamations prises et les recommandations faites aux institutions concernées au cours de l'année.

Au sujet de la composition de la commission, qui est définie par l'article 23 du projet, il a été proposé qu'elle soit composée de 12 membres⁷³ et que son Président soit nommé par dahir pour cinq années renouvelable une fois. Les parlementaires de la majorité ont proposé d'ajouter un membre de la société civile et un représentant du CNDH.

Dans la formulation du projet de loi, le fonctionnement de la commission est dépendant de l'appui et l'aide de l'administration (art. 25), alors que les parlementaires de la majorité ont proposé de créer un poste de Secrétariat Général du Gouvernement chargé de la gestion des affaires administratives et financières, du suivi et de la coordination et des attributions qui lui sont confiées par le Président.

Des points importants ont été ajoutés. D'abord, celui qui rend les décisions de la commission ayant un caractère exécutoire (art. 25, 3). Ensuite, celui qui élargit les sanctions (art. 27)

73 Deux sont nommés par le conseil supérieur du pouvoir judiciaire, deux représentants de l'administration nommés par le chef du gouvernement, deux représentant des deux chambres, le directeur de l'institution des archives, le président de l'ICPC, le président de l'instance de la protection des données personnelles, le président du CNDH, le médiateur, deux représentant de la société civile.

à ceux qui entravent l'exécution de la loi. Enfin, un article a été proposé pour réintroduire des sanctions monétaires (art. 27 bis), qui varient de 500 dirhams à un maximum de 3000 dirhams – comme c'était le cas dans la première version du projet de loi de 2013. Si une personne est récidive, la sanction est doublée. Par ailleurs, **les parlementaires ont proposé de supprimer l'article 360 du code pénal (art. 29). Son contenu est jugé « terrorisant » et contraire à l'esprit de l'article 27 de la Constitution.**

3.3.2. *Les amendements des Partis de l'opposition parlementaire*

Le point de vue de certains partis de l'opposition parlementaire a été exprimé lors des réunions de la commission chargée de discuter le projet⁷⁴.

Les amendements formulés par le groupe parlementaire du Parti de l'Istiqlal, qui se trouve dans l'opposition après avoir fait partie du gouvernement, sont peu nombreux et limités⁷⁵. Il a réclamé l'élargissement du champ d'application aux sociétés publiques et celles dans lesquelles l'Etat détient 50% des actions. De même, il a proposé d'inclure le droit aux étrangers résidents réguliers au Maroc n'ayant pas de démêlés avec la justice. En outre, il a réclamé que les charges imposées aux bénéficiaires de l'information ne dépassent pas le coût supporté par l'institution concernée.

En ce qui concerne les exceptions formulées explicitement dans l'article 7, ce groupe parlementaire a demandé de les lier à des préjudices majeurs (Adrar Jassima). Comme les partis de la majorité, l'Istiqlal a demandé de supprimer « le caractère secret des délibérations du conseil des ministres et du gouvernement » et le « caractère secret des recherches et investigations administratives si les autorités administratives de l'autorise pas ».

Parmi la liste des informations à publier de manière proactive, il a réclamé le rajout de la publication dans un délai qui ne dépasse pas 30 jours les résultats détaillés des élections ainsi que ses PV⁷⁶. Ces rajouts sont complétés par la demande de publication détaillée des données des finances publiques et de la dette, les statistiques sur les services publics et l'emploi, la formation et la protection sociale. Si l'information a un effet direct sur la vie de la personne et sa sécurité, un amendement de l'Istiqlal a requis que la réponse puisse se faire de manière immédiate ou dans un délai maximum de 5 jours après la formulation de la demande d'information (art. 12).

Dans le sens de la simplification, il a été proposé d'introduire la possibilité d'utiliser des procurations et de réduire le délai de réponse aux recours.

Par rapport à la commission de recours, il a été proposé qu'elle présente un rapport au Parlement et aussi de lui confier la tâche de réaliser un plan d'action pour la mise en œuvre du droit d'accès à l'information. En ce qui concerne la composition de la commission de recours, il a été suggéré d'ajouter un représentant du CNDH et un autre représentant du conseil national de la presse.

Par ailleurs, il a été requis d'introduire la notion de bonne foi pour atténuer les sanctions prévues contre des erreurs commises par des fonctionnaires. Dans le même sens, il a été suggéré de préciser la sanction prévue par l'article 360 (art. 29) ; celle-ci devant être liée à une falsification intentionnelle. Enfin, l'Istiqlal a demandé de limiter le délai de mise en œuvre de la loi à une année.

Des amendements du Parti Authenticité et Modernité (PAM)⁷⁷ relatives au projet d'accès à l'information ont requis d'élargir le domaine d'application à toutes les institutions qui

⁷⁴ Le groupe parlementaire de l'Union Socialiste des Forces Populaires (USFP) avait formulé une proposition de loi, mais vague et peu conforme aux standards internationaux.

⁷⁵ Le 30 mars 2016. Proposition du Parti de l'Istiqlal.

⁷⁶ Et également les indicateurs de résultats et des réalisations des administrations et autres institutions, les subventions accordées par l'Etat et les collectivités territoriales, les études de faisabilité des projets, les informations relatives à la conservation foncière ainsi que les rapports ayant un lien avec l'autorisation des exploitations de carrières, carrières de sable, de pêche en haute mer et autres privilèges.

⁷⁷ Le PAM, Président du groupe parlementaire Milouda Hazem : groupe tradition et modernité.

bénéficient d'un financement public (art. 1), d'assurer la gratuité (art. 2) et par conséquent de supprimer la phrase qui évoque l'exclusion de la gratuité les cas couverts par des textes réglementaires existants.

Deux suppressions additionnelles ont été requises : la protection des sources d'information (art. 7) et le fait que l'institution décide ou non de donner suite à la demande d'information (art. 9).

Parmi les informations dont la publication est proactive (art. 10), le groupe parlementaire du PAM a suggéré d'ajouter : les résultats définitifs des élections, les budgets des institutions publiques et de celles qui bénéficient d'un financement public. Par ailleurs, il a été proposé de supprimer la justification requise du demandeur de l'information (art. 14), en disant que l'information est un bien public qui ne suppose aucune condition.

Le PAM a proposé de réduire le délai de réponse à 15 jours au lieu de 30 jours (art. 16) et de ne pas le prolonger – sauf s'il y a une impossibilité due au volume important des informations requises, et si l'obtention de l'information dépend de la consultation d'autres institutions.

Le PAM a proposé aussi d'inclure parmi les membres de la commission un membre du CNDH et un autre de l'instance de lutte contre la corruption. Par ailleurs, il a demandé d'associer le Parlement aux propositions d'amélioration du droit d'accès à l'information et lui présenter le rapport de la commission de recours annuellement. La mise en œuvre de la loi doit être immédiate après sa publication et les instances concernées sont tenues de préparer les dispositions requises (art. dès 10 à 13) dans un délai de 6 mois⁷⁸.

Dans la section suivante nous allons présenter l'analyse et l'appréciation du projet de loi d'accès à l'information par un expert international et la Banque Mondiale qui se réfèrent au référentiel international dans le domaine.

3.3.3. *Propositions des amendements des groupes parlementaires de la majorité*⁷⁹

Tony Mendel a effectué une analyse détaillée du projet de loi d'accès à l'information transmis par le gouvernement en juillet 2012⁸⁰. L'analyse s'est basée sur les normes internationales relatives au droit d'accès à l'information et la méthodologie utilisée dans le classement des législations sur le droit à l'information (RTI), élaborée par le Centre for Law and Democracy (CLD)⁸¹. Le classement effectué à la suite de cette analyse place le projet du Maroc à la 77^{ème} position au niveau mondial, sur 90 pays ayant adopté des législations nationales sur le droit à l'information⁸². Il est moins bien classé par rapport à certains pays arabes, comme la Tunisie.

Il a obtenu 62 points sur un maximum de 150. Dans quatre domaines sur les sept couverts par cette méthode, il a eu des scores particulièrement bas. Ceci concerne les exceptions et les refus, le recours, les modalités de communication et les sanctions et protections.

⁷⁸ Propositions de l'Union constitutionnelle (ID) Chaoui Bel Abbass : de leur côté, les propositions des parlementaires de l'Union constitutionnelle sont très limités. Ils ont formulé deux propositions : une qui précise que l'information doit être donnée sous une forme exploitable (et non PDF par exemple) et en second lieu de publier les informations de manière proactive au moment opportun tout en s'assurant de sa qualité.

⁷⁹ Amendements des groupes parlementaires de la majorité sur le projet de loi n° 31.13. Faites par trois Partis de la majorité. Parlement, Chambre des Représentant. Document 161-2016. Les partis concernés sont : PPS, PJD, RNI, le mouvement populaire, le groupe parlementaire de l'alliance du centre.

⁸⁰ Toby Mendel, 2012, Consultant à la Banque mondiale : « Analyse du projet de loi marocain portant droit d'accès à l'information ».

⁸¹ Ce document, publié en septembre 2010, reflète une analyse exhaustive des normes internationales adoptées à la fois par les mécanismes internationaux des droits de l'homme comme le Comité des droits de l'homme des Nations Unies et le Rapporteur spécial sur la liberté d'opinion et d'expression, et par les tribunaux régionaux et autres mécanismes régionaux. Un classement complet de toutes les lois concernant l'accès à l'information a été publié en septembre 2011. Les informations relatives au classement RTI sont disponibles sur : http://www.law-democracy.org/?page_id=1003.

⁸² Voir la charte de classement comparative sur : <http://www.law-democracy.org/wp-content/uploads/2011/09/Chart-w-hyperlinks.pdf>.

Score du projet de loi de 2012, selon les domaines

Section	Points max	Score obtenu
1. Droit à l'accès	6	5
2. Portée	30	22
3. Modalités de communication	30	10
4. Exceptions et refus	30	8
5. Recours	30	7
6. Sanctions et protections	8	3
7. Mesures de promotion	16	7
Score total	150	62

Source : Note Tony Mendel, page 2.

L'appréciation globale de Tony Mendel est résumée par le propos suivant : « Le score pour le Maroc démontre clairement qu'il reste encore beaucoup à accomplir pour aligner le projet de loi sur les bonnes pratiques internationales » (p.2).

Parmi les raisons avancées par l'auteur pour expliquer la faiblesse du score, il a mentionné de nombreuses insuffisances. Elles portent notamment sur l'exigence que les demandeurs justifient les raisons de leur demande, ou de fournir des renseignements. Le projet laisse la composition et le fonctionnement de l'organisme de surveillance soumis à une réglementation ultérieure et n'indique pas que les demandeurs ont un droit d'accès aussi aux documents.

L'analyse effectuée par Mendel recommande que « l'information doit être communiquée dans les meilleurs délais » et que le délai maximum ne dépasse pas 15 jours. Elle suggère que le transfert des demandes d'information devrait être envisagé « uniquement lorsque l'administration d'origine ne détient pas l'information ». Par ailleurs, l'auteur juge que la réutilisation de l'information est soumise à des contraintes importantes et même non réalistes : « L'article 19 prévoit que l'information peut être réutilisée à condition qu'elle ne soit pas modifiée d'une quelconque manière, et que la source de l'information soit identifiable » (p.9).

Outre que le caractère non réaliste de la non-modification de l'information, il rappelle qu'une valeur ajoutée est souvent associée à sa transformation et son utilisation (p.9). Une étude menée en 2006 par le MEPSIR⁸³ estimait les gains économiques de l'utilisation et de la réutilisation de l'information du secteur public à 27 milliards d'euros, soit 0,25 % du PIB de l'Union Européenne (voir tableau)⁸⁴.

D'autre part, alors que les tendances mondiales sont de plus en plus libérales en ce qui concerne la réutilisation de l'information (open data, Open Government Initiative), l'article 23 du projet subordonne la réutilisation de l'information à une autorisation préalable dont les détails seront fixés dans des réglementations ultérieures – ce qui est jugé très restrictif.

Sur le registre des exceptions et du refus, la conservation des dispositions en matière de confidentialité dans d'autres lois est jugée préoccupante (art. 10). Ceci est considéré non nécessaire « si la loi sur le droit à information contient un régime complet d'exceptions ».

Mendel cite de nombreuses exceptions non compatibles avec les normes internationales.

83 Measuring European Public Sector Information Resources, (MEPSIR). Références : http://ec.europa.eu/information_society/policy/psi/docs/pdfs/mepsir/final_report.pdf, page 49, http://ec.europa.eu/information_society/policy/psi/docs/pdfs/mepsir/executive_summary.pdf, et http://ec.europa.eu/information_society/policy/psi/index_en.htm, page 3.

84 Idem

Refuser de communiquer une information qui concerne d'autres Etats n'est considéré acceptable que si « la divulgation de l'information serait préjudiciable aux relations entre les deux États » (p.11).

D'autre part, sous le prétexte de protéger « les archives et la sécurité » (art. 9), l'administration peut justifier « la rétention de quasiment toute information ». Mendel indique que ceci doit être envisageable « lorsque la divulgation de l'information serait préjudiciable à l'intérêt public ».

La protection des données personnelles est absolue dans le projet de loi d'accès à l'information (article 10). Ce qui est considéré trop vaste. En outre, ce qui devrait être protégé c'est la confidentialité, plutôt que les données personnelles – « des informations susceptibles d'identifier une personne ». Aussi dans ce cas, ce qui doit être protégé c'est la divulgation susceptible de se traduire par un préjudice.

Remarques de la Banque Mondiale sur les bonnes pratiques en matière de loi d'accès à l'information

Les remarques formulées dans le document préparé par la Banque Mondiale⁸⁵ sont tirées de lois et de pratiques observées dans cinq pays (l'Inde, l'Indonésie, le Mexique, la Slovaquie et l'Afrique du Sud) qui possèdent des lois reconnues de qualité.⁸⁶

Au sujet des arrangements institutionnels, le document de la Banque Mondiale souligne que le projet de loi doit prévoir « l'établissement d'un organe administratif de surveillance indépendant ». Toutes les lois auxquelles le document de la Banque se réfère prévoient la mise en place des organes de surveillance indépendants⁸⁷. Parmi les raisons avancées pour justifier l'autonomie de l'organe de surveillance, il y a l'idée « d'offrir aux demandeurs la possibilité d'un appel contre les décisions des autorités publiques ».

Il est suggéré que cet organe puisse avoir des « pouvoirs opérationnels [...] ainsi que les pouvoirs adéquats pour investiguer au sujet des plaintes, convoquer les témoins et rassembler les preuves ». L'idée étant de le doter de moyens nécessaires pour « appliquer des ordonnances contraignantes » pour les autorités publiques.

Le rapport signale aussi que **ce qui est aussi courant c'est de prévoir des sanctions disciplinaires ou criminelles, en fonction de la gravité, contre les fonctionnaires qui empêchent volontairement l'application de la loi**. De même, il est nécessaire de prévoir une protection des fonctionnaires, notamment quand une diffusion de l'information est fournie en bonne foi⁸⁸.

Des lois préexistantes peuvent être non-cohérentes avec la loi d'accès à l'information ou entraver sa mise en œuvre. Dans ce cas, la Banque Mondiale signale le cas de l'article 18 du Statut de la fonction publique qui impose la discrétion professionnelle aux fonctionnaires⁸⁹. Ce qui impose une révision « complète de toutes ces lois » pour les rendre cohérentes avec les fondements de la loi sur l'accès à l'information.

85 Banque Mondiale, mai 2012. Note pour l'Elaboration du Projet de Loi d'Accès à l'Information. Remarques formulées au comité interministériel de rédaction, lors de la session de travail tenue à Rabat du 3 au 5 avril.

86 Il s'agit notamment de : la loi indienne de 2005 sur l'accès à l'information ; la loi indonésienne de 2008 sur la publication de l'information publique ; la loi mexicaine de 2002 sur la transparence fédérale et l'accès à l'information publique ; la loi slovène de 2003 et la loi sud-africaine de 2000.

87 A titre d'exemple, la Section 28(1) de la loi slovène prévoit que : «Le commissaire en charge de l'accès à l'information (ci-après dénommé « commissaire ») est un organe public autonome suffisamment compétent pour faire appel contre une décision selon laquelle cet organe aurait rejeté ou refusé une demande d'accès à l'information publique ».

88 La section 89 de la loi sud-africaine est un bon exemple de ce genre de protection ; elle prévoit en effet que : aucune personne n'est passible d'accusation criminelle ou civile pour tout acte posé en toute bonne foi.

89 (Dahir no 1-58-008 du chaabane 1377, 24 février 1958.

Le document souligne que les exceptions ne peuvent pas avoir un caractère absolu et que dans certains on utilise le principe de dissociabilité. Ce qui revient à enlever d'un document des informations considérées sensibles et permettre l'accessibilité et la diffusion du reste du document.

En rapport avec les exceptions, Mendel a rappelé que les bonnes pratiques prévoient la primauté de l'intérêt public. Et d'ajouter que « les exceptions devraient être considérées comme occasionnelles, et lorsque l'intérêt public général privilégie la divulgation, le droit d'accès devrait prévaloir. » (p.12).


De même, les dispositions qui donnent un droit de veto sur la divulgation de l'information sont jugées non acceptables. En conséquence, l'auteur a formulé plusieurs recommandations pour rendre les exceptions compatibles avec les bonnes pratiques internationales⁹⁰.

Dans le domaine des recours, l'analyse effectuée a souligné que la loi devrait permettre que les demandeurs puissent formuler différentes sortes de recours, qui portent sur toute violation des règles relatives au traitement de demandes d'information.


L'indépendance de l'organisme de surveillance a été jugée importante et soulignée, alors que dans le projet il est soumis au Chef du Gouvernement. Cette indépendance doit être assurée par plusieurs moyens (la manière dont les membres de l'organisme sont nommés et la protection pour la sécurité de leur mandat, un budget accordé par le Parlement, etc.). De même, ses attributions doivent inclure « un droit absolu d'inspection des documents faisant l'objet d'un recours [...] afin d'obliger les témoins à témoigner devant lui et se rendre dans les locaux des administrations publiques » (p. 15). En outre, l'organisme de surveillance doit être en mesure d'exiger « [...] des administrations publiques de prendre des mesures pour remédier aux problèmes structurels [...] ». (p.16). Dans ce sens, l'étude a recommandé que : « L'intégralité du mécanisme de création de la commission, ses pouvoirs et son rôle concernant les recours devraient être repensés en profondeur et élargis [...] » (p.16).

Les dispositions de formation, d'organisation de l'information et de sa communication au public sont jugées essentielles et méritent d'être incluses dans la loi. Pour répondre à ce besoin, il a été proposé que « Les administrations publiques devraient avoir l'obligation de produire et de publier les listes des registres qu'elles détiennent de manière à faciliter les demandes pour cette information » (p. 19).

90 Six exceptions qui posent problème devraient soit être supprimées ou modifiées de manière à les rendre conformes aux bonnes pratiques internationales. (p.13).



PARTIE III. RÉSEAUX SOCIAUX, ACCÈS
À L'INFORMATION ET MOBILISATION
SOCIALE AU MAROC : ANALYSE DE
CAS



Parmi les questions qui peuvent illustrer une demande pratique de l'information dans le cadre des réseaux sociaux, et qui dépassent les restrictions imposées, nous pouvons citer l'attitude des réseaux sociaux dans nombreuses questions sociales et politiques.

Dans la section ci-dessous, nous exposerons quelques cas emblématiques qui suscitent des réactions officielles et ont un impact sur la scène publique. Ils seront présentés et analysés. Et nous tenterons de répondre aux questions suivantes : quel rôle joue l'accès et la circulation de l'information dans ces cas, qui suscitent l'intérêt des réseaux sociaux ? Quels sont les éléments favorables ou non à l'accès à l'information et quel est leur impact sur l'attitude des pouvoirs publics ?

Le cas du « Sniper de Targuist » présenté ci-dessous est intéressant du point de vue de l'usage actif de l'information sur les réseaux sociaux pour dénoncer et mobiliser l'opinion publique contre le phénomène de la corruption. Celle-ci étant très répandue dans les activités économiques et sociales, mais considérée un sujet tabou. L'enregistrement pour la première fois de vidéos de gendarmes en flagrant délit et leur diffusion peut être considéré une rupture par rapport à la pratique courante, la circulation de cette information jouant un rôle multiple : information, dénonciation et mobilisation contre la corruption.

1. LE SNIPER (KANASS) DE TARGUIST : DÉNONCIATION DE LA CORRUPTION ET PARTAGE DE L'INFORMATION

Celui qui a été connu sous le nom du « Sniper de Targuist » (ou Kannas de Targuist) a intervenu de manière solitaire et anonyme (2007). Vivant dans une petite ville isolée et marginalisée au Nord du Maroc, il a pris l'initiative de dénoncer la corruption pratiquée en plein jour par des gendarmes. Ainsi, il a simplement décidé d'utiliser une camera, de filmer et de poster la scène sur Youtube⁹¹. En agissant de la sorte, il a créé une peur parmi des agents de sécurité et la gendarmerie ; du même coup il a suscité un intérêt et provoqué un débat au sein de la population et les médias. Ses enregistrements ont été visionnés à très grande échelle. Il a répété son travail d'observateur et témoin en postant trois autres vidéos qui montrent des gendarmes en situation de flagrant délit de corruption. Les autorités locales avaient des soupçons sur l'identité de l'auteur des vidéos postées, mais n'arrivant pas à mettre directement la main sur lui, elles se seraient attaquées à des membres de sa famille. « Pour se venger de moi, ils ont arrêté mon frère [...] et l'ont accusé de 'trafic de drogue'. Il a été condamné à un an de prison ferme »⁹². L'action du Sniper de Targuist et l'écho qu'elle a eu dans les médias ont eu pour effet de faire réagir les autorités qui ont arrêté les gendarmes accusés et les ont déférés devant la justice⁹³.

L'action du Sniper a fait des émules et a servi à d'autres. Par la suite, d'autres vidéos similaires ont circulé sur Internet. Elles ont montré, comme dans le cas du Kannas de Targuist, des images où des individus et des policiers en train de commettre des actes de corruption. Ceci concerne ce qui est qualifié de petite corruption, qui est aussi dangereuse ; la grande corruption n'est pas à la portée des cameras. Ce sont des audits et un accès à l'information des marchés publics et des projets, par exemple, qui pourraient la mettre à nu.

Le Sniper de Targuist en dévoilant son nom, Mounir Agueznay, six années après sa première vidéo, a déclaré poursuivre son combat « à visage découvert ». En fait, après cette expé

91 Le 8 juillet 2007, il diffusé, pour la première fois, un enregistrement, sans commentaire, sur le site de YouTube. On y voit deux gendarmes, en poste sur une route de campagne, tendre la main aux chauffeurs de fourgonnettes et de voitures qu'ils interpellent. Un texte sur la bande vidéo dénonce la corruption.

92 Corruption au Maroc : Le sniper de Targuist continue son combat « à visage découvert ». Publié Le 04/03/2013 <http://www.yabiladi.com/articles/details/15799/corruption-maroc-sniper-targuist-continue.html>

93 La gendarmerie royale invite le sniper de Targuist à témoigner dans l'affaire des gendarmes accusés de corruption Tahar Abou El Farah Publié dans Aujourd'hui le Maroc le 04 - 10 - 2007.

rience, le Sniper de Targuist s'est engagé avec le Parti qui dirige actuellement le gouvernement (2012-2016), du fait de son programme électoral qui accorde une place centrale à la lutte contre la corruption. Il s'est engagé avec ce Parti⁹⁴ également en tant que candidat aux élections. Mais il a abandonné ensuite ce parti en dénonçant une alliance contre nature « avec les corrompus contre la corruption »⁹⁵. Aujourd'hui, il se dit « déçu », car le gouvernement marocain n'a pas « pris aucune mesure concrète » pour éradiquer efficacement le fléau de la corruption.

Le cas du Sniper de Targuist a montré que même une personne isolée est en mesure de jouer un rôle d'alerte et de mobilisation, grâce à la circulation de l'information, les TICs et le relais des réseaux sociaux. On constate aussi un effet positif d'émulation et de stimulation et un impact positif du fait de la réaction des autorités.

2. JOURNALISME ET DROITS HUMAINS : LES CAS DE MAËTI MONJIB, HICHAM MANSOURI ET ALI ANOUZLA

Maïti Monjib est un historien, intellectuel engagé dans la défense des droits humains. Il est fondateur du Centre Ibn Rochd⁹⁶, co-fondateur de l'association "Freedom Now" et l'Association Marocaine du Journalisme d'Investigation (AMJI). En 2014, la reconnaissance de l'association « Freedom Now » a été refusée par les pouvoirs publics, privant ses membres d'un statut légal. Ces différentes structures de la société civile ont mené des activités qui concernent la démocratisation du pays, le droit de la presse et la défense des droits humains. Le caractère critique de ces activités n'était pas apprécié par les pouvoirs publics. Faisant le lien avec son expérience et les difficultés rencontrées, Maïti Monjib nous a déclaré : « Nous avons commencé à créer l'association marocaine du journalisme d'investigation (AMJI) en 2008. Il y a eu plusieurs tentatives et à chaque fois le dossier est refusé pour différents prétextes comme, par exemple, les informations ne sont pas sous la forme Excel, les délais sont dépassés [...] mais une fois un responsable nous a dit clairement que l'investigation est réservée, un monopole exclusivement de la police et de la justice. Les journalistes n'ont rien à y faire ».

L'AMJI a été officiellement autorisée le 22 février 2011, deux jours après les manifestations du mouvement du 20 février. Ce qui montre que « l'Etat qui n'est pas disposé à ce que des journalistes viennent fouiner dans des affaires jugées sensibles, est tout de même sensible à la pression sociale ».

L'association marocaine du journalisme d'investigation accordait des bourses à des journalistes porteurs d'un projet d'investigation. Mais la décision appartient à une commission indépendante qui examine les projets de candidats. Il y a eu plusieurs projets (sur le Maroc et les relations du Maroc avec l'étranger). En outre, l'association a formé environ 500 journalistes. Grâce à l'appui de l'Association Free Press. Un aspect de la formation a porté sur la technique story-maker, ce qui donne une compétence et des capacités aux journalistes pour réaliser des documents de bonne qualité en utilisant simplement le téléphone et une application.

Les poursuites engagées contre des militants ou le personnel des structures mentionnées sont expliquées principalement par l'activité de journalisme d'investigation (c'est-à-dire, fouiner dans des domaines sensibles) et l'attitude critique des dirigeants du Centre Ibn Rochd. **Maïti Monjib affirme que : « En fait, les causes ce sont mes positions critiques et ce qui a été fait notamment le dialogue organisé avec les islamistes et ceux qui représentent la**

94 Avec le Parti Justice et Développement (PJD) en 2009 et 2012.

95 Le Sniper de Targuist démissionne du PJD et condamne ses nouvelles alliances « avec les corrompus contre la corruption ». Publié dans Lakome le 26 - 07 - 2013.

96 Le Centre Ibn Rochd d'études et de communication a été fermé en décembre 2014, suite à la décision des autorités d'interdire ses activités.

contestation au Maroc ». A noter aussi que des responsables de l'Association des Données Numériques (ADN) ont été poursuivis dans le cadre d'un projet qui a produit un rapport appelé « Eye on me » et qui soulève la question de la non protection de la vie privée des gens⁹⁷.

Dans ce contexte, Maâti Monjib et de nombreux autres activistes impliqués dans ces structures ont fait l'objet de poursuite judiciaires. L'Observatoire pour la protection des défenseurs des droits de l'Homme a fait circuler une information, en janvier 2016, sur le harcèlement dont faisait l'objet Maâti Monjib et plusieurs autres membres⁹⁸ de structures associatives.

Maâti Monjib a été interdit de quitter le territoire à plusieurs reprises, sans que l'interdiction soit notifiée officiellement. Il s'est également fait refuser le droit de quitter le Maroc pour participer à des conférences. Les interdictions répétées de quitter le territoire l'ont poussé à entamer une grève de la faim pour réclamer le droit de sortir et de rentrer librement dans son pays. Cette interdiction de sortie de territoire serait justifiée par une instruction en cours, ouverte par la justice au sujet d'irrégularités financières dans les comptes du Centre Ibn Rochd, dirigé par Maâti Monjib.¹

Le 29 octobre, après trois semaines il a suspendu sa grève de la faim, après que les autorités ont levé l'interdiction de quitter le territoire, qui informellement pesait sur lui. Par ailleurs, des accusations et une plainte a été déposée par le Ministère de l'Intérieur contre un rapport de Privacy International publié en 2015, intitulé « Les yeux du pouvoir », portant sur la surveillance électronique au Maroc.

Le cas de Maâti Monjib (ainsi que les autres cas évoqués) ne sont des cas ni uniques, ni isolés : de nombreux autres ont fait l'objet de pressions, harcèlement et de poursuite dans le cadre de l'exercice du droit d'accès à l'information et de la liberté de presse, comme le souligne Yassine Aitmoulay⁹⁹.

Les structures dans lesquelles Monjib s'est engagé avec d'autres portent le débat sur la liberté d'expression et des droits humains et le droit à l'information, spécialement pour les activités du journalisme d'investigation. Les attaques qu'il a subi portent sur sa personne, sa crédibilité, son intégrité (et celle de sa famille) et sa liberté de mouvement. L'objectif étant de lui faire mal, de faire peur à d'autres et de réduire la capacité de défendre la liberté d'expression qui est aussi cruciale pour l'exercice de l'accès à l'information des citoyens et en définitive de promouvoir la redevabilité de gouvernants.

Au sujet de la loi d'accès à l'information, le jugement de Maati Monjib est tranché et le recul est expliqué par un changement du mouvement social : « Je pense qu'il est préférable de ne pas avoir une loi plutôt qu'elle soit si restrictive. Il y a un risque que l'accès à l'information soit plus difficile que sans la loi. Celle-ci prend l'allure d'une loi de non accès à l'information. C'est une application très restrictive de l'article 27 de la constitution ». Le recul est expliqué aussi par le changement du rapport de force et la disparition de la mobilisation du mouvement du 20 février¹⁰⁰. Monjib considère que l'accès à l'information peut gêner l'Etat. Les fonctionnaires peuvent être réticents à fournir de l'information aux journalistes en disant que ceci ne relève pas de leurs attributions.

De son côté, Hicham Mansouri, âgé de 35 ans, était chargé de projet au sein de l'Association Marocaine pour le Journalisme d'Investigation (AMJI). Celle-ci a été créée en 2011 et avait

97 Their Eyes On Me Stories of surveillance in Morocco. Privacy International . London.

98 La Fédération internationale des ligues des droits de l'Homme (FIDH) et l'Organisation mondiale contre la torture (OMCT) ont publié une information sur leur cas : Harcèlement judiciaire contre MM. Maâti Monjib, Hicham Mansouri, Hisham Almiraat, Mohamed Essabr, Abdessamad Ait Aicha, Rachid Tarik et Mme Maria Moukrim. Nouvelles informations. MAR 003 / 1015 / OBS 088.4. Harcèlement judiciaire, Maroc, 28 janvier 2016. M. Hisham Almiraat, président de l'Association des droits numériques (ADN), M. Hicham Mansouri, chargé de projet à l'Association marocaine pour le journalisme d'investigation (AMJI), M. Mohamed Essabr, président de l'Association marocaine d'éducation de la jeunesse (AMEJ), M. Abdessamad Ait Aicha, ancien coordinateur du projet de formation du Centre Ibn Rochd, journaliste et membre de l'AMJI, M. Rachid Tarik et Mme Maria Moukrim, respectivement président et ancienne présidente de l'AMJI.

99 Dania Akkad, Moroccan free speech advocate enters 20th day of hunger strike. Sunday 25 October 2015. Voir aussi Yassine Aitmoulay ; Maati Monjib: The Cost of Free Speech in Morocco, 12/01/2015.

100 Entretien avec Maâti Monjib, le 7 septembre 2016, Rabat.

pour mission de former des journalistes et leur apporter un appui dans le domaine du journalisme d'investigation. Cette association a milité pour la liberté de la presse et pour le droit à l'accès à l'information.

H. Mansouri a été arrêté le 17 mars 2015 par la Brigade des mœurs dans le lieu de sa résidence et accusé d'adultère. Durant sa garde à vue, H. Mansouri a été interrogé surtout sur ses relations avec des membres du Mouvement du 20 Février, et sur ses activités au sein de l'AMJI. Le 30 mars 2015, Mansouri a été condamné par le Tribunal de première instance de Rabat à dix mois de prison ferme et 40000 dirhams d'amende pour « **complicité d'adultère** ». Le journaliste a fait appel du jugement rendu, mais il a été confirmé par le tribunal¹⁰¹. Il a reçu le soutien de nombreuses organisations des droits de l'homme au niveau national et international. Celles-ci ont considéré que le véritable motif de son arrestation et sa condamnation est en rapport avec « ses activités de journaliste et son activisme au sein d'associations de défense des droits de l'homme telles que l'AMJI »¹⁰².

Cas de Ali Anouzla : l'interdiction d'informer par le biais d'un lien électronique

Un autre cas bien connu, c'est celui du journaliste Ali Anouzla. Ce dernier a passé 40 jours en prison en septembre 2013 suite à la publication d'une information et un lien électronique avec le journal *El Pais*, qui à son tour faisait le lien et renvoyait à une vidéo critique du Chef de l'Etat du Maroc. Pour cela, il a été poursuivi devant les tribunaux pour incitation, circulation d'un matériel de soutien au terrorisme et a été inculpé pour « aide matérielle, apologie du terrorisme et incitation au terrorisme ». Il peut être condamné à un maximum de 20 années de prison. Du fait d'une forte pression nationale et internationale¹⁰³, il a été libéré, mais son procès est maintenu, reporté plusieurs fois, et la pression persiste sur lui.

Quels enseignements

Au-delà des articles du code pénal qui pénalisent les relations hors mariage et la prostitution, la question qui se pose dans le cas de H. Mansouri est celle des raisons réelles qui ont poussé les autorités à pénétrer son domicile pour le poursuivre ensuite. Des relations hors mariage sont courantes, la prostitution est connue et pratiquée au grand jour dans des endroits et localités bien identifiées. Les observateurs de ce cas se demandent si la raison véritable de la poursuite de Mansouri n'est pas surtout en rapport avec ses activités dans le domaine du journalisme d'investigation et l'accès à l'information. Les articles 490 et 491 du code pénal, qui punissent les relations sexuelles hors mariage et l'adultère de peines pouvant atteindre deux années de prison, permettent de cibler des personnes spécifiques et d'exploiter la vie privée des gens quand leur vie publique est difficilement attaquable. En effet, socialement et politiquement, il est délicat d'attaquer des journalistes qui militent pour l'accès à l'information et la liberté de la presse, mais c'est plus commode d'emprunter la voie des « mœurs » pour les décrédibiliser et affecter leur réputation et leur dignité. C'est une stratégie qui a été couramment utilisée par les pouvoirs publics au Maroc¹⁰⁴.

101 Maroc : Le journaliste emprisonné Hicham Mansouri en grève de la faim. <http://www.yabiladi.com/articles/details/39191/maroc-journaliste-emprisonne-hicham-mansouri.html>

102 Tequel.ma, Yassine Majdi : Dix mois de prison ferme pour le militant Hicham Mansouri, 31 mars 2015.

103 La création de l'association Freedom Now a été initiée au moment où Ali Anouzla était en prison. Elle a contribué à sa libération. Une campagne internationale a soutenu Ali Anouzla et le département d'Etat Américain a appelé à traiter l'affaire Ali Anouzla de manière « juste et transparente ». en précisant que: « La décision du gouvernement marocain d'inculper M. Anouzla nous inquiète. Nous soutenons les libertés d'expression et de la presse ».

104 En octobre 2016, une cinquième audience a été programmée. De atteinte à la sécurité de l'Etat et de détournements de fonds reçus de l'étranger qui comportent un risque de 20 à 25 années, l'accusation se limite actuellement au détournement de fonds reçus de l'étranger pouvant se traduire par une peine de 1 à 5 années de prison. Deux groupes sont poursuivis : Maâti Monjib et Hicham Mansouri pour atteinte à la sécurité et détournement de fonds 3 autres. Rachid Tarik et Mme Maria Moukrim sont poursuivis pour non déclaration partielle de fonds. Ils risquent 3 mois de prison. Leurs procès n'ont cessé d'être reportés. Le dernier report était le 24 janvier 2017.

Un des enseignements qui ressort clairement de ce cas, c'est le caractère sensible du journalisme d'investigation. Il montre également le fait que les pouvoirs publics redoutent et cherchent à empêcher l'accès à l'information dont la connaissance dérange. En s'attaquant à Hicham Mansouri, ils ont cherché à dissuader d'autres à pénétrer ce domaine, considéré de fait une ligne rouge à ne pas dépasser. Nous verrons dans la section sur l'affaire « Khoudam Adawla » en quoi des informations sur le patrimoine foncier public peuvent être dérangeantes.

3. AFFAIRE DE « KHOUDAM ADWLA »

Une affaire appelée par la presse « Khoudam Adwla » a éclaté entre juillet et début Aout 2016. Elle a révélé à l'opinion publique marocaine une liste de personnalités et de commis de l'Etat qui ont bénéficié de terrains étatiques à des prix symboliques par rapport à leur valeur sur le marché. La transaction s'est passée dans le secret total depuis 1998 sur la base d'un décret du gouvernement non publié. L'information a été révélée par le site Lakome.com¹⁰⁵, ensuite relayée par les réseaux sociaux. Le nombre de bénéficiaires est important. La méthode utilisée et la rente considérable dont ils ont bénéficié a suscité la colère des gens et un débat sur les réseaux sociaux et la presse.

Le 26 juillet 2016, le site Lakome.com a publié une information (par Radi Omar) mentionnant les noms des bénéficiaires. La liste comprenait des directeurs de sociétés privées et publiques, des anciens ministres, des hauts fonctionnaires, des militaires et des personnalités étrangères. Figuraient parmi cette liste, notamment, le directeur de Maroc Télécom, le chef de la garde royale, le directeur de la Trésorerie Générale du Royaume, des Ministres de l'Intérieur (dont l'actuel) et le Ministre de l'Economie et des Finances, des conseillers et proches du Palais, un ancien gouverneur de Bank Al Maghrib, un ancien responsable de l'ONA (Omnium Nord Adricain, l'ancienne holding royale), de l'OCP, et encore des autres¹⁰⁶. Ils ont bénéficié de terrains dans un des quartiers les plus pris de Rabat, à des prix symboliques (350 dirhams et 370 dirhams), sans rapport avec leur valeur réelle et les prix du marché¹⁰⁷.

Ce qui a déclenché cette affaire ancienne, c'est l'appropriation récente du Wali de la région de Rabat-Salé-Kénitra d'un lot selon les mêmes conditions et sa révélation au public¹⁰⁸. Les ministres de l'Intérieur et de l'Economie et des Finances ont publié un communiqué commun défendant le Wali et accusant l'exploitation politique et électorale dans cette affaire¹⁰⁹. Ils ont précisé que « la parcelle, objet de cette campagne de diffamation, fait partie d'un lotissement destiné aux fonctionnaires et aux commis de l'Etat depuis le règne de feu SM le Roi Hassan II [...] » (article paru dans Affaires.ma) et ont ajouté que « le prix et les conditions d'acquisition de ces parcelles du domaine privé de l'Etat sont fixés avec précision par un décret du premier ministre du 26 décembre 1995 et il aurait été plus correct de demander l'amendement de ce texte au lieu de diffamer un haut responsable reconnu par

105 http://telquel.ma/2016/07/26/affaire-des-domaines-privés-de-letat-lakome-revele-la-liste-complete-des-beneficiaires_1508088

Le 26 juillet, le site d'information arabophone Lakome a dévoilé en exclusivité la liste complète des bénéficiaires des soixante-dix lots du lotissement "Zahria" avec des informations détaillées, à savoir le numéro du titre foncier, la superficie, la date d'acquisition et même le montant du lot.

106 Figurent également parmi la liste un ancien ministre et l'actuel secrétaire général de l'USFP, deux anciens ministres de l'Istiqlal et l'ex porte-parole du palais. Toute la liste se trouve au : <http://www.lakome2.com/politique/16787.html#sthash.ErIVeGmW.dpuf>

107 Référentiel des Prix des Transactions Immobilières de Rabat. La Direction Générale des Impôts. Site Internet : www.tax.gov.ma – Email : referentiel@tax.gov.ma Edition Octobre 2015.

108 Affaires.ma : cession d'un lot de terrain au wali de Rabat-Salé-Kénitra : 26juillet :<http://affaires.ma/cession-dun-lot-de-terrain-domainial-au-wali-de-rabat-sale-Kénitra-precisions-des-ministres-de-linterieur-et-de-leconomie/>. M. Abdelouafi Lafit, wali de la région de Rabat-Salé-Kénitra.

109 Les deux ministres signataires du communiqué, sont eux-mêmes bénéficiaires de terrains à un endroit où le m² est évalué aux environs de 10.000 DH, alors même qu'il a été cédé à 350 DH. Les deux ministres ont bénéficié de lots de terrain et dans les mêmes conditions en 2001 (4.630 m² à 1,6 million DH) et en 2002 (3.181 m² pour 1,1 million DH).

sa compétence et son dévouement pour l'intérêt général »¹¹⁰. Cette affaire a suscité la colère de l'opinion publique¹¹¹. Les reproches formulés dans les médias portent sur la cession de bien immobilier appartenant à l'Etat sans tenir compte du prix du marché, le fait de le faire en catimini et que des responsables s'en servent, alors qu'ils sont censés donner l'exemple et éviter les dilapidations et les détournements des deniers publics.

« *Khoudam Adawla* » : réaction de la société civile et Transparency Maroc ¹¹²

22 organisations qui constituent la coalition des organisations des droits humains ont dénoncé la manière et le fond dans cette opération d'octroi des biens fonciers sans le respect des procédures. La coalition a qualifié ces transactions de pratique de rente makhzenienne pour acheter la docilité des « serveurs de l'Etat ». Elle a réclamé, notamment, la démission des ministres de l'Intérieur et de l'Economie et des Finances et l'initiation d'une enquête et la restitution des biens de l'Etat. De son côté, Transparency Maroc trouve choquante l'explication avancée par le communiqué commun des ministres de l'Intérieur et de l'Economie et des Finances qui considère que l'attribution au Wali de Rabat d'un grand lot de terrain à un prix dérisoire trouverait son fondement juridique dans un décret de 1995, et sa légitimité dans le fait qu'il est normal de rétribuer les « **Serveurs de l'Etat** »¹¹³. Le communiqué de presse rappelle que « l'attribution discrétionnaire de rentes et de privilèges instituée sous l'ère du précédent monarque demeure une pratique admise » et souligne que « récompenser les serveurs dociles sur les biens de l'Etat, utiliser les lois et règlements dans l'intérêt de certains et non du bien public est une manifestation d'un Etat Makhzen qui perdure ». La prise de position de Transparency Maroc s'achève par une articulation de l'affaire au déficit en matière de transparence et d'accès à l'information. Le communiqué de cette organisation a réclamé l'adoption d'une loi d'accès à l'information et plus de transparence en soulignant les points ci-dessous :

- a. la publication de toutes les lois et de tous les règlements conformément aux principes généraux de la constitution ;
- b. de hisser le projet de loi sur l'accès à l'information au niveau des normes internationales ;
- c. d'adopter les mesures efficaces de protection des dénonciateurs de crimes financiers et des lanceurs d'alerte ;
- d. d'instituer des dispositifs efficaces pour régir les conflits d'intérêts, le contrôle du patrimoine et la reddition des comptes.

Ainsi, l'affaire des « Khoudam Dawla » a illustré le fonctionnement opaque de l'Etat et l'administration. En fait, elle a permis d'apercevoir une partie de l'iceberg qui cache des pratiques ancestrales et courantes de rentes et de privilèges. Elles sont une composante de la gestion makhzenienne de l'élite et des commis de l'Etat. Sans des fuites et le rôle joué par les médias et réseaux sociaux, il était impossible de faire connaître au grand jour cette pratique et les privilèges utilisés pour « acheter la soumission des commis de l'Etat ». Ce cas est un exemple qui illustre parfaitement ce que l'Etat cherche à cacher et ne souhaite pas que les citoyens connaissent. Une partie de l'iceberg dont la visibilité n'est pas acceptable pour l'Etat. Ainsi, nous comprenons mieux ce qui se cache derrière l'hostilité de l'Etat et son refus d'une loi qui assure un accès adéquat à l'information aux citoyens, nous comprenons mieux la multiplication des exceptions et les obstacles introduits dans la loi rendant difficile l'exercice du droit d'accès à l'information.

110 Le décret 29584 du 26 décembre 1995 autorisant la vente de gé à gré de 68 lots de terrains faisant partie de la propriété « Zahria », sise route des Zaers, à Rabat.

111 <http://www.panorapost.com/article.php?id=13055>. Scandale d'Etat – Plusieurs « commis de l'Etat » bénéficiaires des terrains à Rabat.

112 Communiqué de Transparency Maroc « Récompenser les serveurs dociles sur les biens de l'Etat », 07/31/2016. **Le Bureau exécutif. Rabat le 29 juillet 2016.**

113 Voir aussi : Attajdid hebdomadaire, numéro spécial Aout 2016. Mohammed Idrissi : « Khoudam Adwla : le système rentier dans l'immobilier continuera t-il après la constitution 2011 » p. 9.

4. MOBILISATION SOCIALE : RÔLE DE L'INFORMATION ET DES RÉSEAUX SOCIAUX : CAS DE DANIEL GALVIN ET AMINA FILALI

Daniel Galvin, espagnol, s'était installé au Maroc. C'est à Kénitra qu'il a abusé sexuellement d'au moins onze mineurs, âgés de 3 à 15 ans. Le tribunal de la ville de Kénitra a considéré qu'il a exploité la misère des familles et l'a condamné à trente ans de prison en 2011. A l'occasion de la fête du trône, le Roi a accordé la grâce à 48 ressortissants espagnols. Parmi les personnes graciées figurait Daniel Galvin, ainsi que des personnes accusées de trafic de drogue¹¹⁴.

Dans l'affaire de Daniel Galvin, le site Lakome a donné une information sur le sujet, relayé ensuite par des messages sur Facebook et Tweeter. Le résultat : des milliers de marocains sortent dans la rue pour protester contre la grâce accordée par le Roi.

Plusieurs manifestations ont été organisées à Rabat et dans différentes régions du pays. Outre que la dénonciation du cas de Galvin, les revendications de la population portaient sur le dysfonctionnement de la justice, la remise en cause du droit de grâce et la demande d'excuses royales. Très vite le Roi a retiré sa grâce et a reçu les familles des victimes. Une enquête¹¹⁵ a été diligentée sur l'affaire et le cabinet royal a publié un communiqué qui indique que le Roi n'a jamais été informé de « de quelque manière que ce soit et à aucun moment, de la gravité des crimes abjects pour lesquels l'intéressé a été condamné ».

Malgré le fait que la décision de grâce concerne le Roi dont la contestation relève des tabous et des lignes rouges, l'affaire Galvin illustre le rôle et la capacité de mobilisation des gens et la remise en cause de décisions politiques importantes. Ceci a été possible grâce à l'indignation des gens, mais également du fait de la facilité de circulation de l'information et de la communication des réseaux sociaux. Comme dans le cas du mouvement du 20 février, les sit-in et les manifestations de rue ne pouvaient être organisées dans de nombreuses villes du pays sans l'accès à l'information et le rôle des réseaux sociaux. Ceci est une illustration que la combinaison de l'information et des TICs (accès à l'information et réseaux sociaux) développent le pouvoir d'action des gens.

Amina Filali : suicide à la suite d'un mariage forcé avec son violeur : l'accès à l'information et les réseaux sociaux

Agée de 15 ans, la jeune mineure Amina Filali a été violée par un homme, ami de sa famille¹¹⁶. Les parents d'Amina décident de porter plainte mais sa famille et celle de l'agresseur finissent par s'arranger, et décident de les marier. Au Maroc, le viol sur mineur est punissable par la loi, à moins que le violeur épouse sa victime. Sur le plan social, le mariage permet aux familles d'échapper à la « honte de la perte de virginité » de leur enfant hors mariage. Leur union a été alors prononcée par « le tribunal de la famille », puis confirmée par un jugement du tribunal de première instance de la ville de Larache. Le violeur de Amina échappe ainsi

à la prison ; la jeune fille, ne supportant pas cette situation, décide alors de se donner la mort en avalant un produit utilisé pour tuer les rats.¹¹⁷

Le suicide de Amina Filali a provoqué l'émotion et la colère. Les réseaux sociaux et la presse ont été actifs dans la dénonciation de ce qu'ils ont qualifié « l'article criminel » en référence

114 Le Monde.fr Le 05.08.2013 : http://www.lemonde.fr/afrique/article/2013/08/05/maroc-la-grace-accordee-a-un-pedophile-espagnol-en-question_3457450_3212.html#Beq5fRuQ6R9DHUAu.99.

115 Ensuite, le roi a également révoqué le délégué général de l'Administration pénitentiaire et de la réinsertion Hafid Benhachem.

116 Selon les enquêtes sur la violence à l'égard des femmes, le viol n'est pas phénomène marginal au Maroc (HCP, 2007, 2011).

117 Elle s'est suicidée à 16 ans le 9 mars 2012 dans la ville de Larache,

à l'article du code pénal qui a permis au violeur d'échapper à la sanction¹¹⁸. Après sa mort, des centaines de personnes ont organisé des sit-in devant les portes du tribunal qui avait prononcé le mariage. Plusieurs représentants des associations féminines et des ONG ont dénoncé la situation. Les manifestants demandaient des mesures contre la violence à l'égard des femmes et réclamaient la suppression de l'article du code pénal incriminé : l'article 475 du code pénal¹¹⁹. Des personnalités et des officiels ont pris position¹²⁰. La population a poussé le gouvernement à réagir. Le problème a été abordé lors d'un conseil de gouvernement et son porte-parole a déclaré : « cette fille a été violée deux fois, la dernière quand elle a été mariée ». ¹²¹ La blogosphère et les médias ont aussi joué un rôle important dans cette affaire en faisant circuler l'information. Ils sont parvenus à faire évoluer la position du gouvernement et l'article 475 du code pénal a été abrogé à l'unanimité par le parlement.

Ainsi, les enseignements qui se dégagent du cas de Amina Filali concernent principalement deux niveaux. Le premier est relatif à la connaissance du problème et la diffusion de l'information à grande échelle par le biais des réseaux sociaux. Ce qui a permis d'alerter de larges couches de la population. En second lieu, le caractère scandaleux du cas évoqué à suscité de l'intérêt, l'indignation et ensuite la mobilisation de la population. La combinaison de ces éléments majeurs (information à grande échelle, indignation et mobilisation) a permis de développer une force sociale capable de faire changer l'attitude des pouvoirs publics, des parlementaires et finalement les dispositions législatives sur le sujet.

5. CONCLUSION DE L'ÉTUDE DES CAS

Nous avons montré que des acteurs et des forces sociales agissent et expriment des attitudes avancées en matière d'accès à l'information. Des acteurs réclament la transparence et un large accès à l'information, notamment pour lutter contre des fléaux sociaux comme la corruption (Transparency Maroc, REMDI). Les réseaux sociaux et les activistes des droits humains saisissent l'information, la diffusent à grande échelle pour mobiliser et imposer des changements précis (dénonciation de la corruption, pour le cas du Sniper de Targuist ; le changement du code pénal concernant les violeurs, pour le cas Amina Filali ; la révision de la grâce accordée à un pédophile, pour le cas de Daniel Galvin). La diffusion des TICs au sein d'une partie de la population, ainsi que la pratique des réseaux sociaux, deviennent des forces d'indignation et de pression importantes. Elles sont également un véhicule d'une opinion publique qui prend forme et se développe.

En revanche, on observe également des facteurs non favorables comme l'analphabétisme, le manque d'intérêt pour l'information et son rôle crucial dans la gestion des affaires publiques. Mais l'analyse effectuée a montré surtout que des forces conservatrices hostiles à l'accès à l'information existent et déploient différentes modalités pour le restreindre (voir matrice ci-dessous).

118 « Au delà de l'aspect législatif, c'est une affaire de mœurs, de perception de la femme-objet qui perdure, du manque d'éducation à proprement parler et d'éducation sexuelle notamment », estime le quotidien francophone L'Économiste. (Avec AFP).

119 <http://www.leparisien.fr/flash-actualite-monde/maroc-les-femmes-dans-la-rue-pour-la-reforme-d-une-loi-discriminatoire-sur-le-viol-17-03-2012>.

120 Nouzha Skalli, ancienne ministre de la solidarité, a dit que la loi considère la mineure violée comme une criminelle bien qu'elle soit victime de la violence et a demandé de réformer le code pénal. Bas-sima Hakkaoui, ministre de la solidarité, de la femme et de famille a également reconnu que c'est un vrai problème.

121 Mustapha El Khelfi : <http://tempsreel.nouvelobs.com/topnews/20120315.AFP0514/le-maroc-choque-apres-le-suicide-d-une-adolescente-forcee-d-epouser-son-violeur.html>

Cas	Objet et caractéristiques	Acteurs : rôle et attitude par rapport à l'information	Effets et impact
Sniper de Targuist	Dénonciation de la corruption à grande échelle et diffusion d'une information compromettante	Rôle positif des médias et des réseaux sociaux Utilisation des TICs : vidéo et réseaux sociaux Attitude hostile de l'Etat et la gendarmerie : tentative d'identifier et de poursuivre la source de l'information	Rôle positif des réseaux sociaux Pression sociale et expression de l'opinion publique Changement d'attitude de l'Etat : poursuite des corrompus
Maati Monjib et Hicham Mansouri	Activité de la société civile dans le domaine du journalisme d'investigation (formation et investigation) Activités et défense des droits humains Animation de dialogue entre opposants – y compris des islamistes	Mobilisation de journalistes Attitude extrêmement hostile de l'Etat à toute action d'investigation	Accusation et poursuite de nombreux journalistes et activistes Solidarité classique et exprimée par le biais des réseaux sociaux
Ali Anouzla et la communication de l'information	Information du public par la communication d'un lien électronique Information critique du chef de l'Etat	Communication par internet Attitude hostile de l'Etat, poursuite pour atteinte à la sécurité de l'Etat Liens avec le terrorisme	Impact négatif sur le journaliste, son métier et suspension du site Lakome.com Négation du droit libre d'accès à l'information

Cas de Daniel Calvin et de Amina Filali	<p>Dénonciation de la grâce royale accordée à un pédophile</p> <p>Dénonciation du mariage avec son violeur</p> <p>Circulation de l'information et indignation</p>	<p>Indignation des réseaux sociaux et des médias</p> <p>Initialement attitude hostile des pouvoirs publics</p>	<p>Effets positifs</p> <p>Impact positif des réseaux sociaux</p> <p>Annulation de la grâce</p> <p>Modification du code pénal interdisant le mariage avec le violeur</p>
Affaire khoudam Dawla	<p>Circulation d'une information sur des avantages indus à des hauts fonctionnaires et l'élite/clients de l'Etat</p> <p>Une information tenue secrète</p>	<p>Rôle actif des médias</p> <p>Rôle positif des réseaux sociaux et de la société civile</p> <p>Justification par l'Etat et accusation de l'exploitation politique de l'affaire</p>	<p>Information et débat public, dénonciation et pression pour promouvoir la transparence</p> <p>Illustration de ce qui gêne et ce qui explique les résistances de l'Etat pour disposer d'une loi conforme aux standards internationaux</p>

L'analyse des projets de loi d'information a montré que les différentes versions ont visé une loi qui multiplie des exceptions absolues, souvent sans référence au préjudice imposé à l'intérêt public. Elles ont multiplié des restrictions à l'accès et l'utilisation de l'information et parfois ont même introduit des dispositions visant la criminalisation de l'accès à l'information. Ces projets ne prévoyaient pas de sanction ni des moyens contraignants pour les commissions chargées des recours et du suivi de la loi. Il y a eu des amendements de la part des parlementaires, mais dans l'ensemble elles sont demeurées mineures, sans conséquence sur les exceptions absolues (défense, sécurité, etc.) et sans pouvoir contraignant pour la mise en œuvre.

L'explication de l'attitude de l'Etat réside dans un fonctionnement de l'administration historiquement opaque dans de nombreux domaines (finances, élections, foncier, etc.). Une attitude qui est en décalage avec le droit à l'information et la participation citoyenne. Des intérêts considérables sont derrière cette attitude. L'affaire de « Khoudam Dawla » est une illustration limitée mais significative de ce qui est en jeu. L'attitude hostile et les poursuites menées contre le journalisme d'investigation sont des exemples qui expliquent les difficultés et les restrictions rencontrées lors de l'adoption de la loi d'accès à l'information.

Les stratégies d'acteurs déployés autour de l'accès à l'information ont montré des résistances, mais également des tendances lourdes (demande sociale, évolution sociologique, open government, etc.) et des pratiques sociales avancées qui poussent dans le sens de progrès de l'accès à l'information.

CONCLUSION GÉNÉRALE

Cette recherche a porté sur l'accès à l'information publique saisie comme vecteur de changement, mais également de blocage et de résistances sociales ou étatiques. Nous nous sommes interrogés sur le positionnement des acteurs sociaux et étatiques par rapport au droit d'accès à l'information et sa mise en œuvre. Nous avons exploré le sujet à travers les trois questions de recherche portant sur :

1. les apports et les limites de la loi en matière d'accès à l'information au Maroc ;
2. le positionnement des acteurs sociaux et les parlementaires par rapport à cette loi ;
3. la pratique de l'Etat et des acteurs sociaux en matière d'accès à l'information.

L'accès à l'information : un vecteur de changement et aussi de résistances

Nous avons cherché à montrer que l'accès à l'information est un vecteur où se manifestent des demandes individuelles ou collectives de transformation et de changement social, mais également un domaine de résistances qui s'articulent aux stratégies des acteurs et en particulier à celles de l'Etat. La demande d'accès à l'information, et la promotion de la transparence qu'elle induit, se heurtent à des structures politiques et institutionnelles marquées par de puissants intérêts qui s'accommodent mieux avec l'opacité.

Progrès importants dans l'appropriation et l'usage des technologies de l'information et une demande sociale forte pour la lutter contre la corruption et pour la promotion de la transparence

Sur le plan de l'évolution des technologies de l'information et de leur adoption, la société évolue dans un sens favorable à l'élargissement de l'accès à l'information. Des éléments multiples indiquent des changements importants intervenus au sein de la société marocaine. Ces changements concernent en particulier la progression de l'équipement en TICs, l'environnement et la pratique des acteurs sociaux.

Les citoyens et les organisations de la société civile réclament des politiques de lutte contre la corruption, la promotion de la transparence et une plus grande accessibilité à l'information dans la vie publique. Cette demande se manifeste à différents niveaux et prend différentes formes : le mouvement social du 20 février associé au Printemps arabe, initiatives et actions sur les réseaux et les médias sociaux.

Evolution positive du droit et des pratiques internationales pour l'accès à l'information

L'évolution de la pratique sociale, des TICs et des réseaux sociaux, crée une forte demande et un environnement favorables à l'information. Cette tendance est également supportée par le référentiel et des initiatives internationales, comme celle du gouvernement ouvert et l'acceptation des principes de Johannesburg. Ces derniers considèrent que toute personne a le droit d'obtenir des informations des autorités publiques, y compris des informations concernant la sécurité nationale. Dans toutes les lois et les décisions concernant le droit d'obtenir de l'information, l'intérêt public de connaître cette information doit être une préoccupation primordiale. Toutes les exceptions doivent être soumises au test de la primauté de l'intérêt public et tiennent compte du préjudice qu'elles pourraient causer.

Un discours du gouvernement du Maroc favorable à l'accès à l'information des citoyens

Le Maroc déclare sa disponibilité pour adhérer à l'initiative du gouvernement ouvert. Celui-ci reconnaît aux citoyens le droit d'accès à l'information, à la consultation et à la participation publique au processus de prise de décision et l'obligation de l'administration de répondre aux demandes des citoyens. En général cette initiative requière une administration

plus ouverte, plus transparente et qui développe une politique de consultation publique et participative. Ce qui suppose à son tour la promotion de l'accessibilité, des technologies et des plates formes d'échange d'information. Cependant, l'attitude du gouvernement dans de nombreux domaines n'est pas cohérente avec les conditions requises, notamment dans le cadre du gouvernement ouvert. Dans ce sens, nous avons tenté de montrer que dans le cas du projet de loi d'accès à l'information, l'orientation retenue est restrictive du point de vue de l'accès à l'information.

Un projet de loi d'accès à l'information restrictif

La présentation du processus d'adoption de la différentes versions du projet de loi d'accès à l'information au Maroc, a été une occasion de souligner les limites des projets proposés ainsi que les problèmes qu'ils soulèvent en rapport avec le référentiel international et même les dispositions de la constitution marocaine.

Un des points les plus critiques du projet de la loi concerne la multiplicité des exceptions. Certaines ont un caractère absolu, notamment dans le cas de la défense et la sécurité ; elles sont vagues et non liées à un quelconque préjudice éventuel.

Le projet de loi a prévu un accès à l'information gratuit, mais une formulation laisse une marge de manœuvre et un pouvoir discrétionnaire à l'administration d'annuler tout simplement le principe de la gratuité pour l'accès à l'information publique.

La commission de recours a pour attributions principales de mettre en œuvre de manière adéquate la loi d'accès à l'information, la sensibilisation, de recevoir des plaintes, les traiter, de réaliser un bilan et de faire des constats et de formuler des recommandations. En revanche, elle ne dispose ni de pouvoirs d'investigation, ni de sanction contre ceux qui ne respectent pas le droit d'accès à l'information. C'est une structure structures légère fortement dépendantes de l'exécutif et de l'administration. Sur le plan de la représentativité, les professionnels et utilisateurs de l'information comme les journalistes sont absents.

Les amendements des parlementaires ont visé des améliorations modestes sans toucher aux exceptions absolues

Les groupes parlementaires de la majorité ont réclamé de garder l'esprit du texte constitutionnel présent (art. 27) dans l'acceptation des exceptions. Ils ont ainsi contesté l'inclusion des délibérations du Conseil de Gouvernement et des Ministres parmi les exceptions. En conséquence, ils ont proposé de supprimer le caractère secret des délibérations du Conseil du Gouvernement et des Ministres. Par contre, ils n'ont pas fait de propositions pour limiter les restrictions liées à la défense et n'ont pas introduit le principe du préjudice dans la démarche des exceptions envisagées.

En rapport avec la publication proactive des informations, des parlementaires ont contesté l'expression « dans la mesure du possible » utilisée dans le projet de loi, et ont demandé de supprimer cette condition car non précise et en contradiction avec les critères internationaux. D'ailleurs, ils ont réclamé d'ajouter à la liste des informations publiables de manière proactive notamment : les résultats détaillés des différentes étapes des élections, les rapports de la cour supérieure et des cours régionales des comptes, les rapports des commissions d'audit parlementaires, etc. Par ailleurs, ils ont demandé une réduction des délais de réponse de l'administration et du traitement des recours.

Un projet de loi non conforme avec les références et pratiques internationales, adopté par la première chambre avec des modifications mineures

Dans la situation présente, le projet de loi d'accès à l'information se trouve dans la Chambre des Conseillers après avoir été adopté par la première Chambre du Parlement avec des modifications mineures. Les exceptions demeurent extensives, voire même absolues dans le

cas de la défense et de la sécurité. Les modifications sont souvent de forme comme le rajout du mot institutions à celui des instances concernées par l'accès à l'information. Les résultats détaillés des étapes des élections et les informations concernant les sociétés (en particulier celles inscrites au registre de commerce) ont été rajoutés à la liste des informations proactives à communiquer au public. Les durées de réponses ont été réduites. Un membre du Conseil National des Droits de l'Homme et un représentant de la société civile, désigné par le Chef du Gouvernement, ont été ajoutés à la commission de recours. Mais cette dernière est dépendante du pouvoir exécutif et ne dispose ni de moyens d'investigation ni de sanction dissuasifs. En outre, des poursuites et de lourdes peines pèsent toujours sur les utilisateurs et ré-utilisateurs de l'information.

Une pratique sociale en avance et attitude de l'Etat hostile aux principes déclarés et au droit d'accès à l'information

Sur le plan de la pratique sociale, l'analyse de cas a montré que des individus (Sniper de Targuist) et des associations (notamment dans le journalisme d'investigation) en symbiose avec les réseaux sociaux agissent pour promouvoir la transparence et parviennent parfois à modifier des décisions publiques et la législation (les cas de Daniel Galvin et de Amina Filali). L'affaire Galvin illustre le rôle et la capacité de mobilisation des gens et la remise en cause de décisions politiques importantes. Ceci a été possible grâce à l'indignation des gens, mais également du fait de la facilité de circulation de l'information et de la communication des réseaux sociaux. Enfin l'analyse des cas a révélé également des incohérences de l'Etat en matière d'accès à l'information : ce qui se manifeste un discours affiché favorable à la notion du gouvernement ouvert, tout en poursuivant des journalistes qui exercent leur droit d'accès à l'information et d'expression et en justifiant l'opacité dans le cas des « Khoudam Dawla ».

Auteur : Azeddine Akesbi

Editeur : Heinrich-Böll-Stiftung North Africa RABAT

Date de Publication : Janvier 2018

Conception et Impression : Ariani Print

©Publié par la Heinrich-Böll-Stiftung North Africa RABAT, 2018.

Vous êtes autorisé à partager, distribuer et communiquer ce matériel par tous les moyens et sous tous formats, selon les conditions suivantes : Attribution – Vous devez créditer l'œuvre, intégrer un lien et indiquer si des modifications ont été effectuées ; Pas d'utilisation commerciale – Vous n'êtes pas autorisé à vendre tout ou une partie du matériel composant cette œuvre ; Pas de modifications – dans le cas où vous effectuez un remix, que vous transformez ou créez à partir du matériel composant l'œuvre originale, vous n'êtes pas autorisé à distribuer ou mettre à disposition l'œuvre modifiée.

Les points de vue exprimés dans ce document sont ceux de l'auteur et ne représentent pas nécessairement ceux de la Fondation.

La Fondation Heinrich Böll Afrique du Nord Rabat ne peut être tenue pour responsable de l'usage de ce document par de tierces parties.

Enjeux politiques et sociaux autour de l'accès à l'information : facteurs de progrès et de résistances

Azeddine Akesbi

Cette recherche porte sur la question de l'accès à l'information comme vecteur de changement et de résistances sociales ou étatiques. Le sujet est étudié du point de vue des facteurs favorables à la dynamique de changement, mais également des facteurs de blocage et de recul. Nous nous interrogeons également sur l'attitude et le positionnement des acteurs sociaux et étatiques par rapport au droit d'accès à l'information et sa mise en œuvre. Des catégories sociales, et notamment des utilisateurs des réseaux sociaux, ont des attitudes ouvertes d'utilisation des informations et des données qui favorisent une société plus transparente et ouverte. Ils revendiquent un accès à l'information plus libre. Parallèlement à cette évolution, nous observons des comportements dans la sphère officielle (Etats et administrations) qui épousent souvent une orientation mitigée en apparence favorable à l'ouverture de l'administration et de ses données dans certains cas, mais opposée ou hostile dans d'autres. L'expression la plus affirmée de l'ambivalence officielle étant le souhait affirmé d'adhérer à l'Initiative du Gouvernement Ouvert (OGP - « open government partnership initiative ») tout en maintenant un projet de loi d'accès à l'information restrictif.