

LE DROIT D'ACCÈS À L'INFORMATION AU MAGHREB

Un pilier pour une meilleure gouvernance
qui reste à construire

Le 18 mai dernier s'est tenu à Rabat — à l'initiative de Transparency Maroc, et avec le soutien de la fondation Friedrich-Ebert — un séminaire sur le droit d'accès à l'information. Les participants à ce séminaire (Algérie, Tunisie, Mauritanie et Maroc) ont présenté l'état des lieux dans leurs pays respectifs, tout en procédant à une analyse comparative. Ils ont ébauché un plan d'action devant servir comme plaidoyer auprès des décideurs politiques. Le premier séminaire, sur le même thème, avait eu lieu en décembre 2008. Des représentants du bureau de Rabat de l'Unesco (antenne régionale pour le Maghreb), présents lors des deux rencontres, ont fait part de leur intérêt pour l'initiative et souhaitent l'accompagner.

De notre envoyé spécial à Rabat,
Djilali Hadjadj

Tous les pays du Maghreb se sont engagés — en vertu de l'article 10 de la Convention des Nations unies contre la corruption (en vigueur depuis 2005), convention qu'ils ont ratifiée — à adopter les mesures nécessaires pour consacrer le droit d'accès à l'information comme un des moyens de prévention de la corruption et de bonne gouvernance publique. Si 98 pays dans le monde ont une loi qui garantit le droit d'accès à l'information pour leurs citoyens, aucun pays du Maghreb n'en dispose, n'y ne consacre expressément ce droit par une disposition constitutionnelle, même si la plupart des lois fondamentales font référence à des principes généraux tels que «liberté d'opinion, d'expression de presse, d'association et de réunion».

Bien au contraire, les pratiques dans les pays du Maghreb convergeraient plutôt vers l'institution de «verrous communs» contre l'accès à l'information en adoptant des mesures encourageant la rétention de l'information dans les administrations et services publics. Le droit à l'accès à l'informa-

tion constitue un pilier de la liberté de la presse et relève à ce titre des droits humains fondamentaux. Mais il représente aussi une condition de base pour la garantie de l'égalité et de la non-discrimination, notamment dans l'accès au service public. Il est, en outre, un outil de transparence et de reddition des comptes et un moyen efficace de prévention contre la corruption et de bonne gouvernance publique.

Nécessité d'un dispositif
législatif

Voici les principales conclusions émises par les participants lors de ce séminaire.

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

3. L'accès à l'information est lié à la participation des citoyens à la gestion des affaires publiques. Il est également un moyen d'encouragement à la participation politique.
4. Le libre accès à l'information est fondamental, l'accès à l'information dite confidentielle doit être réglementé.
5. Il faut clarifier la relation entre les archives et le droit à l'information. Au Maroc, la loi sur les archives est le résultat du processus des violations graves des droits de l'homme. Cette loi demeure insuffisante, et il faut réglementer tous les aspects liés à l'accès à l'information et aux documents.
6. Si l'accent est souvent mis sur l'accès des journalistes à l'information, c'est pour améliorer les conditions de travail de la profession et permettre également l'information du public. Le représentant de l'Unesco, présent lors du débat, a exprimé sa position dans les termes suivants : l'accès à l'information nécessite la formation et la sensibilisation des fonctionnaires publics, qui doivent connaître leurs droits et obligations, chez lesquels il faut présumer la bonne foi ; et il y a nécessité d'un dispositif législatif, les parlementaires doivent agir dans cette direction.

Mauritanie et en Tunisie, il n'existe aucune loi spécifique qui organise le droit d'accès à l'information et qui prévoit les institutions à même de le garantir. En revanche, il existe des dispositions législatives et réglementaires disparates insérées dans des textes relatifs à d'autres matières. Exemples : lois relatives à la communication des archives, le code de la presse, la loi portant statut des journalistes, lois relatives à la protection du consommateur, le code de déontologie des agents publics, le code des marchés publics, la loi sur l'obligation de l'administration de motiver ses décisions négatives. Sur le plan institutionnel, l'accès à l'information est susceptible d'être exercé à travers certains organismes officiels dont le rôle principal est de collecter l'information pour la mettre à la disposition du public, ou des organismes qui doivent, en vertu de leur statut, publier des rapports concernant leur activité. C'est le cas, par exemple, des centres de documentation nationale, des directions de la statistique et des différentes institutions gouvernementales en matière de droits de l'homme ou de la communication audiovisuelle.

Le e-gouvernement
en souffrance

L'existence dans les pays du Maghreb de journaux ou bulletins officiels permet l'accès du public aux différents textes officiels (lois et règlements en particulier). Cet accès devient plus aisé lorsque ces textes sont mis en ligne à travers le web. L'usage fait de l'internet, dans le cadre de ce que l'on appelle le e-gouvernement, n'a pas lieu de manière égale dans les pays concernés. Et si par exemple, les gouvernements de ces pays ont mis en

place un portail national et des portails propres à certaines ministères et administrations nationales, la constatation générale demeure celle de l'absence d'un cadre juridique obligatoire ; le e-gouvernement relève toujours de la pratique administrative. Les premiers obstacles relevés sont de nature juridique. Des textes législatifs interdisent, et dans certains cas sanctionnent, l'information du public : statut de la fonction publique, code pénal, code de la presse, règlement relatif aux statistiques. En outre, dans certaines hypothèses, l'absence de textes d'application empêche la mise en œuvre de lois qui permettent un accès même limité à l'information. D'autres obstacles résultent du fonctionnement de l'administration, qui trouve des difficultés non pas uniquement au niveau de la diffusion de l'information publique, mais aussi au niveau de la production et de la collecte interne des données. Ces difficultés ont lieu dans un contexte de persistance de la culture du secret, de résistance au changement, de lourdeurs des procédures administratives et de déficit de formation des cadres administratifs. Bien que différents intéressés expriment le besoin d'accéder à l'information, peu d'organisations non gouvernementales dans les pays du Maghreb se sont mobilisées de manière systématique pour amener les pouvoirs publics à édicter une loi spécifique qui reconnaît et organise le droit d'accès à l'information. D'une manière plus générale, les acteurs de la société civile, qui déplorent l'absence d'une telle loi, mettent l'accent par ailleurs sur l'absence de garanties réelles en matière de droit à l'information dû au caractère lacunaire et ambigu de la législation relative à la presse.

D. H.

Un énorme retard en Algérie

Au vu du contexte politique et social très difficile et très complexe en Algérie, de l'énorme déficit démocratique et du grand retard en matière d'effectivité du droit pour l'accès à l'information, les recommandations ne manquent pas. Nous pourrions en préciser quelques-unes, telles qu'elles ont été proposées dans le document de l'Unesco, «Principes directeurs pour le développement et la promotion de l'information du domaine public gouvernemental» par Paul F. Uhli. Il est impératif d'établir et de mettre en œuvre une politique cadre globale de l'information gouvernementale pour la gestion et la diffusion des ressources d'informations publiques, politique qui s'inspirerait des conventions et pactes internationaux signés et/ou ratifiés par l'Algérie, et où seraient notamment définies des normes de gestion de l'information gouvernementale. Comme il est indispensable de mettre en place une structure appropriée de gestion de l'information, ouverte aux experts, aux professionnels et aux représentants actifs de la société civile. Le gouvernement algérien gagnerait à faire connaître ses stratégies en matière de gestion des systèmes d'information et des technologies de l'information, NTIC, et à rendre public l'ensemble de sa stratégie «e-algérie 2013».

Absence de volonté politique

Mais pour peu qu'il en manifeste la volonté politique, les pouvoirs publics doivent ouvrir le chantier de la loi de 1990 relative à l'information : publier les textes réglementaires non parus à ce jour, notamment pour les dispositions demeurant d'actualité ; mettre en place le Conseil supérieur de l'information ; respecter et autoriser l'ouverture des médias audiovisuels en dehors de l'État, tel que déjà prévu dans cette loi. Et enfin, capitaliser tous les débats et regrouper l'ensemble des propositions qui ont eu lieu ces dernières années, visant à dépolémiser cette loi et à la rendre conforme au droit des citoyens à l'accès à l'information, selon les normes universelles consacrées dans nombre de pays. Dans l'état actuel du pouvoir, cette volonté politique n'est pas prête encore de voir le jour. Seules diverses pressions et les luttes soutenues de la société civile acquises aux valeurs de progrès et de démocratie, peuvent amener le gouvernement à lâcher du lest.

L'administration demeure hermétique

L'administration algérienne, malgré tous les projets et tentatives de réformes lancés sans succès ces dernières années, demeure hermétique, peu accueillante et repliée sur elle-même. Elle n'écoute pas, ou très peu, ne reçoit presque pas, ou très mal, et ne répond pas, ou presque jamais, aux citoyens ou entreprises qui lui écrivent pour demander des informations, des documents ou toutes sortes de rapports officiels. Quand cela existe, c'est l'exception qui confirme la règle. Mais il faut reconnaître, qu'ici et là, apparaissent ces dernières années, des îlots d'administration, d'organismes publics ou d'institutions sociales, où une culture de l'accueil et de la communication en direction du public commence à émerger, avec même parfois la mise en place de médiation institutionnelle qui connaît un certain succès. Cette dynamique balbutiante est prometteuse, pour peu qu'elle soit encouragée, consolidée et qu'elle réponde aux aspirations des citoyens à l'exercice du droit à l'information.

D. H.

Briser le culte du secret

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

Qu'en est-il de l'application
effective des conventions
internationales en la matière ?

Les pays du Maghreb ont ratifié la quasi-totalité des instruments internationaux en la matière, notamment la Convention des Nations unies contre la corruption. Il est utile de rappeler les principales normes internationales en matière d'accès à l'information, notamment :
- la résolution 59 de l'Assemblée générale des Nations unies de 1946 ;
- l'article 19 de la Déclaration universelle des droits de l'homme de 1948 («Toute personne a le droit à la liberté d'opinion et d'expression ; ce droit doit inclure la liberté d'obtenir, de recevoir et de transmettre des informations et des idées quelles qu'elles soient, sans qu'il existe de frontières.») ;
- l'article 19 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques de 1966 (liberté d'opinion, d'expression, d'accès et de diffusion des informations et des idées, ainsi que les restrictions posées : droits et réputation d'autrui, sécurité nationale, ordre, santé et moralité publics) ;
- la Convention des Nations unies contre la corruption (en vigueur depuis 2005), notamment ses article 5 (selon lequel les politiques de prévention de la corruption doivent : -favoriser la participation de la société ; - refléter les principes d'Etat de droit, d'intégrité, de transparence et de responsabilité) ; - article 9 (- marchés publics : diffusion publique de l'information concernant les procédures et les marchés ; établissement à l'avance des conditions de participation et leur publication ; - pour les finances publiques : la communication en temps utile des dépenses et des recettes) ;
- article 10 (- permettre aux usagers d'obtenir des informations sur l'organisation, le fonctionnement et les processus

décisionnels de l'administration ainsi que les actes juridiques ; - simplifier les procédures administratives ; - publier les informations sur les risques de corruption au sein de l'administration) ;
- article 13 (- accroître la transparence des processus de décision ; promouvoir la participation du public à ces processus ; garantir l'accès effectif du public à l'information ; - engager des campagnes d'information et de sensibilisation ; promouvoir la liberté de rechercher, publier et diffuser des informations concernant la corruption tout en respectant les restrictions prescrites par la loi ; veiller à ce que les organismes de prévention de la corruption soient connus du public et accessibles). A cette liste d'instruments internationaux, il faut ajouter «Les principes du droit du public à l'information», élaborés par l'Organisation «article 19» et approuvés par le rapporteur spécial des Nations unies sur la liberté d'opinion et d'expression en 2000 ; et «les principes directeurs pour le développement et la promotion de l'information du domaine public gouvernemental», adoptés par l'Unesco en 2004, sans oublier l'article 9 de la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples. Le droit à l'accès à l'information a fait l'objet de nombreuses études et le droit comparé permet aisément d'en maîtriser les standards et de mesurer les efforts qui doivent être poursuivis pour en améliorer la reconnaissance et, surtout, l'effectivité.

Par rapport à ces conventions, ces normes et ces principes, force est de constater et mesurer le chemin qui reste à parcourir pour les pays du Maghreb, dans ce domaine comme dans d'autres.

D. H.