



**ROYAUME DU MAROC**  
Ministère de la fonction publique  
et de la modernisation  
de l'Administration



**CDL-UD(2016)019**  
Or. fr

**COMMISSION EUROPEENNE POUR LA DEMOCRATIE PAR LE DROIT**  
**(COMMISSION DE VENISE)**

en coopération avec

**LE MINISTERE DE LA FONCTION PUBLIQUE ET DE LA  
MODERNISATION DE L'ADMINISTRATION DU ROYAUME DU MAROC**

**Séminaire régional pour les hauts cadres de l'administration  
UniDem**

**“GOUVERNEMENT OUVERT”**

**Centre d'Accueil et de Conférences  
Avenue Essanouabar, HAY RIAD, Rabat, Maroc**

**4 - 7 avril 2016**

**RAPPORT DE CONCLUSIONS**

par

**M. Khalid NACIRI**

**(Membre de la Commission de Venise – Maroc ; Professeur de Droit Constitutionnel)**

**Séminaire régional pour les hauts cadres de l'Administration**

**UniDem Sud-Méditerranée**

**Gouvernement ouvert**

Rabat –Maroc 4-7 avril 2016

**Rapport de conclusions (pour la 1<sup>ère</sup> partie du séminaire, les 4-5 avril)**

**Présenté par le modérateur, Khalid NACIRI**

1-Dans le cadre du projet organisé par la commission de Venise, un second séminaire a eu lieu à Rabat- Maroc, du 4 au 7 avril 2016, en coopération avec le Ministère de la Fonction Publique et de la Modernisation de l'Administration du Royaume du Maroc sur le thème « Gouvernement ouvert », animé par une pléiade de conférenciers, en provenance du Maroc, de France, d'Italie , d'Algérie, d'Allemagne, de Mauritanie, de l'Autorité Nationale Palestinienne. La première séquence du séminaire a été focalisée sur la problématique spécifique du gouvernement ouvert et a été modérée par M. Khalid NACIRI, professeur de droit constitutionnel, ancien ministre et membre de la commission de Venise au titre du Maroc. Les travaux du séminaire, de haute facture, ont été l'occasion pour plus d'une vingtaine de participants de contribuer activement aux débats.

**La séance inaugurale : les convergences entre le nord et le sud de la Méditerranée**

2- Riches de l'appartenance des participants à sept pays des deux rives de la méditerranée, les échanges entre auditoire et conférenciers ont permis des interpellations réciproques. Ce faisant, ils ont permis de mieux cerner les contours d'une problématique centrale de la promotion de l'Etat de Droit, démocratique et moderne. Les pays représentés à ces dialogues étaient, en l'occurrence, le Maroc, l'Algérie, la Mauritanie, l'Autorité Nationale Palestinienne, la Jordanie et le Liban, la Tunisie s'étant excusée.

La séance inaugurale, en début de matinée du lundi 4 avril a été marquée par deux allocutions, respectivement de M. Ahmed LAAMOUMRI Secrétaire Général PI du Ministère de la Fonction Publique du pays hôte et de Mme Caroline MARTIN, de la Division de la coopération avec les Etats voisins, (commission de Venise et Conseil de l'Europe). La troisième intervention étant l'introduction générale de la thématique du séminaire faite par le modérateur, M. NACIRI.

3-M. LAAMOUMRI a, pour sa part, prononcé un mot de bienvenue, soulignant la qualité des relations liant la Commission de Venise au gouvernement marocain et qui a rendu possible l'organisation de ce 2<sup>ème</sup> séminaire en terre marocaine, insistant particulièrement sur la convergence de vues entre ces deux partenaires sur les grands principes du gouvernement ouvert.

Quant à Mme Caroline MARTIN, elle a saisi l'occasion de son mot de bienvenue au nom de la Commission de Venise pour rappeler le contexte et la signification du programme de formation des hauts cadres de l'administration de la région MENA, insistant en particulier sur l'approche comparative du droit, mise en œuvre par la commission comme pour ses travaux en matière de droits fondamentaux. De même elle a apporté des précisions sur le lancement, il y'a 15 ans du programme UniDem Campus pour les pays des Balkans, étendu par la suite aux pays du Sud de la Méditerranée, programme privilégiant l'approche méthodologique d'échange d'expériences.

4-La dernière communication de la séance inaugurale a été celle du modérateur, M. NACIRI, qui dans le cadre de l'introduction générale de la première séquence du séminaire a introduit l'économie générale de la thématique. L'accent a été mis ainsi sur le fait que cette action de formation demeure sous-tendue par les valeurs fondamentales incontournables :

- De la démocratie/ Etat de Droit,
- De la prééminence de la règle de droit,
- Du cadrage méthodologique de référence aux droits de l'homme.

Le principe directeur de la méthodologie de travail est en l'occurrence, l'échange d'expériences et l'écoute mutuelle. Ces échanges ne seront féconds a-t-il précisé que dans le cadre de l'indispensable interactivité.

Autant dire que le gouvernement démocratique moderne ne se borne pas à l'indispensable liberté d'expression et de choix des gouvernants par les citoyens.

Des mécanismes appropriés –dont essentiellement ceux du gouvernement ouvert- sont fortement requis. D'où l'importance du présent séminaire. Cela doit déboucher sur plus de transparence et d'efficacité en vue de :

- l'amélioration des services publics,
- une meilleure gestion des ressources publiques,
- le renforcement de l'intégrité (et de l'éthique) publiques
- la transparence des politiques publiques

#### **Le gouvernement ouvert : principes et mise en œuvre**

5-Par la suite, les travaux proprement dits ont commencé (pour cette première séquence consacrée aux principes du gouvernement ouvert) dans le cadre de trois sessions. La première session est intitulée « gouvernement ouvert : principes et mise en œuvre », la seconde session est intitulée « engagement civique » et la troisième et dernière session est intitulée « transparence et transparence budgétaire ; responsabilité ; accès à l'information ».

La première communication de la première session a été présentée par M. Ahmed LAAMOUMRI qui a focalisé ses propos sur les principes fondateurs du gouvernement ouvert et notamment sur l'écoute, le partage, la transparence des règles et décisions et l'accès facilité, à l'information. L'exemple du Maroc a été cité comme pays fortement désireux d'accélérer son processus d'adhésion. L'orateur devait à cet effet faire une rapide présentation du contexte d'adhésion des différents pays selon leur degré de conformité aux critères d'éligibilité...

6-Le second exposé de la première session a été présenté par Madame Jacqueline de GUILLENCHMIDT qui est ancien Membre du Conseil Constitutionnel de France, ancien Membre de la Commission de Venise au titre de la France et Membre de la Commission de contrôle des techniques de renseignements (France).

Autour de la même thématique des principes et mise en œuvre, la conférencière a rappelé le caractère récent du gouvernement ouvert mais qui a rapidement rencontré large adhésion et consécration internationale depuis 2011. Un éclairage sur les mécanismes d'adhésion a été mis à contribution pour mieux présenter la PGO « plateforme pour un gouvernement ouvert » qui comportait huit Etats à l'origine (près de 70 à l'heure actuelle).

Les principales valeurs devant être à l'honneur sont : la transparence, l'intégrité des gouvernements et la facilitation de l'ouverture par l'usage des NTIC. C'est ainsi que le

gouvernement ouvert apparaît comme le prolongement de la démocratie représentative. La conférencière a, par la suite, structuré son exposé autour des questions :

- du choix des détenteurs de l'autorité publique (fonctions électives et haute fonction publique)
- de la garantie de leur probité (la déclaration de patrimoine)
- de l'étendue du contrôle juridictionnel
- de l'accès aux documents administratifs.

7-Un premier débat général a succédé à la présentation des deux premières communications, focalisé sur la problématique centrale abordée au cours de cette première session.

Les principaux points ayant suscité les préoccupations des participants peuvent être rappelés ainsi :

- les problèmes de l'accès à l'information
- la politique d'ouverture des données publiques (« les open data »)
- la participation des citoyens à la vivification du gouvernement ouvert
- les expériences vécues *in situ* dans des pays comme la Jordanie, la Tunisie, la Libye ou le Maroc
- une auto-interpellation s'est imposée d'elle-même : est ce qu'il y a une volonté réelle des pays MENA de rejoindre la PGO ?
- comment expliquer que seulement deux pays arabes sont membres ?
- est ce que le système de notation pour adhérer à la PGO est scientifique, objectif et fiable ?

Des réponses différenciées ont été apportées par l'assistance. Mais au-delà des perceptions distinctes, un accord s'est globalement dégagé. Indépendamment du fait que l'on ait considéré parfois l'approche mise en œuvre, trop paramétrique, voire « mécanique », tout le monde s'accorde malgré tout, à affirmer que les pays MENA doivent redoubler d'efforts pour rejoindre le processus démocratique universel.

### **Engagement civique**

8- la seconde session sur le thème « engagement civique » a été enclenchée sur la base d'un premier exposé de M. Massimo BALDUCCI, professeur à l'Université de Florence en Italie. L'orateur s'est tout d'abord penché sur le sens et la portée de la démocratie participative (à ne pas confondre avec la démocratie directe). Toutefois, il faut constater l'évolution qui a accompagné la mission, de l'Etat qui de « gendarme » ou « régulateur » au 19<sup>ème</sup> siècle se transforme en « fonctionnel » au 20<sup>ème</sup> et qui exige un engagement civique du citoyen à côté de celui des fonctionnaires. Il n'en reste pas moins cependant que transparence et engagement civique relèvent d'une démarche difficile. Un rappel du cas italien a été présenté par l'orateur. Idem pour l'Union Européenne dont la commission est aidée par quelques 1500 comités plus les technologies informatiques pour recueillir les suggestions de la Société Civile.

Le conférencier s'est aussi largement appesanti sur l'engagement moral des fonctionnaires qui doivent motiver leurs décisions et en langage compréhensible.

9-le second exposé de la deuxième session a été présenté par M. Abdelouahab DJEGHLAL, Directeur de la modernisation et du développement administratif au département du Premier Ministre en Algérie. Son exposé était intitulé « l'approche participative favorisant la transparence, l'accessibilité et la modernité dans la gestion de la chose publique ».

Cet exposé a été ponctué par les propositions suivantes :

- La participation citoyenne est déjà une pratique ancestrale qui a contribué à gérer la régulation sociale en Algérie,
- Les systèmes traditionnels de participation sont mis à l'épreuve de la modernité,

Le conférencier se devait également de dresser l'état des lieux actuel, de la participation citoyenne qui se trouve au centre des chantiers de réforme engagés. Un constat central se dégage : il y a encore du chemin à parcourir à cause de pesanteurs liées à l'administration et à la société elle-même. De nouvelles perspectives se dessinent néanmoins aux plans constitutionnel et pratique.

10- le troisième exposé a été présenté par Mme Halima GHIATE, chef de la division des affaires juridiques et des Relations Publiques au Ministère chargé des relations avec le Parlement et la Société Civile du Maroc. Il a porté sur « la démocratie participative et la participation citoyenne au Maroc », avec pour trame de fond, la nouvelle constitution de 2011. L'axe central en a été le renforcement de la participation citoyenne à travers :

- La dualité démocratie participative et participation citoyenne,
- La mise en œuvre des nouvelles dispositions constitutionnelles et notamment les actions liées au dialogue national encadrant ces questions,
- Les recommandations du dialogue national sur la société civile
- Au terme donc d'un débat vivace, une centaine de recommandations ont été formalisées par ce dialogue national...
- La mise en œuvre de ces recommandations est en cours, notamment par le biais des lois organiques prévues sur les pétitions et les et les motions législatives.

11- Un intense débat s'est ouvert par la suite entre les trois orateurs et l'assistance, ayant porté sur les expériences italienne, algérienne et marocaine. L'accent y a été mis sur les mutations de la société civile dans ces pays et ses inter- relations avec le système de gouvernance.

### **Transparence, Responsabilité, Accès à l'information**

12- La seconde et dernière journée de cette première partie du séminaire a été l'occasion d'écouter des exposés consacrés à la question de la transparence, notamment budgétaire, de la responsabilité et de l'accès à l'information. Le premier conférencier fut M. Gerhard GRILL, conseiller principal au Bureau du Médiateur européen, et lui-même originaire d'Allemagne.

D'emblée, il place la problématique centrale autour de cet élément fondateur, sous forme d'axiome : il y a un consensus général en vertu duquel la transparence est largement liée à la démocratie et à la responsabilité, quand bien même la transparence absolue n'est pas souhaitable car elle porterait atteinte à l'efficacité des pouvoirs publics. Un niveau élevé de transparence est ciblé toutefois, dans le cadre de la mise en œuvre du principe d'ouverture.

Dans ce cadre, l'exposé a mis l'accent sur les spécificités du partage des compétences entre les trois organes de l'Union Européenne : le Parlement européen, le Conseil de l'UE et la Commission, avec évocation systématique du processus historique ayant débouché sur le système actuel de transparence en matière législative, administrative et budgétaire. Un des temps forts de la conférence a été l'accent mis sur le rôle du Médiateur européen en la matière.

13- Les 2<sup>ème</sup> et 3<sup>ème</sup> exposés ont été consacrés à l'expérience nationale mauritanienne. C'est ainsi qu'est intervenu M. Salek OULD HAMOUD, Administrateur Civil, chef de Service des Etudes, de la Programmation et des Statistiques. Son exposé intitulé : « la transparence comme fondement du gouvernement ouvert- l'expérience mauritanienne », a mis l'accent sur la lutte contre la corruption, qui fait partie des efforts systématiques du gouvernement mauritanien dans le but de développer la démocratie. Il a à cet effet évoqué les institutions installées, dont la commission de la transparence

dans la vie publique et la Cour des Comptes, soulignant spécialement ses missions et sa contribution à la neutralisation de la corruption.

Le second exposé mauritanien, complémentaire au premier, a été présenté par M. Mohamed Salem MOHAMED SAÏD, Directeur de la gestion du personnel de l'Etat, au Ministère de la Fonction Publique. L'axe central de cette intervention a porté sur le système de transparence en Mauritanie et son interaction avec la société civile.

14- Un débat général a suivi ces 3 exposés allemand et mauritaniens, au cours duquel une intervention au nom de l'institution du Médiateur du Royaume du Maroc a été présentée. Suite à quoi la discussion a porté sur l'interpellation des expériences nationales du Maroc et de la Mauritanie et sur les spécificités de l'expérience de l'UE.

15- Sur le thème de la transparence et de la responsabilité, un 4<sup>ème</sup> exposé a été présenté par M. Aziz KHAYATI, Chef de la Division de l'exécution du budget au Ministère de l'économie et des finances du Maroc. Sous le titre « Transparence budgétaire et budget citoyen », le conférencier a porté sa réflexion sur le bilan de la transparence budgétaire à travers :

- Les informations adressées au Parlement
- Le bulletin mensuel sur l'exécution de la loi des Finances
- La nouvelle Loi organique sur la loi de Finances basée sur un budget lisible, transparent, un parlement mieux informé et un contrôle plus approfondi.

De même l'orateur se devrait d'éclairer la question du « budget citoyen » qui est un document de synthèse, de partage et d'interaction avec le citoyen, à travers l'implication de la société civile.

16- Le 5<sup>ème</sup> exposé de la 2<sup>ème</sup> journée du séminaire a été présenté par Madame Fatima IRSHAÏD, de Palestine et experte fortement impliquée dans la société civile. Cette intervention sous le titre « de l'adhésion de l'Etat de Palestine à l'initiative de gouvernement ouvert » a été l'occasion de souligner l'importance pour les Palestiniens d'adhérer aussitôt que possible à cette initiative pour laquelle un groupe de travail a été constitué depuis 2015. De même que des contacts ont été établis avec l'OCDE à cette fin. L'intervenante a ainsi rendu compte des mesures prises à cette fin, et notamment :

- L'élaboration d'un dispositif législatif approprié,
- Le projet de loi d'accès à l'information,
- Les mesures en faveur de la culture de l'intégrité et la transparence,
- Le gouvernement électronique
- La transparence financière. ;

Un débat a ainsi, suivi les exposés sur le Maroc et la Palestine.

17- Le 6<sup>ème</sup> exposé a permis à M. Gerhard Grill d'intervenir une seconde fois sur le thème de l'accès à l'information, soulignant en particulier que ce droit doit pouvoir être invoqué par tous les citoyens. Un éclairage méthodologique a ainsi permis de mieux baliser les questions suivantes :

- Le principe
- Les bénéficiaires
- L'objet
- L'étendue du droit d'accès
- Les exceptions
- La procédure
- Les recours

Le débat a beaucoup porté sur la question essentielle des déclarations de patrimoine.

18- Le 7<sup>ème</sup> exposé a été l'occasion, une nouvelle fois pour Mme Fatima IRSHAID, de zoomer sur l'expérience palestinienne autour d'une intervention intitulée : « les efforts de l'Etat de Palestine pour la préparation de la loi sur l'accès à l'information ». on peut résumer son propos par le rappel des points suivants :

- 1- Droit ouvert aux citoyens et résidents,
- 2- Nécessité de publication
- 3- Diffusion de la politique d'ouverture
- 4- Caractère limité des exceptions
- 5- Facilitation de l'accès
- 6- Réduction des coûts

19- Le 8<sup>ème</sup> et dernier exposé a été présenté par Mme Zineb BOUBA, Chef du Service du rapport économique et financier et du rapport du budget sensible au genre avait pour but de s'arrêter notamment sur les finalités de cette budgétisation qui vise à combattre le développement des inégalités. Il s'agit en l'occurrence, d'instaurer un dispositif opérationnel garantissant la transparence, les « redevabilités » et la reddition des comptes. Normalement ce mouvement est facilité par l'effort d'adhésion aux instruments internationaux des droits de l'homme et l'apport spécifique de la nouvelle constitution de 2011. De même, la nouvelle Loi organique des Finances de 2015 apparaît avec son contenu novateur comme l'aboutissement de l'institutionnalisation de la budgétisation sensible au genre.

#### **Premières conclusions : un débat interactif utile**

20- Après un débat général sur les dernières interventions, les travaux ont été clôturés par les premières conclusions tirées par le modérateur qui a estimé que cette 1<sup>ère</sup> partie du séminaire, au terme de deux journées de travaux intenses, avait atteint ses objectifs. Nous avons tout lieu d'exprimer tous, notre satisfaction pour la qualité des échanges auxquels cette thématique du gouvernement ouvert, a donné lieu, a estimé le modérateur.

La méthodologie de travail, en particulier, a été unanimement saluée par tous ceux qui ont eu à s'exprimer au cours du séminaire.

L'interactivité, notamment, a fait l'objet d'une appréciation hautement positive permettant de constater à quel point, au nord ou au sud de la Méditerranée, les préoccupations sont identiques, au-delà des notables différences de contextes. Un hommage particulier a été rendu à la Commission de Venise pour ses efforts louables en faveur de la création d'un tel espace d'échanges, de partage et de débat.

**Khalid NACIRI**

Rabat, le 14 avril 2016