



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



**CDL-UD(2016)020**  
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

**Mme Neïla CHAABANE**

**(Membre suppléante de la Commission de Venise – Tunisie ; Ancienne Secrétaire  
d'Etat, Tunisie ; Professeur de droit public, Faculté des sciences juridiques,  
Université de Carthage, Tunisie)**

## **Rapport journées de formation Campus UNIDEM**

**Rabat, 6-7 avril 2016**

Durant les deux dernières journées de la formation, les participants ont eu l'occasion d'écouter les conférences de M. Dick Marty Vice-président de l'Organisation mondiale contre la torture, ancien Conseiller aux Etats, ancien procureur général, ancien conseiller d'Etat du canton du Tessin, Suisse et Mme Katrin Nyman Metcalf Professeur de droit et technologie, Université de technologie de Tallinn, Directrice de recherches, e-governance Academy, Estonie. Ces deux conférences ont été suivies de présentation des expériences nationales du Maroc, de la Jordanie et du Liban

M. Marty et Mme Nyman Metcalf ont traité de sujets différents mais complémentaires : le système d'intégrité public et la lutte contre la corruption d'une part, le e-gouvernement d'autre part. Ce dernier sujet répond en fait à une partie de la problématique posée par la question d'un système d'intégrité efficace et de mesures visant à prévenir la corruption.

Les conférences ont été enrichies par les exposés fait par des participants marocains, jordaniens et libanais sur leur expérience nationale tant concernant la stratégie nationale de lutte contre la corruption, le système d'intégrité et l'open-gov en Jordanie et les expériences nationales d'e-gouvernement aussi bien au Maroc qu'au Liban.

### **Journée du 6 avril 2016**

M. Marty riche de son expérience professionnelle, en traitant de l'intégrité du secteur public et de la lutte contre la corruption a axé ses propos sur les aspects pratiques et tangibles de cette problématique. Il a insisté outre les aspects juridiques et techniques des sujets sur la nécessité de manifester une volonté politique claire de les aborder car les plus grands dangers qui menacent sont l'indifférence et la passivité des dirigeants et des citoyens. Malgré l'importance du contexte national, il y a des valeurs universelles qui sont valables partout : l'intégrité est nécessaire et la corruption est un mal qui mine les institutions et l'économie. La corruption touche tous les pays et elle fait des ravages partout. La bataille est donc continue et sur plusieurs fronts.

M. Marty a traité d'abord de l'intégrité du secteur public. Il a commencé par passer en revue les conditions de développement d'un pays :

- la séparation des pouvoirs tout en insistant sur l'indépendance de la justice
- des citoyens actifs et indépendants
- la confiance dans les institutions
- des médias libres et indépendants
- une économie respectueuse des lois et consciente de sa responsabilité sociale et environnementale
- un système de check and balances de contrôle et d'équilibre et des pouvoirs.

Un système d'intégrité du secteur public, qui couvre aussi bien l'Etat que les entreprises publiques ne peut être développé sans Etat de droit en somme.

L'Etat de droit reconnu universellement est une notion complexe basée sur la légalité, la sécurité juridique, l'égalité, la non-discrimination, l'interdiction de l'arbitraire, l'accès à la justice et le respect des Droits fondamentaux.

Cette notion de Droits fondamentaux a été consacrée par un certain nombre de textes comme la Déclaration Universelle des droits de l'Homme de 1948, la Convention Européenne des Droits de l'Homme qui a elle-même institué la Cour Européenne des Droits de l'Homme. Il y a aussi le même type de déclaration au niveau arabe et islamique.

Il a rappelé à juste titre la liste des critères de l'Etat de droit, adoptée par la Commission de Venise lors de sa 106e session plénière du 11-12 mars 2016). Il s'agit de la légalité, la sécurité juridique, la prévention de l'abus de pouvoir, l'égalité devant la loi et non-discrimination, et l'accès à la justice.

Son intervention a été axée sur le système national d'intégrité élaboré par l'Union Européenne basé sur une dizaine de piliers: les pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire, l'administration publique, les autorités chargées d'assurer le respect des lois, l'administration des élections, le contrôle de la gestion financière, les partis politiques, les medias, la société civile et l'entreprise. L'orateur a insisté chaque fois sur les menaces qui pèsent sur ces piliers et leur indépendance et qui peuvent les empêcher de remplir leurs fonctions, ouvrant la voie vers la mise en cause du système d'intégrité. A titre d'exemple, il a relevé la tendance à réduire la place du pouvoir judiciaire sous prétexte de la lutte contre le terrorisme. Or, l'indépendance et la compétence des magistrats sont essentielles. Cela pose le problème du mode d'élection ou de nomination des magistrats: qui les nomme et qui surveille le déroulement de leur carrière; la structure du Conseil Supérieur de la magistrature, le budget convenable de la justice.

En traitant de la lutte contre la corruption, il a commencé par la définir comme un abus de pouvoir à des fins privées, tout en distinguant la corruption active de la corruption passive. Il a souligné que c'était le principal instrument de la criminalité organisée en insistant sur les effets négatifs sur l'image du pays. L'indice de perception de la corruption (IPC) n'est pas un outil scientifique, ce n'est qu'une évaluation et le nombre connu des cas de corruption est infime par rapport à l'ampleur du phénomène. Un lien peut être établi entre corruption, crime, pauvreté et terrorisme. L'un servant de catalyseur aux autres. Bien plus, la corruption constitue le plus grand danger pour les sociétés démocratiques. M.Marty utilise l'image suivante pour illustrer son propos. Le terrorisme est une bactérie qui attaque de l'extérieur l'organisme alors que la corruption est un virus difficile à combattre. Elle emprunte différentes formes : pots de vin ; avantages, trafic d'influence, grande, petite corruption... Les acteurs de la corruption : le corrupteur et le corrompu sont aussi coupables l'un que l'autre. Il n'y a pas de victime directe et il n'y pas ou peu de témoin.

Afin de lutter contre la corruption, il faut agir sur les piliers pour les rendre transparents et intégrés. Le conférencier a insisté sur la transparence, la traçabilité, l'organisation de l'administration et des finances publiques, les déclarations de revenus et de patrimoine ainsi que la liberté de la presse. A ce propos, il s'est attardé sur les difficultés du journalisme d'investigation car il y a de moins en moins de propriétaire de presse prêt à le financer. Enfin, il a insisté sur la nécessité d'avoir un organisme indépendant pour recevoir les alertes et protéger les lanceurs d'alerte. Il a emprunté pour cela trois exemples : celui de Daniel Elsberg qui en 1971 avait dénoncé la guerre du Viet Nam ; Bradley Manning qui avait dénoncé des crimes de guerre et qui a été condamné à 35 ans de prison et Edward Snowden qui a dénoncé l'espionnage de la NSA.

En guise de conclusion, M.Marty souligné qu'il faut une volonté politique forte de combattre la corruption et il a présenté les différents instruments internationaux de lutte contre la corruption : la Convention des Nations Unies, du Conseil de l'Europe et de l'O.C.D.E.

## **Les expériences nationales**

M. Abdelaziz El Houari, chef de service de la promotion de la qualité des prestations publiques et membre du Comité national d'élaboration de la stratégie nationale de lutte contre la corruption a présenté l'expérience marocaine de gouvernement ouvert et de lutte contre la corruption. Il a fait état des différentes étapes suivies au Maroc pour lutter contre la corruption. Entre 1999 et 2011, les institutions et le cadre juridique de la lutte ont été mis en place sans que la situation ne connaisse une évolution perceptible par les citoyens. Une première stratégie a été arrêtée à partir de 2012 avec un calendrier applicable jusqu'en 2025. Après avoir établie une cartographie des risques, la stratégie a retenu 10 programmes et 239 projets à réaliser en trois phases : la première applicable d'ici 2017, la deuxième 2020 et la troisième 2025. Une évaluation régulière est prévue sur la base de deux indicateurs : le IPC et le doing business.

Mesdames Noor Dweiri et Wiem Abu Hantash ont présenté l'expérience jordanienne en matière de renforcement du système national d'intégrité. Celle-ci a été initiée en 2012 à travers la création d'une commission interministérielle qui a associé des représentants de la société civile. Elle avait pour mission d'établir un diagnostic et de préparer un système d'intégrité reposant sur une charte et d'un plan d'action. Le plan d'action arrêté en 2013 a prévu une commission de suivi de réalisation des 128 projets qui ont été retenus. Ces projets sont articulés autour de vingt thèmes.

Par ailleurs la Jordanie a participé à l'initiative de l'open-gov depuis 2011. Elle s'est engagée dans le premier plan d'action de 2011 à améliorer la qualité des services publics, l'intégrité des services et une meilleure gestion des ressources publiques. Dans le second plan d'action initié en 2013, le royaume s'est engagé à réaliser 14 obligations dont 8 ont été réalisées et le reste est en cours de réalisation.

## **Les débats :**

Les débats ont souligné l'importance des règlements qui organisent le travail des fonctionnaires, leur formation et leur déontologie notamment en matière de cadeaux, qu'il faudrait rendre lors du départ de la fonction. Le système national d'intégrité du Maroc a fait l'objet d'une brève présentation qui a insisté sur le caractère participatif de cette expérience initiée par TI Maroc, des parlementaires, des représentants de la société civile, des autorités de régulation et des universitaires.

Plusieurs intervenants ont souligné l'importance de l'intégrité, la transparence, la gouvernance, la lutte contre la corruption pour la consolidation de l'Etat de droit mais aussi la participation et l'adhésion des citoyens et de la société civile. Certains ont soulevé la problématique question des ressources nécessaires qu'il faut mobiliser pour assurer la mise en œuvre de ces principes tout en reconnaissant que la véritable question est celle de savoir quel serait le coût de l'absence d'un système d'intégrité. Des études internationales ont démontré que le coût de la corruption serait de l'ordre de 2% du P.I.B.

## **Journée du 7 avril 2016**

Mme Nyman Metcalf a traité de la thématique de l'e-gouvernement au service de l'ouverture et de la participation en faisant ressortir et les avantages et opportunités que l'e-gouvernement peut offrir sans toutefois occulter les risques qui y sont liés à travers notamment de certains exemples tirés de la pratique récente.

La conférencière a défini l'e-gouvernement comme l'interactivité des services en ligne et l'interopérabilité des bases de données. Il y a une communication avec le gouvernement. A partir d'un portail, le particulier peut accéder aux services et transactions. L'accès aux données des particuliers laisse une trace. Ce système de traçabilité permet de protéger les droits des particuliers en leur donnant la possibilité de demander la cause de l'accès à ses informations. La technologie et le droit se réunissent pour protéger les droits des citoyens.

Mme Nyman a présenté les conditions qu'il faut remplir pour tirer profit des services offerts par l'e-gouvernement à l'instar de l'e-justice, de l'identité numérique ou la signature électronique. Toutes ces opérations doivent tenir compte et respecter les droits des citoyens notamment la protection des données personnelles, même s'il n'est pas nécessaire d'avoir une législation spécifique car c'est la forme de l'information dématérialisée qui change et non l'information en tant que telle.

A cet égard, elle a présenté l'expérience de l'Estonie connue pour le développement de l'e-gouvernement qui a généralisé l'e-signature et l'informatisation totale des transactions bancaires, le vote électronique depuis 2005, la généralisation du wifi et 84% de la population connectée ; l'école est informatisée depuis 20 ans. L'Estonie s'est dirigée vers l'e-gouvernement car elle avait peu de moyens. Cette option ne veut pas dire un système d'administration double : classique et électronique. Il convient de donner force légale aux transactions électroniques en modifiant le cadre légal. La mise en place a été faite de manière intégrée pour obliger les gens à utiliser ces services. Le système estonien repose sur la diversification des bases de données tout en veillant à assurer l'interopérabilité. L'accès aux données se fait grâce à la carte d'identité nationale qui est délivrée à partir de 15 ans. C'est une clé d'accès aux bases de données. Cet accès est limité aux autorités habilitées à partir d'ordinateurs identifiés selon des niveaux d'accès différenciés selon l'accréditation et l'habilitation.

Enfin, Mme Nyman a insisté sur le fait que l'e-gouvernement n'est pas synonyme d'accès à l'information mais de quelles informations sont accessibles et quelles sont les données publiques accessibles. En fait, il s'agit pour les autorités publiques de définir le niveau de transparence voulue qui est une question éminemment politique et non pas seulement technique.

### **Les expériences nationales**

Cette présentation a été suivie par la présentation des expériences nationales en matière de e-gouvernement au Maroc et au Liban.

Mme Sarah Lamrani directrice des systèmes d'information au Ministère de la Fonction publique et de la modernisation de l'administration a présenté la stratégie numérique au Maroc. La stratégie « Maroc numéric » s'articule autour de quatre priorités stratégiques et de deux mesures d'accompagnement. Elle a fait état de la gouvernance de l'e-gouvernement et des différents services offerts aux citoyens. Il s'agit de la possibilité d'obtenir des documents d'état civil, d'un extrait du casier judiciaire, de la publication des annonces légales, de l'obtention d'un rendez-vous en ligne dans les hôpitaux publics, d'un gateway gouvernemental pour simplifier les procédures administratives, la géolocalisation mobile des services, les offres d'emploi publics, les réclamations en ligne, les appels d'offre et marchés. Mme Lamrani n'a pas omis de signaler les défis et les facteurs de réussite pour l'e-gouvernement.

Messieurs Jihad Riachi et Dany Fayad ont présenté l'expérience de l'e-gouvernement au service du développement administratif au Liban. Ils ont commencé par présenter brièvement le cadre général de cette expérience au vu des spécificités de la situation et de l'évolution institutionnelle dans le pays. Ensuite, ils ont présenté les différentes étapes accomplies depuis 2002. En 2013, le Liban a inauguré le portail « Dawlati » qui offre un certain nombre de services au profit des

citoyens. Enfin, la présentation a abordé la question de l'adhésion du Liban au partenariat de l'open-gov et des décalages qui ont été enregistrés en raison notamment de certains blocages institutionnels

### **Les débats**

Ces présentations ont suscité des débats et des échanges riches et intéressants de la part de l'auditoire et ils ont permis de clarifier et compléter les idées exposées par les différents intervenants notamment sur la protection des données personnelles et des conditions techniques de mise en application de certains services en ligne.

Ces échanges ont permis de souligner les particularités de chaque expérience par rapport à celle des autres pays présents. Ces particularités n'occulent toutefois pas les similitudes beaucoup plus nombreuses qui ressortent des différentes expériences et qui révèlent qu'en fait, il y a une base commune et un attachement à un ensemble de valeurs communes qui sont des valeurs quasi-universelles et qui peuvent se résumer en l'attachement à l'Etat de droit, à même de garantir le respect des droits fondamentaux de nos concitoyens.

Cet attachement à l'Etat de droit et aux institutions démocratiques, crédo de la Commission de Venise dont la dénomination complète est : Commission européenne pour la démocratie par le droit, explique en grande partie l'organisation de ce séminaire régional consacré au gouvernement ouvert.

La cérémonie de clôture a réuni tous les participants et a été rehaussée par la présence de M. Ahmed Laamouri Secrétaire général du Ministère de la Fonction Publique et de la modernisation de l'administration.

Campus UniDem pour les pays du Sud de la Méditerranée, qui a été lancé grâce à la coopération entre la Commission de Venise et le Ministère de la Fonction Publique et de la Modernisation de l'Administration du Maroc, est un bel exemple de la coopération entre la Commission de Venise et les pays de la Région MENA.

Les propos conclusifs ont souligné que la Commission de Venise, est reconnaissante à son partenaire, le Ministère de la Fonction publique et de la Modernisation de l'Administration du Royaume du Maroc, d'avoir bien voulu accueillir ce séminaire et l'organiser en coopération avec la Commission. Un troisième séminaire Campus UniDem pour les pays du Sud de la Méditerranée est déjà prévu pour le mois de septembre à Rabat