

30 octobre 2020

CDL-UD(2020)012

Or. Fr.

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

en coopération avec

**LE MINISTRE DE L'ÉCONOMIE, DES FINANCES
ET DE LA RÉFORME DE L'ADMINISTRATION DU ROYAUME DU MAROC**

**11^e Séminaire régional UniDem Med
pour les hauts cadres de l'administration**

**“ VERS UNE ADMINISTRATION
ORIENTÉE VERS LES USAGERS ”**

Vidéoconférence, Maroc

13 – 15 octobre 2020

**Rapport
par**

**Mme Nadia BERNOUSSI
(Membre de la Commission de Venise au titre du Maroc,
Professeure de droit constitutionnel, Université Mohammed V de
Rabat)**

Dans le cadre du projet conjoint Union européenne-Conseil de l'Europe "**Soutien régional à la consolidation des droits de l'homme, de l'État de droit et de la démocratie dans le sud de la Méditerranée**" (Programme Sud 4), en collaboration avec le Ministère de l'économie, des finances et de la réforme de l'administration du Royaume du Maroc et avec le soutien de l'Union européenne, le séminaire régional pour les hauts cadres de l'administration **UniDem-med** a tenu sa 11^{ème} session organisée par la Commission de Venise du 13 au 15 octobre 2020.

Cette manifestation scientifique s'est tenue par visioconférence en raison de la situation sanitaire mondiale et a connu une participation moyenne de 60 personnes.

Il convient de rappeler que depuis une décennie, le séminaire régional pour les hauts cadres de l'administration **UniDem-med** s'est distingué par le niveau de ses participants, la pertinence de ses thématiques et la qualité de ses travaux qui en ont fait un think-tank reconnu et un rendez-vous de haut niveau pour qui s'intéresse à la chose publique, au service de l'Etat et à une administration proche des citoyens.

La thématique retenue cette année porte l'intitulé suivant : « Vers une administration orientée vers les usagers ».

Le thème général ainsi que les sous thèmes consacrés au droit à l'accès à l'information publique, à la protection des données personnelles, à la qualité de la fonction publique, au rôle de la transformation digitale ainsi qu'à la déontologie ont été décidés et approuvés lors de la réunion de coordination **UniDem-Med**, qui s'est tenue à Rabat en février 2020.

Il est loisible de mentionner que ces questions ouvertes inévitablement sur les principes de proximité, de transparence, d'intégrité et de reddition des comptes placent le citoyen au cœur des préoccupations de l'Etat et de son bras séculier, l'administration. A cet égard, Sa Majesté le Roi Mohammed VI ne soulignait-elle pas tout récemment lors de la dernière ouverture parlementaire¹ que :

"Indépendamment de ses objectifs, la réussite de tout plan ou projet est tributaire de l'adoption des principes de bonne gouvernance et de reddition des comptes.

"A cet égard, les institutions de l'État et les entreprises publiques doivent montrer une attitude exemplaire et agir comme un levier de développement, et non comme un frein. »

De telles préoccupations ont régulièrement jalonné les discours royaux comme le montrent les extraits suivants :

« La première législature s'est achevée après la promulgation de la Constitution de 2011. C'était une législature fondatrice, marquée par l'adoption des lois relatives à la mise en place des institutions. C'est dire que l'étape que nous abordons est autrement plus importante que les précédentes. Elle induit la nécessité de se pencher sérieusement, sur les questions et les préoccupations réelles des citoyens, d'impulser l'action de service public de l'Administration et d'améliorer la qualité de ses prestations ... »

...Tous ces services ont pour finalité de permettre au citoyen de régler ses affaires, dans les meilleures conditions et les plus brefs délais possibles, et aussi de simplifier les procédures et de rendre les services et les prestations de base plus proches du citoyen. »²

« Nous avons appelé précédemment à l'élaboration d'un nouveau modèle de développement pour appréhender les défis présents et à venir. Aujourd'hui, Nous lançons un appel pour que la

¹ Extrait du Discours royal du 9 octobre 2020 à l'occasion de l'ouverture de la session d'automne du parlement.

² Extrait du Discours prononcé par Sa Majesté le Roi Mohammed VI à l'occasion de l'ouverture de la 1ère session de la 1ère année législative de la 10-ème législature. 14 octobre 2016.

notion de service public soit inscrite au cœur de ce modèle grâce à une réforme globale et profonde de l'Administration marocaine. »³

C'est dire l'intérêt et l'actualité des questions relatives à l'administration et à la recherche d'un meilleur service public et c'est dire aussi combien est justifiée notre rencontre régionale pour réfléchir ensemble à des solutions innovantes afin d'ad

apter la fonction publique aux exigences du XXI siècle avec ses défis mais aussi avec ses nombreuses opportunités.

A ce titre, le séminaire UniDem-Med a comme vocation de relever les contraintes de la gouvernance régionale, de tisser des liens entre les administrations publiques des deux rives de la Méditerranée et de contribuer au processus de transformation de la fonction publique à travers des échanges entre pairs.

Par ailleurs, cette rencontre est appelée à inscrire dans la durée la coopération entre le Maroc et la Commission de Venise à travers des projets de coopération bilatéraux et régionaux à l'image de UniDem-Med ; dans cette perspective, le soutien de l'Union européenne est primordial pour assurer la pérennité du projet UniDem-Med et la coopération tripartite entre le Maroc, le Conseil de l'Europe et l'Union européenne.

De tels échanges et croisements de bonnes pratiques pourront contribuer à développer les modes de gouvernance des différents pays et le Maroc en tant que pays hôte, pourra présenter les acquis qu'il a accumulés en matière institutionnelle et normative notamment dans le domaine de l'intégrité, du droit d'accès à l'information, de la protection des données, de la digitalisation des services publics et de l'ancrage de l'égalité de genre au niveau de la fonction publique, en particulier en ce qui concerne la Budgétisation sensible au genre dont le Ministère des finances s'est fait le défenseur zélé de par notamment son centre d'excellence.

Au niveau du déroulement du séminaire, celui-ci a commencé par une séance inaugurale modérée par Mme Caroline Martin (Commission de Venise) au sein de laquelle il y a eu une prise de parole et des mots de bienvenue de la part des personnes suivantes :

M. Ahmed LAAMOURI, Secrétaire général, Ministère de l'économie, des finances et de la réforme de l'administration, Maroc

M. Philip MIKOS, Ministre-Conseiller, Chef de la coopération, Délégation de l'Union européenne au Maroc

Mme Simona GRANATA-MENGHINI, Directeur ad intérim, Secrétaire de la Commission de Venise (a. i.)

Mme Nadia BERNOUSSI, Professeure de droit constitutionnel, Université Mohammed V de Rabat, Membre de la Commission de Venise au titre du Maroc

Par la suite, les travaux du premier jour ont été consacrés aux thèmes du droit d'accès à l'information et à la question essentielle de la protection des données. Le Conseil de l'Europe est avancé sur ces deux sujets avec l'adoption de deux conventions en la matière notamment la Convention du Conseil de l'Europe pour la protection des personnes à l'égard du traitement des données à caractère personnel (STCE n°108)⁴ et son protocole d'amendement (STCE n°223)⁵ et la (STCE n°205 / Convention sur l'accès aux documents publics⁶ (Traité qui entrera en vigueur le 1 décembre 2020 et qui est ouvert à la signature des Etats membres et à l'adhésion des Etats non membres et de toute organisation internationale).

³ Extrait du message adressé par Sa Majesté Le Roi Mohammed VI aux participants au Forum national de la haute fonction publique, qui a ouvert ses travaux le 27/02/2018 à Skhirate, sous le thème de la restructuration du système de la haute fonction publique.

⁴ <https://www.coe.int/fr/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/108>

⁵ <https://www.coe.int/fr/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/223>

⁶ <https://www.coe.int/fr/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/205>

CDL-UD(2020)012

Le deuxième jour s'est intéressé au thème de la qualité et de la digitalisation et de leur lien avec la modernisation de la fonction publique.

Le troisième jour du séminaire a abordé les questions d'éthique et d'intégrité comme principes fondateurs de la fonction publique méritant d'être traités de manière sérieuse et transparente.

Les travaux ont porté sur cinq sujets ayant fait l'objet de cinq sessions.

La première session a examiné la question de la protection des données à caractère personnel dans la gestion des affaires publiques. Ont été traités également les standards nationaux et internationaux tels que la Convention du Conseil de l'Europe pour la protection des personnes à l'égard du traitement des données à caractère personnel (STCE n°223). Le débat a mis l'accent sur l'apport des meilleurs exemples en termes de pratiques administratives et sur la façon dont ces dernières améliorent la crédibilité et l'intégrité de la fonction publique.

Deux intervenants ont animé cette session en la personne de M. Jean Philippe Walter, Commissaire à la protection des données (Conseil de l'Europe) et M. Omar Seghrouchni, Président, Commission nationale de contrôle de la protection des données à caractère personnel (CNDP, Maroc)

La deuxième session s'est penchée sur les principes d'accès à l'information au sein de l'administration publique en lien avec l'Open data. Si le droit d'accès à l'information joue un rôle essentiel pour améliorer la transparence de la fonction publique auprès des citoyens et consolider la culture de la bonne gouvernance, comment alors s'assurer de la mise en œuvre efficace des dispositions juridiques contenues dans les lois fondamentales et les traités internationaux ? Par ailleurs, les intervenants ont présenté les bonnes pratiques sur le plan national en termes d'accès à l'information et d'Open data. La session a servi également à présenter les normes du Conseil de l'Europe dans le domaine de l'accès à l'information (STCE n°205 / Convention sur l'accès aux documents publics).

Pour cette deuxième session, les participants ont pu écouter M. André Ouimet, professeur associé, Faculté de droit, Université de Sherbrooke (Québec, Canada), M. William Gilles, maître de conférences, droit public, Paris I Panthéon Sorbonne, BeRecht Avocats, (France) et M. Hatim Mouradi, chef de la division de l'innovation et des programmes de modernisation, département de la réforme administrative, ministère de l'économie des finances et de la réforme de l'administration (Maroc).

La troisième session du séminaire a mis l'accent sur l'utilisation des nouvelles technologies pour améliorer la qualité des services publics. Elle s'est interrogée sur les meilleures pratiques en matière de digitalisation de services administratifs, de mutualisation des efforts au niveau de l'Etat (portails internet intégrés, guichets uniques, maisons de services etc.) et d'impact par rapport à la gestion administrative et des ressources humaines.

Pour répondre à ces questionnements, ont été invités à la tribune virtuelle M. Fernando de Pablo Martin (Espagne), Mme Samira Chakri (Maroc), Mme Rima al Ashqar (Palestine⁷) et Mme Rim Garnaoui (Tunisie)

La quatrième session a fait l'objet d'une évaluation des moyens et des bonnes pratiques pour mesurer la performance du secteur public en lien avec la mise en œuvre de la démarche qualité au sein de l'administration. Les participants ont pu présenter les caractéristiques de la performance du secteur public, affiner la question des indicateurs d'évaluation et de la manière avec laquelle il convient de concilier performance et qualité. Ils ont également « zoomé » sur la mise en œuvre de la démarche qualité, sur son impact par rapport à la modernisation de l'Etat et aux attentes des citoyens.

Cette session a été animée par Me Ghada Labib (Egypte) M. Chebbab Miloud (Algérie), M. Lech Marcinkowski (SIGMA), Mme Ikram Himmi (Maroc).

La cinquième session a appréhendé la gestion des ressources humaines (GRH) à la lumière de la promotion de la culture de la déontologie. Ont été traitées notamment les questions liées à l'intégrité, la probité, les conflits d'intérêts, la protection des lanceurs d'alertes et la représentation équilibrée entre hommes et femmes. Les intervenants se sont interrogés sur les moyens juridiques existants (lois, chartes

⁷ Cette dénomination ne saurait être interprétée comme une reconnaissance d'un État de Palestine et est sans préjudice de la position de chaque État membre du Conseil de l'Europe sur cette question.

de déontologie etc.) et les bonnes pratiques permettant d'impliquer davantage les fonctionnaires dans les processus de réforme, et ce en vue de l'amélioration de l'action publique et de la confiance de la part des citoyens.

Pour nous éclairer sur ces questions d'importance capitale, M. Richard Martinez et Mme Rabha Zeidguy, professeure (Maroc) ont présenté chacun une communication.

Que peut-on tirer des interventions et des débats qui ont suivi, riches de par leur qualité, leur expertise à la fois académique et pratique et leur diversité géographique puisque huit pays ont ainsi été représentés à savoir le Maroc, l'Algérie, la Tunisie, la Jordanie, la Palestine, la France, l'Espagne et le Canada ? Il convient de souligner la participation inaugurale du Conseil de l'Europe. La restitution de ces trois journées intenses ne constitue pas un résumé des interventions toutes aussi riches les unes que les autres, mais elle a plutôt comme objectif de tracer les grandes lignes et les interrogations majeures qui se sont imposées et ont émergé de manière significative dans les échanges que ce soit en matière de la protection des données à caractère personnel, du droit d'accès à l'information, de la digitalisation, de la qualité ou de la déontologie.

Dans ce sens, sept points ont retenu notre attention, à savoir le contexte, les principes, la clarification des concepts, le corpus juridique, les stratégies/plans/bonnes pratiques, les défis et les perspectives.

1. Le contexte

Au-delà des notions de confiance, de bonne gouvernance et d'Etat des droits de l'homme qui ont constitué la toile de fond des débats, « tout le monde recherche une expérience simple, fluide, personnalisée qui génère un climat de confiance digne du meilleur service. »⁸ La dématérialisation et la proximité qui en résultent sont à cet égard un moyen et un enjeu. La digitalisation à elle seule engendre au moins quatre impacts :

La performance du secteur.

L'amélioration du quotidien de l'individu et la qualité du service public, ce dernier point étant constitutionalisé au Maroc en 2011⁹, et sollicité à plusieurs reprises au niveau des discours royaux.

La continuité du service public vitale en temps de Covid-19. Ce classique principe du service public constitue un des aspects de la continuité de l'Etat et a d'ailleurs été érigé en principe à valeur constitutionnelle par le Conseil constitutionnel (décision 79-105 DC du 25 juillet 1979).¹⁰

La conciliation entre la nécessité de la digitalisation et la protection des droits de l'homme dans un monde globalisé et de plus en plus exigeant, que ce soit dans la sphère publique ou privée.

Pour autant, la digitalisation ne revêt pas partout le même degré d'avancement. Ainsi, si en Espagne, le taux de numérisation des services publics est plus que satisfaisant¹¹, les chiffres sont plus timides au Maroc où une étude a mesuré le taux de maturation des services publics à un niveau de 23%.¹²

⁸ KPMG : La digitalisation du secteur public au service de l'expérience citoyenne. Le secteur public au Luxembourg.

⁹ Article 154. Constitution du 29 juillet 2011 : « Les services publics sont organisés sur la base de l'égal accès des citoyennes et citoyens, de la couverture équitable du territoire national et de la continuité des prestations. Ils sont soumis aux normes de qualité, de transparence, de reddition des comptes et de responsabilité, et sont régis par les principes et valeurs démocratiques consacrés par la Constitution. »

¹⁰ Ressources [Fiche thématique](#) : la notion de service public

¹¹ Voir notamment les mécanismes Opera et Cora ; l'Espagne étant le 2^{ème} pays en Europe en matière de digitalisation, elle caracole ainsi avec les courbes de l'UE. Fernando de Pablo Martin, Digital Office Director – Madrid City Hall (2020) CIO Central Administration (2018-2020) Office to Reform Public Administration in Spain (2013-2017).

¹² Périmètre de l'étude : 87 administrations, 35 Départements ministériels et hauts commissariats (taux de couverture : 100%). 52 Etablissements publics (taux de couverture de 30%). Type des services électroniques recueillis : « Démarches électroniques ». Total recueilli : 453 démarches électroniques ; Résultats de l'étude : 23% des services électroniques sont dématérialisés complètement ! Niveau de maturité électronique des services : insuffisant ! Score E-readiness moyen : 48%. Chakri Samia. Directrice Système d'information du Ministère de l'Economie, des Finances et de la Réforme de l'Administration - Département Réforme de l'Administration

Transformation digitale de l'administration publique au Maroc.

2. Les principes

Plusieurs principes ont été défendus et valorisés. Ainsi en est-il des principes de nécessité, de légitimité, de proportionnalité, de transparence, d'intégrité, de représentation équilibrée entre les hommes et les femmes. Concernant le principe de parité, il convient de noter au Maroc, la généralisation de l'appel à candidature pour les nominations aux emplois supérieurs¹³ et son inscription parmi les principes constitutionnels dont l'Etat œuvre à la réalisation¹⁴. En outre, convient-il de mentionner la soumission de l'accès aux emplois de chefs de divisions, de chefs de services et de certains emplois similaires à la procédure d'appel à candidature¹⁵ (Site Internet unique pour toutes les candidatures (www.emploi-public.ma)).

Parmi les constats relatifs aux principes, il faut ajouter que la protection des données à caractère personnel est l'affaire de tous et que celle-ci est complémentaire du droit d'accès à l'information. Concernant ce dernier, il est important de rappeler que « la valeur juridique accordée au droit d'accès aux documents publics n'est, par exemple, pas la même selon les traditions nationales. Alors que certains États consacrent le droit d'accès à un niveau simplement législatif, Allemagne : loi de 2005 entrée en vigueur en 2006 pour l'accès..., d'autres États européens l'ont érigé au niveau constitutionnel, Albanie : article 23 de la Constitution de 1998 ; Autriche : ». Le Maroc a constitutionnalisé le droit d'accès à l'information en 2011.¹⁶

La digitalisation faisant couple avec la protection des données à caractère personnel a été exprimée par une métaphore indiquant que « pour vivre digital, il faut respirer protection des données à caractère personnel ».¹⁷

3. La clarification des concepts

Certains ont proposé de revoir l'étymologie des formules notamment en ce qui concerne le droit d'accès à l'information. La partie québécoise a opté pour la mention "la protection du droit d'accès aux documents administratifs"¹⁸, tandis que l'intervention française a préféré parler du "droit d'accès à l'information publique"¹⁹.

Par ailleurs, il a été proposé de préciser l'étendue de la notion de "documents administratifs" et d'ajouter la notion d'"intérêt public" pour tenter de remédier à la sensible question des exceptions.

¹³ L'article 92 de la Constitution du 29 juillet 2011 exige la délibération en Conseil de gouvernement. Il est ainsi complété par la loi organique n° 02-12 du 7 juillet 2012 relative aux nominations aux fonctions supérieures en application des dispositions des articles 49 et 92 de la constitution ; et par le décret n°2-12-412 du 11 octobre 2012 pris pour l'application des articles 4 et 5 de la loi organique n°02-12 concernant la procédure de nomination aux fonctions supérieures dont la nomination fait l'objet de délibération en conseil de gouvernement.

¹⁴ Article 19 Constitution du 29 juillet 2011 : « L'homme et la femme jouissent, à égalité, des droits et libertés à caractère civil, politique, économique, social, culturel et environnemental, énoncés dans le présent titre et dans les autres dispositions de la Constitution, ainsi que dans les conventions et pactes internationaux dûment ratifiés par le Royaume et ce, dans le respect des dispositions de la Constitution, des constantes et des lois du Royaume

.L'Etat marocain œuvre à la réalisation de la parité entre les hommes et les femmes.

Il est créé, à cet effet, une Autorité pour la parité et la lutte contre toutes formes de discrimination. »

¹⁵ Décret n° 2-11-621 du 25 novembre 2011 fixant les conditions et les modalités d'organisation des concours de recrutement dans les emplois publics.

¹⁶ Article 27 Constitution du 29 juillet 2011 : « Les citoyennes et les citoyens ont le droit d'accéder à l'information détenue par l'administration publique, les institutions élues et les organismes investis d'une mission de service public.

Le droit à l'information ne peut être limité que par la loi, dans le but d'assurer la protection de tout ce qui concerne la défense nationale, la sûreté intérieure et extérieure de l'État, ainsi que la vie privée des personnes, de prévenir l'atteinte aux droits et libertés énoncés dans la présente Constitution et de protéger des sources et des domaines expressément déterminés par la loi »

¹⁷ O. Seghrouchni Président, Commission nationale de contrôle de la protection des données à caractère personnel (CNDP, Maroc).

¹⁸ L'expression « accès à l'information » est un calque de l'américain « Freedom of Information ». Il est plus juste de parler d'accès aux documents de l'administration. M. André Ouimet, professeur associé, Faculté de droit, Université de Sherbrooke (Québec, Canada) : Notes pour une présentation au Séminaire régional pour les hauts fonctionnaires de l'administration le 13 octobre 2020 UniDem Conseil de l'Europe.

¹⁹ Rapport de William GILLES, maître de conférences, droit public, Paris I Panthéon Sorbonne, BeRecht Avocats, (France): droit d'accès à l'information publique et codes sources : de l'importance et de l'étendue de la notion de document communicable.

Des précisions ont été apportées quant au droit d'accès à l'information²⁰ qui revient au droit de communiquer et d'informer en matière de documents administratifs, ce droit restant national ; quant à l'Open data, qui est le droit de réutiliser les documents administratifs, il devrait demeurer européen.²¹ Doit-on utiliser le terme de citoyen, d'usager du service public, d'administré, de consommateur ou de client ?

D'autre part, il a été mis l'accent sur les différences qui existent entre morale, éthique et déontologie, « cette dernière s'avérant centrale pour la fonction publique... Et constituant le socle de la relation entre les citoyens et la fonction publique. Dans les Etats de droit, démocratiques, la GRH de l'administration et des services publics est fondée sur la recherche d'un comportement intègre et probe de ses agents. »²²

4. Le corpus juridiques

Le corpus juridique s'est considérablement étoffé afin de consacrer, protéger et garantir ces droits, on en veut pour preuve le nombre important de conventions internationales, règlements européens²³, directives européennes, constitutions, lois et jurisprudence. Parfois, la jurisprudence devance les législations comme l'atteste l'arrêt du tribunal administratif de Paris qui a donné lieu à la loi de 2016 précisant que les programmes informatiques sont bien des documents administratifs communicables et réutilisables... « l'intervention a porté a priori sur le droit d'accès aux codes sources, mais le contentieux analysé, aboutira a posteriori à constater un droit de l'open data des codes sources en France. »²⁴ On note une tendance à l'intégration régionale visible dans les instruments régionaux protecteurs des données à caractère personnel telle que la Convention n°108+ ouverte à tous les pays et invitant le Maroc à ratifier ce dernier protocole²⁵.

Concernant le Maroc, il convient de mentionner la loi 31-31 relative au droit d'accès à l'information et la loi²⁶ sur la charte des services publics comportant un projet de création d'un Observatoire des services publics pour superviser les progrès effectués dans le domaine de la qualité. La mise en œuvre de cette loi pourrait être la pierre angulaire du succès des réformes visant à améliorer la qualité. Egalement, l'adoption de la loi du 23 juillet 2000 relative à l'obligation de motivation des décisions administratives négatives et les lois relatives à la simplification des procédures²⁷. Dans le même sens, les textes relatifs à l'obligation de déclaration de patrimoine 2008, la loi du 17 avril 2007, relative à la lutte contre le blanchiment de capitaux et la ratification de la CNUCC, le 9 mai 2007 contribuent à consolider le corpus normatif en la matière.

²⁰ Or, le mouvement ne cesse d'évoluer puisqu'actuellement on recense plus de 100 pays dans le monde qui ont adopté une loi d'accès information. In Ouimet, opcit.

²¹ "Des données sont ouvertes si elles sont libres d'accès, dans un format utilisable et modifiable, et si elles peuvent être réutilisées et redistribuées sous quelle que forme que ce soit "In Les données publiques ouvertes «OGD» catalyseur de développement de services innovants : l'expérience de la Tunisie: Rim Garnaoui et Sonia Gharbi Unité de l'Administration Electronique Présidence du Gouvernement

²² Richard Martinez, Notes d'intervention : déontologie et fonction publique : renouer le lien avec les citoyens.

²³Le règlement général de protection des données (RGPD) est un texte réglementaire européen qui encadre le traitement des données de manière égalitaire sur tout le territoire de l'Union Européenne. Il est entré en application le 25 mai 2018.

²⁴ Gilles opcit

²⁵ "La Convention 108 est à ce jour le seul instrument international juridiquement contraignant régissant le droit à la protection des données. C'est une convention qui n'est pas réservée aux seuls États membres du Conseil de l'Europe, mais se veut une convention ouverte à l'adhésion de pays non européens. En effet tout État disposant d'une législation de protection des données conforme aux exigences de la Convention 108 peut demander à y adhérer. A ce jour, les 47 États membres du Conseil de l'Europe l'ont ratifiée et 8 États tiers provenant d'Amérique latine et d'Afrique, dont le Maroc et la Tunisie, y ont adhéré. La Convention 108 définit les principes de base de la protection des données qui sont universellement reconnus, ce qui lui donne une portée universelle. Elle a un champ d'application large et couvre ainsi tout traitement de données à caractère personnel du secteur public et du secteur privé, y compris les traitements de la justice, de la sécurité nationale, de la défense et des services de renseignements. L'objectif de la Convention 108+, tel que défini en son article 1, est de « protéger toute personne physique quelle que soit sa nationalité ou sa résidence, à l'égard du traitement de données à caractère personnel, contribuant au respect de ses droits de l'homme et de ses libertés fondamentales et notamment son droit à la vie privée ».In Jean-Philippe Walter, Dr en droit Commissaire à la protection des données du Conseil de l'Europe

²⁶ Projet de loi n°54-19 portant charte des services publics en cours de discussion au parlement à l'heure actuelle.

²⁷Dahir n° 1-20-06 du 11 du (6 mars 2020) portant application de la loi n° 55-19 relative à la simplification des procédures et des formalités administratives ; décret n°2.20.660 du 17 septembre 2020 portant application de certaines dispositions de la loi 55.19 relative à la simplification des procédures

5. Les stratégies, plans et bonnes pratiques

Selon la logique habermassienne²⁸, un Etat de droit ne saurait se résumer et se suffire à des règles, aussi accomplies et pertinentes soient – elles, il n’atteindrait son haut degré de performance qu’en ayant recours à des process, des mécanismes, des outils et instruments. Ceux-ci sont pléthore : observatoires, plan gouvernemental, stratégie, autorités de surveillance indépendantes, convention 108+(Conseil de l’Europe), recours devant les commissions ou recours juridictionnels, budgétisation sensible au genre, projet e-gov en Espagne notamment, portail national et portail sectoriels en Tunisie, chikaya.ma au Maroc²⁹, mobilisation de plusieurs acteurs pour lutter contre la corruption comme le montre la proposition jordanienne : « Jordanie : we do believe that the desired success of Anti-Corruption efforts can only be achieved by joined efforts of public and private institutions, civil society institutions, Media and all citizens, and coordinating the efforts of these bodies within an institutional framework that requires setting a National Strategy and an action plan that defines the tasks, activities and responsibilities of these agencies within a feasible time frame. »³⁰

Les référentiels des emplois et des compétences (REC), la Gestion prévisionnelle des emplois et compétences (GEPEC), le Pacte de bonne gestion 2003, le Plan d’action gouvernemental de lutte contre la corruption et la création de l’Agence du Développement Digital constituent des moments forts en matière de bonne gouvernance³¹ au Maroc.

6. Les défis

Ils sont nombreux et couvrent plusieurs domaines. Ainsi, comment réglementer l’usage frénétique des réseaux sociaux ? Faut-il moderniser la loi (demande du Québec)³² ou évaluer la loi sur le droit d’accès à l’information (Maroc) ?

Comment protéger les données à caractère personnel face à l’invasion des atteintes aux droits de l’homme et à la sphère privée ?

En somme, on assisterait selon le principe de proportionnalité à une balance entre la protection du droit d’accès à l’information et le respect de la vie privée³³, dans un monde où on tend de plus en plus vers une société de surveillance généralisée³⁴. Il est loisible de rappeler que le droit au respect de la vie privée est universellement reconnu par l’article 12 de la Déclaration universelle des droits de l’homme et par l’article 17 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques. Au niveau régional, il est également inscrit à l’article 8 de la Convention de sauvegarde des droits de l’homme et des libertés fondamentales du 4 novembre 1950. On le retrouve également à l’article 8 de la Charte des droits fondamentaux de l’Union européenne, lequel inclut également le droit à la protection des données.³⁵

²⁸ Jürgen Habermas ou l’école de Francfort.

²⁹ « Lancement de la Stratégie Nationale de Lutte contre la Corruption (SNLCC) le 3 mai 2016 : dix programmes déclinés en 239 projets déployés suivant un plan prévisionnel en trois phases 2016-2025 ». In Rabha Zeidguy Professeure de droit. Déontologie et fonction publique : renouer le lien avec les citoyens.

³⁰ Jordan National Strategy for Integrity and Anti-Corruption 2020-2025.

³¹ Ikram Himmi, opcit.

³² « Le modèle québécois : en 1982, le Québec a adopté une loi, la Loi sur l’accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels qui, comme son titre l’indique, reconnaît à ses citoyens, dans une seule et même loi, le droit d’accès aux documents de l’administration publique et le droit à la protection des renseignements personnels. Une seule loi, deux volets, voilà une première distinction avec la loi canadienne et la plupart des lois dans le monde. À ma connaissance le modèle québécois a fait école dans plusieurs provinces canadiennes et dans certains länder allemands » Ouimet, opcit

³³ « S’il est incontestable que le développement des technologies de l’information et des communications est un facteur de progrès dans de nombreux secteurs d’activités privés ou publics, force est de constater que la numérisation comporte aussi de nombreux risques et peut s’avérer « un formidable support à la surveillance et à l’instrumentation » des citoyens et citoyennes. Ces technologies, ne l’oublions pas, peuvent se montrer de plus en plus invasives et intrusives dans nos vies privées, à l’image de développements fulgurants dans le domaine de la biométrie, de la reconnaissance faciale et de l’intelligence artificielle ou encore des techniques de profilage toujours plus fines. » Jean-Philippe Walter, Dr en droit, Commissaire à la protection des données du Conseil de l’Europe : Le Conseil de l’Europe et la protection des données, en particulier la Convention 108+.

« Les données ouvertes sont une matière première pour l’ère du numérique mais à la différence du charbon, du bois ou des diamants, elles peuvent être utilisées par n’importe qui et à n’importe quel moment. » Garnaoui et Gharbi, opcit.

³⁴ ibid

³⁵ ibid

Concernant le droit de l'Open data, « Dès lors qu'elle reconnaît un droit d'accès aux codes sources, (la France) consacre de facto conformément à l'article L. 321-1 du Code des relations entre le public et l'administration, un droit de l'open data, c'est-à-dire un droit de réutilisation sur ces derniers. Le gouvernement français souhaite désormais aller plus loin en limitant, comme l'a souligné le 8 octobre 2020 la mission Politique publique de la donnée, les freins humains (« manque de compétences », « d'éducation numérique » et de « portage managérial » au sein de l'administration), les freins culturels (perception de l'ouverture des données comme un danger et illisibilité de l'offre), les freins juridiques du fait notamment de la complexité des régimes et de leur articulation avec les autres droits comme la protection des données personnelles ou celui de la commande publique, ou encore les freins politiques en raison notamment d'une gouvernance insuffisante en la matière. »³⁶

S'il n'y a pas de réserves mais des dérogations concernant la convention 108+, il faudrait veiller à ce que ces dérogations ne puissent pas être instrumentalisées par les Etats peu soucieux des droits de l'homme.

Les autres défis de grande ampleur se situent au niveau de la population cible (âgée ? encore analphabète ?), de l'identifiant, de la persistance des secteurs traditionnels, de la non prise en compte du parcours de l'utilisateur dans la dématérialisation, du besoin en formation des administrateurs en compétences digitales mais également de la sensibilisation et de l'éducation des citoyens pour faire accepter une telle transformation digitale.

Il faut tout de même ne pas oublier de noter la persistance de l'esprit départemental, la logique en silo au détriment de la transversalité, de l'intégration des services et du partenariat entre administration pour une meilleure prestation des services publics.³⁷

7. Les perspectives

Il convient d'accorder une grande importance à l'adoption d'une approche intégrée et horizontale dans le domaine de la transformation digitale (intégrer et restructurer tous les processus comme c'est le cas de l'Egypte et du Maroc³⁸).

Il faut rester ouvert quant à l'utilisation d'outils divers permettant d'identifier des lacunes et des sphères d'amélioration de la qualité (benchmarking avec indicateurs clairs et réalistes, inclusion de la société civile, baromètres etc.). Dans ce sens, la coopération avec des organismes/projets/institutions spécialisés est un avantage, comme par exemple le projet SIGMA et les techniques de benchmarking de l'OCDE.

Quels moyens et bonnes pratiques doit-on privilégier pour impliquer davantage les fonctionnaires dans les processus de réforme pour améliorer l'action publique et accroître la confiance ? Comment généraliser une success story comme celle de la digitalisation du transport en Algérie ?³⁹

En guise de conclusion, il a paru utile de partager une bonne définition qui compile digitalisation, processus démocratique et renforcement des politiques publiques :

« E-Government (European Commission 2001): "E-Government is the use of ICT in public administrations combined with organizational changes and new skills in order to improve public services and democratic processes and strengthen support to public policies" (more than efficiency: open gov) (Erkii Liikanen – Lake Como 2003) définition du e-government LAW 11/2007 Electronic acces to public

³⁶ Gilles, opcit

³⁷ Himmi. opcit

³⁸ Himmi.opcit : les indicateurs dont l'accessibilité, Existence d'outils de gestion de la prestation de services publics, Équité et efficacité des procédures administratives, Prestation de services axée sur les citoyens

³⁹ CHEBBAB Miloud – DSII/MTPT Alger 14/10/2020 Ministère des Travaux publics et des Transport Portail du service Public <https://portail.mtpt.gov.dz/>

CDL-UD(2020)012

services A strategic Law with an Action Plan, all procedures and services in internet A fundamental right for citizens and a duty for public administrations. »⁴⁰

⁴⁰ Reforming public administration in Spain with e-Government and digital transformation (overcoming economic&health crisis)
Pablo Martín.Opcit