



**MANUEL DE
FORMATION
SUR LE DROIT À
L'INFORMATION**

DESTINÉ
AUX
FONCTIONNAIRES
AFRICAINS



**MANUEL DE
FORMATION
SUR LE DROIT À
L'INFORMATION**

DESTINÉ
AUX
FONCTIONNAIRES
AFRICAINS

2017

© 2017

AFRICAN FREEDOM OF INFORMATION CENTRE (AFIC)

Plot 5 Katago Road, Kamwokya
(À côté de « Save the Children » en Ouganda)
P.O. Box 35643, Kampala
Tél. : +256 414 533554
Site Web : www.africafoicenter.org

CENTRE FOR LAW AND DEMOCRACY (CLD)

39 Chartwell Lane
Halifax, Nova Scotia, Canada
B3M 3S7
Tél. : +1 902 431-3688
Site Web : www.law-democracy.org

FRIEDRICH-EBERT-STIFTUNG (FES)

fesmedia Africa
Windhoek, Namibia
Tél: +264 (0)61 417500
Email: info@fesmedia.org
www.fesmedia-africa.org

Cette œuvre est distribuée en vertu des termes de la licence Creative Commons Paternité-Pas d'utilisation commerciale-Partage des Conditions Initiales à l'Identique 3.0 non transposé.

Vous pouvez copier, distribuer et afficher cette œuvre et créer des œuvres dérivées à condition que vous :

1. Reconnaissez la contribution du Centre for Law and Democracy, du African Freedom of Information Centre ; et de *fesmedia* Africa
2. N'utilisiez pas cette œuvre à des fins commerciales ;
3. Ne distribuez pas des œuvres dérivées de cette publication sous une licence identique à celle-ci.

Pour consulter une copie de cette licence, rendez-vous sur le site :

creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/3.0/

ou envoyez un courrier à

Creative Commons,
444 Castro Street, Suite 900,
Mountain View, California, 94041, USA

ISBN: 978-99945-77-52-1

TABLE DES MATIÈRES

Acronymes	4
Préface	5
Avant-propos	7
Introduction	9
CHAPITRE 1 : Présentation de la formation	17
CHAPITRE 2 : Présentation du droit à l'information	21
CHAPITRE 3 : Composantes d'une loi stricte sur le droit à l'information	45
CHAPITRE 4 : Mise en oeuvre du droit à l'information	65
CHAPITRE 5 : Respect des obligations en matière de divulgation proactive	79
CHAPITRE 6 : Traitement des demandes d'information	89
CHAPITRE 7 : Interprétation des exceptions	103
CHAPITRE 8 : Possibilités de recours	115
CHAPITRE 9 : Tracer la voie à suivre	125
Annexes	137
Annexe 1 : formulaires	138
Annexe 2 : rapport annuel	146
Annexe 3 : instrument de suivi	148
Annexe 4 : formulaire d'évaluation	154
Liste de membres de l'AFIC	160

LISTE DES ACRONYMES

CE	Conseil de l'Europe
DUDH	Déclaration Universelle des Droits de l'Homme
ESDP	Enquête de suivi des dépenses publiques
FOIANet	Freedom of Information Advocates Network
HRC	Comité des Droits de l'Homme (Nations Unies)
ONG	Organisation non-gouvernementale
OEA	Organisation des États américains
OGP	Open Government Partnership
OSCE Europe	Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe
PIDCP	Pacte international relatif aux droits civils et politiques
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
RTI	Droit à l'information
SMART	Simple, Mesurable, Réalisable, Réaliste et Limité dans le temps
ToRs	Mandat
ToT	Formation des formateurs
UNESCO	Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture

PRÉFACE

Exercer le droit à l'information est l'oxygène de la démocratie.¹ Il est inhérent à l'accomplissement des droits économiques, sociaux et politiques, et aide les populations à prendre des décisions informées sur leurs vies. De plus, il est de plus en plus considéré comme une condition préalable à la démocratie et la responsabilité des gouvernements et il est vu comme un moyen de prévenir les citoyens de la corruption et de la mauvaise gestion. Le Droit à l'Information est protégé internationalement par l'Article 19 de la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme (DUDH) et le Pacte International relatif aux Droits Civils et Politiques (PIDCP). Sur le continent africain, ce droit apparaît dans :

- l'Article 9 de la Charte Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples
- l'article 19 de la Charte Africaine sur la Démocratie, les Elections et la Gouvernance
- les articles 9 et 12(4) de la Convention de l'Union Africaine sur la Prévention et la lutte contre la Corruption
- les articles 10(3d) et 11(2i) de la Charte Africaine de la Jeunesse
- l'article 6 de la Charte Africaine sur les Valeurs et Principes du Service Public et de l'Administration
- l'article 3 de la Charte Africaine de la Statistique

En tant qu'organisations déterminées à promouvoir la bonne gouvernance en Afrique, le *Africa Freedom of Information Centre* (AFIC), le *Centre for Law and Democracy* (CLD) et *fesmedia* Africa de Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) sont convaincus que le droit d'accès à l'information d'intérêt public ne peut être mis en pratique que si le secteur public assume ses responsabilités respectives vis-à-vis de la législation de l'accès à l'information et si la société civile et les journalistes sont des utilisateurs actifs du système. Pour cette raison, trois manuels de formation pour les fonctionnaires, la société civile et les journalistes ont été compilés en un même document.

¹ Article 19, préface de l'ouvrage *Le droit du Public de savoir: Principes sur la législation de la liberté à l'information* (Londres: juin 1999), 1.

Le Droit à l'Information en Afrique - Manuel pour les Fonctionnaires a été conçu par l'AFIC, mis en forme par le CLD et soutenu par la FES. Ce manuel a été préparé par Michael Karanicolas, juriste au CLD et Toby Mendel, directeur exécutif du CLD. Gilbert Sendugwa, coordinateur et responsable du secrétariat de l'AFIC, nous a donné un retour productif sur la première ébauche du manuel. Nous sommes très reconnaissants à l'ensemble des membres de l'AFIC -la Society for Democratic Initiatives du Sierra Leone et le Media Institute of Southern Africa and Correctif de la République Démocratique du Congo- d'avoir mené un test pilote auprès des fonctionnaires et représentants de la société civile. Nous apprécions également la contribution des fonctionnaires et représentants de la société civile du Malawi, de la République Démocratique du Congo et du Sierra Leone qui ont piloté l'outil et qui ont apporté des contributions importantes grâce à leurs connaissances pointues du pays et de l'environnement de l'agence. Quant aux autres membres de l'AFIC, ils ont amendé l'ébauche et apporté des commentaires constructifs qui ont assuré la qualité générale du manuel.

Nous espérons que ce manuel aidera *les fonctionnaires* à intégrer l'accès à l'information dans leur travail au quotidien et à engager une communication avec les gouvernements et la société civile dans l'intérêt général du développement et de la prospérité en Afrique.

Gilbert Sendugwa
Coordinateur et Chef du Secrétariat
du Africa Freedom of Information Centre

Toby Mendel
Directeur Exécutif
Centre for Law and Democracy

Sara-Nathalie Brombart
Directrice, *fesmedia* Africa,
Friedrich-Ebert-Stiftung

AVANT-PROPOS

Je suis heureuse de présenter ce *Droit à l'Information en Afrique - Manuel pour les Fonctionnaires* qui est le fruit d'un effort de collaboration entre le Rapporteur Spécial à la Liberté d'Expression et à l'Accès à l'Information en Afrique, le *Africa Freedom of Information Centre* (AFIC), le *Centre for Law and Democracy* (CLD) et *fesmedia* Afrique de la Friedrich-Ebert-Stiftung (FES).

Lorsque que mon mandat s'est vu étendu au le droit d'accès à l'information (DAI) en 2005, j'ai concentré une partie significative de mon attention à mobiliser les parties prenantes vers l'adoption de lois sur le DAI. Cette démarche s'imposait puisqu' à cette époque seulement quatre pays (l'Angola, l'Afrique du Sud, l'Ouganda et le Zimbabwe) avaient adopté des lois nationales. Sous ma direction et mes conseils, nous avons travaillé en collaboration avec les Etats membres, les institutions nationales sur les droits humains, les entités de gestion électorale et la société civile pour promouvoir l'adoption par l'Union Africaine d'une loi type sur l'Accès à l'Information en Afrique et sur la Déclaration de la *African Platform on Access to Information* (APAI), lesquels visent tous deux à promouvoir l'adoption de lois sur le Droit à l'Information solides ainsi que l'amélioration de la qualité des lois existantes.

En parallèle, des progrès ont été achevé sur l'adoption des lois sur le Droit à l'Information puisque le nombre de pays africains ayant adoptés des lois sur l'Accès à l'Information est passé de 5 en 2010 à 20 en 2016. Je reconnais volontiers le besoin urgent d'augmenter le nombre de lois sur le Droit à l'Information et de promouvoir davantage la mise en place et le renforcement de ces lois. Je suis heureuse de collaborer avec le AFIC, la FAJ, le CLD et FES dans l'élaboration de ce kit de ressources qui comprend des manuels de formation pour la société civile, les journalistes et les fonctionnaires, et qui peut aider à promouvoir ces deux objectifs.

J'espère que les parties prenantes en Afrique bénéficieront de ce kit de ressources et qu'ils l'utiliseront pour promouvoir la transparence et pour mettre en place des lois sur le Droit à l'Accès à l'Information afin de permettre aux citoyens africains de pratiquer leur droit à l'accès à l'information.

Adv. Pansy Tlakula

Special Rapporteur on Freedom of Expression and Access to Information in Africa
African Commission on Human and Peoples' Rights

REMERCIEMENTS

Le présent manuel de formation sur le droit à l'information destiné aux fonctionnaires africains a été conçu par le Centre africain pour la liberté d'information (AFIC) et designé par le Centre of Law and Democracy (CLD). L'initiative de ce manuel vient en réponse à la demande formulée par les fonctionnaires suite au succès de la rédaction et du lancement du manuel sur le droit à l'information de la Société Civile. Préalablement à cette demande, l'expérience de l'AFIC dans le domaine du renforcement des capacités en matière de droit à l'information auprès de la société civile et des fonctionnaires avait révélé la nécessité absolue de créer une ressource de cette nature.

Le présent manuel a été préparé par Michael Karanicolas, juriste au Centre for Law and Democracy, et Toby Mendel, Directeur exécutif du Centre for Law and Democracy. Les commentaires sur la première ébauche ont été fournis par Gilbert Sendugwa, Coordinateur & Chef du Secrétariat du Centre africain pour la liberté d'information, alors que l'Avant-propos a été rédigé par Maître Pansy Tlakula, Rapporteur Spécial sur la liberté d'expression et l'accès à l'information en Afrique.

Nous remercions les membres suivants de l'AFIC : Society for Democratic Initiatives (Sierra Leone) Media Institute of Southern Africa et Collectif 24 (RDC) pour avoir testé la version préliminaire du manuel auprès des fonctionnaires et des représentants de la société civile

dans leurs pays respectifs. Nous sommes très reconnaissants de la contribution des fonctionnaires du Malawi, de la République Démocratique du Congo et de la Sierra Leone qui ont piloté cet outil et ont apporté des éléments précieux sur chaque pays et organisme. D'autres membres de l'AFIC ont passé en revue la version préliminaire du manuel et ont apporté des commentaires utiles qui ont contribué aux résultats du manuel.

Nous souhaitons enfin remercier Friedrich-Ebert-Stiftung pour sa collaboration à long terme avec les programmes de formation de l'AFIC et pour avoir financé le développement de cette importante ressource. Cette œuvre a bénéficié des vastes connaissances et de l'expertise que ces deux organisations ont accumulées au fil des ans, et à ce titre, nous remercions les différents participants aux programmes de formation respectifs de l'AFIC et du CLD.



INTRODUCTION

INTRODUCTION

Le droit à l'information (RTI) est reconnu par la communauté internationale comme un droit de l'homme indispensable à un gouvernement démocratique et responsable. Entre autres avantages, un droit à l'information effectif encourage la participation des citoyens et une population plus informée, il inspire la confiance dans le gouvernement en empêchant la propagation de fausses rumeurs grâce à la diffusion d'informations avérées, et il peut aider à lutter contre la corruption et à promouvoir une gouvernance efficace et effective.

Le droit à l'information est protégé internationalement par l'Article 19 de la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme (DUDH) et le Pacte International des Droits Civiques et Politiques (PIDCP). Sur le continent africain, le droit à l'information a été codifié dans l'Article 9 de la Charte Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples, l'Article 19 de la Charte Africaine de la Démocratie, des Elections et des Gouvernances, les Articles 9 et 12(4) de la Convention de l'Union Africaine sur la prévention et le combat contre la Corruption, les Articles 10(3d) et 11(2i) de la Charte de l'Union Africaine de la Jeunesse, l'Article 6 de la Charte Africaine sur les valeurs et principes de l'Administration et des Services Publics, et l'Article 3 de la Charte des Statistiques Africaines.

100 pays à travers le monde, soit 80% de la population mondiale, ont adopté une loi sur le droit à l'information. Bien que l'Afrique accuse un retard en termes de couverture du continent, cette tendance commence à s'inverser. Il y a cinq ans, seuls trois pays en Afrique avaient adopté des lois sur le droit à l'information. Aujourd'hui 21 pays ont développé un droit à la législation en matière d'information : l'Angola, le Burkina Faso, l'Ethiopie, la Guinée, la Cote d'Ivoire, le Kenya, le Liberia, le Malawi, le Mozambique, le Niger, le Nigeria, la Sierra Leone, l'Afrique du Sud, le Sud Soudan, le Soudan, la Tanzanie, le Togo, la Tunisie, l'Ouganda et le Zimbabwe..

Cependant, l'adoption d'une loi sur le droit à l'information ne constitue pas la fin de la campagne d'un pays pour se doter du droit à l'information. Elle représente plutôt le début d'une nouvelle phase complexe de mise en œuvre. Cette transition peut s'avérer difficile pour les fonctionnaires qui doivent passer d'un système où l'information est dissimulée par défaut, à un système où elle est « ouverte » par défaut. Cependant, une mise en œuvre efficace est essentielle à la réussite globale du système, surtout à ses débuts. Les demandeurs qui utilisent pour la première fois le système de droit à l'information et qui se heurtent à une résistance des

fonctionnaires, ou à toute autre réaction négative, comme par exemple le rejet d'une demande d'accès par une autorité publique, le refus de respecter les procédures appropriées pour traiter la demande, ou de longs délais d'attente avant d'obtenir une réponse, ne réutiliseront probablement pas le système. À l'inverse, si les autorités publiques traitent les demandes d'accès à l'information de manière rapide, courtoise et positive, cela encouragera une utilisation accrue du système, suscitant ainsi le dialogue positif nécessaire pour améliorer les relations avec le public, inspirer la confiance et renforcer la participation du public.

De même, les organisations de la société civile et les professionnels des médias doivent promouvoir et exercer le droit à l'information en archivant les demandes d'informations, en stimulant des campagnes de sensibilisation ou en offrant des programmes de formation à toutes les parties prenantes. Ces actions sont importantes pour assurer l'efficacité de la loi puisqu'elles incitent les gouvernants et officiels à assumer leurs responsabilités, qu'elles initient les prises de décision, et qu'elles créent un cadre propice à la transparence et la responsabilité publique.

Cet outil vise à aider les fonctionnaires dans le but de contribuer à la promotion du droit à l'information en Afrique. Le kit fournit des ressources comparatives utiles et faciles de compréhension qui peuvent être adaptées à chaque différent contexte national.

En utilisant ces ressources, les officiels des gouvernements seront plus à même d'atteindre l'objectif de libre circulation d'informations, ce qui en retour créera un environnement de responsabilisation et de confiance. De plus, ce kit pousse à la collaboration et à la complémentarité ; chaque partie prenante a des capacités et des opportunités différentes qui ensemble peuvent être utilisées en faveur de la mise en place de lois sur le droit à l'information en Afrique.

BUT DU MANUEL

Le présent manuel de formation est destiné aux fonctionnaires africains chargés de mettre en œuvre une loi sur le droit à l'information, et notamment à ceux qui reçoivent, traitent et répondent aux demandes de droit à l'information. Bien que les paramètres juridiques spécifiques varient considérablement d'un pays à l'autre, ce manuel établit une norme sur la manière d'assumer ces responsabilités en accord avec les normes internationales relatives aux droits de l'homme. Les fonctionnaires doivent garder à l'esprit qu'en mettant en œuvre une loi sur le droit à l'information, ils donnent corps à un droit de l'homme fondamental, et qu'ils doivent donc aborder

ce processus avec l'attention, le soin et la diligence requis. Le manuel sert aussi :

- i. D'outil de référence/d'information pour former les fonctionnaires en Afrique sur le droit à l'information ;
- ii. D'outil pour la formation des formateurs sur le droit à l'information ;
- iii. De guide pour la formation des formateurs sur les méthodologies et les approches de formation.

OBJECTIFS DE LA FORMATION

Cette formation comporte les objectifs suivants :

- i. Accroître les connaissances des participants sur le droit à l'information ;
- ii. Développer les capacités des participants leur permettant de mettre en œuvre le droit à l'information au sein de leur propres autorités publiques ;
- iii. Permettre aux participants de mieux comprendre la manière dont le droit à l'information est bénéfique à la fois aux citoyens et aux autorités publiques ;
- iv. Réduire l'opposition officielle à la mise en œuvre du droit à l'information.

STRUCTURE OF THE MANUAL

Ce manuel est divisé en neuf chapitres qui explorent différents thèmes liés à la mise en œuvre du droit à l'information. Chaque chapitre est divisé en séance, et chaque séance comporte un sujet spécifique, un but spécifié ainsi que des activités sur le sujet. Chaque chapitre est structurés de manière à servir de guide au formateur (ou à la formatrice), et inclut des instructions étapes par étapes, des activités ainsi que des questions à débattre.

La majorité de ce guide, et la partie centrale de chaque séance, est consacrée à des présentations approfondies de thèmes clés sur les normes internationales en matière de droit à l'information puisque les participants sont ici avant tout pour apprendre. Cependant, il appartient au formateur de rendre ces présentations intéressantes et d'interagir avec les participants le plus possible pour conserver leur attention et leur intérêt. Compte tenu de l'importance de ces présentations, le formateur doit envisager de les distribuer aux participants sous forme de photocopiés, pendant ou à la fin du cours, afin qu'ils aient en leur possession des documents de référence qu'ils pourront ensuite emporter et partager. Le principal objectif de ce matériel didactique est de permettre au formateur de mieux comprendre les questions à

aborder dans chaque séance.

Chaque séance comporte un but simple, mesurable, réalisable et réaliste (c.-à-d. SMART) que le formateur et les participants doivent atteindre au cours de la période de formation qui a été définie en fonction du contenu et de la méthodologie de formation. Cependant, bien que ce manuel ait pour objet d'apporter autant de conseils que possible sur la manière d'organiser les séances, nous sommes conscients que chaque groupe de participants présentera un défi unique pour le formateur qui devra adapter les séances en fonction de facteurs tels que la température de la pièce, les connaissances et l'expérience des participants, et le temps disponible.

Ce manuel donne aux formateurs une indication du temps à consacrer à chaque séance, estimée en fonction du contenu et de la méthodologie de formation. Le temps réel consacré à chaque séance dépendra des connaissances et de l'expérience du formateur, du temps disponible pour la discussion et de la facilité avec laquelle les participants comprennent les questions abordées. Cette facilité de compréhension dépend de leur niveau d'éducation, de leur expérience, l'intérêt qu'ils portent au contenu de formation, de leur exposition ainsi que des méthodes utilisées par le formateur pour transmettre les connaissances. Dans certains cas, des contraintes de ressources et de temps peuvent empêcher le cours de se dérouler de manière continue. Dans ces cas de figure, il est recommandé de présenter le cours en plusieurs étapes.

Ce manuel propose aussi un processus étape par étape que le formateur doit suivre au cours de la formation. Il explique ainsi clairement la méthodologie à utiliser et les discussions et les exercices auxquels les participants doivent participer et la manière dont ils doivent se dérouler. Les séances qui demandent beaucoup de temps ont été divisées en différentes activités. Il est aussi recommandé au formateur d'adopter une approche plus pratique en fonction de ce qui pourrait marcher pour l'auditoire donné.

MÉTHODOLOGIE DE FORMATION

Ce manuel décrit aussi les méthodes que le formateur doit utiliser dans chaque séance. Les méthodes de formation proposées sont participatives et visent à impliquer le plus possible les participants dans le processus de formation. Les apprenants adultes sont en général dotés d'une vaste expérience et de grandes connaissances. Par conséquent, il faut leur donner non seulement la possibilité d'apprendre mais

aussi de participer pleinement au processus d'apprentissage en les maintenant actifs et en leur permettant de partager leurs expériences et d'échanger leurs points de vue. Les méthodes proposées décrites dans le manuel ne sont pas obligatoires; il est aussi recommandé au formateur d'adopter des méthodologies de formation adaptées à chaque contexte spécifique. La méthode de formation adoptée doit être en phase avec le sujet abordé. Les différentes méthodologies utilisées incluent : le partage d'expériences, la réflexion débridée (brainstorming), les discussions de groupe, les exposés, les jeux de rôles et les études de cas.

La pertinence des méthodes de formation dépendra aussi du nombre de participants à la séance de formation. Par exemple, les jeux de rôles ne se prêtent pas bien à de grands groupes. La méthode de l'exposé pourrait ne pas être très efficace après un déjeuner copieux. Le formateur doit être capable d'adopter la méthode de formation qui convient le mieux. Certaines séances contiennent des options visant à conseiller le formateur sur les différentes méthodologies à adopter et à lui donner la flexibilité requise en fonction de la nature des participants. Cependant, il est important que le formateur utilise autant que possible une approche participative pour garantir l'efficacité de l'apprentissage des adultes axé sur des discussions, des activités et des démonstrations. Il est tout aussi important que le formateur adapte la quantité d'informations fournies aux participants en fonction de leur niveau d'éducation et d'exposition. Il sera contreproductif de bombarder les participants d'informations dans un délai très court car le but de la formation, qui est d'apprendre, ne sera pas atteint.

MATÉRIEL PÉDAGOGIQUE

Pour que la séance de formation se déroule de manière efficace, le formateur doit être en possession d'un matériel pédagogique qui facilitera cette formation. Le matériel pédagogique recommandé inclut des marqueurs, des tableaux de présentation (flip charts), des chevalets, du papier bulle pour emballage, des pelotes de fils et des aides audiovisuelles telles que des posters, des photos, des enregistrements vidéo/audio, entre autres. Le matériel requis dépend de la méthodologie de formation utilisée par le formateur, des ressources financières disponibles et des installations existantes, étant donné que certains types d'équipement, d'installations ou de services, tels que les machines audio et l'électricité, ne sont pas facilement accessibles partout.

Lors de la préparation de la formation, le formateur doit organiser le matériel pédagogique à l'avance, de préférence le jour avant la formation. Voici certains points essentiels à ne pas oublier :

- i. Identifier le matériel et l'équipement pédagogiques requis pour la formation et les organiser à l'avance ;
- ii. Préparer les extraits, les études de cas, les informations sur les jeux de rôles, les photos, les posters, les photocopiés et tout autre document de référence ;
- iii. Les fournitures de bureau doivent aussi être préparées à l'avance ;
- iv. Organiser à l'avance tout le matériel pour les démonstrations, tel que les jeux, les posters etc. ;
- v. En cas d'utilisation d'un équipement électronique, assembler et tester à l'avance l'équipement requis pour s'assurer qu'il est en bon état de marche.

CHAPITRE UN



PRÉSENTATION DE LA FORMATION

Le but de ce chapitre est d'établir une relation entre le formateur et les participants et de déterminer les attentes légitimes pour cette séance. Ce chapitre se compose d'une séance qui vise à instaurer le climat, notamment à travers des présentations, et à définir clairement les attentes des participants, l'objectif de l'atelier et les règles de base qui devront être observées par tous les participants et les formateurs tout au long de la formation.

SÉANCE

1

BRISER LA GLACE ET FORGER DES RELATIONS



Durée :
30 min

BUT DE LA SÉANCE

Établir une relation de confiance entre le formateur et les participants, et garantir un respect et un engagement mutuels envers des objectifs de formation communs.

→ **Première étape :**

Le formateur accueille les participants à l'atelier de formation et se présente.

→ **Deuxième étape :**

Présentation à tour de rôle des participants. Le formateur doit leur demander dans quel service ils travaillent et quel type de travail ils font, notamment en rapport avec le droit à l'information. En fonction de la nature de la salle, le formateur peut rendre les présentations un peu plus divertissantes en demandant, par exemple, aux participants quels sont leurs plats ou leurs boissons ou leurs équipes de sport préférés.

→ **Troisième étape :**

Le formateur doit dresser la liste des objectifs du cours, en écrivant ce qui suit sur un tableau de présentation ou un tableau blanc situé à l'avant de la salle :

- v. Permettre aux participants de mieux comprendre le droit à l'information ;
- vi. Encourager les participants à considérer le "droit de savoir" comme un droit de l'homme, et comprendre son impact sur les procédures et principes de gouvernance ;
- vii. Développer les capacités des participants leur permettant de mettre en œuvre la loi sur le droit à l'information qui s'applique dans leur juridiction ;
- viii. Encourager les participants à assumer leurs responsabilités en conformité avec les normes internationales prescrites en matière de droits de l'homme ;

- ix. Encourager les participants à réfléchir à la manière dont un droit à l'information effectif peut changer la relation entre les fonctionnaires et le public.

→ **Quatrième étape :**

Le formateur doit présenter le style de l'atelier, y compris le programme et les séances. Le formateur doit insister sur le fait que les séances sont interactives, et que les participants sont libres de poser des questions, de faire des commentaires et d'intervenir en levant la main, dans la mesure où cela ne perturbe pas le déroulement et l'efficacité de la séance. Bien que le cours soit animé par le formateur, le but est que tout le monde participe, ce qui permet, entre autres choses, de faire en sorte que le cours réponde le mieux possible aux besoins des participants.

→ **Cinquième étape :**

Le formateur doit organiser une activité permettant aux participants de formuler leurs attentes pour le cours. Pour ce faire, les participants peuvent travailler par deux et présenter les attentes de leurs partenaires. Une autre approche pédagogique peut aussi être utilisée.

→ **Sixième étape :**

Le formateur doit définir les règles de base pour tous les participants, y compris les responsabilités et les engagements du formateur et les responsabilités et les engagements des participants. Ces règles incluent :

- S'engager à commencer et à finir les séances à l'heure ;
- Ne pas utiliser de téléphones mobiles pendant les séances ;
- Parler chacun son tour et traiter les participants et le formateur avec respect ;
- Traiter les participants avec respect et de manière égale ;
- Maintenir l'accent sur les questions pertinentes ;
- S'engager à finir le cours ;
- S'engager à aborder le sujet avec un esprit ouvert ;
- S'engager à partager les informations avec les collègues à la fin du cours.

CHAPITRE DEUX



PRÉSENTATION DU DROIT À L'INFORMATION

Les droits de l'homme sont le pilier de toute société civilisée et démocratique. Ce sont des déclarations de valeurs universelles qui doivent guider chaque loi, politique et action gouvernementale. Un gouvernement ne peut pas être légitime s'il ne respecte pas les droits de l'homme de ses citoyens. Parmi ces droits de l'homme fondamentaux se trouve le droit à l'information, que l'on doit respecter afin de garantir d'une part l'obligation de rendre compte, et d'autre part un gouvernement responsable. Ce chapitre débute par un exercice préliminaire sur les droits de l'homme, avant d'aborder spécifiquement le droit à l'information, sa place dans le panthéon des droits ainsi que sa valeur et son importance.

SÉANCE 1

COMPRENDRE LES DROITS DE L'HOMME



Durée :
45 min

BUT DE LA SÉANCE

Faire comprendre aux participants ce que sont les droits de l'homme et la façon dont le droit à l'information s'inscrit dans cette relation.

Première étape :

Divisez les participants en groupes de discussion de quatre ou cinq personnes. Demandez aux participants de citer des exemples de droits de l'homme, d'expliquer l'impact de ces droits sur leur travail et pourquoi ces droits sont importants pour la société. Accordez dix minutes pour les discussions de groupe puis demandez à chaque groupe de présenter deux ou trois exemples à la séance plénière.

Deuxième étape :

Présentation sur les droits de l'homme et le droit international, en mettant l'accent sur la liberté d'expression :

- Le droit international émane des États, ce qui est à la fois une force et une faiblesse.
- Il existe différentes sources de droit international. La plus importante est le droit des traités, en vertu duquel les États signent et ratifient des traités et acceptent de les respecter. Mais il existe aussi le droit coutumier, en vertu duquel les États acceptent implicitement d'être tenus par certaines obligations juridiques.
- Le droit international inclut le droit relatif aux droits de l'homme. Celui-ci est principalement contraignant pour les États, mais peut aussi imposer des obligations aux États dans le but de prévenir des actions commises par des acteurs privés qui pourraient porter atteinte aux droits. Le droit relatif aux droits de l'homme impose aussi des obligations positives aux États, notamment celle de créer un environnement propice à la libre circulation d'informations et d'idées dans la société. Le droit à l'information est l'une de ces obligations positives.

- La principale source des droits de l'homme est la *Déclaration Universelle des Droits de l'Homme* (DUDH), qui a été adoptée sous forme de résolution par l'Assemblée Générale des Nations Unies en 1948. Bien que les résolutions des Nations Unies ne soient généralement pas juridiquement contraignantes pour les États, il est largement reconnu que certaines parties au moins de la DUDH ont acquis une force juridique sous forme de droit international coutumier, si bien qu'elles sont juridiquement contraignantes pour tous les États. Les droits contenus dans la DUDH ont été inscrits dans deux conventions internationales rédigées en 1966 : le *Pacte international relatif aux droits civils et politiques* (PIDCP) et le *Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels*, qui ont toutes deux été signées par la vaste majorité des États africains.¹
- Les droits de l'homme peuvent aussi être protégés par des traités régionaux, tels que la *Chartre africaine sur les droits de l'homme et des peuples* et par la législation interne, et notamment la constitution adoptée par les différents États.
- Les garanties du droit à l'information reposent sur les garanties internationales du droit à la liberté d'expression, qui sont protégées par le PIDCP et la *Chartre africaine sur les droits de l'homme et des peuples*, parmi les nombreux autres documents internationaux. La liberté d'expression inclut le droit de rechercher et de recevoir, ainsi que de répandre des informations et des idées.
- Il est universellement reconnu que la liberté d'expression n'est pas un droit absolu. Tout le monde s'accorde pour dire qu'il est légitime que les États interdisent les actes tels que l'incitation d'autrui au crime, ou la profération de menaces ou les déclarations diffamatoires.
- L'approche adoptée en vertu du droit international consiste à se doter d'une garantie de liberté d'expression à *première vue* extrêmement large et du droit à l'information, qui couvre toute forme de communication d'informations ou d'idées entre les personnes. Ceci dit, il autorise aussi les États à restreindre la liberté d'expression dans certains cas.
- Cependant, le droit international ne donne pas aux États la liberté de décider la manière dont ils limitent la liberté d'expression, ce qui rendrait la protection internationale de ce droit futile, car chaque gouvernement pourrait imposer les limitations qu'il souhaite sur la liberté d'expression, et le droit n'aurait donc aucune substance.
- Au lieu de cela, le droit international établit des critères rigoureux auxquels chaque restriction de la liberté d'expression doit répondre.

1 Pour consulter la liste complète des signataires des traités, cliquer sur https://treaties.un.org/pages/viewdetails.aspx?chapter=4&src=treaty&mtdsg_no=iv-4&lang=en et https://treaties.un.org/pages/viewdetails.aspx?chapter=4&lang=en&mtdsg_no=iv-3&src=treaty.

DISCUSSION:

Pouvez-vous nommer des normes auxquelles les restrictions de la liberté d'expression doivent répondre ?

- Le paragraphe 3 de l'Article 19 du PIDCP définit les critères permettant de déterminer si les restrictions de la liberté d'expression sont légitimes :
« L'exercice des libertés prévues au paragraphe 2 du présent article comporte des devoirs spéciaux et des responsabilités spéciales. Il peut en conséquence être soumis à certaines restrictions qui doivent toutefois être expressément fixées par la loi et qui sont nécessaires :
 - a. Au respect des droits ou de la réputation d'autrui ;
 - b. À la sauvegarde de la sécurité nationale, de l'ordre public, de la santé ou de la moralité publiques. »
- Il définit un test en trois parties pour les restrictions qui doivent :
 - a. Être prévues par la loi ;
 - b. Protéger l'un des intérêts mentionnés dans les paragraphes (a) ou (b) ; et
 - c. Être *nécessaires* à la protection de cet intérêt.
- Il existe plusieurs raisons pour lesquelles les restrictions doivent être prévues par la loi, notamment dans un souci d'équité, de sorte que les citoyens puissent savoir à l'avance ce qu'ils peuvent et ne peuvent pas dire, et pour éviter un effet paralysant, où les gens gardent leur distance pour s'assurer qu'ils n'enfreignent pas les règles.
- L'exigence selon laquelle une restriction doit être prévue par la loi signifie aussi que la règle doit être suffisamment claire et précise, qu'elle doit être accessible au public, et qu'elle n'attribue pas trop de pouvoir ou de discrétion aux agents qui l'appliquent.
- Le test en trois parties contient une liste exhaustive des intérêts légitimes car, en tant que droit fondamental, la liberté d'expression ne peut être supplantée que par des intérêts très importants. Il ne suffit pas que les gouvernements affirment simplement qu'une restriction protège un intérêt légitime, ils doivent démontrer un lien clair entre la restriction et l'intérêt.
- La troisième partie du test, selon laquelle les restrictions doivent être nécessaires pour protéger l'intérêt légitime, est la plus complexe et une grande majorité des décisions des affaires internationales reposent sur cette partie du texte.
 - o Le terme « nécessaire » inclut plusieurs exigences spécifiques, notamment que la restriction satisfasse à un besoin pressant, qu'elle n'ait pas une portée trop excessive et qu'elle limite le moins possible la liberté d'expression, et que l'impact sur la liberté d'expression soit proportionnel à la gravité du

risque pour la société que la mesure prévoit d'empêcher.

→ Troisième étape :

Le formateur doit faire une pause ici et demander aux participants ce qu'ils pensent du test en trois parties, pour s'assurer qu'ils comprennent bien les raisons pour lesquelles il existe des règles qui protègent les droits de l'homme fondamentaux et limitent les exceptions à ces droits.

→ Quatrième étape :

Présentation sur le droit à l'information en tant que droit de l'homme :

DISCUSSION:

Qu'est-ce que le droit à l'information ? Quels sont ses principales caractéristiques ?

- Bien que le droit à l'information soit aujourd'hui largement reconnu comme étant un droit de l'homme protégé, cette reconnaissance est un développement relativement récent. Les organismes compétents ont commencé à faire des déclarations explicites sur le droit à l'information en 1999 :
 - *Exemple : En 1999, les trois mécanismes spéciaux (de l'époque) pour la promotion de la liberté d'expression des Nations Unies, de l'OAS et de l'OSCE déclaraient :*

« La liberté d'expression accorde implicitement le droit au public d'accéder à l'information et de savoir ce que les gouvernements font en son nom, sans quoi la vérité dépérirait et la participation des citoyens dans le gouvernement resterait fragmentée. »
 - *Exemple : En 2004, les trois mécanismes spéciaux déclaraient :*

« Le droit d'accès à l'information détenue par des autorités publiques est un droit humain fondamental qui doit être mis en œuvre au niveau national à travers une législation globale (comme les lois pour la liberté d'information) fondée sur le principe de divulgation maximale induisant que toutes les informations sont accessibles sous réserve d'un régime d'exceptions très restreint. »
- Des déclarations régionales ont également été faites concernant ce droit.
 - *Exemple : La Déclaration interaméricaine de Principes sur la Liberté d'Expression de 2000 stipule :*

« 3. Toute personne a le droit d'accéder à l'information qui la concerne personnellement ou a trait à ses biens, de façon rapide et non-onéreuse, dans la mesure où cette information a déjà été versée dans des bases de données, registres publics ou privés et, le cas échéant, de demander une mise à jour, une rectification et/ou une modification des données la concernant.

4. L'accès à l'information détenue par l'État est un droit fondamental de toute personne. Les États ont l'obligation de garantir le plein exercice de ce droit. Ce principe ne tolère de limitation que dans des cas exceptionnels qui doivent être préalablement définis dans la loi pour les cas où un danger réel et imminent menace la sécurité nationale dans des sociétés démocratiques.»

- o *Exemple : La Déclaration de Principes sur la Liberté d'Expression en Afrique de 2002 stipule dans le Principe IV(1) :*

« Les organes publics gardent l'information non pas pour eux, mais en tant que gardiens du bien public, et toute personne a le droit d'accéder à cette information, sous réserve de règles définies et établies par la loi. »

- o *Exemple: La Recommandation No. R(2002)2 du Conseil de l'Europe sur l'accès aux documents publics stipule dans le Principe III :*

“Les États membres devraient garantir à toute personne le droit d'accéder, à sa demande, à des documents publics détenus par des autorités publiques. Ce principe devrait s'appliquer sans distinction aucune, y compris fondée sur l'origine nationale. »

- Pour la première fois dans une affaire judiciaire juridiquement contraignante en 2006 – *Claude Reyes et al. v. Chile* – la Cour interaméricaine des droits de l'homme a clairement reconnu le droit à l'information comme faisant partie du droit à la liberté d'expression, et a déclaré :

« L'Article 13 de la Convention [garantissant la liberté d'expression] protège le droit de tous les individus de demander l'accès aux informations détenues par l'État, avec les exceptions autorisées par les restrictions établies dans la Convention. Par conséquent, cet article protège le droit de l'individu de recevoir ces informations et l'obligation positive de l'État de les communiquer.... Les informations devraient être communiquées sans avoir à prouver l'intérêt direct ou l'engagement personnel pour l'obtenir. »

- La Cour a reconnu que le droit à l'information, comme tous les aspects du droit à la liberté d'expression, peut être restreint. Cependant, toute restriction doit être clairement définie par la loi et servir l'un des objectifs légitimes limités reconnus dans l'Article 13 de la Convention interaméricaine (qui sont identiques à ceux reconnus par l'Article 19 du *Pacte international sur les droits civils et politiques* (PIDCP)). En outre, la Cour a statué sur les restrictions du droit à l'information comme suit :

« Enfin, les restrictions imposées doivent être nécessaires dans une société démocratiques ; par conséquent, elles doivent viser à satisfaire un intérêt public incontestable. S'il existe plusieurs options pour atteindre cet objectif, celle restreignant le moins le droit doit être choisie. Autrement dit, la restriction doit être proportionnelle à l'intérêt qui la justifie et doit être appropriée à l'atteinte du but légitime, en entravant le moins possible l'exercice effectif du droit. »

- Depuis lors, la Cour européenne des droits de l'homme et le Comité des droits de l'homme des Nations Unies (HRC) ont reconnu ce droit. La Cour européenne des droits de l'homme a finalement reconnu ce droit dans une affaire jugée en 2009, *Társaság A Szabadságjogokért v. Hungary*. En 2011, dans l'observation générale No. 34 sur l'Article 19 du PIDCP, le HRC a déclaré :

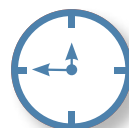
« Le paragraphe 2 de l'article 19 vise un droit d'accès à l'information détenue par les organismes publics. Cette information est constituée par les dossiers détenus par un organisme public, quelles que soient la forme sous laquelle elle est stockée, la source et la date de production. »

→ Cinquième étape :

Le formateur doit demander aux participants si, selon eux, le droit à l'information est un droit de l'homme, et si cela change leur attitude vis-à-vis de la mise en œuvre.

SÉANCE 2

QU'EST-CE QUE LE DROIT À L'INFORMATION ?



Durée :
45 min

BUT DE LA SÉANCE

Renforcer les capacités des participants pour leur permettre de comprendre ce qu'est le droit à l'information et pourquoi il est important de se doter d'un droit à l'information robuste.

→ Première étape :

Le formateur doit animer une discussion de groupe pour solliciter les définitions de trois termes clés : information, transparence et droit à l'information. Ces termes

doivent être écrits sur un tableau de présentation ou un tableau blanc. Le formateur doit écrire les descriptions clés telles que suggérées par les participants.

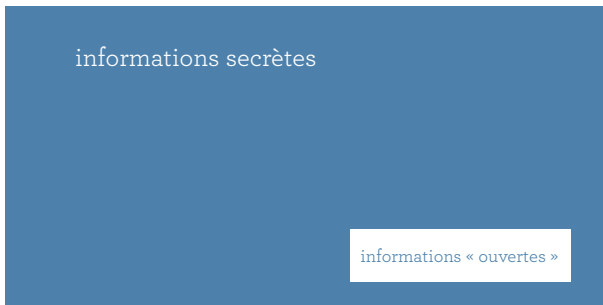
Deuxième étape :

Le formateur doit demander aux participants quels sont, selon eux, les valeurs et les avantages d'un droit à l'information robuste.

Troisième étape :

Présentation sur l'importance du droit à l'information :

- L'élément central du droit à l'information est que les autorités publiques ne détiennent pas l'information en leur propre nom, mais au nom du public dans son ensemble, et que le public a le droit d'accéder à cette information. Autrement dit, tout le monde a le droit d'accéder à l'information détenue par les autorités publiques.
- Dans la pratique, il existe deux manières d'exercer ce droit :
 - o Premièrement, quiconque peut déposer une demande d'information auprès d'une autorité publique, et cette autorité est censée communiquer l'information.
 - o Deuxièmement, les autorités publiques doivent rendre l'information accessible de manière proactive, même en l'absence de demande.
- Il existe bien sûr certaines limitations – certaines informations doivent être gardées confidentielles, comme par exemple les renseignements personnels privés ou les renseignements commerciaux sensibles – mais celles-ci doivent être l'exception et l'accès doit être la règle, et tout refus de publier l'information doit être justifié.
- Il s'agit d'un changement radical, voire d'un renversement complet, par rapport à la situation historique dans la plupart des pays. Avant le droit à l'information, tout était secret par défaut. Seule une petite quantité d'informations était communiquée au public, comme illustré dans le schéma suivant :



- Le droit à l'information signifie que l'information est « ouverte » par défaut et que seule une petite quantité n'est pas divulguée pour des raisons légitimes, comme illustré dans le schéma suivant :



- Cette transition peut s'avérer difficile à gérer pour certains fonctionnaires, en particulier si elle se produit en même temps que l'adoption d'une loi ferme sur le droit à l'information.
- Le formateur doit faire remarquer ici aux participants qu'ils peuvent s'attendre à une certaine résistance de la part de leurs collègues, mais qu'ils doivent essayer de faire évoluer la mentalité selon laquelle le droit à l'information représente une menace quelconque.
 - *Exemple: Imaginez que quelqu'un demande un document que vous avez en votre possession et qui n'est soumis à aucune exception (ce qui est le cas pour la plupart des documents que vous possédez). Avant, vous auriez traité l'information comme confidentielle, peut-être comme un secret professionnel. Maintenant, vous devez donner cette information au demandeur. Cela demande clairement un certain temps d'adaptation.*
- Bien qu'elle ne soit pas communément mentionnée comme faisant partie du droit à l'information, la divulgation proactive est un moyen très important de faciliter l'ouverture. La plupart des citoyens ne déposeront jamais de demande d'information – même dans un pays développé comme le Canada, seuls 5% des citoyens ont déjà déposé une demande – et pour eux, la divulgation proactive représentera le niveau d'accès maximum qu'ils auront.
- Il existe aussi une relation étroite entre la divulgation proactive et la divulgation réactive ou qui découle d'une demande, parce que plus l'information est disponible de manière proactive, moins il est nécessaire de la demander. On peut noter qu'il est beaucoup plus rapide et facile de rendre l'information disponible de manière proactive que de traiter une demande (qui doit être enregistrée, puis un accusé de réception doit être envoyé au demandeur etc.). Ceci dit, la

divulgaration proactive ne peut jamais, bien entendu, se substituer à la divulgation réactive car au bout du compte, l'information divulguée de manière proactive demeure, dans une certaine mesure au moins, à la discrétion des fonctionnaires, ce qui n'est pas le cas pour la divulgation réactive.

- Le troisième élément du droit à l'information qui est apparu au cours des dernières années est la notion d'un gouvernement ouvert. Dans une certaine mesure, c'est aussi un aspect de la divulgation proactive, avec quelques caractéristiques en plus :
 - L'information, et en particulier les données, est mise à disposition dans des formats exploitables par machine (c.-à-d. dans Excel plutôt que dans un fichier PDF). Cela signifie que les utilisateurs peuvent manipuler l'information, et peut-être la combiner avec d'autres informations, pour créer de nouveaux produits.
 - Les données « ouvertes » peuvent aussi être considérées de manière plus explicite comme un dialogue, puisqu'elles ont pour but de faciliter des utilisations nouvelles et innovatrices de l'information par le public. Citons par exemple le site Web www.fixmystreet.com, qui est un site interactif qui combine des informations sur les problèmes dans les rues avec des données de géolocalisation, et qui permet aux gens de signaler aux autorités les problèmes au niveau des routes dans leurs localités. Il permet aussi aux gens de discuter des problèmes et de se tenir informés d'autres problèmes rencontrés dans les environs.
 - Les informations et les données sont mises à disposition gratuitement. Alors que les gouvernements avaient l'habitude, à une époque, de vendre les données à valeur supérieure, la tendance est désormais de les communiquer gratuitement. Par exemple, le gouvernement du Royaume-Uni avait l'habitude de vendre des cartes très détaillées, appelées cartes pédologiques. Ces cartes sont désormais disponibles gratuitement sous forme électronique.
 - Enfin, l'information est fournie sans aucune restriction de droit d'auteur, de sorte que les individus puissent l'utiliser comme bon leur semble.

→ Quatrième étape :

Le formateur doit solliciter des questions de la part des participants, et doit plus particulièrement leur demander quel impact, selon eux, le droit à l'information aura sur leurs rôles professionnels respectifs.

→ Cinquième étape :

Présentation sur les raisons pour lesquelles le droit à l'information est important, et sur les avantages clés du droit à l'information :

DISCUSSION:

Quels sont les avantages du droit à l'information ? Pourquoi est-il important dans une démocratie ? Pourquoi est-il important dans votre pays ?

- En tant que droit de l'homme, le droit à l'information doit être respecté et promu dans son propre intérêt. Par ailleurs, l'expérience nous permet d'identifier sept avantages clés qui découlent d'un droit à l'information robuste :

1. Lutter contre la corruption

- Un ancien juge de la Cour Suprême des États Unis, Louis Brandeis, a fait cette remarque devenue célèbre: « La lumière du soleil est le meilleur désinfectant. »
- Le droit à l'information est un outil essentiel pour combattre la corruption et les actes répréhensibles au sein du gouvernement. Cet aspect devrait revêtir une importance particulière pour les fonctionnaires honnêtes qui ne souhaitent pas avoir mauvaise réputation en raison du mauvais comportement de leurs collègues.
- Il existe de nombreux exemples de lois sur le droit à l'information utilisées avec succès pour lutter contre la corruption.
 - o *Exemple : L'une des caractéristiques du système éducatif ougandais, tout du moins dans les années 1990, était les transferts de capitaux conséquents vers les écoles par l'intermédiaire des autorités locales. Une enquête de suivi des dépenses publiques (ESDP) réalisée au milieu des années 1990 a révélé que 80% de ces fonds n'ont jamais atteint les écoles. L'une des mesures prises par le gouvernement central pour régler ce problème a consisté à publier les données dans les journaux locaux concernant les transferts de capitaux mensuels qui avaient été effectués aux gouvernements locaux. Cela a permis aux responsables des écoles et aux parents d'élèves d'avoir accès aux informations sur les montants (prévus) des transferts. Quelques années après la mise en œuvre du programme, le taux de perte due à la corruption était tombé à 20%.*
 - o *Exemple: Au Canada, le Ministre de la Défense a appelé l'unité de recherche et de sauvetage pour lui demander de mettre un hélicoptère à sa disposition pour le ramener d'une excursion de pêche, même si les hélicoptères ne sont*

pas censés être utilisés dans ce but. Le responsable de l'unité de recherche et de sauvetage a répondu de la sorte : « Si nous sommes chargés de le faire, nous le ferons, bien sûr. Cependant, étant donné la presse négative que cela pourrait générer, je recommanderais vivement de ne pas le faire, surtout compte tenu du fait que l'armée de l'air reçoit régulièrement des demandes d'accès aux informations concernant spécifiquement les voyages des ministres sur des avions des forces canadiennes. » Ce qui est important ici, c'est que le responsable a fait référence à la bonne loi sur le droit à l'information, montrant ainsi à quel point cet outil est puissant pour lutter contre la corruption. Une demande d'information a en effet été déposée par les médias et l'acte répréhensible du ministre a fait l'objet d'une vaste couverture médiatique.

- o *Exemple : Au Royaume-Uni, après une bataille de longue haleine, les registres des dépenses des membres du Parlement ont été publiés. Ils ont révélé une corruption et des actes répréhensibles de grande envergure en relation avec ces dépenses, qui, dans de nombreux cas, ont pris la forme d'abus des fonds accordés aux MP pour leur logement à Londres (s'ils habitaient à l'extérieur de Londres). Le Président du Parlement a démissionné, ce qui n'était jamais arrivé en 300 ans, plusieurs MP ont été inculpés d'infractions pénales, et des douzaines n'ont pas pu se présenter à l'élection parlementaire qui a suivi.*

2. Démocratie et participation

- L'information est essentielle à la démocratie sur plusieurs niveaux. Fondamentalement, la démocratie est la capacité des individus à participer efficacement au processus de prise de décision qui les affecte. Les sociétés démocratiques possèdent une grande variété de mécanismes participatifs, qui vont d'élections régulières à des organismes de surveillance citoyenne, par exemple des services publics d'éducation et de santé, en passant par des mécanismes visant à commenter les projets de politiques ou de lois. La participation efficace à tous ces niveaux dépend, de manière assez évidente, de l'accès à l'information. Le vote n'est pas qu'une simple fonction technique. Pour que les élections remplissent leur rôle – qui est, selon le droit international, de garantir que « [l]a volonté du peuple est le fondement de l'autorité des pouvoirs publics » – l'électorat doit avoir accès à l'information. Il en va de même pour la participation à tous les niveaux. Il est impossible, par exemple, de contribuer efficacement à un processus d'élaboration de politique sans avoir accès à la politique elle-même, ainsi qu'aux informations de base sur lesquelles les décideurs se sont fondés pour élaborer la politique.

- o *Exemple : Le droit slovaque exige que les entreprises qui participent à l'exploitation des arbres dans les forêts préparent un plan de gestion forestière, qui doit être approuvé par le Ministère de l'Agriculture. Par le passé, ces plans étaient des documents classifiés. Une ONG locale, the Vlk (Wolf) Forest Protection Movement, a finalement pu accéder à ces plans en vertu de la loi sur le droit à l'information qui venait juste d'être adoptée. En utilisant les informations contenues dans les plans, Vlk a réussi à mener une action pour que de plus grandes zones forestières soient protégées à titre de réserves naturelles. En 2005, des amendements à la loi ont été introduits pour faire en sorte que les informations et la documentation utilisées pour élaborer les plans de gestion forestière soient rendues publiques. Ces nouveaux amendements ont aussi constitué un précédent en termes de participation du public dans l'élaboration de plans de gestion forestière en autorisant les représentants d'ONG à être présents aux réunions officielles dans lesquelles les plans étaient discutés*

3. Obligation de rendre compte

- La démocratie est aussi synonyme d'obligation de rendre compte et de bonne gouvernance. Le public a le droit de scruter les actions de ses dirigeants et de participer à des débats ouverts sur ces actions. Il doit pouvoir évaluer la performance du gouvernement, et cela dépend de l'accès aux informations sur l'état de l'économie, les systèmes sociaux et autres questions d'intérêt public. L'une des manières les plus efficaces de régler les problèmes de gouvernance, surtout au fil du temps, est par l'intermédiaire d'un débat ouvert et éclairé.
 - o *Exemple : Quand le nouveau système de couverture médicale en ligne du Président américain Barack Obama a été lancé pour la première fois, il a rencontré d'importants problèmes techniques. Grâce à une transparence totale à ce sujet, les problèmes ont été identifiés et analysés en temps réel. Par la suite, les problèmes techniques ont été réparés et la fonctionnalité du système a été nettement améliorée.*

4. Dignité et objectifs personnels

- Les commentateurs se focalisent souvent sur les aspects plus politiques du droit à l'information, mais il répond aussi à d'autres objectifs sociaux importants. Le droit d'accéder à ses propres renseignements personnels, par exemple, est un aspect de la dignité humaine fondamentale, mais il peut aussi être essentiel à une prise de décision personnelle efficace. L'accès aux dossiers médicaux, par exemple, qui est souvent refusé en l'absence d'un droit juridique, peut aider les individus à prendre des décisions sur le traitement, la planification financière etc.

- o *Exemple : En Inde, les individus n'utilisent pas simplement la loi sur le droit à l'information pour obtenir des informations. La mise en œuvre de la loi sur le droit à l'information est plus efficace que la mise en œuvre d'autres règles (par ex. concernant le traitement de demandes de licences ou d'autorisations, ou la prestation d'avantages sociaux). Par conséquent, les individus utilisent souvent les demandes d'information pour résoudre d'autres problèmes de prestation de services (tels que le retard, l'entrave ou la non-application des règles).*
- o *Exemple : Des étudiants de Yale ont réalisé une étude sur la loi indienne sur le droit à l'information portant sur trois groupes de contrôle. Le premier groupe a déposé une demande de prestation à laquelle ils avaient droit - telle qu'un passeport ou des rations alimentaires - et n'ont rien fait d'autre. Le deuxième groupe a déposé une demande de prestation et a payé un pot-de-vin - s'élevant en moyenne à environ 25 USD- pour l'obtenir. Le troisième groupe a déposé une demande de prestation qui a été suivie d'une demande en vertu de la loi sur le droit à l'information visant à obtenir des informations sur cette demande de prestation. Bien que le deuxième groupe ait enregistré le taux de réussite le plus élevé, le troisième groupe n'était pas loin derrière. Ceci est important, notamment parce qu'une demande de droit à l'information ne coûte qu'environ 0.15 USD.*

5. Développement économique

- L'un des aspects du droit à l'information qui est souvent négligé est l'utilisation de ce droit pour faciliter l'efficacité des pratiques commerciales. Les utilisateurs commerciaux représentent, dans de nombreux pays, l'un des groupes d'utilisateurs les plus importants. Les autorités publiques détiennent une grande quantité d'informations de toutes sortes, dont la plupart porte sur des questions économiques pouvant s'avérer très utiles pour les entreprises. Il s'agit là d'un avantage important conféré par la loi sur le droit à l'information, qui permet à répondre aux préoccupations de certains gouvernements concernant le coût de la mise en œuvre de cette loi.
- La transparence permet aussi de s'assurer que les appels d'offres et autres procédures de dépenses publiques sont équitables. Les entreprises qui n'ont pas été retenues dans le processus d'appel d'offres peuvent demander des informations sur les raisons de leur échec. Cela permet non seulement de garantir l'honnêteté des appels d'offres, mais d'aider aussi les entreprises à mieux se préparer pour de futurs appels d'offres. La Banque mondiale, par exemple, exige désormais que tous les soumissionnaires retenus publient, sur leurs sites Web, des informations clés sur les soumissions, telles que les points accordés à la

soumission retenue dans chaque catégorie et la valeur totale du marché adjugé.

- Les données « ouvertes », que de nombreux gouvernements publient en grandes quantités, sont utilisées par différents acteurs sociaux pour développer des outils qui profitent à la société de plusieurs manières. La valeur économique de cette activité a été estimée à plusieurs milliards de dollars.
 - *Exemple : Au Royaume-Uni, des efforts sont entrepris pour encourager les docteurs à prescrire des médicaments génériques plutôt que des médicaments de marque. Quelqu'un a créé une application reposant sur les informations publiques et qui permet aux citoyens de vérifier si les docteurs exerçant dans leur localité prescrivent en effet des médicaments génériques. Ce même outil permet aussi aux décideurs de cibler les efforts pour encourager les docteurs à changer leurs pratiques de prescription dans les zones où le taux de génériques est trop faible, entraînant ainsi des gains d'efficacité et des économies d'argent.*

6. Respect des droits de l'homme

- Les violations des droits de l'homme, telles que la corruption, sévissent dans un climat de secret. Quelques-unes des pires violations des droits de l'homme, telles que la torture, sont presque, par définition, des actes qui se produisent derrière des portes closes. Une approche ouverte du gouvernement – qui inclurait, par exemple, la publication des enquêtes sur des allégations de violations des droits de l'homme – est plus susceptible de conduire au respect des droits de l'homme.
- Dans certains pays, aucune exception au droit à l'information ne s'applique quand les informations concernées portent sur des violations des droits de l'homme ou des crimes de guerre.

7. Développement efficace

- L'ouverture encourage une plus grande participation et donc une plus grande appropriation des initiatives de développement. Elle permet de garantir une prise de décision éclairée en matière de développement et une bonne mise en œuvre des projets. Elle contribue aussi à faire en sorte que les efforts atteignent les cibles voulues.
 - *Exemple : En Afrique du Sud, des groupes locaux ont utilisé la loi sur le droit à l'information pour obtenir des services d'approvisionnement en eau auxquels ils avaient droit. Dans l'un des cas, les villageois d'Emkhandlwini n'avaient pas d'eau, alors que les villages voisins étaient approvisionnés en eau par des camions-citernes municipaux. Avec l'aide d'un ONG locale, les villageois ont déposé une demande de droit à l'information dans le but d'obtenir le procès-verbal des réunions du conseil au cours desquelles les programmes d'eau avaient été discutés et approuvés, dans le cadre du*

Plan de développement intégré du conseil (IDP) et du budget de l'IDP. Ces informations ont montré qu'il était prévu d'approvisionner toute la région en eau, mais que pour une raison quelconque, le village d'Emkhandlwini avait été oublié. Grâce à ces informations, les villageois ont réussi à obtenir leur approvisionnement en eau.

- o *Exemple : Chaque année, le 3 mai, l'UNESCO organise la Journée mondiale de la liberté de la presse au cours de laquelle une déclaration est généralement adoptée sur un thème clé. L'évènement principal en 2014 s'est déroulé à Paris et l'intitulé de la déclaration était : « Déclaration de Paris: Agenda post-2015 : le droit d'accès à l'information, des médias indépendants et l'exercice de la liberté d'expression en toute sécurité sont essentiels au développement. »*

Sixième étape :

Les participants doivent être répartis en groupes de quatre ou cinq pour discuter de l'impact potentiel qu'un droit à l'information robuste peut avoir sur leur pays, et des avantages qui en découlent, y compris la manière dont il s'applique aux informations détenues par l'autorité publique dans laquelle ils travaillent. Ces idées doivent être notées et chaque groupe doit en présenter trois ou quatre.

SÉANCE 3

LE DROIT À L'INFORMATION EN AFRIQUE ET DANS LE MONDE



Durée :
45 min

BUT DE LA SÉANCE

Faire comprendre aux participants le développement du droit à l'information dans le monde et son statut actuel en Afrique.

→ Première étape :

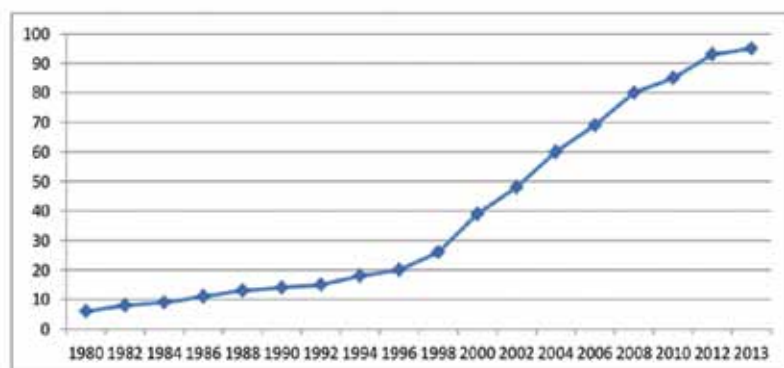
Le formateur doit discuter brièvement avec les participants des raisons pour lesquelles le droit à l'information revêt une importance particulière pour l'Afrique et pour leur pays.

→ Deuxième étape :

Présentation du formateur sur les perspectives mondiales sur le droit à l'information:

- À l'échelle mondiale, 100 pays ont adopté des lois sur le droit à l'information, alors qu'ils n'étaient que 14 en 1990 ;
- La Suède a été le premier pays à adopter une loi sur le droit à l'information en 1766. En 1990, 14 pays avaient adopté de telles lois, soit toutes les démocraties occidentales à l'exception d'une. Aujourd'hui, des pays de toutes les régions du monde - Asie, Afrique, Amérique du Nord et du Sud, Europe, Pacifique et Moyen-Orient - ont adopté des lois sur le droit à l'information.
- Le taux d'adoption de ces lois a considérablement augmenté. Jusqu'en 1997, le taux d'adoption n'était que d'environ un par an, mais il est passé par la suite à environ 4 par an, comme indiqué dans le schéma ci-dessous.

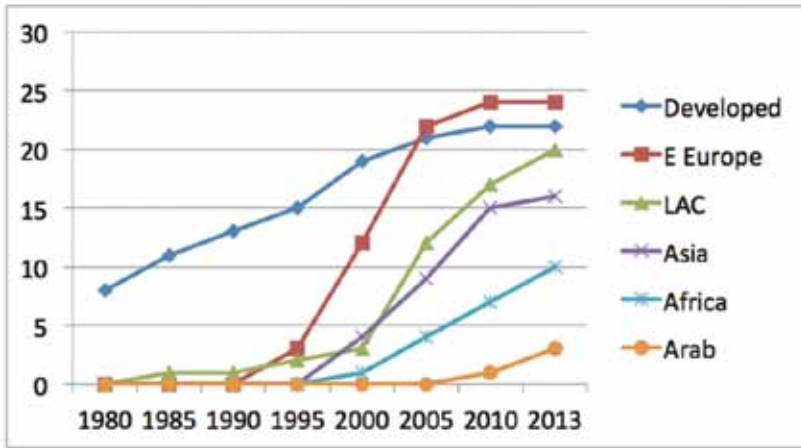
Figure 1. Développement chronologique des lois sur le droit à l'information



Source: RTI E évalué par le Centre pour la loi et la démocratie et d'accès à l'information Europe.

- De nombreuses organisations intergouvernementales, telles que la Banque mondiale et la Banque africaine de développement, ont aussi adopté des politiques en matière de droit à l'information, et il existe désormais une vaste communauté internationale d'organisations de la société civile et d'experts qui travaillent sur le droit à l'information.
- Il existe plusieurs mouvements parallèles au droit à l'information dont le plus célèbre est l'Open Government Partnership, que dix pays africains - Sierra Leone, Ghana, Kenya, Liberia, Malawi, Afrique du Sud, Tanzanie, Tunisie, Cap Vert et Cote d'Ivoire- ont rejoint.

Figure 2. Développement des lois sur le droit à l'information par région



- Comme le montre la Figure 2, les pays développés ont été les premiers à adopter des lois sur le droit à l'information et aujourd'hui, tous les pays développés à l'exception d'un – le Luxembourg – ont adopté des lois sur le droit à l'information.
- Il y a cinq ans, seuls cinq pays en Afrique avaient adopté des lois sur le droit à l'information : l'Afrique du Sud, l'Angola, le Zimbabwe, l'Ouganda et l'Éthiopie. Aujourd'hui, ils sont 21, le plus récent étant le Malawi en 2017.
- Dans les pays occidentaux, l'adoption de lois sur le droit à l'information était considérée comme une réforme de gouvernance plutôt qu'un droit de l'homme, autrement dit, une mesure visant à améliorer la gouvernance et les relations entre les citoyens et leurs gouvernements.
- Dans d'autres régions du monde – où les citoyens étaient les témoins directs des effets préjudiciables que le secret pouvait causer – les gens ont tendance à considérer l'accès à l'information différemment, plus comme une exigence fondamentale dans une démocratie que comme une simple réforme de gouvernance.
- Dans les pays comme la Bulgarie, l'Inde et le Mexique, les gens ont insisté pour reconnaître le droit à l'information comme une valeur protégée par la constitution (c.-à-d. comme un droit de l'homme).
 - o *Exemple : En Égypte, les gens ont insisté pour que le droit à l'information soit reconnu dans la constitution dès le début, et il a en effet été inclus dans la Constitution « Morsi » de 2012, et plus récemment dans la Constitution de 2014. Ceci s'explique en partie par le fait que les gens ont compris que le secret faisait partie d'un système qui avait autorisé les abus perpétrés par Mubarak.*

DISCUSSION:

Pourquoi est-il important d'inscrire le droit à l'information dans la constitution?

- Alors qu'il est essentiel d'avoir une législation garantissant le droit à l'information, les garanties constitutionnelles sont très importantes car elles confèrent un statut de primauté au droit et réaffirment clairement qu'il s'agit d'un droit de l'homme et pas simplement un droit garanti par la loi.
- Environ 60 constitutions nationales prévoient des garanties pour le droit à l'information et dans certains pays, les tribunaux ont aussi statué que ce droit conférait de manière implicite d'autres garanties de liberté d'expression plus vastes. En Afrique, on trouve des garanties du droit à l'information dans les constitutions du Burkina Faso, du Cameroun, de la République Démocratique du Congo, de l'Égypte, de l'Érythrée, du Ghana, de la Guinée-Bissau, du Kenya, de Madagascar, du Malawi, du Maroc, du Mozambique, des Seychelles, de l'Afrique du Sud, de la Tanzanie, de la Tunisie et de l'Ouganda. Il existe plusieurs raisons possibles pour expliquer l'évolution remarquable de l'adoption de lois sur le droit à l'information au cours des 25 dernières années.
- L'une d'entre elles est sans nul doute le sentiment très naturel que les autorités publiques détiennent des informations non pas pour elles-mêmes, mais au nom des citoyens. Les citoyens confèrent au gouvernement son mandat à travers les élections, et le financement disponible pour le gouvernement provient aussi de sources publiques. Par conséquent, il semble très naturel, au moins dans une démocratie, de considérer l'information détenue par le gouvernement comme appartenant aux citoyens.
- Le changement des attentes des gens par rapport à l'information est étroitement lié à ce phénomène. Au cours des générations précédentes, les gens se contentaient de voter tous les 4 à 5 ans, estimant que ce niveau de participation était suffisant. Cependant, nous avons maintenant des attentes bien supérieures, voire même des exigences en matière de participation. Nous voulons être consultés sur chaque développement qui nous affecte et avoir le droit de participer à la gouvernance d'institutions sociales clés telles que les écoles et les hôpitaux, y compris par l'intermédiaire de conseils de surveillance.
 - o *Exemple : Lorsque le gouvernement prévoit de construire une route dans une ville au Canada, il donne à chaque personne affectée vivant dans la région, la possibilité de participer aux discussions sur le sujet. Pour ce faire, il organise des assemblées publiques et met des invitations à ces assemblées dans la boîte aux lettres de chacune des personnes. Par ailleurs,*

tous les éléments d'information sur le développement de la route détenus par le gouvernement, tels que la manière dont il affectera la circulation et les rapports environnementaux, sont disponibles en ligne. Par conséquent, quand les familles se rendent à ces assemblées, elles sont aussi bien informées sur le développement que les fonctionnaires.

- Le changement radical de la relation que nous entretenons avec l'information, et qui découle d'une révolution complète de la technologie liée à l'information, est un autre élément moteur du droit à l'information. Nous pouvons désormais stocker beaucoup plus d'informations sur nos ordinateurs personnels que ce que la plupart des gens possèdent sous forme physique chez eux. Les outils de recherche puissants et la transmission électronique nous permettent d'avoir des ressources informationnelles conséquentes à portée de main et bien sûr, le World Wide Web nous permet d'accéder à des quantités pratiquement illimitées d'informations en l'espace de quelques secondes.
 - o *Exemple : Il y a 30 ans, la meilleure source d'information que l'on pouvait avoir chez nous était l'Encyclopaedia Britannica, une encyclopédie de 12 à 15 volumes qui contenait quelques pages sur les pyramides d'Égypte. Cependant, ces volumes encyclopédiques étaient très chers et seules quelques personnes avaient les moyens de l'acheter. Aujourd'hui, de plus en plus de gens peuvent accéder à l'Internet de chez eux étant, et consulter des milliers de pages d'information sur les pyramides, et sur n'importe quel autre sujet.*
- La mondialisation est un autre moteur du droit à l'information, qui est elle-même en partie stimulée par la technologie de l'information. Les gens, où qu'ils soient, savent désormais ce que les gens dans d'autres parties du monde possèdent et quelles relations ils entretiennent avec leurs gouvernements, entre autres choses. Lorsque les citoyens d'un pays constatent que les citoyens d'autres pays bénéficient d'une loi sur le droit à l'information, ils en veulent une aussi.
- Enfin, la reconnaissance du droit à l'information comme droit de l'homme a un effet promotionnel très puissant. Demander l'adoption d'une réforme de gouvernance dans votre pays est une chose, mais demander à votre gouvernement de reconnaître un droit de l'homme en est une autre. Les demandes concernant ce dernier aspect sont beaucoup plus stridentes et pressantes.
- En plus de ces moteurs internationaux, plusieurs moteurs nationaux contribuent aussi à promouvoir l'adoption de lois sur le droit à l'information.
- Dans de nombreux pays et dans de nombreuses régions du monde – tels que l'Afrique du Sud, l'Europe orientale, l'Indonésie, le Timor oriental et à travers le monde arabe – nous avons assisté à des révolutions dont le but était de renverser d'anciennes dictatures et des régimes répressifs pour mettre en place

un processus de démocratisation rapide. Dans la plupart de ces processus de changement, l'adoption d'une législation sur le droit à l'information a constitué une exigence clé.

- Dans certains pays, tels que Myanmar, les régimes non démocratiques ont décidé de leur propre chef de lancer un processus de démocratisation rapide et, dans ces pays, l'adoption d'une législation sur le droit à l'information a également été une priorité.
- Parmi les autres trajectoires, on peut noter les pays qui ont connu des bouleversements politiques après de longues périodes sans changements politiques majeurs. Au Mexique, par exemple, après 65 ans de règne d'un parti unique, une législation sur le droit à l'information a été immédiatement introduite. Au Royaume-Uni, après une absence au pouvoir de 17 ans, le parti travailliste a promis d'adopter une législation sur le droit à l'information lorsqu'il est finalement retourné au pouvoir en 1997. Des processus similaires de changement politique ont conduit à l'adoption d'une législation sur le droit à l'information en Thaïlande en 1997.
- Dans de nombreux pays, la communauté internationale a à la fois fait pression et apporté son appui à l'adoption d'une législation sur le droit à l'information. Cela fut le cas en Tunisie, par exemple, où les acteurs internationaux, tels que la Banque mondiale, ont proposé d'aider le gouvernement postrévolutionnaire à adopter une législation sur le droit à l'information.
- L'appui de la communauté internationale s'accompagne souvent de l'appui de la société civile, y compris des groupes internationaux et locaux, qui peuvent jouer un rôle très important pour mobiliser le soutien en faveur de l'adoption et de la mise en œuvre d'une législation sur le droit à l'information.

→ Troisième étape :

Discussion des récentes tendances et défis en matière de droit à l'information

- L'évolution globale de l'adoption de lois sur le droit à l'information s'est accompagnée de plusieurs tendances.
- L'une de ces tendances est liée à la divulgation proactive. Les toutes premières lois étaient souvent assez faibles dans ce domaine, et certaines ne contenaient aucune exigence en matière de divulgation proactive. Celle-ci a été suivie par une tendance caractérisée par d'importants développements en matière de divulgation proactive, et des listes de plus en plus détaillées d'exigences proactives dans les lois.
- Cependant, au fil des ans, les forces telles que la technologie, l'administration en ligne et le mouvement en faveur d'un gouvernement ouvert ont pris le dessus sur les règles proactives dans les lois. Alors qu'il est toujours important d'avoir

des règles proactives dans la législation pour s'assurer que toutes les autorités publiques mettent en place, au moins, une plateforme d'information minimale, dans les pays développés, l'étendue de la divulgation proactive, dans la plupart des cas, va bien au-delà des exigences juridiques minimales, ce qui fait que les règles juridiques dans la loi sur le droit à l'information ont en gros, perdu de leur pertinence.

- Une autre tendance observée, notamment dans les pays plus développés, est celles des fonctionnaires qui essaient de contourner les régimes du droit à l'information en utilisant des systèmes de communication privés – tels que les emails et les téléphones privés. Officiellement, il est reconnu partout que ces systèmes de communication, s'ils transmettent des messages officiels, sont quand même couverts par la loi sur le droit à l'information. Mais, dans la pratique, il peut s'avérer difficile d'accéder aux communications individuelles concernées.
- Parallèlement à cette tendance, les fonctionnaires n'enregistrent pas certains types d'information dans le but de contourner les obligations associées au droit à l'information. Ainsi, les discussions qui auraient auparavant été notées par écrit peuvent désormais être menées oralement. Dans certains cas, la législation a tenté de régler ce problème en exigeant que certains types d'affaires publiques soient enregistrés.
- Les régimes du droit à l'information ont aussi subi la pression du mouvement en faveur des données « ouvertes » ou du gouvernement transparent. Bien que ces deux questions soient étroitement liées et complémentaires, l'accent mis récemment sur les données « ouvertes » a, dans certains cas, conduit à négliger le droit à l'information. Ainsi, les Plans d'Action de l'OGP ont tendance à se focaliser davantage sur les engagements envers les données « ouvertes » que sur ceux envers le droit à l'information.
- Au cours des dernières années, le droit à l'information a également été contesté pour des motifs trop vagues de sécurité nationale et de confidentialité invoqués comme des exceptions au droit. Les préoccupations concernant le respect de la vie privée dans le monde moderne de l'Internet, qui sont souvent légitimes, ont aussi contribué à ce phénomène.
 - o *Exemple : Dans certains pays, les autorités publiques ont refusé de publier les additions complètes des repas au restaurant sous prétexte que cela révélerait les préférences alimentaires personnelles des personnes concernées, qu'elles revendiquent comme privées. En dépit du bien-fondé de ce cas, il semble évident que l'intérêt public exige que ces informations soient rendues publiques.*
 - o *Exemple : Un exemple plutôt saugrenu s'est récemment déroulé au Canada*

lorsque le gouvernement a masqué le nom du Premier Ministre britannique en visite, David Cameron, sur plusieurs documents liés à sa visite, sous prétexte que ces informations étaient privées, même si les fonctions auxquelles il avait participé étaient des fonctions publiques qui avaient été accessibles aux médias (et dont les photos avaient été publiées).

- Il se peut qu'on assiste maintenant à un ralentissement du taux de croissance de l'adoption de nouvelles lois sur le droit à l'information, étant donné que la plupart des démocraties mondiales ont déjà adopté ces lois. Cependant, seule la moitié de tous les pays du monde a adopté des lois sur le droit à l'information, et le potentiel de nouvelles adoptions est très élevé dans de nombreuses régions, notamment en Afrique. Ce potentiel a été clairement démontré dans la période de 6 mois entre octobre 2013 et mars 2014, qui a vu l'adoption de cinq nouvelles lois sur le droit à l'information.
- Certains des points forts spécifiques des lois sur le droit à l'information modernes incluent leur champ d'application, leurs exceptions et leurs mesures promotionnelles. En ce qui concerne le champ d'application, alors que de nombreuses lois de première génération ne couvraient pas le pouvoir législatif et le pouvoir judiciaire, cela n'est plus le cas avec la plupart des lois. Les exceptions étaient aussi décrites de manière plutôt floue dans les premières lois, et on a constaté un renforcement du langage utilisé pour les exceptions dans les lois plus récentes. Enfin, les premières lois incluaient peu de mesures promotionnelles, voire parfois aucune, alors que les lois plus modernes ont tendance à être plus élaborées dans ce domaine.

Résumé et lectures complémentaires

RÉSUMÉ DES POINTS CLÉS : Le formateur doit réitérer les principaux points de ce chapitre :

- Le droit à l'accès à l'information détenue par les autorités publiques est un droit de l'homme fondamental, protégé par le droit international, qui s'exerce, dans la pratique, à travers la divulgation proactive et le traitement des demandes d'information.
- 100 pays à travers le monde, dans toutes les régions du monde, ont adopté des lois qui donnent effet au droit à l'information, et ces lois deviennent de plus en plus efficaces avec le temps.

- Il existe plusieurs raisons pouvant expliquer cette tendance massive, notamment que l'idée qui sous-tend cette tendance est naturelle, que notre demande de participation augmente et que notre relation avec l'information a été révolutionnée par les nouvelles technologies.
- Ce droit est important pour plusieurs raisons, notamment parce qu'il est le pilier de la participation démocratique, qu'il permet de contrôler la corruption, de forcer le gouvernement à prendre ses responsabilités et d'encourager un développement efficace.

AUTRES RESSOURCES : Les ressources suivantes, sources d'informations supplémentaires, doivent être affichées à l'avant de la salle :

- FOIANet : Réseau mondial de groupes travaillant sur le droit à l'information : <http://www.foiadvocates.net/> (les liens vers les groupes individuels sont disponibles sur le site suivant : <http://www.foiadvocates.net/en/members>)
- Étude juridique comparative sur les lois sur le droit à l'information dans les différents pays : http://portal.unesco.org/ci/en/ev.php-URL_ID=26159&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html
- Site Web contenant des informations sur les questions et les développements liés au droit à l'information : <http://freedominfo.org/>
- Site Web contenant des renseignements sur les lois sur le droit à l'information ainsi que des renseignements juridiques : <http://right2info.org/>
- Site Web illustrant le classement relatif au droit à l'information: <http://www.RTI-Rating.org>

CHAPITRE TROIS



COMPOSANTES D'UNE LOI STRICTE SUR LE DROIT À L'INFORMATION

Comprendre que le droit à l'information est un droit de l'homme signifie que les gouvernements sont tenus de concevoir des cadres juridiques et de politiques qui respectent, protègent et renforcent ce droit comme il se doit.

De nombreux États reconnaissent le droit à l'information à travers leurs constitutions, et bien plus encore ont adhéré à des traités internationaux qui protègent explicitement ce droit.

Cependant, cette reconnaissance n'a pas beaucoup de sens en l'absence d'un processus concret visant à obtenir l'accès à l'information, qui devrait idéalement inclure une reconnaissance explicite du droit à l'information comme un droit de l'homme, des protections procédurales efficaces, des exceptions au droit à l'information soigneusement et clairement définies, un mécanisme de recours contre les autorités publiques qui n'assument pas leurs responsabilités, et des mesures promotionnelles visant à encourager l'utilisation de ce système. Ce chapitre décrit les aspects fondamentaux d'un cadre juridique fort pour le droit à l'information.

SÉANCE 1

NORMES INTERNATIONALES RELATIVES À UNE LOI STRICTE SUR LE DROIT À L'INFORMATION



Durée :
30 min

BUT DE LA SÉANCE

Permettre aux participants d'acquérir une bonne compréhension des normes internationales relatives au droit à l'information.

→ Première étape :

Le formateur doit demander aux participants ce qu'ils entendent par « normes internationales », et pourquoi il est important de tenir compte des normes internationales lors de la mise en place d'un cadre des droits de l'homme. Le formateur doit attirer leur attention sur le fait que les normes internationales ne sont pas uniquement élaborées dans les pays riches. Dans le cas du droit à l'information, des pays tels que l'Inde, le Mexique et l'Afrique du Sud ont beaucoup contribué à faire évoluer notre interprétation de ce droit, c.-à-d. d'une réforme de gouvernance à un droit de l'homme fondamental.

→ Deuxième étape :

Présentation sur les caractéristiques d'un système de droit à l'information efficace :

- De manière générale, les lois sur le droit à l'information reposent sur sept principes essentiels :

1. La présomption en faveur de l'accès

- Une loi sur le droit à l'information doit établir une présomption en faveur de la divulgation. Dans la plupart des cas, cela inversera la pratique existante du secret qui prévalait jusqu'à présent dans le secteur public. Idéalement, cette présomption doit être étayée par un ensemble de buts ou d'objectifs de la loi. Ceux-ci doivent non seulement mettre l'accent sur les aspects du droit d'accès – qu'il doit être, par exemple, rapide et peu coûteux – mais décrire aussi les avantages plus généraux du droit à l'information qui ont été discutés ci-dessus – comme encourager un sens accru des responsabilités, encourager la participation et lutter contre la corruption.

- o *Exemples : La loi indienne sur le droit à l'information stipule que : « Sous réserve des dispositions de la présente loi, tous les citoyens pourront jouir du droit à l'information. » Il s'agit là d'une déclaration axée sur les droits. La loi sud-africaine stipule que : « Un demandeur doit pouvoir accéder à un document d'un organisme public » si ce demandeur a respecté les règles procédurales. Il s'agit là d'une déclaration davantage axée sur les droits procéduraux. Les lois indienne et sud-africaine incluent toutes deux des énoncés de buts/d'objectifs clairs.*
- Cette présomption doit s'appliquer à toutes les autorités publiques, au sens large du terme, à savoir les trois branches du pouvoir de l'État (les pouvoirs exécutif, législatif et judiciaire), tous les niveaux du gouvernement (le gouvernement central mais aussi les gouvernorats ou les provinces, districts et ainsi de suite), tous les organes qui appartiennent ou sont contrôlés par des autorités publiques, y compris les entreprises d'État, les organes qui sont créés par la loi ou la constitution, tels qu'une commission d'information, et les organes qui sont financés par l'État ou qui exercent des fonctions publiques.
- En ce qui concerne le champ d'application, la loi doit aussi s'appliquer à toutes les informations détenues par les autorités publiques. Il est préférable de préciser clairement que la loi s'applique non seulement aux documents mais aussi aux informations.
 - o *Exemple : Une demande d'information visant les « cookies » sur l'ordinateur du Premier Ministre suédois a été accordée et les informations divulguées ont révélé qu'il n'y avait aucuns cookies sur son ordinateur; autrement dit, à cette époque-là, le Premier Ministre suédois n'avait pas utilisé l'Internet, ce qui représentait un élément d'information d'intérêt public important.*
- Enfin, le droit devrait s'appliquer à tout le monde, et non pas seulement aux citoyens, à savoir les personnes morales (telles que les corporations) et les particuliers.
 - o *Exemple : Le paragraphe 1 de l'Article 4 de la loi indonésienne stipule que : « Chaque personne a le droit d'obtenir des informations publiques conformément aux dispositions de la présente Loi. »*

2. Divulgation proactive

- La loi doit obliger les autorités publiques à publier, de manière automatique ou proactive, une variété d'informations revêtant un intérêt public majeur. Bien que le droit de demander et de recevoir des informations soit au cœur de toute loi sur l'accès à l'information, la divulgation automatique est aussi un moyen très important de garantir la communication de l'information au public. Elle permet de veiller à ce que tous les citoyens, y compris la vaste majorité des citoyens qui

ne déposeront jamais de demande d'accès à l'information, puissent accéder à une plateforme d'information minimale.

- La divulgation automatique a fait l'objet d'une attention accrue dans les lois modernes sur le droit à l'information, dont beaucoup incluent de nombreuses obligations en matière de publication proactive pour les autorités publiques. Dans les pays développés, le taux de publication proactive d'information a largement dépassé les exigences minimales de la loi, et est désormais utilisé comme un outil d'ouverture, et pour mener des initiatives d'administration en ligne (ces normes sont discutées plus en détail dans le Chapitre Cinq).
 - o *Exemple : L'Article 4 de la loi indienne sur le droit à l'information décrit 17 catégories d'information qui doivent être publiées de manière proactive, y compris la rémunération mensuelle perçue par chacun de ses agents et employés, la manière d'exécuter les programmes de subvention, y compris les montants alloués et les renseignements concernant les bénéficiaires de ces programmes, et la procédure suivie lors du processus de prise de décision, notamment les mécanismes de supervision et de responsabilisation.*

3. Procédures de demande

- La loi doit définir des procédures claires d'accès à l'information. Bien que cela puisse paraître plutôt anodin, c'est en même temps un élément fondamental pour le bon fonctionnement d'un régime de droit à l'information. La loi devrait, par exemple, faciliter le dépôt d'une demande (il devrait être possible de transmettre une demande électroniquement ou oralement et, si nécessaire, les demandeurs devraient pouvoir bénéficier d'une aide pour transmettre leurs demandes), des règles strictes devraient être établies pour répondre aux demandes, une notification devrait être adressée en cas de refus d'accès à l'information et les grandes lignes de la structure tarifaire pour les demandes abouties devraient être énoncées dans la loi (ces normes sont discutées plus en détails dans le Chapitre Six).

4. Exceptions

- Le quatrième principe, qui est très important, est que la loi devrait établir clairement les cas dans lesquels l'accès à l'information peut être refusé, ce qu'on appelle le régime d'exceptions. D'un côté, il est évidemment important que la loi protège les intérêts secrets légitimes. D'un autre côté, ce régime s'est avéré le talon d'Achille de nombreuses lois sur l'accès à l'information.
 - o *Exemple : La loi britannique sur la liberté d'information de 2000, par exemple, est à de nombreux égards une mesure législative très progressiste. Ceci dit, son régime d'exceptions, qui compte 22 exceptions et exclusions*

différentes, est trop général, ce qui nuit fondamentalement à l'ensemble du régime d'accès.

- La relation entre la législation sur le droit à l'information et la législation sur le secret pose un problème particulier. Si la loi sur le droit à l'information contient un exposé complet des motifs invoqués pour le secret, il ne devrait pas être nécessaire d'élargir ces exceptions par l'intermédiaire d'une législation sur le secret. Ceci, ajouté au fait que les lois sur le secret ne sont généralement pas élaborées avec un gouvernement très ouvert d'esprit, et compte tenu de la pléthore de dispositions sur le secret qui sont souvent disséminées dans différentes lois nationales, cela signifie qu'en cas de litige, il est important que la loi sur le droit à l'information prime sur la législation sur le secret. Cependant, les lois sur le secret peuvent étoffer les exceptions définies dans la loi sur le droit à l'information (comme la sécurité nationale ou le droit à la vie privée, qui sont souvent élaborés plus en détail dans une loi sur la protection des données).
 - *Exemple : Il existe de nombreuses lois en Tunisie qui contiennent des règles sur le secret trop générales. Par exemple, en vertu de la loi sur les archives, de nombreux documents sont soumis à de vastes régimes de secret pendant 30, 60 voire même 100 ans. Plusieurs lois font référence au « secret professionnel » qui est une notion qui n'a pas de sens propre. On trouve aussi des exceptions problématiques dans les lois sur la fonction publique, le code pénal, la loi sur la protection des données et la loi sur l'institut national de statistique.*
 - *Exemple : L'Article 5 de la loi sud-africaine sur le droit à l'information prévoit que: « La présente loi s'applique à l'exclusion de toute disposition d'une autre législation qui – (a) interdit ou restreint la divulgation d'un document d'un organisme public ou d'un organisme privé; et (b) est substantiellement incompatible avec un objet, ou une disposition spécifique de la présente Loi. »*
- Mais la règle selon laquelle la classification administrative des documents ne peut pas aller à l'encontre de la loi sur l'accès à l'information est encore plus importante. Dans ce contexte, il convient de noter que la classification n'est souvent qu'une étiquette donnée par le bureaucrate auteur du document, ou par son ou sa supérieur(e), et que cela ne peut en aucun cas justifier de déroger au droit à l'information. Mais la classification peut évidemment aider les fonctionnaires à déterminer si un document est sensible, ce qui est très différent que de dire qu'elle peut constituer la base d'une décision finale à ce sujet dans le cadre d'une demande d'information (ces normes sont discutées plus en détail dans le Chapitre Sept).

5. Les recours

- Le cinquième élément clé dans un régime de droit à l'information est le droit de recours contre tout refus d'accès à un organisme indépendant. Si aucun recours n'est disponible, alors la décision de divulguer ou pas l'information est essentiellement à la discrétion des fonctionnaires, ce qui signifie que ce n'est pas vraiment un droit. Ceci dit, un recours interne (c.-à-d. au sein de la même autorité publique) peut s'avérer utile car il donne à l'autorité la possibilité de revoir sa position originale, et l'expérience a montré dans de nombreux pays que ce recours conduit souvent à la divulgation de l'information.
- En dernier ressort, on peut aussi déposer un recours normal auprès d'un tribunal, mais l'expérience a montré qu'un organisme administratif indépendant est primordial pour fournir aux demandeurs un recours accessible, rapide et peu onéreux. En substance, les tribunaux prennent trop de temps et coûtent trop cher, sauf pour les demandeurs les plus déterminés. Le rôle de l'organisme de surveillance est particulièrement important pour interpréter les exceptions au droit d'accès, compte tenu de la complexité et de la sensibilité de l'application du régime des exceptions (ces normes sont discutées plus en détail dans le Chapitre Huit).

6. Sanctions et Protections

- Il est très important de prévoir des sanctions en cas d'entrave volontaire d'une loi sur le droit à l'information. L'expérience suggère que le recours aux sanctions administratives (c.-à-d. les amendes ou les mesures disciplinaires) est beaucoup plus probable (et donc efficace) que le recours aux sanctions criminelles. Des sanctions devraient aussi exister au niveau institutionnel pour les autorités publiques qui omettent systématiquement de respecter le droit à l'information. Il est aussi important de protéger les individus qui divulguent l'information de bonne foi, soit en application de la loi ou pour exposer des actes répréhensibles (dénonciateurs).
 - o *Exemple : Le paragraphe 1 de l'Article 48 de la loi antiguaise sur le droit à l'information prévoit que : « Une personne ne devra pas volontairement - (a) entraver l'accès à un document qui est contraire à la Partie III de la présente Loi; (b) entraver l'exercice, par une autorité publique, d'une fonction conformément à la Partie III de la présente Loi; (c) s'immiscer dans le travail du commissaire; ou (d) détruire des documents sans autorisation légitime. »*
 - o *Exemple : L'Article 31 de la loi bengalaise sur le droit à l'information prévoit que : « Aucunes poursuites ou autres procédures judiciaires ne pourront être engagées à l'encontre de la Commission d'information, du Commissaire en*

Chef de la Commission d'information, des commissaires d'information ou de tous dirigeants ou employés de la Commission d'information, ou d'un responsable d'une autorité ou de ses dirigeants ou employés, si quiconque est affecté par des informations rendues publiques ou considérées comme ayant été rendues publiques de bonne foi en application de la présente loi, ou des règles ou règlements adoptés en vertu de celle-ci. »

- o *Exemple : L'Article 44 de la loi ougandaise sur le droit à l'information stipule que : « (1) Personne ne devra faire l'objet d'une sanction juridique, administrative ou liée à l'emploi, indépendamment de la violation d'une obligation juridique ou d'embauche, pour avoir divulgué des informations sur des actes répréhensibles, ou des informations qui révéleraient une grave menace pour la santé, la sécurité ou l'environnement, dans la mesure où cette personne a agi de bonne foi et qu'elle avait des motifs raisonnables de croire que les informations étaient pour l'essentiel véridiques, et qu'elles apportaient des preuves d'actes répréhensibles ou d'une menace grave pour la santé, la sécurité ou l'environnement. (2) Aux fins du paragraphe (1), on entend par acte répréhensible la perpétration d'une infraction criminelle, le non-respect d'une obligation juridique, une erreur judiciaire, la corruption ou la malhonnêteté, ou la mauvaise administration d'un organisme public. »*

7. Mesures promotionnelles

- Un certain nombre de mesures promotionnelles sont nécessaires pour réussir à mettre en œuvre les lois sur le droit à l'information. Certaines des mesures promotionnelles les plus importantes incluent :
 - o La nomination d'agents (responsables de l'information) ou d'unités dont la responsabilité consiste à veiller à ce que les autorités publiques s'acquittent de leurs obligations en matière de divulgation de l'information ;
 - o Les autorités publiques doivent faire un compte rendu des mesures qu'elles ont prises pour mettre en œuvre la loi sur le droit à l'information ;
 - o Des systèmes doivent être mis en place pour améliorer les pratiques de gestion des documents au fil des ans (les autorités publiques ne peuvent pas fournir des informations qu'elles ne peuvent pas trouver) ;
 - o Les autorités publiques doivent s'assurer que leurs employés, et en particulier les agents spécialisés mentionnés dans le premier point, bénéficient d'une formation appropriée sur le droit à l'information ; et
 - o Un organisme central doit assumer la responsabilité globale de promouvoir le droit à l'information, et des efforts de sensibilisation du public (par ex. en publiant un guide pour le public ou en introduisant des programmes

de sensibilisation sur le droit à l'information dans les écoles) devraient être exigés par la loi (ces normes sont discutées plus en détail dans les Chapitres Quatre et Neuf).

- Les fonctionnaires devraient aussi jouir d'une immunité juridique pour les actes visant à mettre en œuvre la loi sur le droit à l'information accomplis de bonne foi, y compris la divulgation d'information.
 - o *Exemple : Les dispositions suivantes de la loi serbe sur le droit à l'information concernent les mesures promotionnelles :*

Article 35: Le Commissaire devra :

(4) Prendre les mesures nécessaires pour former les employés des organismes publics et pour informer les employés de leurs obligations relatives aux droits d'accès à l'information revêtant une importance publique dans le but d'appliquer efficacement la présente Loi ;

(6) Informer le public du contenu de la présente Loi et des droits régis par la présente Loi ;

Article 36 : Le Commissaire devra soumettre à l'Assemblée Nationale un rapport annuel sur les activités entreprises par les autorités publiques pour appliquer la présente Loi, et sur ses propres activités et dépenses dans un délai de trois mois à compter de la fin de l'exercice fiscal.

Article 37 : Le Commissaire devra sans délai, publier et mettre à jour un manuel contenant des instructions pratiques sur l'exercice efficace des droits régis par la présente Loi en langue serbe, et dans les langues qui sont définies comme des langues officielles par la loi.

Article 38 : Une autorité publique nommera une ou plusieurs personnes officielles (ci-après : la personne autorisée) pour répondre aux demandes d'accès libre à l'information revêtant une importance publique.

(2) Prendre des mesures pour promouvoir la gestion, la conservation, le stockage et la protection des supports d'information

Article 39 : Un organisme public devra, au moins une fois par an, publier un répertoire des principales données sur son travail, et notamment :

(6) Les données sur la manière et le lieu du stockage des supports d'information, le type d'information qu'il détient, le type d'information auquel il autorise l'accès et la description de la procédure de dépôt d'une demande ;

Article 42 : Dans le but d'appliquer efficacement la présente Loi, un organisme public devra former son personnel et informer ses employés de leurs obligations relatives les droits régis par la présente Loi.

Article 43 : Une personne autorisée par un organisme public devra soumettre un rapport annuel au Commissaire sur les activités entreprises

par l'organisme pour appliquer la présente Loi.

→ Troisième étape :

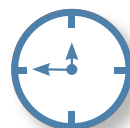
Le formateur doit demander aux participants si, selon eux, ces normes présentent un intérêt pour leur situation nationale et pourquoi, et comment on pourrait les adapter afin qu'elles répondent mieux au contexte local.

→ Quatrième étape :

Répartissez les participants en groupes de discussion de quatre ou cinq. Demandez aux participants de dresser une liste de deux ou trois secteurs dans lesquels ils pensent que leur droit national est en phase avec les normes internationales, et deux ou trois secteurs dans lesquels ils pensent que leur droit national n'est pas en phase avec les normes internationales. Après avoir donné aux groupes cinq à dix minutes pour préparer leurs réponses, le formateur doit dresser deux listes bien en vue des participants. Pour les secteurs ou exemples de droit ou de pratique qui ne sont pas en phase avec les normes internationales, le formateur doit essayer de lancer une discussion sur ce que peuvent faire les agents publics pour améliorer la situation.

SÉANCE 2

ÊTRE À LA HAUTEUR : QUE VAUT VOTRE LOI À L'ÉCHELLE MONDIALE ?



Durée :
45 min

BUT DE LA SÉANCE

En utilisant le classement du droit à l'information, cette séance invite les participants à envisager le droit à l'information dans un contexte mondial, et à déterminer les principaux points forts et points faibles de leur droit national.

→ Première étape :

Avant la séance, le formateur doit consulter le site www.RTI-Rating.org pour déterminer le score du cadre juridique du pays des participants. Dans le cadre du présent guide, l'Ouganda a été choisi au hasard comme exemple, mais lors des séances de formation, le formateur doit utiliser les scores appropriés au cadre national concerné.

→ Deuxième étape :

Discussion sur ce qu'est la notation du droit à l'information :

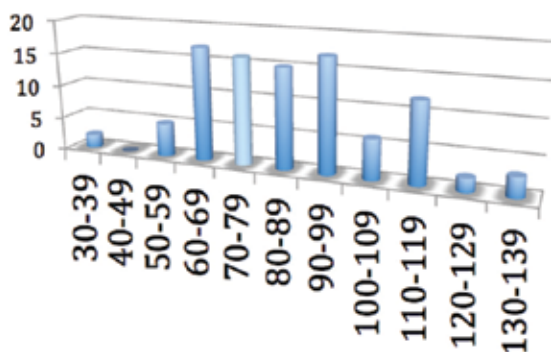
- Deux ONG, le Centre for Law and Democracy et Access Info Europe, ont élaboré une méthodologie sophistiquée permettant d'évaluer la qualité du cadre juridique du droit à l'information, appelé notation mondiale du droit à l'information (www.RTI-Rating.org).
- La notation du droit à l'information repose sur les normes internationales en matière du droit à l'information, ainsi que sur les meilleures pratiques nationales.
- Comme le montre la Figure 3, la notation du droit à l'information détermine la qualité des lois sur le droit à l'information en fonction de sept indicateurs clés, qui sont : le droit d'accès, le champ d'application, les procédures de demande, les exceptions et les refus, les recours, les sanctions et les protections, et les mesures promotionnelles.

Figure 3. Catégories de notation du droit à l'information

Indicateur	Points Max
1. Droit d'accès	6
2. Champ d'application	30
3. Procédures de demande	30
4. Exceptions et refus	30
5. Recours	30
6. Sanctions et protections	8
7. Mesures promotionnelles	16
Score total	150

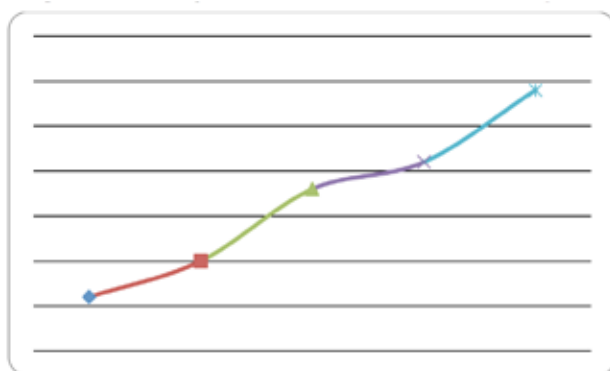
- La notation se compose de 61 indicateurs qui déterminent chacun si la loi contient une caractéristique clé d'un bon système de droit à l'information. La plupart des indicateurs sont notés entre 0 et 2, même si certains ont des valeurs supérieures, pour un score total maximum de 150 points.
- Dans le cadre de la notation du droit à l'information, chaque cadre juridique national du droit à l'information a été évalué.

Figure 4. Nombre de lois par tranche de 10 points



- Comme l'indique la Figure 4, la répartition des scores des lois nationales forme une courbe en cloche, ce qui indique une répartition normale, comme on pourrait s'y attendre.
- La Figure 4 montre aussi qu'il est possible d'atteindre des scores très élevés – le pays ayant le plus haut score est la Serbie, avec un score de 135 points sur 150, suivie par la Slovaquie puis l'Inde, avec 129 et 128 points, respectivement – ce qui suggère que les indicateurs sont raisonnables dans le sens où ils ne sont pas trop stricts.
- Il est aussi possible d'obtenir des scores très bas, comme c'est le cas de l'Autriche et du Liechtenstein, qui sont les pays les moins bien notés avec des scores de 37 et 39 respectivement.

Figure 5. Score moyen des lois sur le droit à l'information par an



Source: RTI Rating par le Centre for Law and Democracy et Access Info Europe.

- La Figure 5 indique le score moyen des lois sur le droit à l'information mesuré sur des périodes de 5 ans. Il est intéressant de noter que la qualité des lois augmente fortement et régulièrement dans le temps.
- Plusieurs raisons peuvent expliquer cette tendance :
 - Au fur et à mesure que le temps passe, nous comprenons mieux ce qui constitue une bonne loi. En substance, nous pouvons tirer des enseignements de l'expérience acquise au fil du temps.
 - Ceci se reflète dans un grand nombre de déclarations internationales sur les normes relatives au droit à l'information qui peuvent alors être utilisées comme base pour développer une loi.
 - La communauté internationale de défense du droit à l'information est beaucoup plus grande et puissante et fait pression sur les gouvernements, en travaillant souvent avec des groupes de défense locaux, pour qu'ils adoptent de meilleures lois. Celle-ci se compose de groupes de la société civile mais aussi de plusieurs groupes intergouvernementaux tels que le PNUD et la Banque mondiale.
 - En plus du plaidoyer, la communauté internationale du droit à l'information aide les gouvernements à rédiger des textes de lois sur le droit à l'information en leur apportant leur expertise technique, ce qui permet d'améliorer la qualité des lois élaborées.

→ **Troisième étape :**

Le formateur doit distribuer aux participants des copies de la notation du droit à l'information pour leur pays et animer une discussion sur les résultats. Voici certains points de discussion pour le cas de l'Ouganda par exemple :

Notation du droit à l'information pour l'Ouganda

Indicateur	Points Max	Score de l'Ouganda	Pourcentage
1. Droit d'accès	6	6	100%
2. Champ d'application	30	26	87%
3. Procédures de demande	30	21	70%
4. Exceptions et refus	30	22	73%
5. Recours	30	11	37%
6. Sanctions et protections	8	6	75%

Indicateur	Points Max	Score de l'Ouganda	Pourcentage
7. Mesures promotionnelles	16	5	31%
Score total	150	97	65%

1. Droit d'accès

Points forts :

- L'Ouganda a obtenu un score parfait pour cet indicateur grâce à une garantie constitutionnelle vaste et explicite, un énoncé clair du droit d'accès à l'information dans la loi, une déclaration de principes appelant à une interprétation large de la loi, et une section notant les avantages du droit à l'information.

2. Champ d'application

Points forts :

- La loi s'applique de façon générale aux autorités publiques, y compris aux pouvoirs exécutif, législatif et judiciaire, ainsi qu'aux entreprises publiques et aux organismes constitutionnels, statutaires et de surveillance.
- Elle couvre aussi toutes les informations, définies au sens large.

Points faibles :

- La loi n'autorise pas les non-citoyens à formuler des demandes d'information.
- La loi ne couvre pas les organismes privés qui exercent des fonctions publiques ou qui sont financés par des fonds publics. Compte tenu du rôle de plus en plus important joué par ces organismes dans la plupart des pays, il s'agit là d'une grave omission.

3. Procédures de demande

Points forts :

- Plusieurs dispositions facilitent le dépôt de demande, comme par exemple l'interdiction de demander les raisons de la demande, le peu de renseignements à fournir lors de la demande, et les nombreux et différents moyens de soumettre une demande, par voie électronique notamment.
- Des accusés de réception doivent être remis aux demandeurs dès que les demandes ont été faites.
- Une aide doit être apportée aux demandeurs s'ils rencontrent des difficultés pour faire leurs demandes ou pour toutes autres raisons, notamment s'ils sont handicapés.
- Les autorités publiques sont tenues de répondre aux demandes dès que possible et dans un délai de 21 jours. Des règles clairement définies sont également présentes pour régir le prolongement de ce délai.
- Les autorités publiques sont généralement tenues de fournir les informations

aux demandeurs dans le format qu'ils préfèrent, sous réserve des exceptions limitées, par exemple pour protéger l'intégrité d'un document.

- Les frais de demande sont limités aux coûts encourus réels.

Points faibles :

- Les dépôts de demandes ne sont pas gratuits.
- Il n'y a pas de dispense de frais pour les demandeurs démunis.
- Il n'existe aucune règle prévoyant la réutilisation transparente et gratuite des informations obtenues dans le cadre d'une demande.

4. Exceptions

Points forts :

- La plupart des exceptions spécifiques listées sont en accord avec les normes internationales, même si l'exception relative aux informations de nature exclusive est trop générale.
- La loi inclut une primauté obligatoire de l'intérêt général, selon laquelle les informations soumises à une exception doivent néanmoins être communiquées si cela est dans l'intérêt général du public.
- La loi contient une clause de dissociabilité, de sorte que lorsqu'une seule partie d'un document est soumise à une exception, le reste doit être divulgué.
- Les autorités publiques qui refusent d'accorder l'accès à l'information doivent indiquer au demandeur du motif juridique et des raisons du refus, et l'informer des procédures de recours disponibles.

Points faibles :

- Les exceptions relatives aux délibérations internes, aux documents de cabinet et aux informations sur l'application de la loi n'ont fait l'objet d'aucune analyse du préjudice.
- Les clauses de réexamen de la loi ne s'appliquent qu'à certaines catégories d'information.
- La loi ne prime pas sur les lois sur le secret.

5. Recours

Points forts :

- La loi prévoit un recours judiciaire contre les violations du droit à l'information qui peut être déposé pour des motifs relativement larges, et il appartient au gouvernement de démontrer qu'il a agi en conformité avec la loi.

Points faibles :

- Le principal problème concernant la loi ougandaise dans ce domaine est qu'elle ne prévoit aucun recours administratif (c.-à-d. une commission d'information ou un équivalent). Ce point faible majeur entraîne une perte importante de points dans la notation du droit à l'information.

6. Sanctions et protections

Points forts :

- La loi prévoit des sanctions à imposer aux fonctionnaires qui portent atteinte au droit à l'information.
- La loi contient des dispositions accordant une immunité de responsabilité pour quiconque agit de bonne foi pour s'acquitter de ses obligations en vertu de la loi.

Points faibles :

- La loi ne prévoit aucune sanction pour les autorités publiques qui manquent fondamentalement au respect de leurs obligations d'ouverture.

7. Mesures promotionnelles

Points forts :

- Les autorités publiques doivent mener des activités de sensibilisation. Celles-ci sont essentielles pour le bon fonctionnement de la loi car sans ces efforts, on ne peut pas attendre des citoyens qu'ils connaissent les droits qui leur sont conférés en vertu de la loi ou qu'ils sachent exercer ces droits.

Points faibles :

- La loi n'exige pas que les autorités publiques nomment des responsables de l'information, bien que cela soit un point de départ important pour la mise en œuvre du droit à l'information. On note également l'absence d'organisme central chargé de promouvoir le droit à l'information.
- La loi n'impose aucune obligation aux autorités publiques de mettre en œuvre des programmes de formation des fonctionnaires, et elle ne met pas non plus en place de mécanisme permettant d'établir et d'appliquer des normes de gestion des documents.
- Bien que la loi exige que les autorités publiques rendent compte tous les ans des mesures prises pour s'acquitter de leurs obligations de divulgation, il n'existe aucun organisme central chargé de compiler ces informations dans un rapport général sur l'état du droit à l'information.

→ Troisième étape :

Le tableau suivant illustre la liste des notations du droit à l'information pour les pays africains, établie en novembre 2014 :

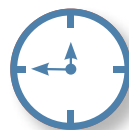
Pays	Année de la loi	Notation du droit à l'info	Classement mondial
1. Liberia	2010	124	4th
2. Sierra Leone	2013	122	5th
3. Éthiopie	2008	112	13th
4. Afrique du Sud	2000	109	17th

Pays	Année de la loi	Notation du droit à l'info	Classement mondial
5. Ouganda	2005	97	31st
6. Tunisie	2011	90	42nd
7. Nigeria	2011	88	47th
8. Rwanda	2013	77	60th
9. Angola	2002	76	62nd
9. Côte d'Ivoire	2013	76	62nd
11. Niger	2011	74	66th
12. Zimbabwe	2002	70	72nd
13. Guinée	2010	64	84th

Où se trouve votre pays dans cette liste? Le formateur doit lancer une discussion sur les approches comparatives du droit à l'information, et demander aux participants s'ils ont été surpris par les lois les plus rigoureuses. Notez que la notation du droit à l'information mesure uniquement la fermeté de la loi elle-même, et non pas l'efficacité avec laquelle elle est appliquée.

→ Quatrième étape :

Distribuez la liste des dispositions constitutionnelles ci-dessous aux participants. Divisez les participants en groupes, et demandez-leur de discuter des dispositions qui, selon eux, sont les plus rigoureuses et les moins rigoureuses. Animez une discussion sur la comparaison entre ces dispositions et les scores de notation du droit à l'information listés ci-dessus. Quel est le lien entre une bonne protection constitutionnelle du droit à l'information et une loi ferme sur le droit à l'information ? Quel rôle joue chacune d'entre elles dans un système de droit à l'information robuste ?



Durée :
45 min

POLYCOPIÉ D'EXERCICE

PROTECTIONS CONSTITUTIONNELLES DU DROIT À L'INFORMATION²

Constitution angolaise de 2010

Article 40:

La liberté d'expression et d'information: (1) Tous les citoyens ont le droit d'exprimer, de divulguer et de partager librement leurs pensées, leurs idées et leurs opinions, par la parole, l'image ou tout autre moyen, aussi bien que le droit et la liberté d'informer, de s'informer et d'être informé, sans empêchements ou discriminations. (2) Aucune limitation ou censure ne peut être imposée à l'exercice des droits et libertés mentionnés au paragraphe précédent. (3) La liberté d'expression et d'information a comme limites les droits de tous au bon nom, à l'honneur et à la réputation, à l'image et à la réserve de l'intimité de la vie privée et familiale, à la protection de l'enfance et de la jeunesse, le secret d'État, le secret de justice, le secret professionnel et autres garanties de ces droits, aux termes de la loi. (4) Les infractions commises dans l'exercice de la liberté d'expression et d'information engagent la responsabilité disciplinaire, civile et criminelle de son auteur, aux termes de la loi. (5) Pour toutes les personnes, physiques ou morales, sont prévus, conformément à la loi et dans des conditions d'égalité et d'efficacité, le droit de réponse et de rectification, ainsi que le droit à l'indemnisation pour les dommages subis.

Constitution éthiopienne de 1994

Article 29:

Droit à la liberté d'opinion, de pensée et d'expression. (2) Chacun a le droit à la liberté d'expression sans ingérence. Ce droit inclut la liberté de rechercher, de recevoir et de répandre des informations et des idées de toute sorte, sans considération de frontières, sous une forme orale, écrite, imprimée ou artistique, ou par tout autre moyen de son choix. (3) La liberté de la presse et des médias de masse, ainsi que la liberté des créations artistiques est garantie. La liberté de la presse inclut notamment les droits énumérés dans les présentes: a) l'interdiction de la censure sous toute forme. b) la possibilité d'avoir accès à l'information revêtant un intérêt pour le public.

² Note – Ce polycopié ne fait pas mention des pays dotés de protections constitutionnelles du droit à l'information mais qui n'ont pas encore adopté de lois sur le droit à l'information, tels que le Kenya et la Tanzanie.

Constitution libérienne de 1986

Article 15:

Le droit [à la liberté d'expression inclut le droit] de ne pas être inquiété pour ses opinions et le droit de savoir. Il inclut la liberté de parole et de la presse, la liberté universitaire de recevoir et de répandre des connaissances et des informations et le droit des bibliothèques de mettre à disposition ces connaissances. Il inclut la non-ingérence dans l'utilisation du courrier, du téléphone et du télégraphe. Il inclut aussi le droit de garder le silence.

Constitution rwandaise de 2003

Article 34:

La liberté de la presse et la liberté de l'information sont reconnues et garanties par l'État.

La liberté d'expression et la liberté d'information ne doivent pas porter atteinte à l'ordre public et aux bonnes mœurs, à la protection des jeunes et des enfants ainsi qu'au droit dont jouit tout citoyen à l'honneur, à la bonne réputation et à la préservation de l'intimité de sa vie personnelle et familiale.

Elle est aussi garantie dans la mesure où elle ne porte pas atteinte à la protection des jeunes et des mineurs.

Les conditions d'exercice de ces libertés sont fixées par la loi.

Il est créé un organe indépendant dénommé le « Haut Conseil de la Presse. »

Une loi détermine ses attributions, son organisation et son fonctionnement.

Constitution sud-africaine de 1996

Article 16:

Chacun a le droit à la liberté d'expression, qui inclut - (b) la liberté de recevoir ou de répandre des informations ou des idées.

Constitution tunisienne de 2014

Article 32:

L'État garantit le droit à l'information et le droit d'accès à l'information.

L'État veille à garantir le droit d'accès aux réseaux de communication.

Article 49:

La loi fixe les restrictions relatives à l'exercice des droits et des libertés qui sont garantis par la présente Constitution, ainsi que les conditions de leur exercice sans porter atteinte à leur essence. Ces moyens de contrôle ne sont mis en place qu'en cas de nécessité justifiable dans un État civil et démocratique et pour protéger les droits des tiers, ou pour des raisons de sécurité publique, de défense nationale, de santé publique ou de morale publique, et avec le respect de la proportionnalité et de

la nécessité des restrictions à l'objectif recherché. Les instances judiciaires veillent à la protection des droits et des libertés contre toute violation.

Aucun amendement ne peut porter atteinte aux droits de l'homme et aux libertés garantis par la présente Constitution.

Constitution ougandaise de 1995

Article 41.

Droit d'accès à l'information

(1) Chaque citoyen a le droit d'accès à l'information en possession de l'État ou de tout organe ou organisme de l'État, sauf lorsque la publication de l'information est susceptible de porter atteinte à la sécurité ou à la souveraineté de l'État ou d'entraver le droit au respect de la vie privée de toute autre personne.

(2) Le Parlement adopte des lois prescrivant les catégories d'information mentionnées dans la clause (1) du présent article et la procédure d'obtention de l'accès à cette information.

Constitution de la République Démocratique du Congo de 2005

Article 24:

Toute personne a droit à l'information.

La liberté de presse, la liberté d'information et d'émission par la radio et la télévision, la presse écrite ou tout autre moyen de communication sont garanties sous réserve du respect de l'ordre public, des bonnes mœurs et des droits d'autrui.

La loi fixe les modalités d'exercice de ces libertés.



Résumé et lectures complémentaires

RÉSUMÉ DES POINTS CLÉS: Le formateur doit réitérer les principaux points de ce chapitre.

1. Le droit d'accès à l'information détenue par les autorités publiques est un droit de l'homme fondamental, protégé dans le cadre du droit à la liberté d'expression en vertu du droit international.
2. Au fil des ans, un ensemble de normes internationales a émergé pour définir la nature d'un cadre du droit à l'information robuste.
3. Ces principes incluent une forte présomption en faveur de l'accès à toutes les informations détenues par toutes les autorités publiques, des mesures efficaces de divulgation proactive, des procédures de

demande claires et simples, des exceptions à l'accès limitées, un organisme de recours indépendant, des sanctions en cas de violations du droit à l'information, des protections pour les employés s'acquittant de leurs obligations en vertu d'une loi sur le droit à l'information, et des mesures promotionnelles visant à améliorer la mise en œuvre et la sensibilisation au droit à l'information.

AUTRES RESSOURCES : Les ressources complémentaires suivantes doivent être affichées à l'avant de la salle :

- *The Public's Right to Know: Principles on Freedom of Information Legislation* (Londres : ARTICLE 19, 1999). Disponible sur le site suivant : <http://www.article19.org/pdfs/standards/righttoknow.pdf>
- *RTI Legislation Rating Methodology* (Centre for Law and Democracy and Access Info Europe, 2010). Disponible sur le site suivant : [http://www.law-democracy.org/?page_id\(8\)](http://www.law-democracy.org/?page_id(8)).
- Recommandation No. R(2002)2 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe aux États membres sur l'accès aux documents publics adoptée le 21 février 2002 : [http://www.coe.int/T/E/Human_rights/rec\(2002\)2_eng.pdf](http://www.coe.int/T/E/Human_rights/rec(2002)2_eng.pdf)
- Déclaration commune du Rapporteur spécial des Nations Unies sur la liberté d'opinion et d'expression, le représentant de l'OSCE sur la liberté des médias et le Rapporteur spécial de l'OAS sur la liberté d'expression du 6 décembre 2004. Disponible sur le site suivant (avec leurs autres déclarations communes) : <http://www.osce.org/fom/66176>
- *Transparency Charter for International Financial Institutions: Claiming our Right to Know* (Global Transparency Initiative, 2006). Disponible sur le site suivant : http://www.iftransparency.org/doc/charter_en.pdf.

CHAPITRE QUATRE



MISE EN OEUVRE DU DROIT À L'INFORMATION

L'adoption d'une loi sur le droit à l'information ne représente pas la fin de la campagne d'un pays pour se doter du droit à l'information. Elle représente plutôt le début d'une nouvelle phase complexe de mise en œuvre. Cette transition peut s'avérer particulièrement difficile dans les démocraties émergentes ou dans les pays ayant été dirigés, par le passé, par un gouvernement cultivant le secret. Cependant, bien que chaque loi sur le droit à l'information s'applique à un ensemble unique d'autorités publiques, et leur assigne des responsabilités différentes, il existe certains points communs à une mise en œuvre efficace du droit à l'information qui sont considérés comme des normes internationales. Ce chapitre décrit les mesures à prendre pour mettre en œuvre efficacement une loi sur le droit à l'information. Celles-ci doivent se concentrer sur des domaines d'intervention tels que le renforcement des structures institutionnelles, le développement des systèmes d'accès, la formation des employés publics et la communication efficace avec les citoyens pour garantir une bonne compréhension de la loi.

SÉANCE

1

MISE EN OEUVRE DU DROIT À L'INFORMATION



Durée :
90 min

BUT DE LA SÉANCE

Bien que différentes lois prescrivent différentes obligations, et les appliquent à un ensemble unique d'autorités publiques, il est néanmoins possible d'isoler un ensemble de stratégies clés de mise en œuvre du droit à l'information qui devraient s'appliquer à tout système d'accès robuste.

→ Première étape :

Le formateur doit présenter les principaux secteurs d'intervention pour mettre en œuvre une loi sur le droit à l'information, qui peuvent être classés en différentes catégories, dont voici un exemple :

1. Activités de base

- L'un des aspects clés de ce secteur d'intervention est la responsabilité primaire, pour les autorités publiques, d'adopter un plan d'action ou une stratégie d'orientation pour la mise en application de la loi. Ce plan d'action doit être élaboré à la fois au niveau central, par l'organisme chargé de la mise en application globale au sein du gouvernement, et au niveau de chaque autorité publique.

2. Structures institutionnelles

- Ceci fait référence aux différentes structures institutionnelles qui doivent être mises en place pour garantir une bonne application de la loi sur le droit à l'information. Les responsables de l'information qui doivent être nommés par chaque autorité publique, en sont un exemple parfait.

3. Systèmes

- Plusieurs systèmes doivent être développés pour veiller au respect systématique des obligations en vertu de la loi sur le droit à l'information. Il faut, par exemple, développer un système pour traiter les demandes. Sans un système performant, les demandes auront peu de chance d'être traitées d'une manière systématique et appropriée, et dans le respect des délais stricts définis par la loi.

4. Formation

- La nécessité d'une formation intensive pour garantir une bonne mise en application de la loi sur le droit à l'information ne fait aucun doute. En effet, des priorités de formation doivent être établies de sorte que ceux qui en ont le plus besoin – c.-à-d. les responsables de l'information- en bénéficient en premier et, au fil du temps, un plan doit être mis en place pour veiller à ce que tous les agents publics bénéficient d'une formation.

5. Communications

- Il existe des besoins de communications internes et externes importants liés à la loi sur le droit à l'information comme, par exemple, la nécessité de s'assurer que les citoyens comprennent la présence et la nature de cette loi. Les communications sont aussi importantes pour faire prendre conscience aux fonctionnaires que le droit à l'information est une priorité du gouvernement.

→ Deuxième étape :

Le formateur doit diviser la salle en groupes. Sur un morceau de papier, chaque groupe doit écrire, pour chaque catégorie, une activité de mise en application planifiée ou exécutée par l'un de ses bureaux. Une fois l'exercice terminé, les groupes doivent présenter leurs exemples à la séance plénière. Au fur et à mesure que les activités sont décrites, chaque participant doit lever le doigt si son bureau a mené une activité similaire à celle mentionnée, donnant ainsi aux participants une idée de la position de chaque bureau par rapport aux autres.

→ Troisième étape :

Discussion approfondie sur les cinq principaux secteurs d'intervention pour la mise en œuvre d'une loi sur le droit à l'information :

1. Activités de base

- L'une des activités de base est l'élaboration d'un plan d'action. La mise en application d'une loi sur le droit à l'information est très complexe et, sans plan d'action, toutes les mesures prises à cette fin ne seront qu'un ensemble d'actions isolées. Un plan d'action est nécessaire pour établir les priorités et mettre en place un plan raisonnable pour s'acquitter de toutes les obligations imposées par la loi. C'est aussi l'instrument principal à utiliser pour le suivi et l'évaluation (c.-à-d. qu'il fournit le cadre pour le suivi et l'évaluation).
- Le plan d'action doit inclure trois éléments principaux :
 - o Il doit définir les principales activités qui seront menées dans le délai imparti (comme par exemple 2 ans).
 - o Il doit aussi indiquer qui est chargé de l'exécution de l'activité. Dans la

plupart du cas, ce sera le (ou la) responsable de l'information, mais pas toujours. Et même lorsque le responsable de l'information est en charge, il/elle aura souvent besoin de l'appui d'autres fonctionnaires.

- Il doit fixer un délai pour l'exécution de chaque activité, de manière à pouvoir mesurer le succès de l'exécution (c.-à-d. si les délais ont été respectés).
- Voici d'autres attributs d'un plan d'action :
 - Il doit être élaboré à la suite de consultations, et de nombreux protagonistes clés de l'autorité publique doivent y apporter leur contribution, puisque de nombreuses mesures nécessiteront le soutien et l'accord (concernant les délais, par exemple) d'autres acteurs. Par exemple, il ne peut pas y avoir de publication proactive sans le soutien de l'équipe IT.
 - Des plans d'action doivent être élaborés à la fois au niveau central, c.-à-d. par l'organisme central qui est, au sein du gouvernement, chargé de la mise en application de la loi sur le droit à l'information, et par chaque autorité publique individuelle.
 - Bien prendre en compte les priorités et la façon de les classer. Par exemple, il faudra mettre en place un système de traitement des demandes le plus tôt possible sinon, l'autorité publique ne pourra pas faire face aux demandes qui continueront à arriver, ce qui débouchera sur un échec très public. La mise en place d'un système de recours ou l'amélioration des systèmes de gestion des documents est moins urgente.
 - En plus des priorités, le plan d'action doit établir un calendrier pour les activités (c.-à-d. un délai d'exécution).
 - Le plan doit aussi inclure un plan de suivi et d'évaluation. Bien que le processus de suivi et d'évaluation porte sur le plan d'action, il en fait aussi partie.
- En plus du plan d'action principal, qui doit être un document raisonnablement détaillé et complexe, en phase avec la complexité des exigences de mise en application globales, il pourrait s'avérer utile d'élaborer un manuel ou un guide plus simplifié pour les fonctionnaires « ordinaires » (c.-à-d. ceux qui ne sont pas responsables de l'information). Ceci permettrait de renforcer les capacités dans ce domaine et de sensibiliser les membres du personnel de l'autorité publique aux nouvelles obligations juridiques que doit respecter l'autorité publique pour laquelle ils travaillent.
- Une autre activité consiste à réexaminer d'autres lois pour s'assurer qu'elles sont en phase avec la nouvelle loi sur le droit à l'information. Officiellement, les règles d'interprétation juridiques permettent de résoudre les incompatibilités entre les lois, mais il convient cependant de noter les points suivants :

- Premièrement, les fonctionnaires ne sont pas des experts juridiques et on ne peut pas attendre d'eux qu'ils résolvent les contradictions manifestes lorsqu'elles apparaissent.
- Deuxièmement, cette question peut s'avérer complexe dans de nombreux cas. Par exemple, une règle peut prévoir que les lois plus récentes doivent primer, alors qu'une autre loi peut prévoir que les lois plus spécialisées doivent primer. Et si la loi la plus spécialisée est la loi la plus ancienne ?
- Au bout du compte, la mise en place d'un processus visant à réexaminer et à modifier d'autres lois est certainement le meilleur moyen de résoudre le problème des incompatibilités potentielles dans le cadre juridique.
- De nombreux efforts doivent être faits pour intégrer le droit à l'information dans les systèmes organisationnels et la culture des différentes autorités publiques. Ce mécanisme clé sert, entre autres choses, à remédier à la culture du secret qui prévaut dans la plupart des autorités publiques au lendemain de l'adoption d'une nouvelle loi sur le droit à l'information.
- Les principales activités d'intégration incluent :
 - Proposer des mesures d'incitation à la bonne mise en œuvre de la loi sur le droit à l'information. La performance dans ce domaine devrait, par exemple, être incorporée dans les évaluations régulières auxquelles sont soumis (ou devraient être soumis) les fonctionnaires. D'autres moyens informels peuvent aussi être utilisés, comme par exemple, des gratifications pour récompenser la bonne performance.
 - Les sanctions sont le revers des mesures d'incitation. Les règles en matière de discipline doivent stipuler clairement qu'une entrave constitue une infraction disciplinaire, et les personnes chargées des procédures disciplinaires doivent être conscientes de cela et savoir ce qui constitue une infraction disciplinaire en rapport avec cette question (c.-à-d. qu'est-ce qu'un manquement intentionnel et qu'est-ce qu'un simple comportement non professionnel ou une ignorance).
 - Tout comme le cadre juridique doit être réexaminé pour s'assurer qu'il est en phase avec la nouvelle loi sur le droit à l'information, il peut s'avérer nécessaire de réexaminer les règles internes dans le même but. Dans de nombreux cas, les règles internes établissent différents types de secrets, ou font obstacle à la mise en œuvre de la loi. Même les contrats conclus avec les employés (c.-à-d. les contrats d'embauche ou les règles de service personnelles) pourraient nécessiter des modifications pour s'assurer qu'ils n'imposent pas d'obligations personnelles de secret aux fonctionnaires, en violation de la loi sur le droit à l'information.

- Enfin, le droit à l'information doit être intégré dans des systèmes de planification centralisée, au même titre que tout autre type d'activité. Une autorité publique ne peut pas, par exemple, exécuter un projet majeur sans allocation budgétaire et dotation en personnel, et il en est de même pour le droit à l'information. Autrement dit, au strict minimum, du temps et des ressources doivent être affectés à ce travail.

2. Structures institutionnelles

- L'une des structures institutionnelles clés, et probablement la plus importante, est la nomination par toutes les autorités publiques de responsables de l'information. Ils sont l'élément central de la mise en œuvre de la loi sur le droit à l'information au sein des autorités publiques.
- Les responsables de l'information doivent, entre autres choses, avoir les connaissances/l'expérience nécessaires et le pouvoir d'améliorer les efforts de mise en œuvre au sein de l'organisation et de divulguer les informations qui ne sont pas soumises à une exception. Ce rôle est très différent de celui d'un agent de presse ou de quelqu'un qui travaille dans les relations publiques. Le rôle principal des agents de presse est de projeter une image positive de l'autorité publique à travers la presse, ce que l'on pourrait en quelque sorte comparer à de la propagande, sans aucune connotation péjorative. Le rôle du responsable de l'information, d'un autre côté, est de s'assurer que toutes les informations qui ne font pas l'objet d'une exception sont rendues publiques, même si elles ne sont pas très flatteuses ou positives pour l'autorité publique. La tension entre ces deux fonctions est évidente.
- Il est très important que la nomination de responsables de l'information se fasse d'une manière officielle (c.-à-d. par le biais d'une lettre de nomination officielle) mais aussi que ce rôle soit reconnu comme il se doit au sein de l'organisation. Cette nomination comporte plusieurs éléments :
 - Premièrement, un Mandat clairement défini associé au poste.
 - Deuxièmement, une durée doit être officiellement impartie pour ce poste. Le poste de responsable de l'information comporte de nombreuses obligations imposées par la loi, ce qui le rend très exigeant. On ne peut pas attendre des individus qu'ils accomplissent leurs tâches régulières et qu'ils assument en plus ce fardeau, comme on ne pourrait pas attendre d'eux qu'ils se lancent dans un nouveau projet en plus de leur travail quotidien.
 - Troisièmement, il est nécessaire de bien comprendre que les autres agents de l'autorité publique doivent coopérer avec le responsable de l'information. L'idéal serait que cette obligation soit mentionnée dans le mandat du poste, et qu'elle soit réitérée par l'intermédiaire d'une communication,

de préférence officielle, d'un haut fonctionnaire. Pour résumer, les responsables de l'information ne peuvent pas faire leur travail (c.-à-d. obtenir l'information demandée) si les autres fonctionnaires (par ex. ceux qui sont chargés de l'information qui a été demandée) ne coopèrent pas avec eux. Officiellement, les responsables de l'information ne détiennent aucun pouvoir sur ces fonctionnaires, et par conséquent, il appartient à un supérieur hiérarchique de les informer de leur obligation de coopérer avec le responsable de l'information pour faire appliquer la loi.

- Les responsables de l'information sont dotés de plusieurs fonctions à la fois internes et externes qui peuvent inclure :
 - Préparer un simple guide pour le public sur les droits qui lui sont conférés en vertu de la loi et la manière de les exercer ;
 - S'assurer que les demandes d'information sont traitées en conformité avec les règles prescrites par la loi ;
 - S'assurer que les obligations en matière de publications proactives sont remplies ;
 - Prendre l'initiative de préparer un rapport annuel sur la mise en œuvre de la loi sur le droit à l'information pour l'autorité publique ;
 - Prendre l'initiative de préparer le plan d'action de mise en œuvre de l'autorité publique.
- Dans de nombreuses juridictions, il existe des réseaux formels entre les responsables de l'information. Ces derniers servent plusieurs objectifs clés, et notamment de lieu pour partager l'information, discuter des problèmes et des solutions, échanger les expériences et partager des outils. Ils peuvent aussi servir de lieu pour organiser, à l'occasion, des événements officiels, tels que des ateliers ou des conférences pour discuter des questions et des préoccupations. Ils peuvent également servir d'appui au rôle des responsables de l'information au sein de la fonction publique en général.
- Ces réseaux pourraient être soit développés directement par les responsables de l'information ou par un organe central, tel que le ministère central responsable du droit à l'information.

DISCUSSION:

Que pensez-vous de l'idée d'un réseau pour les responsables de l'information dans votre pays ?

- L'identification ou la mise en place d'un point nodal interne central pour traiter les questions liées au droit à l'information constitue un autre arrangement institutionnel très important. Cet organisme, qui doit travailler au sein du gouvernement, joue un rôle très différent de celui de l'organisme de surveillance (c.-à-d. la commission de l'information).
 - o *Exemple : En Inde, ce rôle est endossé par le Département du Personnel et de la Formation. Cette fonction a été attribuée à cet organisme parce que la formation a été identifiée très tôt comme un besoin essentiel en matière de mise en œuvre, et ce dès les premiers jours de la loi.*
 - o *Exemple : Au Canada, à l'inverse, c'est le Ministère de la Justice qui endosse ce rôle, car au Canada, les principaux systèmes et structures de mise en œuvre sont déjà en place, et les principaux besoins portent sur les conseils juridiques d'experts sur l'application ou l'interprétation des exceptions, que le Ministère de la Justice est bien placé pour offrir.*
- La formation est, presque par définition, quelque chose qui doit être fait de manière centralisée. Cela est particulièrement vrai pour les responsables de l'information, qui seront au nombre d'un ou deux, tout au plus, dans la plupart des autorités publiques, si bien qu'il n'est pas réaliste de demander à chaque autorité publique de concevoir un programme de formation pour eux. Il est possible de répondre à d'autres besoins de formation, comme par exemple la sensibilisation des fonctionnaires ordinaires au sein de l'autorité publique, de manière interne, en utilisant les services des responsables de l'information (par exemple en organisant des cours succincts, voire même des échanges informels sur le sujet).
- De nombreux pays ont mis en place des outils de suivi de demandes électroniques centraux. Il s'agit essentiellement de bases de données électroniques que les responsables de l'information utilisent pour enregistrer les demandes d'information au fur et à mesure qu'elles arrivent. Les responsables de l'information doivent remplir plusieurs champs, tels que la date du dépôt de la demande, etc., et ce processus doit se poursuivre tout au long du traitement de la demande (en fournissant, par exemple, des informations sur l'heure de notification de la décision concernant la demande, les frais facturés, l'exception invoquée pour refuser la demande et ainsi de suite). Ces bases de données centrales sont une manière extrêmement efficace d'assurer le suivi des demandes de manière centralisée et d'obtenir des informations sur la façon dont les demandes sont traitées. Elles facilitent aussi la préparation des rapports annuels, puisque la plupart des informations requises pour le rapport seront disponibles d'un seul clic de bouton. Pour des raisons évidentes, seule une autorité centrale peut développer un tel outil. Bien que dans certains pays – notamment au Mexique

- cet outil ait été développé par l'organisme de surveillance, il est plus logique qu'un organisme nodal interne et central en soit chargé.

- L'amélioration des normes et des systèmes de gestion des documents est l'un des défis les plus difficiles en termes de mise en œuvre de la législation sur le droit à l'information. Cela nécessite beaucoup d'effort pour à la fois élaborer les normes et les mettre en œuvre au sein de chaque autorité publique. Chaque autorité publique doit procéder à la mise en œuvre séparément, mais si les normes sont aussi établies de cette façon, cela pourrait découler sur un patchwork de normes différentes entre les autorités publiques, et représenter un fardeau pour ces autorités publiques. Il est donc beaucoup plus logique de le faire de manière centralisée.

3. Systèmes

- Il est nécessaire de développer plusieurs systèmes différents pour promouvoir une mise en œuvre efficace et effective de la loi sur le droit à l'information. En gros, les résultats visés par ces lois ne vont pas se produire tous seuls, surtout dans le temps, et par conséquent, des systèmes sont nécessaires pour s'assurer qu'ils se produiront bien.
- Le premier système consiste à faire en sorte que les obligations en matière de divulgation proactive soient systématiquement respectées (c.-à-d. que les informations soient régulièrement mises à jour).
- Le deuxième système consiste à veiller à ce que les demandes d'information soient traitées de manière assidue et dans les délais impartis. Il s'agit d'une autre question compliquée à laquelle un chapitre tout entier de ce manuel est consacré.
- Le troisième système à mettre en place concerne les recours internes prévus par certaines lois sur le droit à l'information. Il est important ici que le recours soit examiné par une autorité supérieure au sein de la même autorité publique, plutôt, que par la même autorité (par ex. le responsable de l'information), sans quoi, ce n'est pas un vrai recours (même pour un recours interne).
- Des systèmes appropriés doivent être mis en place pour s'assurer que la gestion des documents est effectuée comme il se doit et d'une manière permettant aux fonctionnaires de trouver les documents qui ont été demandés (et de trouver aussi des documents destinés à une utilisation interne). Cette question est extrêmement complexe et devrait débiter par la mise en place de normes de gestion de documents clairement définies, de préférence à un niveau central (comme indiqué ci-dessus). Cela suppose aussi de réexaminer régulièrement les procédures de classification existantes au sein de chaque autorité publique pour s'assurer qu'elles sont en accord avec le régime des exceptions prescrit par la loi.

- Un autre système, même un simple, devra aussi être mis en place si les autorités publiques sont tenues de compiler un rapport annuel sur les mesures prises pour mettre en œuvre la loi. Pour ce faire, les autorités publiques doivent recueillir certains types d'information – les plus importantes portant sur les demandes – de manière continue, car il sera très difficile, voire impossible, de les recueillir à la fin de l'année. Comme indiqué auparavant, un outil de suivi électronique centralisé est le meilleur moyen d'atteindre cet objectif, mais s'il n'en existe pas encore, une base de données physique (c.-à-d. des documents papier) doit être tenue.
- Enfin, un système de suivi et d'évaluation simple doit être mis en place. Dans sa forme la plus basique, il comprendrait au moins un examen régulier, peut-être semestriel, des progrès de la mise en œuvre du plan d'action (qui aurait dû être élaboré auparavant). Certains des systèmes de collecte d'informations utilisés pour le rapport annuel, et qui portent notamment sur les demandes, seront aussi utiles ici. Un certain degré de coopération des autres fonctionnaires, tels que ceux du département IT, en matière de divulgation proactive sur le site Web, peut s'avérer nécessaire.
- Certains gouvernements tels que l'Ouganda et le Rwanda ont, en collaboration avec les organisations de la société civile, mis en place des portails d'accès à l'information en ligne à travers lesquels les demandes d'information peuvent être déposées. Les demandes ainsi que les réponses sont publiées sur le portail. Voir www.askyourgov.ug et <https://sobanukirwa.rw/> respectivement pour de plus amples renseignements.

DISCUSSION:

Jusqu'où votre autorité publique a-t-elle été pour mettre en place ces systèmes ?

4. Formation

- Considérée comme un objectif organisationnel plus large, la formation représente une tâche dantesque puisque, au bout du compte, tous les fonctionnaires devront bénéficier d'une forme ou d'une autre de formation. Sans programme de sensibilisation ou de formation, les fonctionnaires ne seront pas en mesure de comprendre leurs responsabilités, ou leurs obligations de coopérer avec les responsables de l'information. Et sans cette coopération, la mise en œuvre de la loi présentera toujours des défis.

- Étant donné la magnitude de la tâche, il est indispensable d'établir des priorités. Il est logique de commencer par les responsables de l'information, compte tenu du rôle spécial qu'ils jouent pour mener les efforts de mise en œuvre. Il est aussi évident que ces agents doivent bénéficier d'une formation plus intensive que d'autres fonctionnaires. Enfin, les responsables de l'information peuvent jouer un rôle important dans la formation d'autres membres du personnel (et donc il est une fois de plus logique d'accorder la priorité à leur formation).
- L'approche de la formation des formateurs comporte de nombreux avantages, notamment au début de la mise en œuvre d'une nouvelle loi sur le droit à l'information. Il se peut qu'il faille faire appel à une expertise extérieure pour former les formateurs, en raison de l'absence probable d'expertise dans le pays, ce qui justifie aussi fortement l'approche de la formation des formateurs pour, entre autres choses, économiser de l'argent.
- Au bout du compte, tous les fonctionnaires doivent suivre une forme ou une autre de formation, ou au moins un programme de sensibilisation, sur le droit à l'information. Pour ce faire, un plan doit être élaboré pour former tous les fonctionnaires, dans un délai, par exemple, de trois à cinq ans. Ce plan doit être inclus dans le plan d'action global et comporter des étapes-clés clairement définies (par ex. former un tiers de tout le personnel d'ici la fin de la deuxième année). Voici quelques approches à considérer pour former l'ensemble du personnel :
 - Il est utile d'intégrer des modules sur le droit à l'information dans les formations continues de différents types, telles que la formation générale pour les nouvelles recrues.
 - Les responsables de l'information peuvent sensibiliser le personnel au sein de leurs propres autorités publiques. Ils peuvent le faire d'une façon plus ou moins formelle, à travers, par exemple, des discussions informelles au cours du déjeuner ou de séances plus formelles de type atelier.
 - Pour la plupart des agents, une formation relativement courte devrait suffire pour commencer. Un module de 2 heures suffirait sans doute, du moins au début, pour essayer de former autant de fonctionnaires que possible.
- Il serait aussi judicieux d'introduire le droit à l'information dans des forums éducatifs plus larges. Il pourrait, par exemple, être introduit comme sujet pour les écoliers âgés de 14 à 16 ans, dans le cadre d'un programme plus général d'éducation civique. Il devrait aussi être inclus dans les cours universitaires, par exemple sur le droit ou le journalisme, et peut-être aussi dans des cours généraux sur les droits de l'homme.

5. Communications

- Les communications sont un excellent moyen de s'assurer que les groupes d'intervenants concernés restent informés ou sont informés sur la loi sur le droit à l'information, et sont motivés pour faire de leur mieux pour l'appliquer. Il existe des communications internes et externes.
- Les communications internes ont deux buts principaux :
 - Tenir le personnel informé des développements, tels que l'adoption d'une nouvelle loi sur le droit à l'information ou la mise en place de nouvelles normes en matière de gestion des documents ;
 - Apporter un soutien de haut niveau en faveur de la mise en œuvre de la loi sur le droit à l'information, ce qui peut jouer un rôle important pour remédier au problème de la culture du secret.
- Les communications internes peuvent se dérouler de différentes manières. L'une des plus évidentes est par e-mail, si le service en ligne de la fonction publique est suffisamment développé. Parfois, d'autres formes de communications internes sont importantes, comme par exemple un discours d'un haut fonctionnaire directement adressé au personnel.
- Les communications externes servent essentiellement à informer le public sur le droit à l'information et sur la manière dont il peut être exercé, et à le tenir informé des développements clés (comme par exemple l'adoption de nouvelles normes en matière de gestion des documents).
- Les autorités publiques partagent évidemment cette responsabilité avec plusieurs acteurs sociaux, les plus importants étant les groupes de la société civile et les médias. Mais les autorités publiques ont souvent une obligation à la fois formelle (c.-à-d. juridique) et une obligation morale de le faire.
- La participation de toutes les autorités publiques à ce processus est, dans une certaine mesure, une responsabilité centrale, mais aussi un besoin. Les différentes autorités publiques touchent de grandes parties du public – par exemple par l'intermédiaire des écoles, des établissements de soins de santé et des bureaux gouvernementaux locaux – et offrent de réelles possibilités de sensibiliser le public à cette question importante.
- Pour ce faire, on peut procéder de plusieurs façons :
 - Les responsables de l'information peuvent concevoir des guides simples destinés aux demandeurs, et les mettre à disposition à la fois sous forme papier et sur les sites Web des autorités publiques.
 - Les autorités publiques peuvent organiser des célébrations d'événements clés, tels que la Journée internationale du droit de savoir, qui se déroule le 28 septembre de chaque année. Ces événements peuvent prendre la forme

de conférences publiques, d'activités de sensibilisation (telles que des mises en scène) et ainsi de suite.

- Comme nous l'avons déjà mentionné, la société civile, l'organisme de surveillance et les médias ont un rôle important à jouer ici. En effet, il peut s'avérer très utile pour les autorités publiques de s'associer à ces organismes pour mener des activités de sensibilisation.

→ Troisième étape :

Sur la base des informations présentées, le formateur doit animer une discussion entre les participants sur les mesures prises par les autorités publiques pour lesquelles ils travaillent, et sur ce qu'ils pensent des progrès enregistrés dans la fonction publique de leur pays.

→ Quatrième étape :

La création d'un réseau de responsables de l'information (l'employé au sein de chaque autorité publique chargé de répondre aux demandes de droit à l'information) est l'une des étapes les plus utiles pour mettre en œuvre une loi sur le droit à l'information. Si un réseau de ce genre n'existe pas encore, le formateur doit inviter les participants à envisager d'adopter cette mesure, en recueillant les e-mails des participants pour dresser une «liste d'adresses» principale.

**POLYCOPIÉ
D'EXERCICE :**

**SCHÉMATISER
LES ÉTAPES CLÉS**



**Durée :
30 min**

Travail en groupes de 2 ou 3

Réfléchissez à tout ce que les autorités publiques doivent entreprendre pour mettre en œuvre le droit à l'information. Schématisez, de manière succincte, les principales étapes qui, selon vous, sont prioritaires au cours des deux premières années. Soyez prêt(e) à présenter vos résultats au groupe.



Résumé des points clés :

RÉSUMÉ DES POINTS CLÉS :

- La mise en œuvre d'une loi sur le droit à l'information nécessite de se concentrer sur plusieurs secteurs d'intervention clés, tels que les activités de base, les structures institutionnelles, les systèmes, la formation et les communications.
- L'élaboration d'un plan d'action global par chaque autorité publique, et au niveau central, constitue un outil de mise en œuvre clé.
- Les responsables de l'information, qui sont chargés de la mise en œuvre de bon nombre de ces actions, nécessitent souvent la coopération d'autres fonctionnaires. Par ailleurs, certaines actions seront également menées par d'autres acteurs.
- Plusieurs systèmes doivent être mis en place pour assurer la bonne mise en œuvre de la loi sur le droit à l'information. Les systèmes visant à garantir une divulgation proactive et des réponses en temps utiles aux demandes d'information revêtent une importance toute particulière.
- La formation est un secteur d'intervention important qui nécessitera de déterminer des priorités, en se concentrant en premier sur les responsables de l'information.
- Des systèmes de communications internes et externes efficaces contribuent sensiblement à faire progresser la mise en œuvre d'une loi sur le droit à l'information.

CHAPITRE CINQ



RESPECT DES OBLIGATIONS EN MATIÈRE DE DIVULGATION PROACTIVE

Avec la généralisation de l'Internet, les données « ouvertes » sont devenues un aspect de plus en plus important dans une gouvernance transparente. Même si les effets de ce changement ont été plus prononcés dans les pays développés, en raison du taux de pénétration plus élevé de l'Internet, la divulgation proactive a toujours été une composante essentielle d'un système de droit à l'information efficace. Par ailleurs, grâce à la généralisation de l'Internet mobile, l'Internet devient, même en Afrique, un outil de plus en plus important pour faciliter le dialogue entre un gouvernement et son peuple. En plus d'apporter un flux d'information constant sur des sujets clés, la publication proactive peut économiser du temps et de l'argent pour les organismes gouvernementaux, puisqu'il est beaucoup plus facile de rendre publiques les informations de manière proactive que de répondre à une seule demande de document, sans parler de plusieurs demandes pour le même document. Ce chapitre décrit les meilleures pratiques et les difficultés de mise en œuvre de la publication proactive. Bien que les exigences réelles diffèrent d'une loi à l'autre, les autorités publiques doivent être encouragées à les considérer comme des normes de base, et doivent s'efforcer d'augmenter autant que possible la quantité d'informations rendues publiques.

SÉANCE 1

RESPECT DES OBLIGATIONS EN MATIÈRE DE DIVULGATION PROACTIVE



Durée :
30 min

BUT DE LA SÉANCE

Apporter des conseils sur les normes en matière de divulgation proactive et décrire une formule simple pour mettre en place un système de divulgation proactive efficace.

→ Première étape :

Le formateur doit demander aux participants si, selon eux, la loi devrait obliger les autorités publiques à publier certains types d'information, ou s'il vaudrait mieux laisser les autorités publiques en décider elles-mêmes ? Le formateur doit animer une discussion sur les types d'information qu'il est plus important, selon eux, de publier de manière proactive, dans le cadre de leurs rôles officiels.

→ Deuxième étape :

Présentation des normes internationales en matière de divulgation proactive :

- Les normes internationales obligent clairement les autorités publiques à publier l'information de manière proactive.
- Dans son Rapport Annuel de 2000, le Rapporteur des Nations Unies sur la Liberté d'opinion et d'expression a déclaré :
« La liberté d'information suppose que les organismes publics publient et diffusent largement des documents présentant un grand intérêt général, par exemple, les informations concrètes sur la façon dont l'organisme public fonctionne et sur le contenu de toute décision ou politique qui concerne le public. »
- La *Déclaration de principes sur la liberté d'expression en Afrique* va dans le même sens et stipule que: « Les organes publics doivent, même en l'absence d'une requête, publier les principales informations d'un grand intérêt général ».
- Le Principe XI de la Recommandation du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe (CE) aux États membres sur l'accès aux documents publics appelle aussi chaque autorité publique, « de sa propre initiative et le cas échéant », à diffuser l'information dans le but de promouvoir la transparence de l'administration

publique, l'efficacité administrative et la participation publique informée.

- La Recommandation du CE appelle aussi les autorités publiques à, « dans la mesure du possible, mettre à disposition l'information sur les questions ou activités dont elles sont responsables, par exemple en établissant des listes ou des registres des documents en leur possession ».
- Certains des attributs clés de cette obligation en vertu du droit international incluent :
 - a. S'assurer que l'information présentant un grand intérêt général est publiée.
 - b. S'assurer que cette information parvienne à ceux qui en ont besoin (par ex. si un projet affecte la population locale, les informations le concernant doivent être d'une part publiées sur Internet, et d'autre part affichées sur des panneaux d'affichage locaux).
 - c. Mettre cette information à jour régulièrement.
 - d. S'assurer que cette information est compréhensible par la population locale (par ex. veiller à ce que les informations financières ne soient pas formulées dans des termes trop techniques).
 - e. Augmenter, au fil des ans, l'étendue des informations soumises à une divulgation proactive.

→ Troisième étape :

Afin de mieux comprendre ce que signifie la divulgation proactive, et la manière dont elle est mise en œuvre, il convient de s'intéresser aux meilleures pratiques internationales, analysées dans le contexte des exigences contenues dans la Loi type sur l'accès à l'information pour l'Afrique (la Loi type) rédigée par la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples :

- Il est primordial que les documents publiés de manière proactive soient distribués d'une manière qui maximise leur utilité et accessibilité. La Loi type note dès le début dans ses définitions que :

[P]ublier signifie rendre disponible sous une forme ou d'une manière facilement accessible au public et inclut donner des copies ou rendre l'information accessible à travers des moyens de communication audiovisuels et électroniques ;
- Dans certains cas, il suffit de publier l'information électroniquement. En général, c'est l'approche la plus facile. Cependant, les autorités publiques doivent être conscientes des niveaux d'utilisation de l'Internet dans leur pays et dans les régions affectées dans un pays, et en particulier des communautés qui sont le plus directement concernées par l'information. Par exemple, si un projet de développement est mis en œuvre dans une région, il est important de s'assurer que les gens vivant dans cette région sont au courant de ce projet. Dans ce cas, en

plus de publier les informations en ligne, il pourrait s'avérer nécessaire d'afficher les informations sur des tableaux d'affichage locaux ou dans les bureaux publics de cette région.

- Parmi les autres idées en faveur de la publication proactive, on peut citer notamment :
 - La publication régulière de rapports d'étape par les ministères ;
 - La publication régulière d'un magazine de service public ;
 - Des briefings des médias et des conférences de presse régulièrement organisés par les différents ministères et départements ;
 - L'utilisation d'outils des médias sociaux ainsi que des sites Web ;
 - Des affiches et des tableaux d'affichage publics ;
 - La traduction des informations dans les langues locales ;
 - La mise à disposition de l'information à travers le système de bibliothèques ; et
 - L'élaboration d'une politique et d'une stratégie de communication nationales du gouvernement.
- Concernant la forme de la publication, dans la plupart des cas, il suffit simplement de donner l'accès à l'information dans la forme dans laquelle elle a été produite à l'origine. Cependant, il est primordial que le public puisse comprendre certains types d'informations clés, comme le budget par exemple, qui sont bien souvent trop techniques pour que les citoyens ordinaires, voire les citoyens relativement éduqués, puissent les comprendre. Il sera donc nécessaire, dans certains cas, de communiquer l'information dans une forme que les gens peuvent comprendre. Dans le cas du budget, par exemple, il est devenu courant, dans de nombreux pays, de présenter un budget destiné aux citoyens, qui est une version simplifiée du budget compréhensible de tous. Ces versions simplifiées peuvent aussi être utilisées pour expliquer la nature d'un projet de développement se déroulant dans une certaine partie du pays, ou un programme de prestations à l'intention des citoyens.

DISCUSSION:

Connaissez-vous d'autres moyens pratiques pour diffuser l'information de manière proactive ? Pensez-vous que cela sera différent pour différentes autorités publiques ? Êtes-vous déjà dotés de systèmes de publication proactive ? Quels types d'information est-il particulièrement important de diffuser hors ligne ?

- La plupart des lois sur le droit à l'information incluent une liste récapitulative des catégories d'information spécifiques qui doivent être publiées de manière proactive, et qui doivent être tenues à jour dans un délai donné. La Section 7 de la Loi type exige que toutes les autorités publiques publient les informations suivantes dans un délai de 30 jours suivant leur génération :
 - a) les manuels, politiques, procédures ou règlements ou instruments similaires qui ont été préparés pour, ou sont utilisés par les agents de l'organisme dans l'exercice des fonctions dudit organisme, dans l'exercice des pouvoirs, le traitement de plaintes, la prise de décisions ou la formulation de recommandations, ou la fourniture de conseils à des personnes extérieures à l'organisme sur les droits, privilèges ou avantages auxquels elles peuvent prétendre, ou encore sur les obligations, pénalités ou autres sanctions auxquelles elles sont assujetties ;
 - b) les noms, titres et coordonnées du responsable de l'information et de l'adjoint du responsable de l'information de l'organisme public ou de l'organisme privé concerné, y compris leurs coordonnées physiques et leurs adresses électroniques auxquelles peuvent être envoyées les demandes d'accès à l'information ;
 - c) les formulaires, procédures, processus et règles relatifs à la communication entre les membres du public et l'organisme public ou l'organisme privé concerné ;
 - d) les dispositions, statutaires ou autres, existantes relatives à la consultation et à la représentation du public dans le cadre de la formulation ou de la mise en œuvre des politiques de l'organisme concerné ou de tout document similaire ;
 - e) si les réunions de l'organisme public ou de l'organisme privé concerné entités, notamment celles de ses conseils d'administration, comités et organes similaires, sont ouvertes aux membres du public et, le cas échéant, la procédure de participation directe ou indirecte ; mais lorsqu'une réunion n'est pas ouverte au public, l'organisme doit, de manière proactive, rendre public le contenu des demandes reçues, la procédure de prise de décisions et les décisions prises ;
 - f) des informations détaillées sur l'élaboration et l'exécution de tout programme subventionné par des fonds publics, notamment sur les montants alloués et dépensés, les critères d'octroi des subventions et les bénéficiaires ;
 - g) tous contrats, licences, permis, autorisations et partenariats publics-privés consentis par l'organisme public ou l'organisme privé concerné ;

- h) les rapports d'enquête, d'études ou de tests, y compris les rapports scientifiques et techniques et les rapports d'évaluation de l'impact environnemental, préparés par l'organisme public ou l'organisme privé concerné ; et
- i) toute autre information requise par le mécanisme de surveillance.
- Ces informations doivent être mises à jour régulièrement, ce qui peut présenter un défi avec le temps. Le nombre de fonctionnaires chargés, au sein de l'autorité publique, de produire les catégories d'information soumises à une publication proactive peut être assez élevé, et par conséquent, le risque que l'un d'entre eux oublie de transmettre l'information à publier est élevé. Par conséquent, les autorités publiques devront développer un système de publication proactive qui fonctionnera dans le contexte de l'autorité publique en question, et qui tiendra compte du nombre de personnes qui participent à la couverture de l'information concernée, de la façon dont les approbations définitives de ces types de documents sont obtenues et ainsi de suite.
- La Loi type exige aussi que toutes les autorités publiques publient, tous les ans, les informations suivantes :
 - a) les renseignements sur son organisation, ses fonctions et ses obligations ;
 - b) les informations sur les interprétations et les détails des lois et des politiques mis en œuvre par l'autorité ;
 - c) les précisions sur les processus et procédures internes qu'elle a mises en place pour créer, garder, organiser et conserver les informations ;
 - d) une liste des catégories d'information qu'elle détient ou qui relèvent de son contrôle ;
 - e) un répertoire de ses employés, y compris leurs pouvoirs, leurs responsabilités et de leurs titres, indiquant le personnel permanent, le personnel temporaire et le personnel externe ainsi que les procédures de recrutement et les emplois vacants ;
 - f) l'échelle de rémunération annuelle applicable à chaque agent public et ;
 - g) le détail des frais de voyage et de représentation pour chaque employé et fonctionnaire, ainsi que des avantages reçus, sous forme de cadeaux, d'hospitalité, de parrainage ou autre ;
 - h) une description de la composition, des fonctions et des procédures de nomination des membres des conseils d'administration, comités et autres organes composés de deux personnes au moins, faisant partie intégrante de l'organisme public ou de l'organisme privé concerné, ou créé pour le conseiller ou l'administrer ;
 - i) le budget réel détaillé, le revenu, les dépenses, l'endettement, y compris les estimations, plans, projections ou rapports, et notamment les rapports

d'audit, pour l'exercice financier en cours et pour les exercices financiers antérieurs à celui de l'entrée en vigueur de la loi sur le droit à l'information ;

j) le rapport annuel soumis au mécanisme de surveillance ;

k) toute autre information requise par le mécanisme de surveillance.

- Il est utile que les autorités publiques dépassent les exigences minimales stipulées dans la loi en matière de publication proactive. Cela pourrait nécessiter de déterminer ce qui, selon le public, est important dans ce domaine. Pour ce faire, l'autorité publique, en fonction de sa nature et de ses interactions avec le public, dispose de plusieurs moyens. L'autorité pourrait, par exemple, mettre à disposition une « boîte à suggestions » sur son site Web ainsi que dans ses bureaux publics.
- L'un des défis clés de cette obligation est de s'assurer que l'information est mise à jour périodiquement. Souvent, les autorités publiques font l'effort de mettre les informations en ligne une première fois, mais ne les mettent pas à jour par la suite. Ce processus nécessite la mise en place d'un protocole ainsi que le soutien actif des fonctionnaires chargés de la production de ces catégories d'information, puisque ce sont eux qui doivent faire en sorte qu'elles soient rendues publiques. L'idéal serait que les producteurs de ces informations communiquent directement avec les individus chargés du site Web sans l'intervention du responsable de l'information. Il est inutile de le/la faire intervenir car cela fait peser un fardeau plus lourd sur ses épaules et entraîne des délais supplémentaires.
- L'expérience dans de nombreux pays a montré que les lois peuvent être très ambitieuses en matière de publication proactive, mais que les autorités publiques ont parfois du mal à remplir ces obligations dans les délais imposés par la loi, ce qui peut conduire à un fossé entre les politiques et la pratique (c.-à-d. une situation où les exigences juridiques ou politiques ne sont jamais respectées).
 - o *En Inde, par exemple, une grande étude réalisée cinq ans après l'entrée en vigueur de la loi a montré que seulement 5% de toutes les informations soumises à des obligations en matière de divulgation proactive étaient en fait publiées. La loi indienne prévoit des obligations en matière de divulgation proactive très strictes. L'une des solutions à ce problème serait d'accorder aux autorités publiques un délai plus long pour s'acquitter de leurs obligations de publication proactive.*
- Voici d'autres observations utiles sur la publication proactive :
 - o *Au RU, ce problème a été abordé différemment. Au lieu d'établir une longue liste de catégories d'information soumises à une publication proactive, la loi exige que chaque autorité publique élabore et mette en œuvre un plan de publication, définissant les classes d'information qu'elle publiera. Par ailleurs, ce plan doit être approuvé par le Commissaire à l'information.*

L'accord du Commissaire peut s'accompagner d'une contrainte de temps et il peut aussi, en donnant un préavis de six mois, retirer son approbation. Ce système ajoute un degré de flexibilité à l'obligation de publication proactive qui permet aux autorités publiques d'adapter la mise en œuvre à leurs besoins spécifiques. Il prévoit aussi un rôle de surveillance par le Commissaire sans pour autant placer un fardeau trop lourd sur ses épaules, en tenant compte des nombreuses autorités publiques auxquelles la loi sur le droit à l'information peut s'appliquer. Ce qui est important, c'est qu'il permet d'accroître les obligations en matière de publication proactive dans le temps, au fur et à mesure que les autorités publiques acquièrent des capacités dans ce domaine. En fait, ce système permet de faire en sorte que la quantité d'information qu'il est obligatoire de publier augmente dans le temps.

- o Si les informations sont publiées de manière proactive, alors les individus n'auront pas besoin de déposer des demandes d'information. On notera qu'il faut beaucoup plus de temps pour répondre à une demande d'information – pour laquelle il faut remettre au demandeur un accusé de réception, enregistrer et assurer le suivi de la demande, et donner une réponse officielle en conformité avec les exigences de la loi – que pour fournir les informations de manière proactive – ce qui nécessite simplement de les télécharger vers un site Web. Par conséquent, il est judicieux d'élargir la publication proactive à toute information pouvant présenter un intérêt général plutôt que d'attendre qu'une demande soit déposée pour cette information.
- o En Inde, la loi exige que les autorités publiques, en plus de respecter les exigences minimales en matière de publication proactive, publient autant d'informations que possible de manière proactive de sorte à minimiser les demandes.
- On notera enfin que les informations qui sont dévoilées suite à une demande doivent être considérées comme relevant du domaine public, et il est donc logique de les publier de manière proactive au cas où quelqu'un d'autre en ferait la demande. La Loi type exprime cela très clairement dans la section 86 :
 - (1) Sous réserve du paragraphe (2), toute information à laquelle un demandeur est autorisé à accéder en vertu de la présente loi relève, de ce fait, du domaine public.
 - (2) Si un demandeur obtient l'accès à ses renseignements personnels ou aux renseignements personnels d'un proche parent ou d'une personne dont il est le représentant légal, les informations demandées ne tomberont pas dans le domaine public du seul fait de cette autorisation d'accès.

→ Quatrième étape :

Le formateur doit animer une discussion sur la comparaison entre les normes contenues dans la Loi type et celles contenues dans le droit interne en question. Le formateur doit demander aux participants s'ils pensent que les normes contenues dans la Loi type sont raisonnables, et si elles sont plus strictes que les exigences contenues dans leur droit interne, il doit encourager les participants à aspirer aux normes de la Loi type. La discussion doit aussi porter sur l'étendue de la mise en place de systèmes propices à la divulgation proactive au sein de leurs propres autorités publiques.

→ Cinquième étape :

Compte tenu des défis rencontrés pour faire en sorte que l'information soit accessible dans des zones à faible pénétration d'Internet, il serait judicieux que le formateur lance une procédure de remue-méninges avec le groupe sur les meilleurs moyens d'atteindre cet objectif, puis affiche ces idées à l'avant de la salle.



Points clés :

POINTS CLÉS :

- La divulgation proactive est un moyen très important de permettre au public d'exercer son droit à l'information et il représente, pour la plupart des citoyens, la seule façon d'accéder aux informations détenues par les autorités publiques, étant donné qu'ils ne déposeront jamais de demande d'information.
- Le droit international établit des normes minimales en matière de divulgation proactive, stipulant notamment que des catégories d'information clés doivent être divulguées de cette manière.
- Il est aussi judicieux de publier, de manière proactive, des informations présentant un intérêt général, étant donné qu'il est beaucoup plus facile et rapide de le faire que de traiter une seule demande pour obtenir cette information.
- Il est parfois difficile de garantir la publication complète des informations soumises aux obligations de publication proactive, et encore plus difficile de veiller à ce que ces informations restent à jour, c'est-à-dire mettre à jour les informations qui évoluent dans le temps et s'assurer que les informations produites de

	manière ponctuelle sont régulièrement téléchargées.
	<ul style="list-style-type: none">• La mise à disposition d'information par voie électronique, c.-à-d. par l'intermédiaire d'un site Web, est très importante, mais certaines catégories d'information clés doivent aussi être rendues publiques sous d'autres formes, de façon à ce qu'elles parviennent aux gens qui ont besoin d'y accéder.

CHAPITRE SIX



TRAITEMENT DES DEMANDES D'INFORMATION

Un système efficace et efficient de traitement des demandes d'information est au cœur même d'un régime robuste de droit à l'information. Dans certains cas, les aspects de la procédure seront décrits dans la loi sur le droit à l'information, comme par exemple la nécessité d'aider les demandeurs à formuler leurs demandes ou le délai de réponse. D'autres aspects de la procédure peuvent être établis par des règlements adoptés par un ministre ou un organisme de surveillance, ou laissés à la discrétion des autorités publiques individuelles. Cependant, lors de la mise en place d'un système de traitement des demandes, les fonctionnaires doivent toujours garder à l'esprit qu'ils mettent en place un cadre visant à exercer un droit de l'homme fondamental, avec la gravité, l'importance et les ressources que cela comporte. Ce chapitre décrit les normes internationales clés pour traiter les demandes, analysées dans le contexte de la Loi type sur l'accès à l'information pour l'Afrique.

SÉANCE 1

TRAITEMENT DES DEMANDES D'INFORMATION



Durée :
80 min

BUT DE LA SÉANCE

Apporter des conseils sur la manière de mettre en place un système efficace et convivial pour traiter les demandes d'information.

→ Première étape :

Le formateur doit ouvrir cette séance en demandant, aux participants ce qui, selon eux, définit en général un bon service à la clientèle. Lorsque vous vous rendez dans un magasin, au restaurant ou ailleurs, qu'est-ce qui vous donne, en tant que client, l'envie de revenir ? Tout en notant les réponses les plus pertinentes à l'avant de la salle, le formateur doit demander aux participants si ces valeurs pourraient être incorporées dans un système pour traiter les demandes d'accès. Le formateur doit demander aux participants quelles sont leurs expériences ou participation dans le traitement des demandes d'information, et s'ils pensent que leurs systèmes reflètent ces qualités.

→ Deuxième étape :

Présentation sur les normes internationales en matière de traitement des demandes d'accès :

- Il est important, dès le début, de comprendre que le terme « information » doit, dans le contexte du droit à l'information, être compris au sens le plus large du terme. La Loi type définit ce terme comme il suit :

[I]nformation inclut l'original ou la copie d'un document, quelles que soient ses caractéristiques physiques, tel que des registres, correspondances, faits, avis, conseils, mémorandums, données, statistiques, ouvrages, dessins, plans, cartes, schémas, photographies, enregistrements audio ou vidéo, et tout autre document tangible ou non, quels que soient sa forme ou son support, qui est détenu par, en possession de ou sous le contrôle du détenteur de l'information à qui une demande a été adressée en vertu de la présente loi ; le coût raisonnable de reproduction signifie le coût de reproduction minimum au prix du marché ;

- En tant que droit de l'homme, le droit d'accès devrait aussi être compris au sens le plus large du terme, et il devrait s'étendre aux étrangers et aux personnes morales. La Loi type dit que :
 - 2(a) Chacun a le droit d'accéder à l'information détenue par les organismes publics ou les organismes privés concernés de manière expéditive et non onéreuse.
 - (b) Chacun a le droit d'accéder à l'information détenue par les organismes privés qui est de nature à favoriser l'exercice ou la protection d'un droit.
- Le degré avec lequel les procédures de demande sont mises en place de manière centralisée, soit par la loi sur le droit à l'information ou par les règlements, varie d'un État à l'autre. Cependant, les autorités publiques doivent essayer de concevoir des systèmes de demande en accord avec les meilleures pratiques internationales, que cela soit formellement exigé ou pas. Ces systèmes devraient inclure l'autorisation d'accès par n'importe quel moyen de communication, comme le stipule la Loi type :
 - 13(1) Quiconque souhaite obtenir l'accès à l'information détenue par un détenteur d'information doit formuler une demande écrite ou orale au responsable de l'information de l'organisme.
 - (2) En cas de demande orale, le responsable de l'information doit transcrire cette demande orale par écrit et en donner une copie au demandeur.
- Bien que la Loi type ne le mentionne pas, de plus en plus d'États mettent en place des systèmes pour transmettre des demandes en ligne. L'utilité de cette procédure dépend évidemment du niveau de pénétration de l'Internet et de la culture numérique du pays, mais il s'agit néanmoins d'une étape importante que les autorités publiques doivent considérer, compte tenu du fait qu'il est beaucoup plus facile pour les demandeurs de transmettre les demandes en ligne, et qu'il est aussi beaucoup plus facile pour les autorités publiques de traiter ces types de demandes.
- Le lieu où les demandes sont reçues revêt aussi de l'importance. Pour les demandes électroniques, une adresse électronique dédiée ainsi qu'un système en ligne pour soumettre les demandes par l'intermédiaire du site Web, seront nécessaires.
- Dans un système robuste, les autorités publiques devraient pouvoir recevoir les demandes par l'intermédiaire de n'importe lequel de leurs bureaux publics à travers le pays. Cela nécessite la mise en place d'un système pour s'assurer que les demandes déposées dans divers endroits sont transmises au centre pour y être traitées, ou sont traitées à l'endroit où elles sont reçues, lorsque cela est possible (c.-à-d. quand le bureau en question possède le personnel compétent requis et l'information est disponible sur place).

- Si une demande est soumise oralement, le responsable de l'information doit la transcrire sous forme écrite et en fournir une copie signée au demandeur. Dans tous les cas, il vaut mieux fournir aux demandeurs un récépissé écrit de la demande, mentionnant la date à laquelle elle a été faite et, idéalement, le nom de l'agent qui a reçu la demande.
- Un système efficace de gestion des demandes de droit à l'information devrait inclure un registre central. La manière la plus efficace d'enregistrer les demandes est par l'intermédiaire d'un système électronique, puisque que cette procédure peut être effectuée en ligne à partir d'endroits différents, et facilite la mise à jour et la saisie d'informations complémentaires (par ex. la date de réponse à la demande, les frais facturés, etc.). Cependant, pour être efficace, un tel système nécessite des ressources initiales considérables, et un gouvernement suffisamment connecté. L'Annexe 3 décrit un outil électronique potentiel pour tenir un registre central de toutes les demandes soumises à l'autorité publique, ainsi que la manière dont ces demandes ont été traitées.
- Lorsqu'une base de données électronique pour les demandes est bien conçue, elle peut aussi être utilisée pour produire les informations requises dans le rapport annuel (combien de demandes ont été déposées, combien de temps a-t-il fallu pour les traiter, etc.).
- Idéalement, il devrait exister un registre électronique central de demandes, au lieu de demander à chaque autorité publique de concevoir son propre système d'enregistrement.
 - *On peut citer comme exemple le Mexique, où l'organisme de surveillance (la commission de l'information) a développé un registre électronique central des demandes qui peut aussi être utilisé pour soumettre des demandes ; celui-ci est très efficace à la fois pour les demandeurs et les autorités publiques, et produit une grande partie du rapport annuel de manière quasi automatique.*
- Si un système d'enregistrement électronique n'est pas possible, un autre système doit néanmoins être mis en place.
- Lors de l'enregistrement, un numéro de dossier unique doit être attribué à chaque demande, et un récépissé indiquant leurs numéros de dossier uniques doit être remis aux demandeurs. Normalement, celui-ci est fourni de la même manière utilisée pour déposer la demande (c.-à-d. électroniquement, par courrier ou directement en personne). Un modèle d'accusé de réception à remettre aux demandeurs est fourni dans l'Annexe 1 Formulaire B.
- Les autorités publiques doivent être assez flexibles concernant la manière dont une demande est faite. Même si l'utilisation d'un formulaire spécifique ne doit pas être exigée, cela faciliterait néanmoins le processus si un formulaire standardisé était conçu. Un exemple de formulaire utilisé pour déposer les

demandes est fourni dans l'Annexe 1, Formulaire A. Cependant, une demande ne devrait jamais être refusée en raison d'une non-conformité technique à une procédure de demande particulière. Comme l'explique clairement la Loi type, tout ce qui compte, c'est de fournir suffisamment de renseignements :

13(6) Une demande doit :

- (a) fournir tous les renseignements raisonnablement nécessaires pour permettre au responsable de l'information d'identifier l'information ;
- (b) si le demandeur estime que l'information est nécessaire pour protéger la vie ou la liberté d'une personne, inclure une déclaration à cet effet indiquant les motifs de cette conviction ;
- (c) si elle est adressée à un organisme privé, indiquer en quoi l'information demandée est de nature à favoriser l'exercice ou la protection d'un droit ;
- (d) identifier les préférences du demandeur quant à la forme et à la langue dans lesquelles l'information doit être rendue publique ; et
- (e) si elle est déposée au nom d'un tiers, inclure une autorisation de la personne au nom de laquelle est faite la demande.

- Un autre point important est que les demandeurs ne doivent pas être obligés de donner un motif ou une explication pour justifier leur demande. Ils exercent un droit et ne devraient pas avoir à le justifier.
- Les lois efficaces sur le droit à l'information exigent que les fonctionnaires prêtent assistance aux demandeurs pour déposer une demande, en particulier s'ils ont des doutes sur les informations qu'ils recherchent, ou s'ils sont handicapés ou illettrés. Cependant, que cela soit exigé ou pas par la loi, les fonctionnaires devraient considérer cette assistance comme faisant partie de leurs obligations. La Loi type aborde ce sujet de la manière suivante :

14(1) Lorsqu'une personne :

- (a) souhaite adresser une demande à un détenteur d'information, ou
- (b) a adressé une demande à un détenteur d'information qui ne satisfait pas aux exigences par la présente loi, le responsable de l'information doit prendre toutes les mesures nécessaires pour aider cette personne à déposer, gratuitement, une demande en conformité avec la présente Loi.
- (2) Si une personne handicapée souhaite déposer une demande, le responsable de l'information doit prendre toutes les dispositions nécessaires pour l'aider à déposer la demande d'une manière qui réponde à ses besoins.

- Lorsqu'une demande a été reçue, la première étape de la réponse consiste à déterminer si l'autorité publique possède ou pas d'information. Bien que cela semble évident, ce n'est pas aussi simple qu'il n'y paraît. C'est facile lorsque le responsable de l'information sait exactement où trouver l'information, ce qui

n'est pas souvent le cas.

- o Lorsque le responsable de l'information ne sait pas où se trouve l'information, il doit, d'une manière ou d'une autre, adresser une demande à d'autres personnes au sein de l'autorité publique pour l'aider à la trouver. Une approche ou un système doit être développé à cet effet.
- o Lorsque le responsable de l'information sait approximativement où se trouve l'information, il peut simplement s'adresser à l'unité concernée.
- o Lorsque le responsable de l'information ne sait pas à quelle unité s'adresser, il peut toujours envoyer un e-mail à chaque personne au sein de l'autorité publique, même si cette méthode est agaçante et peu avantageuse, surtout s'il y a beaucoup de demandes. Une autre approche consisterait à dresser une liste des adresses e-mail des cadres supérieurs qui possèdent, collectivement, une bonne connaissance des informations détenues par l'autorité publique, et à leur transmettre régulièrement les demandes d'information.
- En plus des technicités du système, d'autres fonctionnaires de l'autorité publique doivent savoir et comprendre qu'ils ont l'obligation de coopérer avec le responsable de l'information. Une partie de la réponse se trouve dans la formation, mais aussi dans la définition d'un ensemble de règles claires qui incluent de coopérer avec le responsable de l'information.
- Les réponses rapides comptent parmi les aspects les plus importants d'un système de droit à l'information efficace. Lorsqu'il reçoit une demande, le responsable de l'information devrait d'abord déterminer s'il est en mesure de donner une réponse immédiate :
 - 13(4) Si le responsable de l'information est en mesure d'apporter une réponse immédiate à une demande d'information, et que cette réponse satisfait le demandeur, le responsable de l'information doit enregistrer et conserver la trace de la demande et de la réponse.
- Si une réponse immédiate n'est pas possible, l'agent doit répondre le plus vite possible, même si la plupart des lois prescrivent des délais maximums concrets. La Section 15 de la Loi type fixe ce délai à 21 jours, même si les lois de certains pays limitent les temps de réponse à deux semaines, ou à dix jours ouvrés. Un exemple d'un formulaire utilisé pour répondre aux demandes est fourni dans l'Annexe 1, Formulaire C.
- Certaines lois autorisent les autorités publiques à prolonger ce délai. Cette disposition ne doit pas être utilisée de manière systématique, mais uniquement dans les cas où une demande est exceptionnellement difficile, ou porte sur une grande quantité d'informations. Si un prolongement est nécessaire, l'autorité publique doit en informer immédiatement le demandeur, et lui fournir une

explication.

- Une fois que l'information est localisée, il faut déterminer si des exceptions sont applicables. Ce sujet sera abordé en détail dans le chapitre suivant.
- Un système doit aussi être en place pour caviarder les informations soumises à des exceptions, si une seule partie d'un document est soumise à une exception (c.-à-d. pour que le reste du document puisse être rendu public). L'autorité publique devra réfléchir à un système lui permettant d'accomplir cet objectif. Même si un tel système peut paraître relativement simple pour les documents électroniques, il demande néanmoins réflexion (par ex. le système va-t-il cacher le texte soumis à l'exception ou le supprimer du document, ce qui pourrait entraîner des effets indésirables, tels que la modification du formatage). C'est encore moins évident pour les documents papier (qui nécessitent au moins un stylo spécial pour noircir les informations visées par l'exception).
- La meilleure pratique pour caviarder l'information est d'indiquer la quantité d'informations qui ont été supprimées. Ici, la situation est inversée. C'est en général assez facile pour les documents physiques (par exemple en noircissant le texte et en utilisant les numéros de page lorsque des pages entières sont retirées) mais moins évident pour les documents électroniques, du moins lorsque le texte visé par l'exception est supprimé du document (ce qui signifierait de laisser un marqueur indiquant l'endroit et la quantité d'informations supprimées).
- Lorsque l'accès est accordé, les préférences du demandeur concernant la forme d'accès doivent être prises en compte, ce qui peut soulever plusieurs questions :
 - Si le demandeur veut inspecter le document, l'autorité publique possède-t-elle un endroit (c.-à-d. une salle) et les installations (par ex. une chaise et un bureau) nécessaires pour consulter le document ? Si ce n'est pas le cas, il faudra y remédier.
 - Il est en général assez facile de fournir une copie physique ou électronique, mais que se passe-t-il quand le demandeur demande une copie électronique d'un document physique ? L'autorité publique doit décider si elle sera disposée à faire l'effort de scanner un document pour le demandeur.
 - Dans certains cas, un demandeur peut demander la transcription d'un enregistrement audio ou audiovisuel. Cette procédure, qui peut s'avérer difficile et chronophage, nécessite une fois de plus la mise en place de systèmes et de règles. Par exemple, quelle durée d'enregistrement l'autorité publique acceptera-t-elle de transcrire ? S'il s'agit d'un format couramment disponible (par ex. un fichier audio électronique qui peut être lu par des appareils d'utilisation courante, tels qu'un téléphone mobile), l'autorité publique insistera-t-elle pour fournir l'information au demandeur dans ce format ou transcrira-t-elle le contenu ?

- Les réponses devraient toujours être adressées par écrit et, si une demande est refusée dans son intégralité ou en partie, elle devrait inclure les motifs du refus et les informations sur les options de recours. Comme le stipule la Loi type :
 - 16 (1) Sous réserve du paragraphe (2) ci-dessous, le responsable de l'information à qui une demande est soumise peut proroger le délai de réponse à une demande prévu au paragraphe (1) de l'article 15, une seule fois et pour une durée maximum de 14 jours si :
 - (a) la demande porte sur une quantité importante d'informations ou nécessite des recherches dans une quantité importante d'informations, et que le respect du délai initial entraverait de manière déraisonnable le travail du détenteur d'information concerné ; ou
 - (b) des consultations sont nécessaires pour satisfaire la demande, qui ne peuvent raisonnablement pas être menées dans le délai de 21 jours.
 - (2) Si une partie de l'information demandée peut être traitée par le responsable de l'information dans le délai prévu au paragraphe (1) de l'article 15, elle doit être examinée et une réponse doit être donnée au demandeur en conformité avec cet article.
 - (3) Si le délai de réponse à une demande est prorogé en vertu du paragraphe (1), le responsable de l'information doit, immédiatement après avoir pris la décision de proroger, et au plus tard dans les 21 jours suivant réception de la demande, informer, par écrit, le demandeur de cette prorogation.
 - (4) La notification visée au paragraphe (3) doit stipuler :
 - (a) la période de prorogation ;
 - (b) des motifs valables de la prorogation, fondés sur les dispositions de la présente loi ; et
 - (c) que le demandeur doit demander le réexamen de la décision, conformément à l'article 41.
- Bien que la pratique exemplaire stipule que toute demande d'accès doit être gratuite, la plupart des lois sur le droit à l'information autorisent les autorités publiques à facturer des frais pour la reproduction et la livraison de l'information. Ces frais devraient, de préférence, être fixés de manière centralisée, et soumis à des contrôles stricts. La position de la Loi type sur les frais est la suivante :
 - 23(1) Un demandeur n'est pas tenu de payer des frais
 - (a) pour le dépôt d'une demande ;
 - (b) pour le temps passé par le détenteur d'information à rechercher l'information demandée ; ou
 - (c) pour le temps passé par le détenteur d'information à vérifier si le document contient des informations soumises à des exceptions ou à supprimer les informations soumises à des exceptions de ce document.

- (2) Sous réserve du paragraphe (3), un détenteur d'information peut facturer au demandeur des frais de reproduction similaires aux frais de reproduction raisonnables engagés par le détenteur d'information.
 - (3) Aucun frais de reproduction ne peut être réclamé
 - (a) pour la reproduction des renseignements personnels du demandeur, ou lorsque la demande est faite au nom d'une autre personne, les renseignements personnels de la personne au nom de qui la demande est faite ;
 - (b) pour la reproduction d'informations d'intérêt public ;
 - (c) si le détenteur n'a pas répondu à la demande dans le délai prévu au paragraphe (1) de l'article 15, ou si le délai a été prorogé en application de l'article 16, dans la période de prorogation ;
 - (d) si le demandeur est indigent.
 - (4) Si le demandeur souhaite que l'information rendue publique en vertu de la présente loi soit communiquée dans une langue autre que la langue dans laquelle elle est déjà détenue par le détenteur d'information en vertu du paragraphe (2) de l'article 22, le détenteur d'information peut recouvrer les coûts raisonnables de cette traduction auprès du demandeur.
 - (5) Si le demandeur souhaite obtenir une transcription écrite d'une information rendue publique en vertu de la présente loi, le détenteur d'information peut recouvrer les coûts raisonnables de cette transcription auprès du demandeur.
- Le recouvrement des frais nécessite la mise en place d'un système permettant d'évaluer et de recouvrer les frais, qui facilite, de préférence, le paiement sous différentes formes (argent liquide, chèques, cartes de crédit). Des récépissés devront être remis et un système devra être mis en place pour reporter les frais dans les livres de compte et pour s'assurer qu'ils sont traités en conformité avec les règles générales relatives à la perception des frais qui s'appliquent à l'autorité publique. Il se peut que ces systèmes existent déjà au sein de certaines autorités publiques, contrairement à d'autres qui ne perçoivent en général pas de frais du public.
 - Lorsque la demande risque de coûter cher, l'autorité publique peut en informer le demandeur à l'avance pour s'assurer qu'il est prêt à payer les frais en question avant de procéder à la photocopie des documents.

→ Troisième étape :

Répondre aux demandes d'information est un exercice complexe et par conséquent, les autorités publiques ont besoin de protocoles ou de directives clairement définis

sur la manière de procéder pour veiller à ce qu'elles répondent dans les délais stricts imposés par la loi, et pour garantir une bonne coordination et coopération au sein de l'autorité publique. Le formateur doit demander aux participants si leur autorité publique a déjà adopté un protocole pour répondre aux demandes et, si ce n'est pas le cas, s'ils prévoient de le faire dans un futur proche. Le formateur doit leur demander s'ils possèdent un système permettant de vérifier si les demandes ont été ou sont traitées dans les délais impartis.

→ Quatrième étape :

Même si tous les systèmes mentionnés dans ce chapitre sont en place, le traitement efficace et efficient des demandes d'information peut quand même poser des défis majeurs. Le formateur doit donner un aperçu des problèmes les plus couramment rencontrés, à savoir :

- Des fonctionnaires prétendent qu'ils ne possèdent pas l'information, mais le responsable de l'information sait qu'ils sont censés l'avoir. Dans ce cas, il peut s'avérer utile de rappeler aux autres fonctionnaires leurs obligations en vertu de la loi, et les conséquences (et les sanctions) potentielles en cas de non-conformité.
- Dans bien des cas, les réponses attendues par le responsable de l'information sont retardées par d'autres fonctionnaires, ce qui augmente les contraintes de temps. Souvent, ils ne considèrent pas cela comme faisant partie de leurs activités principales et certainement pas comme une priorité. Il peut s'avérer utile, sans ces cas-là, de sensibiliser le personnel aux exigences juridiques en matière d'accès à l'information, et au fait que cela représente une partie essentielle du travail d'une autorité publique.
- Même avec les meilleurs systèmes en place, le traitement des demandes en conformité avec les règles, y compris les délais, posera régulièrement des problèmes. Même si les « dérapages » sont pratiquement inévitables, le but doit être de traiter une grande majorité des demandes de manière appropriée et en temps voulu.
- L'un des problèmes les plus communs consiste à traiter les demandes dans les délais impartis
 - o *Exemple : Dans la campagne des Six Questions, au cours de laquelle six questions ont été posées dans 80 pays, le délai moyen pour répondre aux demandes était de 62 jours calendaires, ce qui est sensiblement supérieur à la période de 10 à 20 jours ouvrés (30 jours calendaires) définie comme délai maximum dans la plupart des lois sur le droit à l'information dans le monde. Seuls neuf pays ont répondu aux six questions en 30 jours ou moins en moyenne, et seuls trois ont réussi à respecter le délai pour chacune des six*

demandes.

- Il existe plusieurs raisons pouvant expliquer la difficulté de respecter les délais :
 - D'autres priorités de travail priment sur la réponse aux demandes.
 - D'autres fonctionnaires, dont le responsable de l'information dépend, retardent le processus ou ne coopèrent pas. Il peut s'agir de fonctionnaires chargés de l'information ou de fonctionnaires plus haut placés qui prennent les décisions finales concernant la publication de l'information.
 - La recherche de l'information peut prendre du temps (soit à cause d'une mauvaise gestion des documents ou parce que c'est tout simplement difficile), tout comme la compilation de l'information à partir de différents documents.
 - Il peut être difficile de déterminer si une exception s'applique ou pas. Dans les cas plus compliqués, il peut s'avérer nécessaire de renvoyer la question à un fonctionnaire de rang plus élevé et d'effectuer des recherches.
 - Parfois, il est nécessaire de consulter soit des tierces parties privées qui ont fourni l'information, ou d'autres autorités publiques qui ont un intérêt dans l'information. Si l'entité concernée ne considère pas le sujet comme une priorité, le processus peut prendre beaucoup de temps.
- Un exemple extrême du problème du retard est le refus silencieux, qui est une absence totale de réponse à une demande de la part de l'autorité publique. Même si ce cas de figure ne devrait jamais se produire, dans la pratique, il est très fréquent.
 - *Exemple : Dans la campagne des Six Questions, le niveau de refus silencieux (l'absence totale de réponse de la part des autorités) était particulièrement élevé, avec 38% de toutes les demandes, même après trois tentatives d'obtenir une réponse. Sur les 80 pays soumis à l'exercice, 55 ont eu recours à au moins un refus silencieux, et 15 ont répondu à cinq ou six demandes par un silence administratif.*
- Un autre problème commun est la communication d'informations erronées ou incomplètes. Cela peut se produire pour plusieurs raisons :
 - Le fonctionnaire responsable de l'information n'identifie pas bien l'information en réponse à la demande.
 - La demande n'est pas aussi claire qu'elle pourrait l'être, ou les fonctionnaires qui traitent la demande ne la lisent pas soigneusement.
 - Le fonctionnaire fait preuve de mauvaise foi et certaines informations sont délibérément cachées ou non divulguées.
 - Il est difficile de trouver toutes les informations pour répondre à une demande, et par conséquent, on prend des raccourcis qui conduisent à communiquer des informations incomplètes.

- Lorsqu'il est vraiment très difficile de répondre entièrement à une demande, il est judicieux d'en discuter avec le demandeur et de lui demander s'il serait satisfait d'obtenir une partie des informations, ou si pour lui, il y a des parties plus importantes que d'autres.
- La facturation de frais excessifs est un autre problème rencontré dans de nombreux pays. Les fonctionnaires ne doivent pas oublier que les demandes relatives au droit à l'information sont un droit de l'homme, et ne doivent pas être considérées par l'autorité publique comme une opportunité de faire des bénéfices ou de réduire les écarts budgétaires.
- Le suivi des demandes est souvent de mauvaise qualité, à cause, souvent, de l'absence de système, bien que cela puisse se produire aussi quand on ne prend pas soin de saisir chaque demande dans le système, ou quand les demandes sont traitées dans différents endroits par différentes personnes et que les systèmes de suivi ne sont pas correctement intégrés. Se doter d'un système de suivi centralisé sophistiqué peut faire une grande différence.

POLYCOPIÉ D'EXERCICE :

SCÉNARIOS
POTENTIELS



Durée :
30 min

Working in groups of two or three

Vous êtes le (la) responsable de l'information dans une autorité publique qui a reçu une demande d'information. Comment réagiriez-vous face aux scénarios suivants, ou quelles procédures mettriez-vous en place pour veiller à ce qu'ils ne se reproduisent pas :

- i) Vous réalisez, après avoir reçu une demande, que vous n'avez pas les coordonnées du demandeur.
- ii) Un demandeur handicapé, qui ne peut pas remplir le formulaire de demande, vous aborde.
- iii) Vous avez lu soigneusement la demande, mais vous ne comprenez pas très bien quelles informations le demandeur recherche.
- iv) Après avoir lu une demande, vous réalisez qu'elle est très générale et qu'elle va prendre du temps et nécessiter de nombreuses photocopies.
- v) Vous n'êtes pas sûr(e) que l'entité publique détienne l'information demandée,

et vous ne savez pas trop où la trouver.

- vi) Vous avez contacté les fonctionnaires compétents au sein de l'organisme public, et ils vous disent qu'ils ne possèdent pas cette information, pourtant, vous êtes sûr(e) qu'ils la détiennent.
- vii) Vous avez contacté les fonctionnaires compétents au sein de l'organisme public, et ils vous disent qu'ils possèdent l'information, mais qu'ils ne peuvent pas la trouver.
- viii) Vous pensez que l'information demandée n'est pas détenue par votre bureau mais par un autre bureau.
- ix) Vous avez transmis une demande aux fonctionnaires compétents, mais au bout de 10 jours, ils n'ont toujours pas répondu (sachant que les demandes doivent être satisfaites dans un délai de 15 jours).
- x) Vous avez transmis une demande aux fonctionnaires compétents, mais ils se plaignent qu'ils ont trop de travail pour le moment, et vous disent qu'ils s'occuperont de la demande plus tard.
- xi) Le demandeur indique qu'il voudrait recevoir l'information sous forme électronique (et ainsi éviter de payer les frais), mais cette information n'est disponible que sous forme imprimée.
- xii) Le traitement d'une demande a pris beaucoup de temps parce qu'il a fallu consulter de nombreux documents pour trouver l'information. Cette demande a aussi nécessité de photocopier de nombreuses pages. S'il y a des frais à facturer au demandeur, comment allez-vous les calculer ?
- xiii) Après avoir traité une demande ayant nécessité la photocopie de centaines de pages, vous présentez au demandeur la facture pour les photocopies qui vous répond que si ça coûte si cher, il ne veut pas de l'information.



**Points
clés:**

POINTS CLÉS:

- Tout individu et toute personne morale, qu'ils soient locaux ou étrangers, doivent pouvoir déposer une demande d'information.
- Les demandes doivent être acceptées qu'elles soient adressées par écrit ou oralement, en personne, par courrier ou par voie électronique, et ne doivent contenir que des renseignements limités sur le demandeur et l'information recherchée. Une assistance doit être prêtée dès que nécessaire. Les demandes doivent être enregistrées et le numéro d'enregistrement doit être communiqué au demandeur.
- Le responsable de l'information doit répondre aux demandes aussi rapidement que possible.
- Les autorités publiques doivent mettre en place des systèmes ou de protocoles permettant de respecter ces délais, en s'assurant notamment que tous les fonctionnaires coopèrent avec le responsable de l'information. Des systèmes permettant de trouver l'information lorsque son emplacement n'est pas évident, doivent aussi être mis en place.
- Les demandeurs doivent pouvoir choisir différentes façons d'accéder à l'information, comme inspecter les documents ou en obtenir des copies, et les autorités publiques doivent être dotées des installations nécessaires à cet effet (notamment un endroit pour consulter les documents).
- Les frais doivent se limiter aux coûts des photocopies et de l'envoi de l'information au demandeur, et les autorités publiques doivent se doter de systèmes permettant de déterminer et percevoir ces frais.
- Le respect des délais représente un défi majeur dans de nombreux pays, et il est souvent problématique d'éviter les refus silencieux. Les autres défis incluent la communication d'informations incomplètes ou erronées et le mauvais suivi des demandes.

CHAPITRE SEPT



INTERPRÉTATION DES EXCEPTIONS

Bien que le droit à l'information soit un droit de l'homme, il doit être, au même titre que tous les droits de l'homme, pondéré par rapport aux autres droits et intérêts. Une transparence maximale ne veut pas dire une transparence totale, et chaque gouvernement détient des informations qui doivent légitimement être maintenues confidentielles. Cependant, conformément au statut de droit de l'homme du droit à l'information, ces exceptions d'accès doivent être interprétées aussi étroitement que possible, et appliquées en accord avec l'intérêt général. Ce chapitre décrit les normes internationales relatives à l'interprétation des exceptions, analysées dans le contexte de la Loi type sur l'accès à l'information pour l'Afrique.

SÉANCE 1

INTERPRÉTATION DES EXCEPTIONS



Durée :
60 min

BUT DE LA SÉANCE

Donner des conseils sur la manière d'interpréter les exceptions contenues dans une loi sur le droit à l'information, et déterminer les cas dans lesquels l'accès à l'information peut être légitimement refusé.

→ Première étape :

Le formateur doit débiter la séance en demandant aux participants de dresser une liste d'exemples d'informations soumises à des exceptions en vertu de la loi sur le droit à l'information de leur pays.

→ Deuxième étape :

Présentation des normes internationales relatives à l'interprétation des exceptions :

- La question des exceptions au droit d'accès à l'information est probablement la question la plus difficile sur le plan conceptuel à laquelle les fonctionnaires doivent faire face.
- Le droit d'accès à l'information détenue par les autorités (le droit à l'information) fait partie de la garantie générale de la liberté d'expression en vertu du droit international (celui-ci protège le droit de rechercher, de recevoir, et de répandre des informations et des idées).
- À ce titre, pour déterminer les restrictions de la liberté d'expression, ce doit être soumis à un test en trois parties qui exige que les restrictions :
 - Soient prévues par la loi ;
 - Protègent l'un des intérêts mentionnés dans le droit international ; et
 - Soient *nécessaires* à la protection de cet intérêt.
- Toute loi restreignant la liberté d'expression doit avoir pour objet de protéger l'un des buts listés dans le paragraphe 3 de l'Article 19 du PIDCP. Cette liste, qui est exhaustive pour que les gouvernements ne puissent pas l'étendre, inclut les intérêts suivants :

- Les droits ou réputations d'autrui ;
- La sécurité nationale ;
- L'ordre public ; et
- La santé et la moralité publiques.
- Dans le contexte du droit à l'information, les restrictions doivent en général répondre à un test analogue en trois parties :
 - La restriction doit viser à protéger l'un des d'intérêts limités fixés par la loi qui se conforment à la liste des intérêts protégés mentionnés ci-dessus.
 - L'accès à l'information peut être refusé uniquement lorsque la divulgation pourrait porter atteinte à l'un des intérêts protégés (contrairement aux informations qui se rapportent uniquement à l'intérêt).
 - Les informations doivent être divulguées sauf si le préjudice porté à l'intérêt protégé prime sur les avantages globaux de la divulgation (la primauté de l'intérêt général). On notera qu'en vertu du droit international, la primauté de l'intérêt général ne fonctionne que dans un sens ; pour exiger la divulgation de l'information lorsque celle-ci est dans l'intérêt public général.
- Le Principe IV de la Recommandation du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe (CE) aux États membres sur l'accès aux documents publics, intitulé « *Limitations possibles à l'accès aux documents publics* », fait mention de ce test et donne aussi une indication des types d'intérêts qui pourraient être protégés par le secret. Il prévoit que :
 1. Les États membres peuvent limiter l'accès aux documents publics. Toute limitation de ce droit doit être établie précisément dans la loi, nécessaire dans une société démocratique et proportionnelle au but visant à protéger :
 - i. la sécurité nationale, la défense et les relations extérieures ;
 - ii. la sécurité nationale ;
 - iii. la prévention, la recherche et la poursuite des activités criminelles ;
 - iv. la vie privée et d'autres intérêts privés légitimes ;
 - v. les intérêts commerciaux et d'autres intérêts économiques, privés ou publics ;
 - vi. l'égalité des parties à une instance juridictionnelle ;
 - vii. la nature ;
 - viii. l'inspection, le contrôle et la supervision par les autorités publiques ;
 - ix. les politiques économiques, monétaires et de taux de change de l'État ;
 - x. la confidentialité des délibérations au sein ou entre les autorités publiques concernant l'examen d'un dossier.
- La classification n'est pas importante ; dans le cas contraire, une simple action administrative pourrait faire obstacle au droit d'accès (c.-à-d. que quiconque pourrait apposer une marque de classification sur un document pour le rendre

confidentiel, auquel cas le droit à l'information n'aurait aucun sens).

- Dans certains pays – par ex. le Mexique – il existe des procédures visant à s'assurer que la classification soit correcte; celles-ci incluent le contrôle de la classification initiale, notamment par l'organisme de surveillance, ainsi qu'une révision régulière de la classification pour s'assurer qu'elle est toujours d'actualité.
- Ceci dit, cette pratique n'est pas la meilleure et, dans la plupart des pays, la classification est utilisée simplement comme une procédure interne pour signaler que l'information est sensible, plutôt que comme une règle de non-divulgaration.
- La relation entre la loi sur le droit à l'information et les autres lois est une question complexe. La pratique exemplaire consiste à protéger tous les intérêts de confidentialité importants contenus dans la loi principale sur l'accès à l'information, et faire en sorte que ces exceptions ne soient pas étendues à d'autres lois (bien qu'elles puissent néanmoins être clarifiées par d'autres lois). Seules les lois qui se conforment aux normes définies ci-dessus (c.-à-d. au test en trois parties) sont légitimes.
- La Loi type fait mention des exceptions dans ses articles 27 à 35. Elles prévoient le refus d'accès à l'information si celle-ci peut porter préjudice : aux renseignements personnels, aux intérêts commerciaux de tiers, à la vie, à la santé et à la sécurité des individus, à la sécurité nationale et à la défense, aux relations internationales, aux intérêts économiques de l'État, au respect de la loi et aux examens universitaires ou professionnels et aux procédures de recrutement. La Loi type autorise aussi une exception pour les informations soumises à un privilège juridique.
- À ce stade, le formateur doit passer en revue les exceptions listées dans la loi locale applicable et les comparer à la liste fournie dans la Loi type.
- Toutes les exceptions devraient être interprétées en conformité avec une exigence de préjudice. Autrement dit, il ne suffit pas que l'information se rapporte simplement à un intérêt protégé. Son accès doit être refusé uniquement s'il est prouvé que sa divulgation causerait un préjudice réel et spécifique à un intérêt protégé.
- Même si l'information porterait préjudice à un intérêt protégé, la pratique exemplaire consiste à la divulguer si l'intérêt public général de la divulgation de l'information l'emporterait sur le risque de préjudice. Cet équilibre, appelé le test de l'intérêt public, est caractéristique des systèmes de droit à l'information progressifs. Il est inclus dans la section 25 de la Loi type :

25(1) Nonobstant les exceptions prévues dans la présente partie, un détenteur d'information ne peut refuser au demandeur l'accès à une information

que si le préjudice à l'intérêt protégé par l'exception en question et qui résulterait de la divulgation de l'information l'emporte sensiblement sur l'intérêt public que présenterait la divulgation de cette information.

(2) Un responsable de l'information doit déterminer si le paragraphe (1) s'applique à une demande d'accès à l'information avant de refuser l'accès sur la base d'une exception visée dans la présente partie.

- La divisibilité est un autre principe important pour les exceptions. En effet, il est préférable de publier une information dans une forme expurgée (tronquée), plutôt que de refuser de la publier dans son intégralité. La Loi type stipule que :
 - 36(1) Lorsqu'une partie d'un enregistrement ou d'un document contenant l'information demandée est visée par l'une des exceptions prévues dans la présente partie, la partie de l'information visée par l'exception doit être tronquée ou expurgée de l'enregistrement ou du document et l'accès au reste de l'information doit être accordé au demandeur.
 - (2) Lorsqu'un responsable de l'information tronque ou expurge une partie d'un enregistrement ou d'un document, le responsable de l'information doit indiquer la longueur ou la quantité d'information tronquée ou expurgée dans la réponse au demandeur.
- Dans les lois exemplaires, les exceptions s'accompagnent aussi, pour la plupart, d'un délai, de 20 ans par exemple, pour souligner le fait que les informations deviennent beaucoup moins sensibles avec le temps. Ceci dit, certains pays sont dotés d'une procédure spéciale pour prolonger la confidentialité au-delà de la limite des 20 ans dans des cas très exceptionnels où il est vraiment nécessaire de prolonger la confidentialité (par exemple pour des informations de sécurité nationale extrêmement sensibles).
- Lorsque des informations ont été communiquées à une autorité publique de manière confidentielle par une tierce partie, la meilleure solution est de consulter cette tierce partie lorsqu'une demande portant sur ces informations a été reçue. Dans certains cas, la tierce partie peut ne pas s'opposer à la publication de l'information, ce qui facilite beaucoup le processus (l'autorité se contente de fournir l'information). Dans d'autres cas, la tierce partie peut s'opposer à la publication de l'information. Dans ce cas, la consultation donne l'occasion à la tierce partie d'avancer les raisons pour lesquelles l'information ne doit pas être divulguée, et à l'autorité publique de tenir compte de ces raisons dans sa décision finale.

→ Troisième étape :

Le formateur doit animer une brève discussion sur les défis associés à l'application des exceptions et noter les confusions ou préoccupations particulières exprimées

par les participants à ce sujet. La discussion doit mener à la présentation suivante sur les défis associés à l'application des exceptions :

- L'application des exceptions est un exercice difficile pour lequel les autorités publiques doivent convenir de systèmes à mettre en place. Ces systèmes doivent identifier si les exceptions sont applicables ou pas, et ils doivent être conçus de telle manière à faire en sorte qu'elles soient appliquées dans les délais impartis.
- Cette procédure est peu délicate car la personne responsable de l'information est en général la mieux placée pour déterminer si une exception est applicable ou pas, mais cette personne peut aussi avoir des opinions contradictoires sur le fait de publier ou pas l'information :
 - L'auteur d'un document a souvent le sentiment que le document lui appartient et ne voudra pas nécessairement le rendre public.
 - Si le document expose des faiblesses ou des inefficacités, voire pire, au sein de l'autorité publique, celles-ci se rapporteront plus vraisemblablement à l'auteur ou à la personne responsable qu'à d'autres personnes.
- Idéalement, le fonctionnaire chargé de l'information doit travailler en collaboration avec le responsable de l'information pour déterminer si une exception s'applique ou pas.
- Lorsque ces deux fonctionnaires ne peuvent pas résoudre la question entre eux, la question doit être résolue d'une manière ou d'une autre (par exemple en donnant le dernier mot sur le sujet au responsable de l'information).
- Parfois, la question doit être renvoyée à un fonctionnaire de rang supérieur en raison de la sensibilité, ou de la difficulté, ou des implications de la prise de décision concernant la divulgation.
- Cependant, on notera que plus la question est renvoyée à des échelons supérieurs, plus elle est difficile à résoudre, et plus elle prend du temps. Les fonctionnaires de rang supérieurs ont aussi beaucoup de travail et sont souvent plus préoccupés par les implications politiques que les fonctionnaires de rang inférieur.
- Il est fondamentalement important que la décision repose sur des faits objectifs (c.-à-d. considérer de manière objective si les exceptions s'appliquent ou pas) plutôt que sur des raisons politiques, ou sur des préoccupations liées au risque d'embarras résultant de la divulgation du contenu.
- L'évaluation de l'applicabilité d'une exception relève toujours de la responsabilité de l'autorité publique qui cherche à justifier le refus, à la fois en terme du préjudice qu'entraînerait la publication de l'information et de la non-applicabilité de la primauté de l'intérêt public. Ceci est dû au fait que l'accès à l'information est un droit de l'homme, et qu'il appartient toujours à l'État de justifier les limitations

des droits.

- Au départ, il faut déterminer si le fait de rendre l'information publique risque de porter préjudice à l'un des intérêts protégés par la loi. Lors de l'examen de cette question, une analyse rationnelle reposant sur les normes prescrites par la loi doit être utilisée au lieu de s'en remettre à des idées préconçues et à des pratiques antérieures/suppositions/préjugés.
- Ce processus se compose de trois éléments clés. Premièrement, les fonctionnaires doivent identifier les intérêts spécifiques, dans l'exception, qui seraient affectés par la publication de l'information, au-delà du sentiment général que l'exception s'applique.
 - o *Exemple: Le fait que l'information porte sur une entreprise, voire même sur les activités concurrentes d'une entreprise, n'est pas en soi important. La question qui se pose est quel préjudice spécifique entraînerait la divulgation de l'information : l'entreprise perdrait-elle des clients ? Un concurrent serait-il en mesure de voler les secrets commerciaux de l'entreprise ?*
 - o *Exemple : Cela est particulièrement important pour les questions de sécurité nationale, où les suppositions sur la nécessité de garder les informations confidentielles sont très fortes. Par conséquent, celles-ci doivent être rigoureusement testées par rapport à des critères objectifs. De nombreux pays sont réticents à divulguer des informations sur les armes, mais la performance de la plupart des systèmes d'armes est bien connue et ce n'est souvent pas un secret pour les ennemis. Par conséquent, le refus de divulgation dans ce cas empêche les citoyens du pays de savoir ce que savent déjà ses ennemies.*
- Deuxièmement, le fonctionnaire doit établir qu'il existe une relation de causalité ou un lien direct entre la divulgation de l'information et la création d'un risque de préjudice grave, et que ce risque ne repose pas sur d'autres facteurs.
 - o *Exemple : Si un pays a une armée faible, il ne sera pas bien protégé. Le risque ne découle pas du fait d'être transparent à propos de l'armée, mais du fait que cette armée est faible. Il en est de même pour une entreprise qui est en échec. Le secret ne doit pas être utilisé pour soutenir des institutions ou des entreprises faibles*
- Pour examiner cette question, on doit tenir compte de l'imminence du risque après la divulgation de l'information. Si le risque se matérialise longtemps après la divulgation de l'information, il est probable que la relation de causalité entre la divulgation de l'information et la réalisation du risque soit faible.
- Dans cette optique, le fonctionnaire doit déterminer si le risque pourrait être limité ou pas en tronquant/expurgeant l'information. Autrement dit, le fonctionnaire doit déterminer de manière spécifique la partie sensible d'un

document et ne supprimer que cette partie du document. Dans la plupart des cas, les refus de divulguer l'intégralité des documents ne peuvent pas être justifiés parce qu'il est peu probable que l'intégralité du document contienne des informations sensibles.

- Le troisième élément est que le risque doit être réel, et non spéculatif. Il n'est pas acceptable de refuser un droit humain fondamental pour le motif que quelque chose pourrait se produire, même si cela est très improbable. Sinon, il serait presque toujours possible de refuser de divulguer les informations.
- Pour ce faire, il faut, une fois de plus, déterminer l'imminence du risque. Si le préjudice se matérialise longtemps après la divulgation de l'information, alors non seulement le risque dépend sans doute d'autres facteurs (ce qui est en contradiction avec le deuxième élément), mais il est aussi plutôt spéculatif (le troisième élément).
 - *Exemple : Dans certains pays, les fonctionnaires affirment que lorsque les demandes portent sur des factures de repas payés par les fonds publics, les repas spécifiques qu'ils ont commandés ne devraient pas être divulgués car cela constitue une ingérence dans leur vie privée. Il ne s'agit pas d'un risque réel, mais simplement d'un risque spéculatif, puisque qu'il faudrait rassembler de nombreux éléments de cette information avant de pouvoir obtenir des renseignements privés sur l'individu, et même dans ce cas-là, le risque serait spéculatif (par exemple, il/elle est végétarien(ne) parce qu'il/elle n'a pas mangé de viande ou il/elle est Hindou parce qu'il/elle n'a pas mangé de bœuf).*
- Après avoir déterminé si la divulgation risquerait réellement de porter préjudice à un intérêt légitime, le fonctionnaire doit procéder à une évaluation de l'intérêt public pour déterminer si l'intérêt public général justifie la divulgation de l'information.
- La première étape ici consiste à identifier les différents intérêts publics qui peuvent être satisfaits en divulguant l'information. Il est utile d'en dresser une liste pour ne pas en oublier.
- Les avantages pour l'intérêt public doivent alors être comparés au préjudice causé à l'intérêt protégé pour voir lequel a plus de poids.
- Cet exercice est assez difficile car il suppose souvent de comparer des types de considérations très différents. En effet, le préjudice est souvent un préjudice spécifique causé à un individu spécifique (tel que l'exposition de sa vie privée ou un risque pour son entreprise). À l'inverse, l'intérêt est souvent beaucoup plus général, et public, et peut aussi supposer des considérations à plus long terme (telles que l'exposition de la corruption).
- Dans la plupart des pays, davantage de poids est généralement accordé à un

intérêt public général qu'à un préjudice privé, surtout en considérant qu'il s'agit d'un droit de l'homme.

- En général, il n'est pas légitime de demander aux demandeurs les motifs de leurs demandes. Cependant, leurs motifs peuvent s'avérer importants pour évaluer la primauté de l'intérêt public. Par exemple, lorsqu'un organe de presse demande des informations susceptibles de révéler une affaire de corruption dans le but de les publier, cela peut avoir un impact positif très important pour exposer le problème de la corruption (et donc y remédier), alors que si la demande émane d'une entreprise privée qui veut uniquement l'information à des fins commerciales privées, l'enjeu ne présente plus le même avantage. Par conséquent, lorsque cela paraît utile pour évaluer la primauté de l'intérêt public, il est judicieux de demander aux demandeurs les motifs de leurs demandes, mais uniquement s'ils sont clairement informés qu'ils ne sont pas obligés de les donner (c.-à-d. que le fait de communiquer les motifs pourrait les aider à obtenir l'information, mais ils ne sont pas tenus de le faire).

→ Quatrième étape :

Le formateur doit faire participer les participants à un exercice de jeu de rôles reposant sur les problèmes décrits dans le Polycopié d'exercice 2. Les participants doivent être répartis en groupes puis chaque groupe doit être réparti en sous-groupes, un représentant le demandeur, un autre l'autorité publique qui a refusé de communiquer l'information, et un autre le juge qui a statué sur l'affaire. Les participants doivent travailler ensemble pour analyser le cas puis jouer leurs rôles devant tous les autres participants, dans le cadre de l'exercice de jeu de rôles.

Points clés :

POINTS CLÉS :

- Le droit international impose un test en trois parties pour déterminer si les restrictions du droit à l'information sont légitimes. Ce test est le suivant :
 - L'information se rapporte-t-elle à l'un des intérêts protégés visés par la loi (qui est légitime en vertu du droit international) ?
 - La divulgation de l'information porterait-elle préjudice à cet intérêt ?
 - L'intérêt public général exige-t-il la divulgation de l'information ?

	<ul style="list-style-type: none"> • La classification administrative de l'information est sans rapport avec l'applicabilité d'une exception et, théoriquement, la loi sur l'accès à l'information prévaudra sur les autres lois en cas de litige.
	<ul style="list-style-type: none"> • Des procédures claires doivent être convenues sur la manière d'appliquer les exceptions (c.-à-d. qui prend la décision et comment, d'un point de vue de la procédure, faut-il procéder).
	<ul style="list-style-type: none"> • L'évaluation du risque de préjudice ne doit pas reposer sur le préjugé mais sur une preuve manifeste d'un risque pour un intérêt légitime spécifique qui n'est pas spéculatif. L'accès à l'information ne devrait être refusé que lorsque le risque a un lien de causalité direct avec la divulgation de l'information.
	<ul style="list-style-type: none"> • Une fois que le risque de préjudice a été identifié, celui-ci doit être comparé aux intérêts publics potentiels qui seraient satisfaits en divulguant l'information et, si ceux-ci sont supérieurs au préjudice, l'information devrait être divulguée.

POLYCOPIÉ D'EXERCICE :

INTERPRÉTATION DES EXCEPTIONS



Durée :
30 min

1er Scénario :

L'armée a décidé de construire un pont au-dessus de la rivière qui traverse l'une de ses bases militaires. Après que les ingénieurs de l'armée ont choisi l'endroit le plus approprié pour le pont, le contrat de construction du pont a été adjugé à une entreprise de construction publique, Mammoth Constructions, dont le directeur, M. Big, détournerait, selon la rumeur, de l'argent. Quelques jours après la construction du pont, le pont s'effondre au passage d'un camion de l'armée rempli d'armes, tuant plusieurs soldats et faisant disparaître la cargaison d'armes dans la rivière. On ne sait pas vraiment si le pont s'est effondré parce qu'il a été mal construit, parce que le site a été mal choisi, ou parce que l'armée avait transporté des véhicules et des armes trop lourds pour les spécifications du pont.

Plusieurs membres des familles des personnes tuées contactent une ONG pour qu'elle les aide à faire toute la vérité sur ce qui est arrivé à leurs êtres chers. L'ONG décide de déposer une demande de droit à l'information auprès de Mammoth Constructions pour obtenir des informations sur les matériaux de construction utilisés. L'ONG dépose aussi une demande pour obtenir les documents financiers personnels de M. Big, ainsi qu'une demande auprès de l'armée pour obtenir des informations sur le site où le pont a été construit et les raisons pour lesquelles il a été choisi.

De leur côté, les délégués d'un village situé en aval de la base militaire sont préoccupés par le fait que les armes tombées dans la rivière contiennent des composants susceptibles de contaminer leur alimentation en eau. Leurs représentants déposent une demande d'accès à l'information auprès de l'armée pour obtenir des informations sur la nature de la cargaison qui a disparu dans la rivière.

Toutes ces demandes de droit à l'information ont été refusées, les autorités publiques invoquant plusieurs exceptions. L'ONG et les délégués du village ont déposé ensemble un recours auprès du tribunal. Pour chaque groupe, un participant doit jouer le rôle des demandeurs, et expliquer pourquoi les informations devraient être divulguées, un autre doit jouer le rôle des autorités publiques et défendre les refus en citant les exceptions appropriées, et un troisième jouera le rôle du juge/de l'agent de supervision de l'information, et statuera sur l'affaire. Utilisez les normes internationales pour plaider l'affaire.

2e Scénario :

Mme Bullets, la Chef de la police nationale, affiche un comportement pour le moins excentrique depuis quelque temps. Elle a donné une conférence de presse où elle a discoursé de manière décousue pendant 10 minutes, puis a juré que ses officiers étaient « en guerre » avec les journalistes et les ONG du pays, avant que ses assistants ne lui fassent quitter précipitamment la plateforme. Alarmée par ses commentaires et son comportement inhabituel, une ONG locale, Dogood, a déposé une demande d'accès à l'information pour obtenir le dossier médical de Mme Bullets, afin de déterminer si elle souffrait d'une forme de maladie mentale. Elle a aussi demandé à obtenir les détails des plans d'action mis en œuvre par la Police nationale qui ciblaient spécifiquement les ONG et les journalistes.

L'aversion de Mme Bullets pour les ONG viendrait aussi de sa bataille de longue haleine avec le Congress for Lovers of Ducks (CLD), un groupe de défense dévoué à la protection des zones de reproduction des sauvagines en voie de disparition. Le CLD proteste contre le développement du champ pétrolifère Duckland, qui est

situé à côté d'un parc national abritant une large population de canards. Les droits d'exploiter le pétrole ont été accordés à une entreprise privée dans laquelle Mme Bullets et d'autres officiers de haut rang possèdent des parts. Depuis que le CLD a commencé à protester contre la proposition de forer le champ pétrolifère Duckland, elle fait l'objet de raids de police à répétition. Le CLD a maintenant déposé une demande d'accès à l'information pour obtenir les informations détenues par la police et portant sur le CLD ou le champ pétrolifère Duckland.

Étant donné son manque de diplomatie, ses transactions financières douteuses et sa tendance à faire des déclarations extravagantes et insouciantes, une ONG appelée PoliceWatch se demande pourquoi Mme Bullets a été nommée à son poste en premier lieu. Elle a déposé une demande de droit à l'information auprès du gouvernement pour obtenir les documents concernant la nomination de Mme Bullets.

Toutes ces demandes de droit à l'information ont été refusées, les autorités publiques invoquant plusieurs exceptions. Dogood, le CLD et PoliceWatch ont déposé ensemble un recours auprès du tribunal pour obtenir l'accès aux différents éléments d'information demandés.

Pour chaque groupe, l'un des participants doit jouer le rôle des demandeurs, et expliquer pourquoi les informations devraient être divulguées, un autre doit jouer le rôle des autorités publiques et défendre les refus en citant les exceptions appropriées, et un troisième jouera le rôle du juge/de l'agent de supervision de l'information, et statuera sur l'affaire.

CHAPITRE HUIT



POSSIBILITÉS DE RECOURS

Pour être efficace, le cadre du droit à l'information a besoin d'un système permettant de redresser les torts et de vérifier la conformité. L'expérience montre qu'il y aura toujours une résistance à la transparence, notamment dans les cas où l'on demande aux organismes gouvernementaux de passer d'un système de secret quasi-total à un système de transparence totale. Même lorsque les agents publics adoptent une attitude saine et positive envers le droit à l'information, il y aura des situations où ils se méprennent sur leurs obligations, ou sur la façon d'appliquer correctement le régime des exceptions. Dans ces cas, il est essentiel d'avoir un mécanisme en place pour réexaminer ces décisions, et proposer un recours aux demandeurs qui ont le sentiment que le droit à l'information n'a pas été bien respecté. Ce chapitre discute des différents niveaux de recours qui composent un système progressif de droit à l'information. Certaines sections peuvent être moins pertinentes pour certains pays. Par exemple, si la formation est dispensée dans un pays qui ne possède pas de commission de l'information ou de commissaire à l'information, la discussion sur la façon dont fonctionnent ces organismes n'est pas directement pertinente, même si elle reste utile. Dans ces cas de figure, le formateur doit ajuster en conséquence la durée des différentes parties de la discussion.

SÉANCE 1

POSSIBILITÉS DE RECOURS



Durée :
45 min

BUT DE LA SÉANCE

BUT DE LA SÉANCE

Aider les participants à comprendre le rôle pertinent de l'organisme de surveillance et la façon de structurer un processus de recours efficace.

→ Première étape :

Le formateur commence par demander aux participants pourquoi un système de recours est nécessaire et quel est, selon eux, le but d'un tel processus.

→ Deuxième étape :

Présentation sur la surveillance et les recours :

- Le droit international stipule clairement que chacun a droit à un recours en dehors de l'autorité publique lorsque l'accès à l'information est refusé, ou d'autres infractions à la loi demeurent non résolues.
- La meilleure pratique consiste à proposer trois niveaux de recours : un recours interne au sein même l'autorité publique qui a traité en premier la demande, un recours auprès d'un organisme administratif indépendant, et un recours auprès d'un tribunal.
- Dans de nombreux pays, la loi prévoit un recours interne. Celui-ci peut aider les autorités publiques à résoudre les questions de manière interne et rapide. Il est aussi utile parce que les fonctionnaires subalternes sont souvent nerveux lorsqu'ils doivent divulguer des informations, alors que les fonctionnaires de rang supérieur le sont moins. Un exemple de formulaire à utiliser pour déposer un recours est fourni dans l'Annexe 1, Formulaire D.
- Dans la plupart des pays, on peut déposer un recours final auprès d'un tribunal. Ce niveau de recours est important car, au bout du compte, on a besoin que les tribunaux statuent sur les questions plus complexes et difficiles, portant

notamment sur les exceptions. L'examen plus poussé et plus élaboré des questions par les tribunaux est nécessaire pour résoudre ces questions de manière globalement acceptable par la société.

- L'expérience a montré qu'un recours indépendant auprès d'un organisme administratif (par ex. une commission d'information) est essentiel pour offrir aux demandeurs une option accessible, rapide et peu coûteuse de résoudre les plaintes. Pour la plupart des demandeurs, les tribunaux sont trop chers et trop compliqués et prennent trop de temps. Le rôle de cet organisme de surveillance est particulièrement important pour interpréter les exceptions au droit d'accès, compte tenu de la complexité et de la sensibilité de cet aspect du système. Mais pour appliquer la loi correctement, il est important de résoudre les défaillances procédurales souvent trop communes (telles que les retards ou les refus de communiquer l'information dans la forme demandée).
- Une loi stricte sur le droit à l'information doit prévoir des motifs de recours assez larges, pour quasiment toute violation des règles prescrites par la loi relatives au traitement des demandes, comme par exemple le refus de communiquer l'information (c.-à-d. l'application des exceptions) mais aussi la fourniture d'informations erronées ou incomplètes ainsi que les violations des règles de procédure.
- Les recours internes doivent être « nouveaux » dans le sens où ils doivent être différents de la décision originale. Si le directeur de l'autorité publique ou un ministre a participé à la décision originale, tout recours approprié sera impossible car la décision sera traitée par lui, ou par une personne travaillant sous ses ordres. Il est donc important qu'au cours de la première étape, la décision concernant la réponse à la demande ne soit pas prise par la haute direction de l'organisation.
- Dans la pratique, on peut diviser les plupart des recours en deux groupes : ceux qui concernent les questions procédurales et ceux qui concernent l'application du régime des exceptions.
- Souvent, les questions procédurales sont relativement faciles à résoudre. Dans certains cas, elles découlent d'une erreur administrative plutôt que d'une décision spécifique (par exemple, l'absence totale de réponse ou la réponse en dehors des délais ou la facturation de frais excessifs). Elles peuvent aussi porter sur des questions litigieuses, telles que le prolongement des délais ou un refus motivé de fournir l'information dans le format demandé. Ceci dit, ces types d'affaires ne portent que rarement sur les questions difficiles en relation avec les exceptions.
- Les litiges à l'égard des exceptions, d'un autre côté, peuvent être très difficiles à résoudre. Par ailleurs, les questions de fond liées aux exceptions peuvent refaire

surface de manière systématique, même des décennies après l'adoption de la loi. Ces questions sont complexes et de nouvelles exceptions sont sans cesse invoquées.

- Le troisième type de recours, qui porte essentiellement sur des plaintes liées à la communication d'informations erronées (ou incomplètes), se rapproche plus des plaintes procédurales (c.-à-d. qui découlent d'une erreur administrative par opposition à une question plus litigieuse), mais peut aussi porter sur des interprétations difficiles.
- La médiation peut être un très bon moyen de résoudre les questions, notamment pour la première catégorie de recours. Il est souvent inutile de lancer un processus d'arbitrage officiel, avec ce que cela comporte, c.-à-d. une audience au cours de laquelle les deux parties exposent leurs points de vue, surtout si le problème porte simplement sur le fait qu'une autorité publique n'a pas traité une demande. La résolution de cette question est simple, au moins en théorie : l'autorité publique doit traiter la demande.
- Dans le cas de la médiation, l'organisme de surveillance contacte normalement les deux parties de manière officieuse et leur donne une idée de la manière dont la question doit être résolue. Si les parties acceptent cette procédure, l'affaire s'arrête là (c.-à-d. qu'elle sera classée comme ayant été résolue). Sinon, l'affaire fera l'objet d'un processus de résolution officiel.
- Il est important que l'organisme de surveillance ou la commission d'information soit indépendant(e) du gouvernement, car son rôle consiste à examiner les décisions du gouvernement (c.-à-d. des autorités publiques). Si cet organisme n'est pas indépendant, il ne pourra pas procéder à un examen objectif des affaires et confirmera souvent la décision originale de l'autorité publique. Une telle procédure serait non seulement injuste mais constituerait aussi une perte de temps pour les demandeurs (et au bout du compte un gaspillage d'argent pour le public).
- Ceci dit, la protection de l'indépendance de cet organisme n'est pas nécessairement chose facile, en particulier dans les pays où ces organismes indépendants existent depuis peu.
- La manière dont les membres de l'organisme sont nommés est primordiale pour garantir son indépendance.
 - *Exemple : En Inde, les commissaires à l'information sont nommés par le Président sur recommandation d'un comité composé du Premier Ministre, du Leader de l'Opposition et d'un ministre nommé par le Premier Ministre. Bien que ce comité penche en faveur du gouvernement, il permet néanmoins à l'opposition d'avoir une place à la table des discussions et de protester publiquement contre toute nomination non-indépendante.*

- *Exemple : Au Japon, le Premier Ministre nomme les Commissaires après l'approbation des deux chambres du parlement. Une fois de plus, on constate un penchant vers le gouvernement, mais le processus est ouvert et l'opposition, sans parler de la société civile et des médias, a le loisir de protester en cas de problème.*
- *Exemple : Au Mexique, les membres sont nommés par le pouvoir exécutif, mais le Sénat ou de la Commission Permanente peuvent opposer leur veto. Ce système est quelque peu semblable à celui du Japon.*
- *Exemple : Au Royaume-Uni, le processus des nominations au poste de Commissionnaire à l'information, comme toutes les nominations aux postes de haut rang au sein du gouvernement, repose sur le principe de la concurrence. Quiconque est intéressé par le poste peut postuler et sera soumis à une procédure de sélection supervisée par un organisme indépendant de la fonction publique.*
- Plusieurs autres mesures sont importantes pour protéger l'indépendance de l'organisme :
 - Les membres, une fois nommés, devraient jouir de la sécurité de leur mandat afin qu'ils aient la garantie d'occuper leur poste pendant une période fixe et qu'il soit difficile de les révoquer de leur poste. La pratique exemplaire consiste à révoquer les membres uniquement lorsqu'ils enfreignent certaines règles de base (ne participent pas aux réunions sans motif valable, inaptitude, comportement criminel), à condition que ces révocations s'accompagnent de certaines protections (c.-à-d. qu'ils puissent faire appel de toute révocation auprès d'un tribunal).
 - La pratique exemplaire consiste à interdire aux individus entretenant de fortes relations politiques de devenir membres, c'est-à-dire en général, les représentants élus, les fonctionnaires et les employés ou dirigeants de partis politiques, ou quiconque ayant occupé ce poste au cours des deux dernières années.
 - En contrepartie de ces interdictions, la personne doit répondre à des exigences positives, à savoir qu'elle doit posséder l'expertise requise pour le poste, comme par exemple dans les domaines du droit, de la gestion de l'information, du journalisme et ainsi de suite.
 - Si le gouvernement contrôle le budget, il contrôle aussi l'organisme, et par conséquent, un processus budgétaire indépendant est essentiel pour l'indépendance de l'organisme de surveillance. Le budget de l'organisme devrait, de préférence, être approuvé par le parlement plutôt que par un ministre ou un autre haut fonctionnaire.
 - Pour qu'il soit efficace, l'organisme de surveillance doit être doté de certains

pouvoirs que l'on peut diviser en deux catégories : les pouvoirs d'enquêter et de statuer sur les recours, et les pouvoirs de résoudre les problèmes une fois qu'il a pris une décision.

- Pour que l'organisme de surveillance puisse enquêter correctement sur les plaintes, il doit posséder les pouvoirs suivants :
 - L'organisme devrait avoir le pouvoir d'examiner les informations qui font l'objet de la plainte, qu'elles soient ou pas classifiées ou soumises à une exemption. Sans ce pouvoir, l'organisme ne peut pas s'acquitter, comme il se doit, de sa responsabilité de statuer sur les plaintes. Il est essentiel de savoir quelles informations sont contenues dans les documents demandés pour déterminer leur degré de sensibilité. La pratique exemplaire consiste donc à donner à l'organisme de surveillance l'accès aux informations et aux documents qui ont été demandés, ainsi qu'à d'autres informations qu'il juge importantes pour parvenir à une décision. Ceci dit, même s'il doit avoir le pouvoir d'exiger la divulgation des informations, il doit néanmoins être tenu de respecter la confidentialité de ces informations (c.-à-d. qu'il appartient aux autorités publiques, sur demande de l'organisme de surveillance, de divulguer l'information).
 - Il ne suffit pas que l'organisme de surveillance ait accès aux informations. Il doit aussi pouvoir entendre des témoins et, dans ce but, obliger les témoins à apparaître devant lui. Il peut avoir besoin d'entendre des témoins, par exemple, pour mieux comprendre la sensibilité d'une certaine question (qu'il s'agisse d'une question de sécurité, de concurrence commerciale ou de vie privée) ou pour mieux comprendre les revendications faites par l'autorité publique ou le demandeur.
 - Enfin, la pratique exemplaire consiste à donner à l'organisme de surveillance le pouvoir d'inspecter les locaux des autorités publiques. Même si ce pouvoir est plus étendu, et qu'il ne devrait être utilisé que rarement, dans certains cas, les inspections ont permis de révéler que les autorités publiques détenaient des informations qu'elles prétendaient ne pas détenir. Les inspections peuvent aussi aider l'organisme de surveillance à comprendre, et donc à résoudre, des problèmes plus structureaux rencontrés par les autorités publiques pour se conformer à la loi.
 - *Exemple : Le paragraphe 3 de l'Article 18 de la loi indienne sur le droit à l'information prévoit que : "La Commission d'information du gouvernement central ou la Commission de l'État, selon le cas, lorsqu'elle enquêtera sur une question visée par la présente section, aura les mêmes pouvoirs que ceux conférés à un tribunal instruisant un procès en vertu du Code de Procédure Civile, à l'égard des questions suivantes : –*

- *Convoquer et exiger la présence des personnes et les contraindre à fournir des preuves orales ou écrites sous serment et à produire des documents ou autres pièces ;*
 - *Ordonner la découverte et l'inspection de documents ;*
 - *Recevoir des preuves sous forme de déclaration sous serment ;*
 - *Réquisitionner des documents publics ou des copies de ces documents auprès d'un tribunal ou d'un bureau ;*
 - *Émettre des assignations à comparaître pour entendre des témoins ou examiner des documents ; et*
 - *Toute autre question visée par la loi. »*
- Une fois que l'organisme de surveillance a considéré un recours, et s'il décide que la plainte est justifiée, il doit être doté des pouvoirs nécessaires pour ordonner des mesures de redressement.
 - L'organisme de surveillance devrait avoir le pouvoir d'émettre des ordonnances juridiquement contraignantes. En effet, si le pouvoir de l'organisme de surveillance se limite à formuler des recommandations, celles-ci pourraient être ignorées par de nombreuses autorités publiques, et le demandeur devra s'adresser au tribunal pour avoir gain de cause, minimisant ainsi l'importance de l'existence d'un organisme de surveillance.
 - Dans un système robuste, l'organisme de surveillance devrait avoir des pouvoirs réparateurs spécifiques, y compris :
 - Pour le demandeur, le pouvoir d'ordonner la divulgation de l'information. D'autres mesures de redressement devraient aussi exister, comme par exemple ordonner l'accès à l'information sous une certaine forme, une réduction des frais, voire même une indemnisation lorsque le retard de la divulgation de l'information a causé au demandeur un préjudice ou une perte commerciale.
 - L'idéal serait que l'organisme possède aussi le pouvoir d'ordonner à l'autorité publique d'entreprendre des réformes structurales dans certains cas, à savoir lorsqu'elle rencontre des problèmes systémiques pour s'acquitter de ses obligations en vertu de la loi. Par exemple, il pourrait lui ordonner de former ses fonctionnaires dans les domaines où ils ne satisfont pas à leurs obligations en raison d'un manque de compréhension des règles, ou lui ordonner de mieux gérer ses documents, lorsqu'une mauvaise gestion des documents ne lui a pas permis de localiser des documents rapidement ou de les localiser du tout.
 - *Exemple : Le paragraphe 8 de l'Article 19 de la même loi indienne sur le droit à l'information prévoit que : « Dans sa décision, la Commission d'information du gouvernement central ou la Commission de l'État, selon le cas, a le pouvoir de -*

- *Exiger que l'autorité publique prenne les mesures nécessaires pour garantir la conformité avec les dispositions de la présente Loi, notamment en -*
 - *require the public authority to take any such steps as may be necessary to secure compliance with the provisions of this Act, including—*
 - *donnant l'accès à l'information, si celui-ci est demandé, sous une forme particulière ;*
 - *nommant un Responsable de l'information du gouvernement central ou un Responsable de l'information de l'Etat, selon le cas ;*
 - *publiant certaines informations ou catégories d'information ;*
 - *procédant aux changements nécessaires de ses pratiques relatives à la conservation, à la gestion et à la destruction de documents ;*
 - *améliorant la formation sur le droit à l'information pour ses fonctionnaires;*
 - *lui remettant un rapport annuel en conformité avec la clause (b) du sous-alinéa (1) de l'Article 4;*
 - *Exiger que l'autorité publique indemnise le plaignant pour toute perte ou autre préjudice subi ;*
 - *Imposer les pénalités prévues dans la présente loi ;*
 - *Rejeter la demande. »*

Troisième étape :

Le formateur doit animer une discussion sur le niveau de conformité des mécanismes de surveillance de votre pays à ces normes internationales et, dans le cas où ils ne respectent pas ces normes, la manière dont on pourrait les améliorer.



POINTS CLÉS :

- Les normes internationales exigent que les demandeurs aient un droit de recours contre les violations prétendues de la loi sur le droit à l'information.
- La pratique exemplaire consiste à proposer trois niveaux de recours différents : un recours interne auprès d'un fonctionnaire de rang supérieur au sein de l'autorité publique ayant traité la demande originale; une recours auprès d'un

	organisme de surveillance administrative indépendant (commission d'information); et un recours auprès d'un tribunal.
	<ul style="list-style-type: none">• La commission d'information devrait avoir le pouvoir de résoudre les litiges à travers la médiation et à travers une procédure d'arbitrage.• Il est très important que la commission d'information soit aussi indépendante du gouvernement que possible, et qu'elle ait le pouvoir d'enquêter sur les plaintes et d'ordonner des mesures de redressement appropriées lorsqu'elle juge que la loi a été violée.

CHAPITRE NEUF



TRACER LA VOIE À SUIVRE

Maintenant que les participants ont une bonne compréhension des normes internationales relatives au droit à l'information, et des éléments qui composent un système de droit à l'information robuste, ce chapitre propose des conseils pratiques pour mettre en place et améliorer le système de droit à l'information au sein de leur autorité publique. Dans le cadre de ce chapitre, le formateur doit réviser les enseignements tirés des précédentes séances, en encourageant les participants à se remémorer et à appliquer les informations qui ont été transmises tout au long de la formation.

SÉANCE 1

TRACER LA VOIE À SUIVRE



Durée :
80 min

BUT DE LA SÉANCE

Travailler avec les participants pour élaborer un plan d'action sur la manière d'améliorer la mise en œuvre du droit à l'information.

→ Première étape :

Le formateur doit demander aux participants quelles mesures clés ont été prises jusqu'à présent pour mettre en application la loi sur le droit à l'information, et de réfléchir de façon critique à l'efficacité de ces mesures en les comparant aux exigences juridiques et aux normes internationales en matière de droit à l'information discutées dans les chapitres précédents.

→ Deuxième étape :

Présentation sur trois éléments clés de la mise en œuvre (c.-à-d. au-delà des systèmes directs discutés dans les séances précédentes) : rapports, mesures promotionnelles et suivi et évaluation :

- Dans un système de droit à l'information robuste, chaque autorité publique doit rédiger un rapport annuel qui doit être soumis à un organisme de surveillance central. L'organisme de surveillance doit à son tour rédiger un rapport central sur l'état de la mise en œuvre du droit à l'information dans le pays. Une liste des éléments à inclure dans les rapports annuels est fournie dans l'Annexe 2.
- Ces rapports permettent d'atteindre plusieurs objectifs importants. Ils fournissent des informations précieuses sur ce qui se passe en matière de loi sur le droit d'information, sans lesquelles il serait impossible de répondre à de simples questions, telles que combien de demandes sont déposées. Ils donnent aussi un aperçu des différences entre les autorités publiques, y compris celles qui reçoivent le plus de demandes, celles qui prennent le plus de mesures pour mettre en œuvre la loi, et celles qui invoquent davantage certains types d'exceptions. Ils servent donc de base pour évaluer l'efficacité du système et pour déterminer si certains types d'ajustements sont nécessaires pour améliorer la mise en œuvre.

- Le responsable de l'information est en général la personne chargée de la rédaction de ce rapport, qui peut aussi nécessiter la coopération d'autres fonctionnaires.
- Il sera plus facile pour l'autorité publique de rédiger un bon rapport si les fonctionnaires réfléchissent à l'avance aux informations requises et essaient, dans la mesure du possible, de mettre en place des systèmes permettant de les recueillir de manière continue, plutôt que d'attendre la fin de l'année et d'essayer de compiler toutes les informations à ce moment-là.
- Les renseignements fournis sur les demandes qui ont été reçues représentent une part importante des rapports :
 - Si le nombre de demandes est très bas – disons une ou deux – alors la mise en place d'un système très sophistiqué pour traiter les données n'est pas justifiée. Ceci dit, au fur et à mesure que le nombre de demandes augmente, ce qui devrait se produire au fil des ans, la mise en place d'un système plus sophistiqué, c.-à-d. automatisé, sera justifiée.
 - Les types d'information qui pourraient figurer dans les rapports incluent : le nombre de demandes reçues, le nombre de fois qu'une assistance a été prêtée, les types de réponses aux demandes (par ex. a fourni l'information dans son intégralité ou en partie, a refusé la demande, a renvoyé le demandeur à des informations déjà publiées, a transféré la demande à une autre autorité publique), le nombre de demandes urgentes (c.-à-d. parce qu'elles portaient sur des informations sur la vie ou la liberté), le délai de réponse aux demandes, y compris le délai moyen, les frais facturés, les exceptions invoquées pour refuser les demandes, et le nombre de fois qu'elles ont été invoquées, et le nombre de plaintes et de recours.
 - Il ne fait aucun doute que cela représente un volume énorme d'informations et que la mise en place d'un système automatisé permettant de suivre les demandes et la manière dont elles sont traitées constituerait un gros atout pour rédiger un rapport complet. Un système de suivi centralisé sera aussi utile pour gérer les demandes de manière interne (par ex. pour informer le responsable de l'information que le délai de réponse arrive à expiration et ainsi de suite).
 - Dans certains pays – tels que le Mexique et le Canada – il existe au sein de la fonction publique nationale des systèmes de suivi centralisé pour toutes les demandes déposées. La mise en place d'un système de suivi centralisé nécessite des dépenses initiales (par ex. le développement d'un logiciel et la formation des responsables de l'information à son utilisation), mais une fois que ce système est opérationnel, il constitue un outil très efficace pour suivre les demandes au sein de chaque autorité publique, mais également à travers toute la fonction publique. Au bout du compte, l'investissement

dans un outil de suivi efficace permettra vraisemblablement d'économiser du temps et de l'argent, en particulier si cela est fait de manière centralisée pour l'ensemble de la fonction publique. Cependant, cela ne sera possible que si tous les responsables de l'information, ou au moins la majorité, ont accès à des ordinateurs connectés à l'Internet.

- Bien que les exigences diffèrent entre les différentes lois sur le droit à l'information, il est préférable que les rapports contiennent aussi les informations suivantes :
 - Les mesures prises pour développer un protocole permettant de traiter les demandes (nous avons établi dans le Chapitre Six qu'il s'agissait d'une étape nécessaire pour permettre aux autorités publiques de traiter les demandes correctement et dans les délais impartis).
 - Les informations sur le Plan d'Action. Il s'agit d'une autre mesure qui doit être prise par chaque autorité publique pour s'assurer qu'elles s'acquittent de toutes les obligations en vertu de la loi. Le Plan d'Action pourrait même inclure un protocole pour traiter les demandes (qui se présentera sous la forme d'une instruction adressée par un haut fonctionnaire à l'ensemble du personnel, puisqu'il nécessitera la coopération entre les différents membres du personnel et, en particulier, la coopération entre le personnel et le responsable de l'information).
 - Les mesures prises pour préparer un guide destiné aux demandeurs. Notez qu'il est parfaitement acceptable d'adapter un guide qui a été rédigé par une autre autorité publique. Ce guide doit être assez simple et ne contenir que quelques pages. Il doit être mis à disposition sur le site Web et sous forme papier dans chaque bureau public de l'autorité publique.
 - Les mesures prises par l'autorité publique pour répondre à ses obligations en matière de publication proactive. Celles-ci doivent inclure les mesures de publication en ligne et hors ligne, ainsi que les systèmes qui ont été mis en place pour veiller à ce que la publication proactive se poursuive dans le temps, et que les informations soient tenues à jour.
 - Une description des principaux problèmes rencontrés par l'autorité publique, ou le responsable de l'information, pour appliquer la loi. Celle-ci est importante pour concentrer l'attention sur ces problèmes et prendre des mesures pour les résoudre.
 - Enfin, une liste des recommandations sur les réformes que l'autorité publique souhaite faire. Celles-ci peuvent être de nature juridique ou pratique. Les autorités publiques sont un intervenant clé dans le système du droit à l'information et peuvent, collectivement, posséder une quantité énorme d'informations sur la manière dont le système fonctionne, et sur ses

échecs. Il est très important qu'elles fassent part au gouvernement de leurs recommandations sur la manière d'améliorer le système.

→ Troisième étape :

Le formateur doit demander aux participants combien d'entre eux possèdent un système en place pour recueillir et traiter les données décrites ci-dessus. Même si la mise en place d'un tel système ne constitue pas une exigence juridique dans votre pays, le formateur doit souligner l'importance de considérer ces types d'information, dans un souci de mesurer la performance de l'autorité publique.

→ Quatrième étape :

Présentation sur les mesures promotionnelles :

- La mise en œuvre des lois sur le droit à l'information n'est pas automatique. Pour qu'elles fonctionnent efficacement, des mesures promotionnelles efficaces, visant notamment à informer le public de ses nouveaux droits, à former les fonctionnaires et ainsi de suite, doivent être mises en œuvre. Les rapports annuels que l'on vient d'aborder représentent l'une de ces mesures promotionnelles, mais il en existe aussi beaucoup d'autres.
- La nomination d'un responsable de l'information, d'un individu ou d'un bureau chargé de traiter les demandes d'information et de superviser la mise en application de la loi sur le droit à l'information au sein de l'autorité publique, représente une première étape importante. Bien que cet agent ne soit pas responsable de l'ensemble du travail associé à la mise en application de la loi, il doit être le point de contact principal au sein de l'organisation, et endosser la responsabilité générale du perfectionnement du système. Tant qu'un responsable de l'information ne sera pas nommé, il sera quasiment impossible pour l'autorité publique d'appliquer correctement la loi sur le droit à l'information.
- Au-delà de la simple nomination d'un responsable de l'information, il est important de donner à cette personne suffisamment de temps et de ressources pour remplir son rôle efficacement. Autrement dit, ces obligations ne doivent pas simplement être rajoutées à la description du poste d'un employé existant sans le dégager de ses autres obligations.
- La nomination du responsable de l'information doit être officielle, et il doit avoir un ensemble de responsabilités ou un mandat clairement définis, reposant sur les obligations visées par la loi et mentionnées dans le présent manuel. Par ailleurs, pour que le responsable de l'information soit efficace, il aura besoin de la coopération des autres fonctionnaires travaillant au sein de l'autorité publique. Les membres du personnel doivent être clairement informés de cette nécessité de coopération, à travers, par exemple, une déclaration officielle d'un membre

du personnel de haut rang.

- Les autorités publiques ont aussi la responsabilité d'éduquer le public ou de le sensibiliser à la nouvelle loi sur le droit à l'information.
- Pour ce faire, chaque autorité publique devrait préparer un guide destiné au public sur la manière d'utiliser la loi et de déposer des demandes auprès de cette autorité. Ce guide peut être assez simple – 2 ou 3 pages – mais il doit être clair et mis à disposition sous une forme papier dans les bureaux de l'autorité publique, ainsi qu'en ligne sur son site Web, si elle en a un.
- Les autres mesures qui doivent être prises dépendront de la nature de l'autorité publique et de l'étendue de ses interactions avec le public. Certaines autorités publiques – comme les ministères de la santé, de l'éducation et de la police – ont de nombreuses interactions avec le public alors que d'autres, comme le ministère des finances, ont moins d'interactions directes.
- Une mesure assez simple consiste à afficher des posters pour informer le public de son droit à l'information dans chaque bureau ou salle d'attente de chaque autorité publique. La généralisation d'une telle procédure permettrait aux membres du public d'acquérir très vite les notions sur le droit à l'information.
- Le formateur doit encourager les participants à réfléchir de manière créative à d'autres mesures visant à promouvoir le droit à l'information. Parmi les activités communes, on peut citer l'organisation d'ateliers publics et d'autres événements, l'organisation d'une activité tous les ans lors de la Journée Internationale du Droit de savoir (28 septembre), et l'organisation d'événements visant à informer les entreprises privées qui interagissent avec l'autorité publique sur le droit à l'information, et sur les implications potentielles pour elles.
- Une autre mesure promotionnelle importante consiste à améliorer les pratiques de gestion des documents au sein des autorités publiques. L'aptitude à répondre efficacement à une demande d'accès dépend de l'aptitude à localiser les documents associés à une demande. C'est aussi un outil de gestion important qui aide les fonctionnaires à accomplir correctement leurs tâches. Autrement dit, une bonne gestion des documents est un outil important pour pouvoir travailler efficacement dans le secteur public (et dans le secteur privé aussi d'ailleurs).
- L'un des éléments clés d'une bonne gestion des documents est de concevoir puis d'appliquer des normes clairement définies que l'on devrait, de préférence, élaborer au niveau central et rendre contraignantes pour toutes les autorités. Cette approche comporte plusieurs avantages :
 - o Elle garantit l'uniformité des normes de gestion des documents.
 - o Elle est efficace dans la mesure où chaque autorité publique n'a pas besoin d'élaborer ses propres normes, avec les efforts et l'expertise que cela demande.

- o Elle évite une situation où les autorités publiques plus petites sont dotées de normes de gestion des documents moins élaborées et sophistiquées, ou efficaces.
- La gestion des documents est une tâche colossale pour les autorités publiques et par conséquent, il serait judicieux d'appliquer uniquement des normes récentes aux nouveaux documents créés, au lieu de consacrer d'importantes ressources à la réorganisation des importants volumes d'anciens documents détenus par la plupart des autorités.
- La numérisation peut aussi jouer un rôle ici, compte tenu de la facilité avec laquelle on peut réorganiser et manipuler les fichiers informatiques. Les autres difficultés associées à la gestion des documents incluent la manière de préserver et de garantir l'intégrité des documents au fil du temps, et la protection de l'authenticité des dernières copies des documents. Dans un contexte numérique, il est facile de se méprendre entre les copies préliminaires et les copies définitives, et de remplacer, de réécrire ou de détruire les documents. Ceci dit, la numérisation est sans aucun doute la voie à suivre et, il serait logique, dans la mesure du possible, de concentrer l'énergie et les ressources sur des systèmes de gestion des documents numériques.
- Les autorités publiques devraient aussi créer et tenir à jour une liste de tous les documents qu'elles possèdent, notamment dans un format numérique, qui doit être rendue publique sur le site Web.
- Dans le cadre de cette liste, les autorités publiques doivent définir ce qu'elles entendent par « document », qui est plus limité que le terme « information », défini au sens large du terme dans les principes du droit à l'information (qui inclut, par exemple, les e-mails).
- Un effort initial, qui nécessitera la participation de presque tout le personnel, sera requis pour créer cette liste afin d'en garantir l'exhaustivité.
- Une fois que la liste a été créée, il faudra la tenir à jour de manière systématique en utilisant, de préférence, un outil en ligne qui permettrait d'enregistrer automatiquement un document dès qu'il est créé. Cela ne sera possible que si tous les fonctionnaires, ou la majorité, ont accès à des ordinateurs connectés à l'Internet.
- Les communications, à la fois internes et externes, sont aussi importantes. Les communications externes qui visent à sensibiliser le public, ont été abordées précédemment. Les communications internes ont deux fonctions, à savoir sensibiliser les fonctionnaires à la nature et à l'importance du droit à l'information, et réaffirmer que le droit à l'information est pris avec sérieux par l'autorité publique et que les fonctionnaires doivent adapter leur comportement afin de respecter les obligations prescrites par la nouvelle loi.

- Il existe plusieurs façons pour les hauts fonctionnaires d'adresser des messages sur le droit à l'information au personnel, y compris par e-mail ou à travers des réunions en personne. L'un des messages clés à diffuser vise à informer le personnel sur le droit à l'information et à réaffirmer que la haute direction considère cette question comme très importante.
- Ces messages peuvent aussi servir à informer les membres du personnel de leurs obligations de coopérer avec le responsable de l'information et d'œuvrer à la mise en place des principaux systèmes de mise en œuvre. Les messages peuvent aussi être utilisés pour informer le personnel sur les changements qui sont ou ont été introduits, tels que l'adoption de nouvelles règles juridiques ou la mise en place de nouveaux systèmes pour établir des listes de documents ou faciliter la publication proactive.
- Une autre mesure promotionnelle importante et difficile est la formation des fonctionnaires, qui est aussi reflétée dans ce manuel de formation. Cette mesure comporte plusieurs aspects:
 - En principe, tous les fonctionnaires doivent bénéficier d'un programme de formation/sensibilisation sur le droit à l'information.
 - Le Plan d'Action d'une institution devrait inclure une partie détaillant la manière dont l'autorité publique prévoit de former l'ensemble de son personnel, et en particulier son/ses responsable(s) de l'information.
 - La priorité doit clairement être donnée à la formation destinée aux responsables de l'information, étant donné qu'ils endossent une grande partie de la responsabilité de la mise en œuvre. Cette formation doit aussi être beaucoup plus approfondie que celles dispensée aux fonctionnaires « ordinaires ». En effet, les responsables de l'information, lorsqu'ils ont été correctement formés, peuvent eux-mêmes participer à la formation du reste du personnel. Pour les responsables de l'information, des cours de formation dédiés d'une durée minimum de deux jours – comparables à la formation actuelle – seront requis au départ.
 - Les responsables de l'information peuvent aussi dispenser une formation moins formelle au personnel dans les locaux de l'autorité publique, soit sous forme de séances de partage d'informations très informelles (par exemple pendant le déjeuner), soit sous forme de présentations et de modules de formation plus formels.
- Des modules sur le droit à l'information devront être inclus, en temps voulu, dans les programmes scolaires, par exemple pour les enfants âgés de 13 à 15 ans, de façon à ce qu'au fil des ans, tous les citoyens soient informés de ce droit.
- Des modules sur le droit à l'information devraient aussi être incorporés dans différents cours universitaires, tels que les cours généraux sur les droits de

l'homme pour les étudiants en droit, ou d'autres cours pour les élèves qui étudient la fonction publique, le journalisme et ainsi de suite.

- Les autorités publiques devraient élaborer un Plan d'Action permettant de planifier leur travail dans le domaine du droit à l'information. Celui-ci devrait aborder les questions clés suivantes :
 - Définir les priorités clés pour l'autorité publique pendant la durée du Plan d'Action (par ex. 2 ou 3 ans), en indiquant clairement les activités que l'autorité publique entreprendra.
 - Le Plan d'Action devrait fixer un calendrier précis pour l'achèvement des activités prioritaires. Dans certains cas, ce calendrier peut être exprimé en pourcentage. Par exemple, l'autorité indique qu'elle assurera la formation de 50% de son personnel au cours des deux premières années. Un calendrier est un critère très important pour mesurer les progrès de la mise en œuvre du Plan d'Action.
 - Le Plan d'Action doit clairement indiquer qui est responsable de l'exécution de chaque action prioritaire. Souvent, il s'agira du responsable de l'information qui aura néanmoins besoin du soutien et de la coopération des autres fonctionnaires. Ceci doit être clairement stipulé dans le plan, qui devrait aussi servir d'outil pour définir les responsabilités. Lors de la répartition des tâches, en particulier au responsable de l'information, il est important d'évaluer de manière réaliste le temps que prendra chaque tâche, et de veiller à que la personne responsable dispose du temps nécessaire pour accomplir la tâche (sinon, elle ne sera pas accomplie et le Plan d'Action deviendra alors un simple document d'aspirations et non pas un outil de planification).
- Voici quelques-unes des priorités clés qui devraient probablement être incluses dans le Plan d'Action :
 - Les mesures à prendre pour respecter les obligations relatives à la publication proactive. Celles-ci doivent inclure les mesures visant à développer un site Web comme outil clé de la divulgation proactive, les mesures prises pour créer une liste de documents publiés et disponibles par voie électronique, et une liste des informations qui seront rendues publiques de manière proactive.
 - Les mesures visant à s'assurer que les demandes et les recours sont gérés en conformité avec les règles, y compris dans les délais impartis. Celles-ci doivent inclure les protocoles et les mesures qui seront mis en place pour garantir le traitement approprié des demandes.
 - Les mesures visant à améliorer la gestion des documents ;
 - La manière dont les rapports (annuels) seront compilés ;

- o Le plan de formation ;
- o Toutes autres mesures, telles que celles concernant l'éducation publique, les communications internes, les systèmes de suivi des demandes et ainsi de suite.

→ Cinquième étape :

Présentation sur les procédures de suivi et d'évaluation :

- Il est très important de suivre et d'évaluer les progrès de la mise en œuvre du Plan d'Action, sinon, il peut devenir une simple déclaration d'aspirations et non pas un outil de planification réel. Si les progrès sont bons, il sera peut-être nécessaire de modifier le Plan d'Action et d'adopter un programme plus ambitieux, alors que si les progrès ne sont pas bons, il faudra peut-être ajuster le Plan d'Action de sorte qu'il réponde mieux à des objectifs réalistes. On notera donc que le suivi et l'évaluation devraient être effectués par rapport au Plan d'Action.
- Il est important de bien réfléchir à la manière de mesurer les progrès par rapport aux engagements, car cet exercice n'est pas toujours évident. Par exemple, il est facile de comparer une formation de 35% du personnel par rapport à un objectif initial de 50%, mais il est moins évident de déterminer où en est la préparation d'un protocole pour le traitement des demandes, ou si des mesures partielles en faveur d'une publication sont suffisantes.
- L'approche du suivi et de l'évaluation devrait être axée sur l'action, et non pas sur la théorie. Elle doit avoir pour but de formuler des recommandations à partir desquelles on peut agir, et non pas de faire un simple compte rendu de ce qui s'est passé. Autrement dit, il faut se tourner vers l'avenir, et non pas vers le passé (sauf quand cela est nécessaire à des fins de planification).
- La mise en œuvre de certaines recommandations découlant d'un exercice de suivi et d'évaluation, nécessitera le soutien de la haute direction (auquel cas, ce soutien devrait probablement être obtenu avant de formuler les recommandations).
- Il faut aussi réfléchir aux types de soutien et de systèmes requis pour surveiller l'évolution des progrès. Par exemple, l'équipe IT peut avoir besoin de suivre les progrès du développement du site Web, et l'équipe de formation, s'il en existe une au sein de l'autorité publique, peut avoir besoin de contrôler les activités de formation. Ces systèmes doivent être mis en place au début du processus, car il sera beaucoup plus difficile de recueillir les informations après coup, que de manière continue au fur et à mesure que les tâches sont accomplies.

POLYCOPIÉ D'EXERCICE :

DÉVELOPPER UN PLAN D'ACTION



Durée :
45 min

Travail en groupes de 2 ou 3

En travaillant en groupe, discutez et convenez des grandes lignes d'un Plan d'Action pour la mise en œuvre de la loi sur le droit à l'information par votre autorité publique. Celui-ci doit inclure une liste des actions prioritaires, une indication de la personne chargée d'exécuter cette action au sein de l'autorité publique, et un calendrier de deux ans au cours duquel chaque action doit être achevée. Soyez prêt(e) à présenter vos résultats au groupe.



Points clés :

POINTS CLÉS :

- Pour qu'elle soit efficace, la législation sur le droit à l'information nécessite de prendre des mesures actives pour promouvoir sa mise en application.
- L'une des mesures clés est la rédaction d'un rapport annuel, dont la responsabilité incombe essentiellement au responsable de l'information, bien qu'il aura souvent besoin du soutien des autres fonctionnaires.
- D'autres mesures promotionnelles doivent être prises, telles que l'éducation publique et la sensibilisation ; la gestion des documents; la préparation et la publication d'une liste des documents détenus; une stratégie de communications internes et externes et la formation.
- Pour fixer des priorités et les délais pour achever les actions, chaque autorité publique doit élaborer un Plan d'Action décrivant les mesures qu'elle prendra pour mettre en œuvre la loi au cours de la période à venir (de deux ans par exemple).
- La Plan d'Action doit inclure un élément de suivi et d'évaluation, qui indiquera si les engagements pris dans le Plan d'Action ont été respectés et dans quelle mesure.

ÉVALUATION

Un formulaire d'évaluation du programme de formation est fourni dans l'Annexe 4.



ANNEXES

DEMANDE D'INFORMATION

RÉSERVÉ À L'ADMINISTRATION

Numéro de référence _____

Demande reçue par _____

(Indiquez le nom, le prénom, le poste, l'unité et les coordonnées de l'agent de réception),

Le _____ (date) à _____ (lieu).

Signature de l'agent de réception**A. Renseignements concernant le demandeur**

1. Coordonnées (e-mail, téléphone et/ou adresse)

B. Renseignements concernant la demande

1. Nom de l'autorité publique

2. Description du document ou de l'information recherché(e) (indiquez, si possible, le nom ou la référence du document et donnez suffisamment de détails pour permettre à l'agent d'identifier le document)

(Ajoutez des pages supplémentaires si nécessaire)

3. Si votre demande est accordée, vous pourriez avoir à régler les frais applicables pour la reproduction du document et pour l'envoi des copies (aucuns frais ne seront facturés pour l'inspection des documents ou les copies électroniques). Le demandeur sera dispensé des frais :

- a) Pour les demandes de renseignements personnels sur le demandeur.
- b) Lorsque le demandeur vit en dessous du seuil de pauvreté.

Veillez décrire les raisons pour lesquelles vous devriez bénéficier d'une dispense de frais :

(Ajoutez des pages supplémentaires si nécessaire)

4. Si vous le souhaitez, vous pouvez indiquer la forme dans laquelle vous souhaiteriez accéder à l'information, comme indiqué ci-dessous (si vous ne cochez rien, l'information vous sera fournie dans la forme la plus simple pour l'autorité publique, soit en général des photocopies de l'information) :

- a) Inspecter le(s) document(s)
- b) Faire des copies du/des document(s) à l'aide de votre propre équipement
- c) Obtenir une copie électronique du/des document(s)
- d) Obtenir une copie certifiée conforme papier du/des document(s)
- e) Obtenir une transcription écrite du/des document(s)
sonore(s) ou visuel(s)
- f) Obtenir une transcription du contenu du/des document(s) (lorsque cela est possible en utilisant l'équipement à disposition de l'autorité publique)

5. Si vous pensez que votre demande doit être traitée dans un délai de deux jours ouvrés parce que vous avez besoin de l'information pour protéger la vie ou la liberté d'un individu, veuillez l'indiquer et fournir les raisons qui vous poussent à croire que c'est le cas :

(Ajoutez des pages supplémentaires si nécessaire)

ACCUSÉ DE RÉCEPTION D'UNE DEMANDE D'INFORMATION

1. Numéro de référence de la demande _____

2. Demande reçue par _____

(Indiquez le nom, le prénom, le poste, l'unité et les coordonnées de l'agent de réception),

Le _____ (date) à _____ (lieu).

3. Adresse de livraison de l'information

4. Brève description de l'information recherchée

Signature de l'agent de réception

RÉPONSE À UNE DEMANDE D'INFORMATION

A. Renseignements concernant la demande

1. Numéro de référence de la demande _____

2. Nom de l'autorité publique _____

3. Date de réception de la demande et nom de l'agent de réception

4. Adresse de livraison de l'information

5. Brève description de l'information recherchée

B. Réponse à la demande

1. L'information est déjà disponible sous forme de publication

Lieu où l'information est disponible, y compris, le cas échéant,
l'URL :

2. L'information n'est pas détenue par l'autorité publique et :

a) La demande a été transférée à une autre autorité publique

Nom de cette autorité publique : _____

b) La demande est renvoyée au demandeur

3. (1) L'information est fournie :

a) Dans son intégralité

b) En partie (voir refus ci-dessous)

(2) L'information est fournie dans la forme suivante :

- i) Inspecter le(s) document(s)
- ii) Faire des copies du/des document(s) à l'aide de votre propre équipement
- iii) Obtenir une copie électronique du/des document(s)
- iv) Obtenir une copie certifiée conforme papier du/des document(s)
- v) Obtenir une transcription écrite du/des document(s) sonore(s) ou visuel(s)
- vi) Obtenir une transcription du contenu du/des document(s)
(lorsque cela est possible en utilisant l'équipement à disposition de l'autorité publique)

(3) Si cette forme n'est pas celle stipulée par le demandeur, les raisons sont les suivantes :

(4) Les renseignements suivants décrivent la manière d'accéder à l'information (à ne remplir qu'en cas de besoin, par exemple lorsque l'information est inspectée) :

(5) Renseignements sur les frais facturés, et le détail de ces frais :

5. (1) La demande est refusée :

a) Dans son intégralité

b) En partie

(2) Description de la partie de l'information qui est refusée :

(3) Raisons pour lesquelles la demande est refusée dans son intégralité ou en partie :

(4) Dispositions de la Loi invoquées pour refuser l'accès :

NOTE: Vous avez le droit de déposer une plainte interne contre cette décision.
Pour déposer une plainte, veuillez utiliser le Formulaire D et l'envoyer à :
[AJOUTER LES COORDONNÉES]

C. Signature

Nom de l'agent _____ Date _____

PLAINTE INTERNE**RÉSERVÉ À L'ADMINISTRATION**

Numéro de référence _____

Demande reçue par _____

(Indiquez le nom, le prénom, le poste, l'unité et les coordonnées de l'agent de réception),

Le _____ (date) à _____ (lieu).

Signature de l'agent de réception**A. Renseignements concernant la demande**

1. Numéro de référence de la demande _____

2. Nom de l'autorité publique _____

3. Date de réception de la demande et nom de l'agent de réception
_____4. Adresse de livraison de l'information

_____5. Brève description de l'information recherchée

(Ajoutez des pages supplémentaires si nécessaire)

B. La décision est contestée

Cochez la case qui convient avec une croix (X).

<input type="checkbox"/>	La demande n'a pas été traitée dans les délais prescrits.
<input type="checkbox"/>	La demande a été refusée, dans son intégralité ou en partie, pour une raison ou une autre.
<input type="checkbox"/>	Des frais excessifs ont été facturés.
<input type="checkbox"/>	La forme préférée d'accès n'a pas été respectée.
<input type="checkbox"/>	Préavis insuffisant
<input type="checkbox"/>	Autre

C. Nature de la plainte

1. Faits sur lesquels repose la plainte

(Ajoutez des pages supplémentaires si nécessaire)

2. Fondement de la plainte

(Ajoutez des pages supplémentaires si nécessaire)

CONTENU DU RAPPORT ANNUEL

Les rapports annuels que toutes les autorités publiques sont tenues de rédiger devraient contenir les éléments suivants :

1. Compte-rendu général

- a- Une description générale du Plan d'Action qui a été élaboré ainsi qu'un aperçu de la mesure dans laquelle les objectifs du plan ont été atteints par l'autorité publique.
- b- Si oui ou non l'autorité publique a publié un guide destiné aux demandeurs, ainsi que les mesures prises pour diffuser ce guide.

2. Publication Proactive

- a- Si oui ou non l'autorité a établi un site Web et si oui, si ce site Web comporte une partie spéciale sur le droit à l'information, qui contient les informations suivantes :
 - a. Le cadre juridique applicable, y compris les liens avec la Loi et tous les règlements d'application ;
 - b. Tous les rapports annuels passés rédigés par l'autorité ; et
 - c. Les formulaires et les personnes à contacter pour les demandes et les recours
- b- Si oui ou non l'autorité a développé et rendue publique une description de tous les documents qu'elle détient.
- c- Dans quelle mesure l'autorité a rendu publique l'information qu'elle est censée mettre à disposition de manière proactive en vertu de la Loi et les manières dont cette information a été diffusée.
- d- Une description des défis et problèmes clés associés à la publication proactive de l'information, ainsi que les recommandations en matière de réforme.

3. Traitement des demandes

- a- Une description des mesures que l'autorité a prises pour (a) développer un protocole détaillé pour le traitement interne des demandes, (b) mettre en place des procédures pour le traitement des recours, et (c) développer un système électronique pour assurer le suivi des demandes.
- b- Le nombre de demandes d'information reçues, ainsi que les statistiques sur la manière dont elles ont été reçues (c.-à-d. en

- personne ou par fax, courrier ou e-mail).
- c- Le nombre de fois où les demandeurs ont bénéficié d'une assistance, et un aperçu des types d'assistance fournie.
 - d- Le nombre de demandes accordées, refusées, dans leur intégralité ou en partie, et en cours de traitement, ainsi que le temps moyen pour traiter les demandes.
 - e- Le nombre de demandes traitées en urgence en raison du fait qu'elles concernaient des informations requises pour la protection de la vie ou de la liberté d'une personne, ainsi que le temps moyen pour traiter ces demandes.
 - f- Pour les demandes accordées dans leur intégralité ou en partie, les informations sur la forme dans laquelle l'accès a été donné, et les frais facturés, y compris les frais moyens et maximums, et le nombre de dépenses de frais accordées.
 - g- Pour les demandes refusées dans leur intégralité ou en partie, les informations sur les motifs des refus, y compris le nombre de fois où chaque exception dans le Décret-Loi No. 2011-41 a été invoquée.
 - h- Le nombre de demandes d'information qui n'étaient pas détenues par l'organisme public, le nombre de demandes transférées à d'autres organismes publics et le nombre de demandeurs renvoyés vers des informations déjà publiées.
 - i- Le nombre de recours internes et la nature et le résultat de ces recours.
 - j- Le nombre de recours auprès de tribunaux et le résultat de tous ces recours.
 - k- Une description des défis et des problèmes clés associés à la publication proactive de l'information, ainsi que les recommandations en matière de réforme.

4. Affaires organisationnelles centrales

- a- Le nombre de fois où les fonctionnaires ont été sanctionnés pour le non-respect délibéré de leurs obligations en vertu de la loi, et le nombre de plaintes publiques reçues, ainsi qu'une description des types de manquement relevés dans ces cas et les sanctions appliquées.
- b- Une description des mesures prises pour améliorer la gestion des documents administratifs au sein de l'autorité.
- c- Une description de la formation dispensée aux fonctionnaires de l'autorité.
- d- Une description des implications, en termes de coûts, de l'application de la loi.

INSTRUMENT DE SUIVI	Tableau de tracabilité des demandes et de leur suivi				
	Numéro de référence	Date de réception	Mode de réception (courriel, lettre etc.)	Contacts de l'applicant	Type de demandeur (si connu)

Type d'information requis	Date de prise de connaissance	Assistance pourvue	Urgent	Type de communication avec l'applicant	Résultat
				Accordé	
				Date à laquelle l'applicant a été informé	

ANNEXE 3 : INSTRUMENT DE SUIVI

					Information publiée
Format de l'accès	Coût facturé et base	Coût d'annulation appliqué	Intérêt public retenu	Date de délivrance de l'information	Date à laquelle l'applicant a été informé

Non retenu		Refusé			Non résolu
Date à laquelle l'applicant a été informé	Transfert ou retour	Date à laquelle l'applicant a été informé	Entièrement ou partiellement	Justifications	Explication

ANNEXE 3 : INSTRUMENT DE SUIVI

Recours interne					
Date	Justifications	Résultat			
		Date	Accepté	Accepté partiellement	Refusé

Recours externe					
Date	Justifications	Résultat			
		Date	Accepté	Accepté partiellement	Refusé

FORMULAIRE D'ÉVALUATION

Veillez répondre aux questions suivantes en entourant le chiffre qui convient, 1 étant le pire et 5 le meilleur. Veuillez fournir des commentaires dans l'espace prévu à cet effet.

1. Dispositions logistiques

a) Dans l'ensemble, comment avez-vous trouvé les préparatifs des cours ?

1 2 3 4 5

Commentaires

b) Comment avez-vous trouvé le logement et les repas ?

1 2 3 4 5

Commentaires

c) Comment avez-vous trouvé l'organisation générale ?

1 2 3 4 5

Commentaires

2. Le formateur (ou la formatrice)

a) Avez-vous trouvé le formateur intéressant et compétent ?

1 2 3 4 5

Commentaires

b) Est-ce que le formateur s'en est tenu au sujet et l'a bien couvert ?

1 2 3 4 5

Commentaires

c) Est-ce que le formateur a respecté les délais ?

1 2 3 4 5

Commentaires

3. Le Manuel

a) Les sujets traités étaient-ils pertinents et intéressants, et ont-ils répondu à vos attentes ? D'autres sujets auraient-ils pu être inclus faute de temps ? Certains sujets auraient-ils dû ne pas être inclus ?

1 2 3 4 5

Commentaires

b) Le programme était-il bien conçu (séquence logique, séances qui s'enchaînent bien, durée des séances, nombre de séances) ?

1 2 3 4 5

Commentaires

c) Le matériel pédagogique a-t-il bien été présenté? (clair et compréhensible)?

1 2 3 4 5

Commentaires

d) Y'avait-il un bon équilibre entre les différents types d'activités (discussions de groupe, exercices en groupes et individuels, présentations) ? Les différentes activités étaient-elles bien conçues et utiles ?

1 2 3 4 5

Commentaires

e) Avez-vous des commentaires pour améliorer le Manuel ?

f) Utiliserez-vous le manuel dans votre travail futur ?

Oui

Non

4. Les différentes séances

Veillez noter chaque séance en fonction de la pertinence du sujet, de la qualité du matériel présenté et de la conception globale de la séance (y compris l'équilibre entre les approches pédagogiques), et apporter vos commentaires.

a) 1ère séance : Présentation de la formation

1 2 3 4 5

Commentaires

b) 2e séance: Présentation du droit à l'Information

1 2 3 4 5

Commentaires

c) 3e séance : Ingrédients d'une loi stricte sur le droit à l'information

1 2 3 4 5

Commentaires

d) 4e séance : Mettre en œuvre le droit à l'information

1 2 3 4 5

Commentaires

e) 5e séance : Divulgateion proactive

1 2 3 4 5

Commentaires

f) 6e séance : Traiter les demandes d'information

1 2 3 4 5

Commentaires

g) 7e séance : Comment interpréter les exceptions

1 2 3 4 5

Commentaires

h) 8e séance : Recours et surveillance

1 2 3 4 5

Commentaires

i) 9e séance : Tracer la voie à suivre

1 2 3 4 5

Commentaires

5. Généralités

Àvez-vous des suggestions pour améliorer les futurs ateliers ?

Autres commentaires :

Nom (optionnel)

LISTE DES MEMBRES DE L'AFIC, 2017

1. ACREDITA, Mozambique
2. African Network of Constitutional Lawyers, Cape Town South Africa
3. AIDSPAN, Kenya
4. Article 19 East Africa, Kenya, **Board Member**
5. Article 19 West Africa, Senegal
6. Association for Freedom of Thought and Expression, Egypt
7. Association of Media Development in South Sudan
8. CADES, Guinea
9. Center for Media Studies and Peace Building (CEMESP), Liberia
10. Society for Democratic Initiatives, Sierra Leon, **AFIC Board Chair**
11. Centre for Human Rights, Pretoria, South Africa
12. Centre for Human Rights Rehabilitation (CHRR), Malawi
13. Citizens Governance Initiative, Cameroon
14. Centre for Media Freedom-Middle East and North Africa (CMF MENA), Morocco
15. Collectif 24, DR Congo, **Board Member**
16. Comite Des droits de l'Homme et Developpement (CODHOD), DR Congo
17. Commonwealth Human Rights Initiative, , Accra Ghana
18. Forum International des Femmes de l'Espace Francophone (FIFEF), DR Congo
19. Human Rights Network for Journalists (HRNJ), Uganda
20. Human Rights Network- Uganda(HURINET-U), Uganda
21. International Commission of Jurists (ICJ), Kenya, **Board Vice Chair**
22. International Federation of Journalists (IFJ), Senegal
23. Media Foundation for West Africa (MFWA)
24. Media Rights Agenda (MRA), **Board Member**
25. MISA , Namibia, **Board Treasurer**
26. MISA Zimbabwe
27. Open Democracy Advice Centre (ODAC), **Board Secretary**, South Africa
28. The Public and Private Development Centre (PPDC) , Nigeria
29. Right to Know Nigeria (R2K), Nigeria
30. South Africa History Archives (SAHA), Johannesburg, South Africa
31. Tanzania Citizens Information Bureau (TCIB), Tanzania
32. Transparency International Uganda (TIU), Uganda
33. Uganda Road Sector Support Initiative(URSSI), Uganda
34. University of Botswana, Botswana
35. Never Again Rwanda, Rwanda
36. Islamic Women Initiative for Justice, Law and Peace (IWILAP)
37. Front pour le Développement et La Défense des droits humains, (FDH), DR Congo
38. Observatoire d'études et d'Appui à la Responsabilité Sociale et Environnementale, DR Congo
39. Ghana Anticorruption Coalition, Ghana
40. Kick Corruption Out of Uganda

Le droit à l'information est indispensable à l'accomplissement des droits économiques et sociaux, civils et politiques. L'exercice du droit à l'information est le poumon de la démocratie puisqu'il permet aux peuples de prendre des décisions informées sur leurs propres vies. Sur le plan international, le droit à l'information est reconnu dans l'article 19 de la Déclaration universelle des droits de l'homme et des peuples et dans le Pacte international relatif aux droits civils et politiques. Sur le continent africain, ce droit est soutenu par :

- l'article 9 de la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples
- l'article 19 de la Charte africaine de la démocratie, des élections et de la gouvernance
- les articles 9 et 12(4) de la Convention de l'union africaine sur la prévention et la lutte contre la corruption
- les articles 10(3d) et 11(2i) de la Charte africaine de la jeunesse
- l'article 6 de la Charte africaine sur les valeurs et les principes du service public et de l'administration
- l'article 3 de la Charte africaine de la statistique

Au niveau national, le vrai défi se situe sur trois fronts: 1) l'adoption d'une législation sur le droit à l'information 2) la mise en œuvre de ce droit dans les institutions du secteur public et 3) l'application de la loi. A ce jour, un peu plus d'un quart des pays africains ont adopté cette loi. Les trois manuels de cette collection ont pour objectif d'équiper les acteurs clé, tels que les individus issus des institutions du secteur public, des organisations de la société civile et des médias, des connaissances et des outils nécessaires pour transformer ces lois écrites en pratiques actives.

