



Organisation  
des Nations Unies  
pour l'éducation,  
la science et la culture

# VERS UN DROIT D'ACCES A L'INFORMATION PUBLIQUE

LES AVANCEES RECENTES DES NORMES ET DES PRATIQUES

Par Perrine Canavaggio,  
conservateur général du patrimoine

Publié en 2013 par l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture, 7, place de Fontenoy, 75352 Paris 07 SP, France et le Bureau de l'UNESCO pour l'Algérie, le Maroc, la Mauritanie et la Tunisie.

Avenue Ain Khalwiya km 5,3 (à côté de l'Ambassade d'Espagne)  
BP 1777RP - Rabat, Maroc.

© UNESCO 2014

ISBN 978-92-3-200012-5



Œuvre publiée en libre accès sous la licence Attribution-ShareAlike 3.0 IGO (CC-BY-SA 3.0 IGO) (<http://creativecommons.org/licenses/by-sa/3.0/igo/>). Les utilisateurs du contenu de la présente publication acceptent les termes d'utilisation de l'Archive ouverte de libre accès UNESCO ([www.unesco.org/open-access/terms-use-ccbysa-fr](http://www.unesco.org/open-access/terms-use-ccbysa-fr)).

Les désignations employées dans cette publication et la présentation des données qui y figurent n'impliquent de la part de l'UNESCO aucune prise de position quant au statut juridique des pays, territoires, villes ou zones, ou de leurs autorités, ni quant au tracé de leurs frontières ou limites.

Les idées et les opinions exprimées dans cette publication sont celles des auteurs ; elles ne reflètent pas nécessairement les points de vue de l'UNESCO et n'engagent en aucune façon l'Organisation.

Graphisme de la couverture : AS2COM

Illustrations : AS2COM

Mise en pages : AS2COM

Impression : AS2COM

*Imprimé en : mars 2014*

L'auteur tient à remercier Rosario Soraide pour sa relecture attentive et ses précieux commentaires.

Editée par Misako Ito et Florence Duvauchelle, Secteur de la Communication et de l'information, Bureau de l'UNESCO pour l'Algérie, le Maroc, la Mauritanie et la Tunisie



MINISTRY FOR FOREIGN  
AFFAIRS OF FINLAND

La publication de cette étude a été rendue possible grâce au soutien du gouvernement de la Finlande.

# SOMMAIRE

Préface .....	7
---------------	---

<b>I. Contextes international et national dans lesquels s'inscrivent la convention du conseil de l'europe sur l'accès aux documents publics, ainsi que les autres avancées législatives majeures.....</b>	<b>9</b>
---	----------

1.Plusieurs générations de lois.....	9
2.Les raisons de l'émergence de la convention et des autres lois progressistes.....	12
a)-Les bouleversements politiques des années 1990 et l'apparition de nouvelles démocraties.....	12
b)-La lutte contre l'impunité et l'affirmation du droit de savoir.....	15
c)-Le développement des technologies de l'information et de la communication (TIC) et l'avènement des sociétés du savoir .....	17
d)-La modernisation et la démocratisation de l'administration.....	19
e)-La lutte contre la corruption et l'amélioration de la gouvernance.....	20
f)-La reconnaissance du droit à l'information et sa promotion par les organisations internationales.....	23
g)-La demande d'information sur l'environnement et la promotion du développement durable.....	32
h)-Les crises économique et financière.....	34
i)-Les initiatives globales en multi-partenariat.....	36

<b>II. Normes et meilleures pratiques des pays pionniers en matière d'accès à l'information publique.....</b>	<b>38</b>
---	-----------

1.Le droit d'accès.....	40
a)-La garantie constitutionnelle.....	40
b)-Le principe de divulgation maximale .....	41
2.Le champ d'application.....	42
a)-Les bénéficiaires.....	42
b)-Les documents sur tout support.....	43
c)-L'accès à l'information et aux documents.....	44
d)-Le secteur public.....	45
e)-Le secteur privé.....	46
f)-La publication proactive des informations.....	49
g)-L'accès aux archives.....	54
3.Les procédures de demande.....	54
a)-Les fonctionnaires doivent aider les demandeurs à formuler leur demande.....	55
b)-Les délais de réponse doivent être aussi courts que possible.....	56
c)-L'identification des documents doit être facile.....	58

d)-Les frais d'accès aux documents publics.....	59
e)- Les systèmes électroniques de traitement des demandes.....	61
4.Les exceptions et les refus.....	63
5.Les recours.....	68
a)-Le recours hiérarchique interne.....	68
b)-Le recours à un organisme indépendant.....	69
c)-Le recours contentieux.....	73
6.Les sanctions et protections.....	74
a)-Les sanctions.....	74
b)-La protection juridique des sources et des lanceurs d'alerte.....	75
7.Les mesures de promotion du droit.....	77
a)-La désignation de responsables de l'application de la loi.....	78
b)-La mise en place de programmes de formation des fonctionnaires.....	79
c)-La création d'un organisme responsable de la promotion du droit à l'information et de la sensibilisation du public.....	80
d)-Le records management ou la gestion des documents.....	82
e)-L'évaluation de l'application de la loi.....	86

**III.La promotion et l'application du droit d'accès a l'information  
par les ONG : exemples de bonnes pratiques.....88**

1.A l'échelon international.....	89
2.A l'échelon régional.....	90
3.A l'échelon national.....	93
a)-Promotion de la loi.....	94
b)-Intervention en cas de tentative de limitation de la portée de la loi.....	98

**Conclusion.....101**

Sources et bibliographie.....	102
Annexe : Normes internationales en matière d'archives.....	105

Bien informés, les hommes sont des citoyens.

Mal informés, ils deviennent des sujets.

Alfred Sauvy

1898-1990

L'information est la mère de tous les droits

Corinne Lepage

2008

## PRÉFACE

Les appels pour davantage de liberté, de justice et de vérité ont été au cœur des revendications de ce que l'on a nommé le « printemps arabe ». Dans la plupart des pays de la région, les citoyens se sont levés pour demander dignité, justice sociale ainsi que des gouvernants qui soient au service des peuples et donc obligés par des principes de transparence, de respect des droits et de reddition des comptes.

Le droit à la liberté d'expression et son indissociable corollaire, la liberté d'information, constituent des prérequis indispensables à l'établissement et au maintien de ces principes dans toute construction ou transition démocratique. Il se fonde sur l'Article 19 de la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme qui garantit à tous « le droit de chercher, de recevoir et de répandre les informations et les idées par quelque moyen que ce soit ».

Être en mesure d'accéder à l'information publique est en effet un élément essentiel de la bonne gouvernance et l'un des aspects qui permet d'évaluer la gestion démocratique et l'ouverture d'une société à la participation des citoyens. L'accès à l'information permet aux citoyens d'évaluer les actions de leurs institutions et gouvernements ; il constitue la base pour un débat éclairé.

Le mandat de l'UNESCO appelle l'Organisation à « faciliter la libre circulation des idées, par le mot et par l'image », mission reflétée dans son objectif stratégique de programme consistant à améliorer l'accès universel à l'information et au savoir.

Ainsi, l'UNESCO s'attache depuis de nombreuses années à promouvoir à travers le monde la liberté d'information. Celle-ci est au cœur du Sommet mondial sur la société de l'information, qui a réaffirmé que la liberté d'expression et l'accès universel à l'information sont des piliers des sociétés du savoir inclusives. Elle a également été soulignée par les déclarations de Brisbane (2010), de Maputo (2008) et de Dakar (2005) adoptées dans le cadre des célébrations annuelles de la Journée mondiale de la liberté de la presse de l'UNESCO.

En application de la résolution adoptée par la Conférence générale de 1997, le Secrétariat de l'UNESCO a entrepris l'élaboration de principes directeurs pour soutenir les États membres dans la formulation des politiques de développement et de promotion de l'information. Cette démarche a abouti en 2004 à l'adoption des Principes directeurs pour le développement et la promotion de l'information du domaine public gouvernemental. Ce travail normatif global a vu une première réalisation concrète et contraignante quelques années plus tard avec l'adoption en 2009 de la Convention du Conseil de l'Europe sur l'accès aux documents publics, lesquels sont définis comme « toutes informations enregistrées sous quelque forme que ce soit, rédigées ou reçues et détenues par les autorités publiques ».

Mouvement mondial ayant connu une formidable accélération au cours de la dernière décennie, la reconnaissance du droit d'accès à l'information publique dans les constitutions et législations nationales a vu plusieurs générations de lois, dont les plus récentes sont souvent les plus progressistes car prenant en considération les exemples et expériences des démocraties plus anciennes.

Ainsi, une loi répondant aux standards et bonnes pratiques internationales en la matière devrait concerner toutes les personnes, tout type d'information, toutes les administrations publiques ; contenir des exceptions limitées et comprendre des procédures gratuites, rapides et simples avec la mise en place d'un organe indépendant de surveillance, entre autres dispositions.

Mais les lois sur la liberté d'information ne sont toutefois pas suffisantes en soi. En pratique, elles font généralement intervenir une procédure bureaucratique qui peut être lourde. Il est donc nécessaire d'élaborer un cadre général de gestion et de diffusion proactive de l'information. Les organisations de la société civile ont également un rôle crucial à jouer pour faire connaître le plus largement possible ce droit, pour tester l'effectivité des mécanismes mis en œuvre, veiller à ce qu'aucune restriction exagérée ne soit appliquée et suivre les avancées les plus récentes pour demander la mise à niveau des législations nationales. Pour le bénéfice de tous, citoyens, journalistes, militants, élus, parlementaires, l'engagement du plus grand nombre est nécessaire.

Dans l'objectif de soutenir cet engagement, la présente étude<sup>1</sup> fait un tour d'horizon des avancées législatives majeures sur le plan international en matière de droit d'accès à l'information ainsi que des normes et bonnes pratiques des pays qui ont réussi à rendre ce droit effectif. Elle donne également des exemples de campagnes de promotion du droit d'accès à l'information (DAI) et de sensibilisation du public menées par des organisations non gouvernementales pour en faciliter la mise en application.

M. Michael Millward

Représentant de l'UNESCO pour l'Algérie, le Maroc, la Mauritanie et la Tunisie

---

1- Ce rapport est une mise à jour et une extension de l'étude Vers un droit d'accès à l'information publique au Maroc. Etude comparative avec les normes et les meilleures pratiques dans le monde, réalisée par Perrine Canavaggio avec Alexandra Balafrej et publiée en 2011 par le Bureau de l'UNESCO pour l'Algérie, le Maroc, la Mauritanie et la Tunisie.

# **I. Contextes international et national dans lesquels s'inscrivent la convention du conseil de l'europe sur l'accès aux documents publics, ainsi que les autres avancées législatives majeures**

## **1. Plusieurs générations de lois**

Le mouvement en faveur de l'accès aux documents publics s'est traduit par plusieurs générations de lois et il connaît une véritable explosion depuis une dizaine d'années.

Apparu au siècle des Lumières, le droit d'accès à l'information a été progressivement reconnu et mis en œuvre aux XIXème et XXème siècles.

La Suède a été le premier pays à ouvrir l'accès aux documents publics avec la loi sur la liberté de la presse de 1766 et elle est restée le seul pendant près de 200 ans. Cette loi a établi le principe de publicité et de transparence de l'administration : l'« *offenlighetsprincip* »<sup>2</sup>.

La Déclaration française des droits de l'homme et du citoyen de 1789 a affirmé dans son article 15 que « la société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration », mais ce principe prometteur est resté longtemps théorique<sup>3</sup>.

Deux générations de législations se sont succédé :

Les premières lois ont ouvert l'accès aux archives publiques pour répondre aux préoccupations de la recherche historique. Après la loi française de 1794 qui a fait de l'accès aux archives non plus un privilège accordé par le souverain à quelques élus mais un droit civique ouvert à tous<sup>4</sup>, ce droit a été progressivement mis en œuvre dans toutes les législations nationales européennes, avec des délais de communication des documents plus ou moins longs selon les pays. Ces délais, souvent encore de 20 à 30 ans, tendent à se réduire sous l'effet des lois d'accès à l'information, des délais plus longs restant prévus pour certaines catégories de documents concernant les intérêts publics et privés qui doivent être protégés.

L'UNESCO a joué un rôle déterminant dans le développement et la promotion de ces lois dans le monde, notamment avec les études RAMP (Records and Archives Management Programme – Programme de gestion des documents et des archives) réalisées dans le cadre du Programme général pour l'Information (PGI), qui a précédé le Programme Information pour tous (IFAP)<sup>5</sup>.

---

2- La loi n'a été en vigueur que pendant six ans mais le principe de publicité est resté inscrit dans la Constitution suédoise et dans celle de la Finlande, quand ce pays est devenu indépendant après la Première Guerre mondiale.

3- La Constitution de 1958 fait référence à la Déclaration dans son préambule dont le Conseil Constitutionnel a reconnu la valeur constitutionnelle par sa décision du 16 juillet 1971 (Décision Liberté d'association).

4- L'article 37 de la loi du 7 messidor an II ouvrait la communication libre et sans frais des archives nationales à tout citoyen qui en faisait la demande : « Tout citoyen pourra demander dans tous les dépôts...communication des pièces qu'ils renferment : elle leur sera donnée sans frais. » La pratique administrative du XIXème siècle a sensiblement réduit la portée de ce principe.

5- Les études RAMP sont accessibles à [http://www.unesco.org/archives/new2010/fr/etudes\\_ramp.html](http://www.unesco.org/archives/new2010/fr/etudes_ramp.html).



C'est après la Seconde Guerre mondiale qu'a véritablement émergé le mouvement en faveur de l'accès à l'information. Ce mouvement s'inspire de la Déclaration universelle des Droits de l'Homme de 1948 qui, dans son article 19, garantit à tout individu le droit de « chercher, de recevoir et de répandre, les informations et les idées par quelque moyen que ce soit ».

Différents termes sont utilisés pour désigner ce droit : liberté de l'information (Freedom of information), droit d'accès aux documents administratifs ou aux documents publics, transparence administrative, droit de savoir.

Tous ces termes se réfèrent à un même droit et partent d'un même principe : dans une démocratie, les pouvoirs publics tirent leur légitimité et leur autorité de la volonté du peuple souverain et ils doivent lui rendre des comptes sur leur action (accountability en anglais, littéralement « le fait d'être comptable de »). En conséquence, les agents publics ne sont pas propriétaires des documents ni de l'information qu'ils détiennent en raison de leurs fonctions, et les citoyens ont le droit d'y accéder et de leur en demander communication<sup>6</sup>.

Ce droit impose deux obligations aux gouvernements : d'abord celle de publier et diffuser les informations essentielles sur les activités des organismes publics. Ensuite celle de répondre aux demandes du public et de lui fournir les documents ou l'information qu'il sollicite.

Les bénéfices attendus de ce droit sont nombreux et ils sont aujourd'hui largement reconnus : sur le plan politique, les citoyens participent plus activement à l'élaboration des politiques publiques et le débat public est de meilleure qualité. Les effets positifs sur l'administration sont sensibles : la prise de décision des fonctionnaires est améliorée, car ils se savent responsables devant le public ; les actions illégales (corruption et mauvaise gestion des ressources) sont plus difficiles à mener et la gestion publique s'en trouve améliorée. La légitimité du gouvernement et la confiance des citoyens à son égard en sont renforcées, ce qui facilite l'application des politiques publiques.

Sur le plan économique et social, l'impact de ce droit sur le développement et son intérêt pour la réalisation d'autres droits sont également de plus en plus reconnus. L'accès aux informations détenues par les autorités publiques a en effet une incidence immédiate sur la vie quotidienne des populations des pays en développement et elles leur permettent d'exercer leurs différents droits<sup>7</sup>.

On peut distinguer quatre grandes catégories de lois sur l'accès à l'information<sup>8</sup>.

La première est celle des dix pays pionniers : la Suède (1766) n'a été rejointe par la Finlande qu'en 1952. Les Etats-Unis se sont dotés du Freedom of Information Act (FOIA) en 1966 et la loi a été renforcée en 1974 à la suite des révélations de l'affaire du Watergate. Ils ont été suivis par deux autres pays

---

6- Récemment on a vu apparaître l'expression de « gouvernement ouvert » ou de « gouvernement transparent » pour traduire la notion anglo-saxonne d'Open Government. Il s'agit d'une notion plus large qui inclut la liberté d'accès à l'information mais ne s'y limite pas : elle comprend également la transparence budgétaire, la publication du patrimoine des élus et des hauts fonctionnaires, et la participation des citoyens.

7-Droits à l'éducation, à la santé, à la justice, à la propriété, à la sécurité alimentaire, etc.

8- John M. Ackerman et Irma E. Sandoval-Ballesteros, *The Global Explosion of Freedom of Information Laws*, *Administrative Law Review*, Volume 58, Number 1, Winter 2006.

nordiques, le Danemark et la Norvège (1970), la France et les Pays-Bas (1978), et trois anciens dominions britanniques, l'Australie et la Nouvelle-Zélande (1982), ainsi que le Canada (1983).

La deuxième catégorie comprend les 29 pays qui ont adopté une loi à l'occasion de leur passage à la démocratie et de la rédaction d'une nouvelle Constitution, après l'effondrement du régime soviétique et de ses satellites. Certains d'entre eux, comme les pays baltes ou la Roumanie, l'ont fait pour répondre aux critères politiques d'adhésion à l'Union européenne<sup>9</sup>.

La troisième est celle des 13 pays riches et de tradition démocratique qui l'ont fait dans le cadre de leur modernisation administrative. Leurs lois sont généralement moins progressistes que les précédentes.

Depuis une dizaine d'années, on assiste à une véritable explosion mondiale des lois sur l'accès à l'information, y compris dans des pays en développement qui n'ont pas connu de transition démocratique. 13 pays avaient une loi de ce type en 1990 et tous étaient des démocraties libérales avancées ; en 2008, 70 en avaient une et pour 30 autres elle était en cours d'élaboration<sup>10</sup>. Ils sont 96 en novembre 2013 à en avoir adopté une<sup>11</sup>. Ces lois sont souvent meilleures que celles des démocraties plus anciennes car elles sont en conformité avec les normes internationales récentes.

Aucune organisation internationale n'avait pris de dispositions pour ouvrir l'accès à ses documents, il y a vingt ans et elles sont nombreuses aujourd'hui à l'avoir fait. La Banque mondiale en est un exemple remarquable.

On a aussi vu apparaître ces dernières années, dans les pays déjà dotés d'une loi sur l'accès à l'information publique, la reconnaissance d'un nouveau droit à la réutilisation de cette information. Il en résulte que les administrations ne sont pas seulement obligées de répondre aux demandes de documents qui leur sont adressées par les citoyens, ni de publier les informations et les données publiques qu'elles détiennent, mais qu'elles sont également tenues de les diffuser dans un format et dans des conditions qui en permettent la réutilisation.

Les lois sur l'accès à l'information coexistent souvent avec les lois sur les archives qui leur sont antérieures, et il faut que leur articulation soit claire pour éviter les difficultés de mise en œuvre. Aux Etats-Unis, c'est le FOIA qui régit l'accès aux archives publiques et il en est de même au Royaume-Uni, où la loi sur la liberté de l'information de 2000 (Freedom of Information Act) a remplacé les dispositions sur l'accès de la loi de 1958 sur les archives publiques (Public Records Act).

---

9- Selon les critères dégagés au Conseil européen de Copenhague en 1993, le pays candidat doit avoir des « institutions stables garantissant la démocratie, l'état de droit, les droits de l'Homme... ». [http://europa.eu/legislation\\_summaries/glossary/accession\\_criteria\\_copenhague\\_fr.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/glossary/accession_criteria_copenhague_fr.htm).

10- Toby Mendel, Liberté de l'information. Etude juridique comparative. Deuxième édition révisée et mise à jour, UNESCO, 2008. [http://portal.unesco.org/ci/en/files/26159/12284883325freedom\\_information\\_fr.pdf/freedom\\_information\\_fr.pdf](http://portal.unesco.org/ci/en/files/26159/12284883325freedom_information_fr.pdf/freedom_information_fr.pdf).

11- Roger Vleugels en comptait 93 en septembre 2012 auxquels se sont ajoutés le Rwanda, le Guyana et le Sierra Leone en 2013. Roger Vleugels, Overview of all 93 FOIA Countries & Territories, Fringe Special, 2012. <http://freedominfo.org/documents/FringeSpecial-Vleugels2012oct.pdf>. Les chiffres des experts peuvent diverger selon qu'ils incluent ou non les pays et les territoires.

La Convention du Conseil de l'Europe sur l'accès aux documents publics de 2009 s'inscrit dans ce mouvement général de libéralisation et vient le parachever. Elle fournit un socle de normes minimales et cherche à encourager ses Etats membres qui ne l'ont pas encore fait à mettre leur législation en conformité avec ces normes.

Des avancées législatives majeures ont aussi été réalisées au cours des dernières années dans certains pays.

## **2. Les raisons de l'émergence de la Convention et des autres lois progressistes**

Les facteurs qui ont poussé plus de 80 pays à adopter une loi entre 1990 et 2013 et contribué à l'émergence de ces textes sont nombreux et interdépendants. Les principaux d'entre eux sont les bouleversements politiques et les avancées technologiques que le monde a connus depuis vingt ans avec la fin de la Guerre Froide et le développement des technologies de l'information et de la communication. L'accès à l'information publique, longtemps conçu comme un simple vecteur de modernisation de l'administration, est désormais reconnu comme un droit et les gouvernants des pays démocratiques sont tenus de le respecter. Il se trouve aujourd'hui au cœur des stratégies développées par les organisations intergouvernementales et des actions menées par la société civile internationale : lutte contre l'impunité, lutte contre la corruption et promotion de la bonne gouvernance, protection de l'environnement et de la santé publique. La crise économique et financière de 2008 est venue accélérer la demande de transparence.

### **a)- Les bouleversements politiques des années 1990 et l'apparition de nouvelles démocraties**

La deuxième vague de législations sur l'accès à l'information a suivi la désintégration de l'empire soviétique qui a entraîné la fin des régimes communistes en Europe centrale et orientale.

La chute de ces régimes a fait apparaître des masses énormes d'archives des services de renseignement et de la bureaucratie communiste répressive qu'il fallait traiter et rendre accessibles, car elles contenaient les preuves des violations des droits des citoyens. Les 180 kilomètres linéaires de fichiers et dossiers de la Stasi, la police secrète de la République Démocratique Allemande, en sont un exemple emblématique, mais on pourrait en citer d'autres<sup>12</sup>. La question de la préservation de ces archives et de leur accès a été alors centrale : c'est grâce à elles qu'ont pu être établis des dizaines de milliers de copies de documents prouvant les spoliations dont avaient été victimes certains citoyens sous le régime communiste et que leur indemnisation a été rendue possible. Elles ont également permis l'identification et la mise à l'écart des agents compromis avec le régime précédent. De nouvelles lois sur les archives ont alors été votées dans ces pays pour rendre accessibles ces documents secrets.

---

12- Le rapport du Conseil international des Archives sur les archives des services de sécurité des anciens régimes répressifs en donne un certain nombre d'exemples. Archives of the Security Services of Former Repressive Regimes / A report prepared for UNESCO on behalf of the International Council on Archives by Antonio Gonzalez Quintana, Paris, UNESCO, 1997. [http://portal.unesco.org/ci/en/ev.php-URL\\_ID=4976&URL\\_DO=DO\\_TOPIC&URL\\_SECTION=201.html](http://portal.unesco.org/ci/en/ev.php-URL_ID=4976&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html).

Désireux de consolider l'Etat de droit dans l'Europe postcommuniste, le Conseil de l'Europe a soutenu les politiques d'ouverture des archives et de renforcement des structures administratives archivistiques. Un système national d'archives publiques solide est en effet indispensable pour assurer à long terme la conservation et l'accès des documents qui prouvent l'existence des droits de l'Etat et des particuliers. Le Conseil de l'Europe a adopté en 2000 la Recommandation R (2000) 13 sur la politique européenne en matière d'accès aux archives qui est la première norme intergouvernementale dans ce domaine<sup>13</sup>. Elle est motivée par la conviction éthique que la connaissance du passé constitue un droit de l'Homme et que, dans une démocratie, les citoyens ont droit à une présentation impartiale de leur histoire, fondée sur les sources authentiques préservées dans les archives. La reconnaissance de ces droits est la condition préalable à la prévention du retour des idéologies qui ont conduit aux violations massives des droits de l'Homme qu'a connues le XXème siècle<sup>14</sup>.

Il est rappelé dans l'exposé des motifs de la Recommandation « qu'il est communément admis qu'un pays n'accède pleinement à la démocratie que lorsque chacun de ses habitants dispose de la possibilité de connaître de manière objective les éléments de son histoire » et qu'« une meilleure connaissance de l'histoire européenne récente pourrait contribuer à la prévention de conflits ».

L'article 5 de la Recommandation affirme que « L'accès aux archives publiques constitue un droit. Dans un système politique aux valeurs démocratiques, ce droit doit être reconnu à tous les utilisateurs, indépendamment de leur nationalité, leur statut ou fonction ».

L'avènement des nouvelles démocraties s'est également accompagné dans tous ces pays de l'adoption de législations sur la liberté d'accès à l'information, à la fois pour établir la crédibilité démocratique du nouveau régime et pour répondre à l'aspiration des citoyens qui en avaient été privés sous les régimes précédents. Un des problèmes rencontrés était la persistance de la culture du secret, héritée des régimes totalitaires, et le manque de responsabilisation des rouages de l'Etat. Ces lois étaient une étape essentielle dans la consolidation de l'Etat de droit et elles apportaient une solution à ce déficit de responsabilité. Elles visaient aussi à renforcer la légitimité des institutions en qui les citoyens n'avaient plus confiance. Après la Hongrie et l'Ukraine, premiers pays postcommunistes à se doter d'une loi sur l'accès à l'information en 1992, les 22 pays issus de l'ex-Bloc Soviétique en ont adopté une<sup>15</sup>.

Le Conseil de l'Europe a consacré en 2002 ce mouvement avec la Recommandation Rec (2002)2 sur l'accès aux documents publics<sup>16</sup>. « Considérant l'importance que revêt, dans une société démocratique pluraliste, une administration publique transparente et la disponibilité immédiate d'informations sur les questions d'intérêt public », ce texte invite les Etats membres à garantir à toute personne le droit d'accéder, à sa demande, aux documents publics détenus par des autorités publiques.

---

13- <https://wcd.coe.int/wcd/ViewDoc.jsp?id=366099>.

14- Charles Kecskeméti et Ivan Székely, L'accès aux archives, Manuel pour la mise en œuvre de la Recommandation n°R (2000) 13 sur une politique européenne en matière de communication des archives, Editions du Conseil de l'Europe, 2007, p. 12.

15- 19 pays d'Europe centrale et orientale auxquels s'ajoutent le Tadjikistan, l'Ouzbékistan et l'Azerbaïdjan.

16- [http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/media/doc/H-Inf\(2003\)003\\_fr.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/media/doc/H-Inf(2003)003_fr.pdf).

Les choses sont allées très vite : seuls huit des 47 pays membres du Conseil de l'Europe avaient une loi en 1989 et, en 2010, ils étaient 40 à avoir mis en place des dispositifs qui correspondent pour la plupart aux normes minimales établies par la Convention de 2009<sup>17</sup>.

Des organisations internationales, comme l'Organisation pour la Sécurité et la Coopération en Europe (OSCE), et régionales, comme le Conseil de l'Europe, ont soutenu cette dynamique. Des organisations de la société civile et des fondations internationales, telles que l'Open Society Institute, devenu les Open Society Foundations, ont également eu un rôle déterminant.

D'autres parties du monde ont alors connu une vague de démocratisation, et la fin des régimes autoritaires y a été aussi consacrée par le vote de nouvelles lois sur les archives et l'adoption de lois sur le droit à l'information.

En Afrique du Sud, le Promotion of Access to Information Act (PAIA) de 2000, qui est aussi une loi novatrice, a également été adopté dans le cadre de la transition démocratique, en réaction contre le secret que le régime de l'apartheid avait imposé comme règle pendant 40 ans. Pour souligner que le droit à l'information faisait partie des fondements du nouveau régime démocratique et pluraliste, il a été inscrit dans la nouvelle Constitution.

En Amérique Latine, l'élection à la présidence du Mexique d'un candidat de l'opposition a mis fin, en 2000, à 70 ans de règne sans partage du Parti révolutionnaire institutionnel. Ce pays a alors été l'un des premiers à se doter en 2002, d'une des lois les plus avancées en la matière, la loi fédérale sur la transparence et l'accès à l'information publique gouvernementale (Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental).

Au Pérou, la loi sur la transparence et l'accès à l'information publique de 2002 (Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública) a été adoptée à la suite du mouvement déclenché contre les actes de corruption dévoilés au sein du gouvernement Fujimori et elle a été inspirée par la vague de promotion du droit à l'information en Europe centrale et orientale, ainsi que par les modèles nord-américain et sud-africain<sup>18</sup>.

En Indonésie, la chute du régime de Suharto en 1998 a été suivie d'une période de transition politique qui a fini par aboutir au vote du Freedom of Information Act en 2008.

Le printemps arabe a favorisé la reconnaissance de ce droit<sup>19</sup>.

A l'exception de la Jordanie qui disposait d'une loi de ce type depuis 2007, aucun pays arabe n'en avait adopté une auparavant. En Tunisie, le décret-loi du 26 mai 2011 a ouvert l'accès aux documents administratifs des organismes publics et au Maroc, la nouvelle constitution, adoptée en juillet 2011,

---

17- "Beyond Access: Open Government Data and the Right to Reuse", Draft for Consultation open to 30 September 2010, Access Info Europe and Open Knowledge Foundation, p. 95. [http://www.access-info.org/documents/documents/Beyond\\_Access\\_10\\_Aug\\_2010\\_consultationn.pdf](http://www.access-info.org/documents/documents/Beyond_Access_10_Aug_2010_consultationn.pdf).

18- Ibidem.

19- Said Almadhoun, Access to Information in the Middle East and North Africa Region: An overview of recent developments in Jordan, Lebanon, Morocco and Tunisia, 2012, [http://wbi.worldbank.org/wbi/Data/wbi/wbicms/files/drupal-acquia/wbi/Almadhoun-ATI\\_in\\_MNA\\_Region\\_ENGLISH.pdf](http://wbi.worldbank.org/wbi/Data/wbi/wbicms/files/drupal-acquia/wbi/Almadhoun-ATI_in_MNA_Region_ENGLISH.pdf).

consacre son article 27 au droit des citoyens d'accéder à l'information détenue par l'administration publique, les institutions élues et les organismes investis d'une mission de service public. Des projets de loi sur l'accès à l'information sont en cours d'élaboration et de discussion dans ces deux pays. Le Yémen a adopté une loi en mai 2012 et, au Liban, une proposition de loi est en cours d'élaboration.

## **b)-La lutte contre l'impunité et l'affirmation du droit de savoir**

Dans le même temps, on a assisté à l'émergence de la notion d'une justice universelle et supranationale avec la création de la Cour pénale internationale, en 1998, et la lutte contre l'impunité des responsables de violations des droits de l'Homme est devenue une priorité. La Conférence mondiale sur les droits de l'Homme a ainsi adopté à Vienne, en juin 1993, une Déclaration et un Programme d'action demandant à l'ONU d'intensifier la lutte contre l'impunité<sup>20</sup>.

Le droit des victimes et de leurs familles à la vérité et à réparation a été formellement reconnu par la Convention internationale pour la protection de toutes les personnes contre les disparitions forcées que l'Assemblée générale des Nations unies a adoptée en 2006<sup>21</sup>. Le préambule de la Convention affirme « le droit de toute victime de savoir la vérité sur les circonstances d'une disparition forcée et de connaître le sort de la personne disparue, ainsi que le droit à la liberté de recueillir, de recevoir et de diffuser des informations à cette fin ».

Cette Convention s'inscrit dans la ligne des propositions faites par le magistrat français Louis Joinet, rapporteur spécial de l'ONU sur la question de l'impunité des auteurs des violations des droits de l'Homme. Le rapport final qu'il a rendu en 1997 contient en annexe un Ensemble de Principes pour la protection et la promotion des droits de l'Homme par la lutte contre l'impunité<sup>22</sup>. La Commission des droits de l'Homme des Nations Unies l'a approuvé en 1998<sup>23</sup> et ces Principes ont, à sa demande, été mis à jour en 2005 par la juriste américaine Diane Orentlicher, de façon à refléter l'évolution de la jurispru-

---

20- <http://www.unhchr.ch/huridocda/huridoca.nsf/%28symbol%29/a.conf.157.23.fr>.

21- <http://www2.ohchr.org/french/law/disappearance-convention.htm>. La Convention est entrée en vigueur le 23 décembre 2010.

22- L'administration de la justice et des droits de l'Homme des détenus. Question de l'impunité des auteurs des violations des droits de l'homme (civils et politiques), Rapport final révisé établi par M. L. Joinet, en application de la décision 1996/119 de la Sous-commission, Commission des droits de l'Homme des Nations Unies, Sous-commission de la lutte contre les mesures discriminatoires et de la protection des minorités, E/CN.4/Sub.2/1997/20/Rev.1, 2 octobre 1997. <http://www.unhchr.ch/Huridocda/Huridoca.nsf/0/3beb2ad845c6874c8025666a003d41e2?Op=OpenDocument>.

23- Résolution 1998/53 du 17 avril 1998.

dence internationale et de la pratique des États<sup>24</sup>.

Ces Principes énoncent trois droits fondamentaux auxquels, dans toute société démocratique, tant les individus que les collectivités devraient pouvoir prétendre : le droit de savoir, le droit à la justice et le droit à réparation.

Le droit de savoir implique le droit inaliénable à la vérité qui est affirmé par le principe n° 2 : « Chaque peuple a le droit inaliénable de connaître la vérité sur les événements passés, ainsi que sur les circonstances et les raisons qui ont conduit, par la violation massive ou systématique des droits de l'Homme, à la perpétration de ces crimes. L'exercice plein et effectif du droit à la vérité constitue une protection essentielle contre le renouvellement des violations ».

Le troisième principe résulte du second : c'est le devoir de mémoire qui incombe à l'Etat : « La connaissance par un peuple de l'histoire de son oppression appartient à son patrimoine et, comme telle, doit être préservée par des mesures appropriées au nom du devoir incombant à l'État de conserver les archives et les autres éléments de preuves se rapportant aux violations des droits de l'Homme et du droit humanitaire et de contribuer à faire connaître ces violations. Ces mesures ont pour but de préserver de l'oubli la mémoire collective, notamment pour se prémunir contre le développement de thèses révisionnistes et négationnistes ».

Le droit de savoir des victimes est consacré par le principe n°4 : « Les victimes, ainsi que leur famille et leurs proches, ont le droit imprescriptible de connaître la vérité sur les circonstances dans lesquelles ont été commises les violations, et, en cas de décès ou de disparition, sur le sort qui a été réservé à la victime ».

Cinq de ces quarante Principes sont consacrés à la préservation des archives et à la possibilité d'y accéder qui sont les deux conditions préalables à l'effectivité du droit de savoir<sup>25</sup>.

La Commission et le Conseil des droits de l'Homme ont rappelé à plusieurs reprises ces Principes<sup>26</sup> et la Commission a chargé le Haut-commissariat aux droits de l'Homme des Nations Unies de faire une étude sur le droit à la vérité. Cette étude, réalisée en 2006, confirme que « le droit à la vérité au sujet des violations flagrantes des droits de l'Homme est un droit inaliénable, reconnu dans plusieurs traités et instruments internationaux, dans la jurisprudence nationale et internationale ; il est étroitement lié à l'Etat de droit et aux principes de transparence, de responsabilisation et de bonne gouvernance dans une

---

24- Promotion et protection des droits de l'Homme, Impunité, Rapport de l'experte indépendante chargée de mettre à jour l'Ensemble de principes pour la lutte contre l'impunité, Diane Orentlicher, E/CN.4/2005/102, 18 février 2005 et Ensemble de principes actualisé pour la promotion et protection des droits de l'Homme par la lutte contre l'impunité, E/CN.4/2005/102/Add.1, 8 février 2005. <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G05/109/01/PDF/G0510901.pdf?OpenElement>.

25- Principe 15 : Mesures facilitant l'accès aux archives. Principe 16 : Coopération des services d'archives avec les tribunaux et les commissions non judiciaires d'enquête. Principe 17 : Mesures spécifiques concernant les archives à caractère nominatif. Principe 18 : Mesures spécifiques relatives aux processus de rétablissement de la démocratie et/ou de la paix ou de transition vers celles-ci.

26- Résolutions 2003/72, 2004/72 et 2005/66 de la Commission des droits de l'Homme et Résolutions 9/11 et 12/12, adoptées en 2008 et en 2009 par le Conseil des droits de l'Homme.

société démocratique<sup>27</sup> ».

Ces Principes, conçus comme des orientations destinées à aider les Etats à mettre en place des mesures efficaces de lutte contre l'impunité, sont devenus un document de référence quasi normatif pour tous les acteurs impliqués dans des processus d'accords de paix, ou de transition ou de retour vers la démocratie. Ils constituent les quatre piliers sur lesquels se fondent les institutions de la justice transitionnelle pour rétablir l'Etat de droit dans ce type de pays. Le Haut-commissariat y encourage l'adoption de politiques de préservation et d'accès aux archives pour permettre l'application effective de ce droit de savoir.

Le 24 septembre 2012, le Conseil a adopté une résolution qui « encourage les Etats qui ne l'ont pas encore fait à se doter d'une politique en matière d'archives qui garantisse que tous les documents relatifs aux droits de l'Homme, détenus par quelque institution que ce soit, soient préservés et protégés, et à adopter une loi qui affirme que le patrimoine documentaire de la nation doit être conservé et préservé, et définit le cadre de gestion des archives publiques depuis leur constitution jusqu'à leur destruction ou leur préservation<sup>28</sup> » .

### **c)- Le développement des technologies de l'information et de la communication (TIC) et l'avènement des sociétés du savoir**

Les avancées technologiques des vingt dernières années et la baisse des coûts des équipements informatiques ont fait émerger un monde ouvert où les échanges sont devenus instantanés. L'expansion d'Internet et sa généralisation ont augmenté la demande d'information de la part du public, des entreprises et des organisations non gouvernementales. Les flux d'informations n'ont désormais plus de frontières et les citoyens habitués à accéder à des sources d'information étrangères sur le web veulent les obtenir de leurs propres gouvernements. Ceux-ci sont techniquement en mesure de répondre à cette demande grâce à l'augmentation considérable de la capacité de stockage et de diffusion des informations au format numérique. Le monopole et le contrôle de l'information ne peuvent résister à cette dynamique. Ces avancées technologiques ont entraîné des changements dans les comportements individuels. Le fonctionnement vertical traditionnel des administrations, fondé sur le monopole de l'information par les échelons hiérarchiques les plus élevés, a été remis en cause, car il ne correspond plus aux attentes de la société. Les nouvelles générations qui communiquent en réseaux ouverts sur un mode collaboratif ne s'en accommodent plus. Le phénomène Wikipedia est l'exemple par excellence de ces nouvelles modalités de partage de l'information au profit du plus grand nombre et de l'intérêt général. Le développement des logiciels libres et celui des formats ouverts relèvent de la même philosophie. Ce fonctionnement démocratique et participatif de l'Internet contribue à changer les mentalités des

---

27- Promotion et protection des droits de l'Homme, Etude sur le droit à la vérité, Rapport du Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'Homme, 8 février 2006, E/CN.4/2006/91.

28- A/HRC/21/L.16.



utilisateurs qui ont, à l'heure du Web 2.0, les moyens de devenir des acteurs à part entière de la société de l'information. Le développement des réseaux sociaux constitue même pour certains observateurs un cinquième pouvoir<sup>29</sup>. Le phénomène devrait s'accroître avec l'arrivée à l'âge adulte de générations de « natifs numériques » qui ont été élevés dans un environnement virtuel et qui sont enclins à se mobiliser et à s'engager via Internet<sup>30</sup>.

Les TIC ont aussi favorisé la montée en puissance des ONG qui se sont imposées, depuis les années 1990, comme de nouveaux acteurs sur la scène internationale et nationale, et ont à leur tour fait pression en faveur de l'accès à l'information.

Les textes adoptés à l'issue des sommets mondiaux de Genève (2003) et Tunis (2005) sur la société de l'Information ont réaffirmé que l'accès universel à l'information constituait un des fondements essentiels des sociétés du savoir inclusives et reconnu le potentiel des TIC, à condition qu'elles soient accessibles à chacun, pour faciliter la complète réalisation du droit à l'information pour tous<sup>31</sup>.

Les administrations produisent et reçoivent une quantité considérable d'informations publiques, qui sont traitées par l'informatique dans le cadre de leurs opérations : cartes, statistiques, études et rapports, textes réglementaires, informations en temps réel, etc. Les évolutions technologiques récentes ont rendu possible le partage de tous les types de données et suscité des attentes des développeurs vis-à-vis du secteur public.

Le mouvement Open Government Data, né dans le monde anglo-saxon<sup>32</sup>, va encore plus loin dans la demande de transparence. Il plaide pour l'extension de la dimension proactive du droit d'accès à l'information aux données brutes (budgétaires, géographiques, statistiques...), et aux bases de données publiques. Ses promoteurs militent pour un accès à des formats ouverts qui permette la copie et le partage de ces données, ainsi que leur réutilisation sur d'autres sites web, à des fins différentes de celles pour lesquelles elles ont été originellement conçues<sup>33</sup>.

L'ouverture et la réutilisation de ces ensembles de données ouvrent des perspectives économiques et commerciales très prometteuses car elle permet de développer des applications et des services innovants, et de stimuler la croissance. Les gouvernements ont pris conscience du potentiel que représentent les gisements de données numériques qu'ils détiennent à l'échelon national et local.

Une étude de 2006 estimait ainsi le marché de l'information au niveau européen à près de 27 milliards

---

29- Après les pouvoirs exécutif, législatif, judiciaire et médiatique. Thierry Crouzet, Le cinquième pouvoir. Comment internet bouleverse la politique, 2007.

30- Digital Natives and Modern Citizenship, PricewaterhouseCoopers, 2009, [http://www.pwc.se/sv/publikationer/assets/e-generation\\_en.pdf](http://www.pwc.se/sv/publikationer/assets/e-generation_en.pdf).

31- Déclaration de principes et Plan d'action de Genève, Engagement et Agenda de Tunis pour la société de l'information : <http://www.itu.int/wsis/index-fr.html>.

32- Les deux acteurs principaux de l'Opendata sont la Sunlight Foundation aux Etats-Unis et l'Open Knowledge Foundation au Royaume-Uni.

33- Les dix principes de l'Opendata sont accessibles à <http://sunlightfoundation.com/policy/documents/ten-open-data-principles>.

d'euros par an<sup>34</sup>. Les Etats-Unis et le Royaume-Uni ont été les premiers à ouvrir l'accès à leurs données publiques sur des portails data.gov, en mai 2009 et janvier 2010, et les initiatives gouvernementales du même type sont en train de se multiplier dans le monde.

Le 18 juin 2013, les chefs d'Etat du G8 ont signé une charte pour l'ouverture des données publiques qui établit un principe d'ouverture par défaut de ces données ; en affirmant le principe de gratuité de leur réutilisation et en privilégiant les formats ouverts, elle encourage l'accès de tous à l'information et promeut l'innovation<sup>35</sup>. Chaque Etat s'est engagé à développer un plan d'action d'ici fin 2013, visant à respecter les principes de la charte en mettant en œuvre les meilleures pratiques et les engagements collectifs détaillés dans son annexe technique d'ici fin 2015.

#### **d)- La modernisation et la démocratisation de l'administration**

Cet encouragement au développement de nouveaux services publics, en partenariat avec les acteurs de l'innovation, s'inscrit dans un processus de réforme de l'État, de modernisation et d'amélioration de ses rapports avec l'usager, de même que les initiatives d'ouverture et de transparence.

C'est dans le cadre d'une politique de réforme administrative que la loi française sur l'accès aux documents administratifs avait été votée en 1978 et que les pays de tradition démocratique qui n'avaient pas de législation en la matière se sont mis à en adopter une à partir des années 1980.

L'objectif était alors d'assurer une plus grande transparence des activités gouvernementales, ainsi qu'une plus grande participation des citoyens à la prise de décisions. La prise en compte de leurs critiques, attentes et propositions était vue comme un moyen de rapprocher les administrations des besoins des citoyens et d'améliorer leurs relations avec les administrés<sup>36</sup>. L'évolution vers une logique de service aux usagers avait pour but de les faire participer à l'élaboration des solutions à donner aux problèmes et de faire précéder la décision d'une véritable négociation.

L'adoption de lois sur l'accès à l'information a été motivée par ces considérations au Royaume-Uni. C'est un exemple intéressant, car ce pays a été l'un des derniers de l'Union européenne à se doter d'une telle loi. Ce retard lui a permis de tirer la leçon des expériences étrangères antérieures et d'introduire des dispositions progressistes dans sa législation<sup>37</sup>.

Ce pays était marqué par une forte culture du secret. Les structures centralisées héritées de l'empire britannique apparaissaient inadaptées au monde moderne. Des scandales comme celui de l'encéphalopathie spongiforme bovine (vache folle), en 1996, avaient augmenté la demande de transparence et de traçabilité des décisions de la part de l'opinion publique. L'arrivée au pouvoir en 1997 du parti tra-

---

34- Dekkers, M. et al. 2006. Measuring Public Sector Information Resources : Final Report of Study on Exploitation of public sector information. [http://ec.europa.eu/information\\_society/policy/psi/docs/pdfs/mepsir/final\\_report.pdf](http://ec.europa.eu/information_society/policy/psi/docs/pdfs/mepsir/final_report.pdf).

35- <http://fr.scribd.com/doc/148580461/Charte-du-G8-pour-l-Ouverture-des-Donnees-Publiques-Francais>.

36- La loi française de 1978 qui ouvre l'accès aux documents administratifs s'intitule « Loi portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public », <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=LEGITEXT000006068643&dateTexte=20110606>.

37- <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2000/36/contents>.

vailliste a eu pour conséquence l'adoption de cette législation qui faisait partie d'un vaste programme de réformes institutionnelles. La loi a représenté un véritable changement de modèle administratif dans le sens d'une démocratie plus responsable et plus participative. Le Livre blanc (White Paper), publié en 1997 par le gouvernement pour préparer la loi, avait d'ailleurs fait appel largement au public qui avait été invité à participer à la discussion en envoyant ses commentaires via Internet<sup>38</sup>.

Le règlement (CE) n° 1049/2001 du Parlement européen et du Conseil du 30 mai 2001, relatif à l'accès du public aux documents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission, participe de la même volonté de transparence et de modernisation institutionnelle<sup>39</sup>.

### **e)- La lutte contre la corruption et l'amélioration de la gouvernance**

La lutte contre la corruption, qui constitue un obstacle majeur au développement, est devenue depuis le milieu des années 1990 une des priorités des organisations internationales.

L'importance de l'accès à l'information détenue par les pouvoirs publics est reconnue par les conventions internationales comme un moyen efficace de lutte contre ce phénomène.

La Convention des Nations Unies contre la corruption, entrée en vigueur en 2005<sup>40</sup>, oblige les pays qui l'ont ratifiée « à prendre des mesures pour améliorer l'accès du public à l'information » (article 10 sur l'information du public) et à « a) accroître la transparence des processus de décision et promouvoir la participation du public à ces processus ; b) assurer l'accès effectif du public à l'information » (article 13 sur la participation de la société).

La Convention n'appelle pas seulement les États à consacrer le droit d'accès à l'information en réponse à la demande des personnes, mais à le faire spontanément par « l'adoption de procédures ou de règlements permettant aux usagers d'obtenir, s'il y a lieu, des informations sur l'organisation, le fonctionnement et les processus décisionnels de l'administration publique ». C'est-à-dire que l'administration sera tenue par la loi sur l'accès à l'information de communiquer sur ses missions, son organisation, sa stratégie et ses plans d'action, ainsi que sur ses indicateurs de performance et d'activité.

Ces mesures doivent organiser la prévention, la détection et la sanction de la corruption, ainsi que la coopération entre les pays dans ce domaine.

La Convention interaméricaine contre la corruption adoptée en 1996 par l'Organisation des États américains (OEA) est entrée en vigueur en 1997<sup>41</sup>.

L'organe intergouvernemental mis en place pour le suivi de la mise en œuvre de la Convention au

---

38- <http://www.archive.official-documents.co.uk/document/caboff/foi/foi.htm>.

39- [http://www.europarl.europa.eu/RegData/PDF/r1049\\_fr.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/PDF/r1049_fr.pdf).

40- [http://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Publications/Convention/08-50027\\_F.pdf](http://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Publications/Convention/08-50027_F.pdf).

41- <http://www.oas.org/juridico/fran%C3%A7ais/b-58.htm>.

sein de l’OEA, le Mechanism for Follow-Up on the Implementation of the Inter-American Convention against Corruption – MESICIC, a joué un rôle important dans la promotion et l’adoption du droit d’accès à l’information<sup>42</sup>.

L’Union Africaine a, de son côté, adopté en 2003 une Convention sur la prévention et la lutte contre la corruption qui, dans son article 9 sur l’accès à l’information, demande à chaque Etat partie d’adopter « des mesures législatives pour donner effet au droit d’accès à toute information qui est requise pour aider à la lutte contre la corruption ».

Le droit d’accès à l’information fait partie des mesures de promotion de la bonne gouvernance prônées par les grandes organisations internationales. La bonne gouvernance est considérée comme la condition nécessaire des politiques de développement et la Déclaration du Millénaire, adoptée par l’ONU en 2000, en fait un élément central du développement et de l’éradication de la pauvreté.

Le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) considère que le droit à l’information constitue une arme-clé pour combattre la pauvreté et accélérer le développement humain et économique. Ses programmes de gouvernance et de lutte contre la corruption intègrent une composante sur l’accès à l’information. Le PNUD soutient l’adoption de législations dans ce domaine et l’investissement dans le domaine des TIC. Il a publié en 2006 un Guide pour mesurer l’impact des programmes de droit à l’information qui en souligne les bénéfices et donne des indicateurs pour les évaluer<sup>43</sup>.

Le Fonds Monétaire International encourage ses pays membres à améliorer la responsabilisation en donnant une plus grande transparence à la politique gouvernementale, conformément aux normes et aux codes reconnus au plan international couvrant l’administration publique, le secteur financier et les entreprises<sup>44</sup>.

Depuis l’adoption en 2007 de la stratégie sur la gouvernance et la lutte contre la corruption, les programmes et opérations de la Banque mondiale dans les divers pays et secteurs intègrent de plus en plus un volet sur ce thème<sup>45</sup>.

Le deuxième rapport annuel de l’organisation de lutte contre la corruption Transparency International a été entièrement consacré à l’accès à l’information en 2003<sup>46</sup>. Dans son introduction au rapport, Peter Eigen, son président, considère même l’accès à l’information comme « peut-être l’arme majeure dans la lutte contre la corruption ».

---

42- Global Right to Information Update. An Analysis by Region, FOIANet, July 2013, p. 25, <http://www.law-democracy.org/live/wp-content/uploads/2013/07/GRTIUa4.pdf>.

43- Guide to Measuring the Impact of Right to Information Programmes, [http://www.undp.org/oslocentre/docs06/Guide-to-Measuring-the-Impact-of-Right-to-Information-Programmes-final\(11-2004-2006\).pdf](http://www.undp.org/oslocentre/docs06/Guide-to-Measuring-the-Impact-of-Right-to-Information-Programmes-final(11-2004-2006).pdf).

44- <http://www.imf.org/external/np/exr/facts/fre/govf.htm>.

45- <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/ACCUEILEXTN/NEWSFRENCH/0,,contentMDK:20487348~pagePK:64257043~piPK:437376~theSitePK:1074931,00.html>.

46- Rapport mondial sur la corruption 2003 - L'accès à l'information, [http://www.transparency.org/publications/gcr/gcr\\_2003](http://www.transparency.org/publications/gcr/gcr_2003).

A l'échelon national, les pays qui se sont dotés d'une loi d'accès à l'information ont eu souvent comme motivation principale la volonté de combattre la corruption.

C'est le cas de l'Estonie, qui s'est dotée en 1991 d'une loi progressiste sur la liberté de l'information. Le consensus s'était établi pour restaurer la démocratie, faciliter la croissance économique et rejoindre l'Union européenne. La transparence et la volonté de lutter contre la corruption sont apparus à la fois comme une preuve de démocratie vis-à-vis de l'étranger et la condition préalable à l'instauration de la confiance des investisseurs étrangers.

C'est aussi le cas des pays d'Amérique Latine :

Au Mexique, le président Fox souhaitait voir le pays rejoindre des organisations comme l'OCDE ou l'Organisation mondiale du Commerce, obligeant ainsi les institutions à davantage de transparence. Il a annoncé, dès le début de son mandat en 2000, que l'accès à l'information comme outil de lutte contre la corruption était une priorité de son agenda politique, et que la loi faisait partie d'un programme global de lutte contre la corruption.

Au Pérou, la loi sur la transparence et l'accès à l'information publique a été votée en 2002, après la campagne déclenchée en réaction à la révélation des faits de corruption du régime Fujimori.

En Ouganda, l'un des premiers pays africains à se doter d'une telle loi en 2005, le gouvernement a fait voter la loi d'accès à l'information, dans le cadre d'un programme général de réformes politiques destiné à améliorer la gouvernance et la transparence, et sous la pression des ONG de lutte contre la corruption et de promotion du développement<sup>47</sup>.

Un moyen efficace de lutte contre la corruption est le déclenchement d'alerte ou *whistle blowing*. Cette action consiste à révéler une fraude, un abus ou toute autre malversation dans une entreprise ou une organisation. Cette initiative, qui expose le fonctionnaire ou l'employé lanceur d'alerte à des représailles, est reconnue et protégée par trois conventions internationales contre la corruption : la Convention des Nations Unies, la Convention de l'OCDE sur la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales<sup>48</sup> et la Convention interaméricaine contre la corruption.

Transparency International travaille au respect et au suivi de ces conventions, ainsi qu'à la promotion des lois sur l'accès à l'information. L'organisation utilise ces lois pour obtenir des documents qui lui permettent de révéler des cas de corruption et de les prévenir. Elle a aidé les lanceurs d'alerte en reconnaissant les effets positifs de leurs actions et en faisant du lobbying pour renforcer la législation qui les protège contre les représailles. Elle a également mis en place des lignes téléphoniques spéciales qui leur garantissent l'anonymat (hotlines) et elle encourage les responsables des organisations à promouvoir ces actions dans le cadre de leur gestion des risques.

---

47- Implementing Right to Information. A Case Study of Uganda, The World Bank, 2012, p. 4 et 5. <http://siteresources.worldbank.org/PUBLICSECTORANDGOVERNANCE/Resources/285741-1343934891414/8787489-1344020463266/UgandaApril2013.pdf>.

48- [http://www.oecd.org/document/20/0,3746,fr\\_2649\\_34859\\_2649236\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/document/20/0,3746,fr_2649_34859_2649236_1_1_1_1,00.html).

## **f)- La reconnaissance du droit à l'information et sa promotion par les organisations internationales**

Le droit d'accès à l'information a été progressivement affirmé par les organisations internationales et régionales, et il est désormais reconnu par la jurisprudence internationale comme un droit fondamental, découlant du droit à la liberté d'expression<sup>49</sup>.

### Les Nations Unies :

Les fondements du droit à l'information ont été posés par les Nations Unies dès la première session de leur Assemblée générale, en 1946. La liberté de l'information a été alors reconnue comme « un droit de l'Homme fondamental et la pierre de touche de toutes les libertés à la défense desquelles se consacrent les Nations Unies<sup>50</sup> ». (Résolution 59(I)).

Mais, comme le fait remarquer Toby Mendel, dans le contexte de l'époque, ce droit consistait en la libre circulation des idées en général, plutôt qu'en un véritable droit d'accès à l'information<sup>51</sup>.

L'article 19 de la Déclaration universelle des droits de l'Homme de 1948 est devenu une obligation contraignante avec le Pacte international relatif aux droits civils et politiques de 1966. Celui-ci dit, dans son article 19.2, que « Toute personne a droit à la liberté d'expression ; ce droit comprend la liberté de rechercher, de recevoir et de répandre des informations et des idées de toute espèce, sans considération de frontières, sous une forme orale, écrite, imprimée ou artistique, ou par tout autre moyen de son choix. ». Et l'article 19.3 précise que « L'exercice de ces libertés comportant des devoirs et des responsabilités peut être soumis à certaines formalités, conditions, restrictions ou sanctions prévues par la loi ». Le Rapporteur spécial de l'ONU sur la promotion et la protection du droit à la liberté d'opinion et d'expression affirme, dans son rapport de 1998, que « le droit de rechercher, de recevoir et de répandre des informations impose aux Etats l'obligation positive d'assurer l'accès à l'information, plus spécialement à l'information détenue par la puissance publique dans tous les types de systèmes de stockage et de recherche<sup>52</sup> ».

Son rapport de 2000 est accompagné d'une déclaration conjointe signée du Représentant de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) chargé de la liberté des médias et du Rapporteur spécial sur la liberté d'expression de l'Organisation des États américains (OEA) qui affirme qu'« accéder librement à l'information et savoir ce que les gouvernements accomplissent en son nom est un droit du public inhérent à la liberté d'expression et sans lequel la vérité ne serait qu'un vain mot et la participation de la population à la gestion des affaires publiques qu'illusion ».

---

49- Toby Mendel, op. cit., p. 7 et suivantes.

50- <http://www.un.org/documents/ga/res/1/ares1.htm>.

51- Toby Mendel, op. cit., p.8.

52- Rapport d'Abid Hussain, Rapporteur spécial sur la promotion et la protection du droit à la liberté d'opinion et d'expression, E/CN.4/1998/40.

28 janvier 1998. <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G98/103/13/PDF/G9810313.pdf?OpenElement>.

Une liste de Principes relatifs à la législation sur la liberté de l'information y est également jointe<sup>53</sup>. Leur déclaration commune de 2004 comporte un certain nombre de principes normatifs importants relatifs à l'accès à l'information. Elle établit sans équivoque que « l'accès à l'information détenue par les autorités publiques constitue un droit de l'Homme fondamental, auquel une législation d'ensemble doit donner corps à l'échelon national<sup>54</sup> ».

Le Comité des droits de l'Homme des Nations Unies a adopté en 2011 une observation générale sur l'interprétation de l'article 19 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques (relatif à la liberté d'opinion et liberté d'expression). Cette observation, attendue depuis des années, apporte des clarifications significatives. Deux paragraphes sont consacrés au droit d'accès à l'information : le paragraphe 18 précise de façon explicite que l'article 19.2 comprend le droit d'accès à l'information détenue par les pouvoirs publics, ce qui inclut « les dossiers détenus par un organisme public, quelles que soient la forme sous laquelle elle est stockée, la source et la date de production ». Et, le paragraphe 19 énumère les principales mesures que les Etats parties devraient prendre pour rendre ce droit effectif<sup>55</sup>.

L'UNESCO est la seule organisation des Nations Unies à avoir reçu mandat de promouvoir la liberté d'expression et ses corollaires, la liberté de la presse et la liberté de l'information.

Ce mandat découle de l'article I, 2, a) de son Acte constitutif qui précise que l'Organisation « favorise la connaissance et la compréhension mutuelle des nations en prêtant son concours aux organes d'information des masses ; elle recommande, à cet effet, tels accords internationaux qu'elle juge utiles pour faciliter la libre circulation des idées, par le mot et par l'image<sup>56</sup> ». Et le préambule déclare que « les États signataires de cette Convention, résolus à assurer à tous le plein et égal accès à l'éducation, la libre poursuite de la vérité objective et le libre échange des idées et des connaissances, décident de développer et de multiplier les relations entre leurs peuples en vue de se mieux comprendre et d'acquérir une connaissance plus précise et plus vraie de leurs coutumes respectives ».

L'UNESCO s'est engagée à contribuer à l'amélioration des politiques publiques et des stratégies en faveur de l'accès universel à l'information ; elle a adopté deux documents destinés à appuyer les politiques nationales en faveur de l'accès universel à l'information : la Recommandation sur la promotion et l'usage du multilinguisme et l'accès universel au cyberspace en 2003<sup>57</sup> et les Principes directeurs pour le développement et la promotion du domaine public gouvernemental, publiés en 2004<sup>58</sup>.

---

53- Rapport d'Abid Hussain, Rapporteur spécial sur la promotion et la protection du droit à la liberté d'opinion et d'expression, E/CN.4/2000/63, 18 janvier 2000, Annexe II. <http://daccess-ddsny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G00/102/60/PDF/G0010260.pdf?OpenElement>.

54- <http://www.cidh.oas.org/relatoria/showarticle.asp?artID=319&IID=1>.

55- Observation générale n° 34, Comité des droits de l'Homme, juillet 2011, CCPR/C/GC/34. <http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrc/docs/gc34.pdf>.

56- [http://portal.unesco.org/fr/ev.phpURL\\_ID=15244&URL\\_DO=DO\\_TOPIC&URL\\_SECTION=201.html](http://portal.unesco.org/fr/ev.phpURL_ID=15244&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html).

57- Recommandation sur la promotion et l'usage du multilinguisme et l'accès universel au cyberspace, UNESCO, 2003. <http://www.unesco.org/new/fr/communication-and-information/resources/official-documents/>.

58- Paul F. Uhler, Principes directeurs pour le développement et la promotion de l'information du domaine public gouvernemental, UNESCO, 2004, <http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001373/137363fo.pdf>.

La Recommandation consacre un chapitre au développement des contenus du domaine public : « 15. Les Etats membres devraient reconnaître et faire respecter le droit d'accès en ligne universel aux documents publics et dossiers administratifs contenant l'information intéressant le citoyen dans une société démocratique moderne, compte dûment tenu des exigences de confidentialité, de respect de la vie privée et de sécurité nationale, ainsi que des droits de propriété intellectuelle dans la mesure où ils s'appliquent à l'utilisation de cette information. Les organisations internationales devraient reconnaître et promulguer le droit de chaque Etat d'avoir accès aux données essentielles relatives à sa situation sociale ou économique ».

L'UNESCO a par ailleurs adopté, en novembre 2011, la Déclaration universelle sur les archives qui reconnaît le rôle majeur que jouent les archives dans la transparence administrative, la responsabilité démocratique, ainsi que dans la préservation de la mémoire sociale collective<sup>59</sup>. Ce texte confirme le droit de savoir, et souligne la responsabilité qu'ont les États de préserver les archives et de les rendre accessibles aux citoyens selon des règles claires et transparentes, fondées sur les principes de gestion des archives et de l'archivage reconnus internationalement<sup>60</sup>.

L'UNESCO s'emploie à sensibiliser le grand public à la liberté de l'information. Elle organise chaque année, la Journée mondiale de la liberté de la presse. L'importance de la liberté de l'information, a été soulignée à plusieurs reprises par des déclarations adoptées dans le cadre des conférences organisées, à l'occasion de cette Journée, sur des thèmes qui soulignent l'importance de ce droit : la Déclaration de Dakar sur les médias et la bonne gouvernance (2005), la Déclaration de Maputo: Favoriser la liberté d'expression, l'accès à l'information et l'autonomisation des personnes (2008) et la Déclaration de Brisbane – Liberté d'information: le droit de savoir (2010)<sup>61</sup>.

L'Organisation contribue aussi à l'établissement de standards par la production et la diffusion d'études sur l'état des lois et des bonnes pratiques dans le monde dans ce domaine. A l'échelon des pays, elle s'attache à renforcer les capacités des agents publics, des citoyens, des médias et des organisations de la société civile, et elle encourage le dialogue entre les différentes parties prenantes. Elle donne aussi des conseils techniques sur le processus d'élaboration, d'approbation et de mise en œuvre de la législation.

### Les organisations régionales

Trois des principales organisations régionales de promotion des droits de l'Homme ont reconnu formellement la liberté d'accès à l'information publique et son corollaire, l'obligation de l'administration à fournir les documents réclamés : l'Organisation des Etats américains (OEA), l'Union africaine et le Conseil de l'Europe.

---

59- <http://www.ica.org/13344/la-dclaration-universelle-des-archives/la-dclaration-universelle-des-archives.html>.

60- <http://unesdoc.unesco.org/images/0021/002134/213423f.pdf>.

61- <http://www.unesco.org/new/fr/communication-and-information/freedom-of-expression/freedom-of-information/>.



### L'Organisation des Etats américains

La Convention interaméricaine des droits de l'Homme reconnaît dans son article 13 la liberté de pensée et d'expression qui « comprend la liberté de rechercher, de recevoir et de répandre des informations et des idées de toute espèce... ».

La Commission interaméricaine des droits de l'Homme a nommé en 1997 un Rapporteur spécial sur la liberté d'expression, afin d'encourager la défense du droit à la liberté de pensée et d'expression dans le continent américain, et de promouvoir le droit d'accès à l'information. Et, en 2000, la Commission a approuvé une Déclaration de principes sur la liberté d'expression qui reconnaît clairement que « 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<sup>62</sup> ».

L'OEA s'est activement impliquée dans le développement du droit d'accès à l'information publique et elle a élaboré et adopté, en 2010, un modèle de loi interaméricaine sur l'accès à l'information publique<sup>63</sup> et un guide de mise en œuvre<sup>64</sup>, afin de garantir ce qui est considéré par la Cour interaméricaine des droits de l'Homme comme un droit fondamental.

### L'Union africaine

L'Union africaine s'est engagée depuis quelques années dans la promotion et la garantie de l'accès à l'information sur le continent africain.

La Commission africaine des droits de l'Homme et des peuples a adopté en 2002, à Banjul (Gambie), une Déclaration de principes sur la liberté d'expression en Afrique pour compléter l'article 9 de la Charte africaine des droits de l'Homme et des peuples selon lequel « Toute personne a droit à l'information ». Le Principe I (1) de la Déclaration stipule que « la liberté d'expression et d'information [...] est un droit fondamental et inaliénable et un élément indispensable de la démocratie ». Le Titre IV de la Déclaration énonce que « 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<sup>65</sup> ».

La Commission a établi en 2004 un Rapporteur spécial sur la liberté d'expression dont elle a, en 2007, étendu le mandat à l'accès à l'information et modifié le titre en « Rapporteur spécial sur la liberté d'expression et l'accès à l'information en Afrique »<sup>66</sup>.

En mai 2012, la Commission africaine a adopté une résolution sur la modification de la Déclaration de principes sur la liberté d'expression pour inclure l'accès à l'information et la demande d'une Journée

---

62-<http://www.cidh.oas.org/Basicos/French/s.expression.htm>.

63- La version française est accessible à [http://www.oas.org/dil/AG-RES\\_2607-2010\\_fra.pdf](http://www.oas.org/dil/AG-RES_2607-2010_fra.pdf).

64- [http://www.oas.org/en/sla/dil/docs/Access\\_Model\\_Law\\_Book\\_English.pdf](http://www.oas.org/en/sla/dil/docs/Access_Model_Law_Book_English.pdf).

65- [http://www.achpr.org/files/sessions/32nd/resolutions/62/achpr32\\_freedom\\_of\\_expression\\_fra.pdf](http://www.achpr.org/files/sessions/32nd/resolutions/62/achpr32_freedom_of_expression_fra.pdf).

66- <http://www.achpr.org/fr/mechanisms/freedom-of-expression/>.

commémorative de la Liberté d'Information<sup>67</sup>.

D'autres instruments de l'Union africaine reconnaissent expressément l'importance du droit d'accès à l'information et contiennent des dispositions en sa faveur : la Charte africaine de la démocratie, des élections et de la gouvernance<sup>68</sup>, adoptée en 2002 par le Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique (New Partnership for Africa's Development ou NEPAD), la Convention de l'Union africaine sur la prévention et la lutte contre la corruption de 2003<sup>69</sup>, et la Charte africaine sur les valeurs et les principes du service public et de l'administration de 2011<sup>70</sup>.

Et, en mars 2012, la Communauté économique des Etats de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) a examiné un projet de loi sur un cadre juridique uniforme pour la liberté d'expression et le droit à l'information en Afrique de l'Ouest<sup>71</sup>.

De son côté, le Parlement panafricain a décidé en 2012 d'encourager les États membres de l'Union africaine à adopter le modèle de loi sur l'accès à l'information élaboré par la Commission africaine<sup>72</sup>. Cette loi-type pour l'Afrique sur l'accès à l'information a été adoptée par la Commission africaine en mars 2013<sup>73</sup>. Sa rédaction a été coordonnée par le Rapporteur spécial, avec le Centre for Human Rights de l'Université de Pretoria, dans le cadre d'un processus de consultations très ouvert qui a associé des experts régionaux et internationaux, ainsi que des acteurs clés de la région. Ce texte donne un contenu détaillé et concret aux obligations qui découlent de la Charte africaine et il est adapté aux réalités du contexte africain<sup>74</sup>.

---

67- <http://www.achpr.org/fr/sessions/51st/resolutions/222/>.

68- [http://www.achpr.org/files/instruments/charter-democracy/mincom\\_instr\\_charter\\_democracy\\_2007\\_fra.pdf](http://www.achpr.org/files/instruments/charter-democracy/mincom_instr_charter_democracy_2007_fra.pdf).

69- [http://www.africa-union.org/Official\\_documents/Treaties\\_Conventions\\_fr/Conventionsurlaluttecontrelacorrupcion.pdf](http://www.africa-union.org/Official_documents/Treaties_Conventions_fr/Conventionsurlaluttecontrelacorrupcion.pdf).

70- <http://www.iag-agi.org/spip/IMG/pdf/Charte-Africaine-sur-les-valeurs-et-les-principes-du-service-public-et-de-l-administration.pdf>.

71- <http://www.article19.org/resources.php/resource/3551/fr/CEDEAO:Des-mesures-positives-mais-insuffisantes-en-faveur-d'un-encadrement-juridique-de-la-liberté-d'expression>.

72- Résolution concernant la campagne sur « la liberté de la presse pour le développement et la gouvernance : réforme nécessaire », <http://www.wan-ifra.org/fr/articles/2012/12/19/resolution-du-parlement-panafricain-sur-la-liberte-de-la-presse-pour-le-developp>.

73- [http://www.achpr.org/files/news/2013/04/d84/model\\_law\\_fr.pdf](http://www.achpr.org/files/news/2013/04/d84/model_law_fr.pdf).

74- [http://www.achpr.org/files/news/2013/04/d84/model\\_law\\_fr.pdf](http://www.achpr.org/files/news/2013/04/d84/model_law_fr.pdf).

### Le Conseil de l'Europe

La Convention de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales du Conseil de l'Europe affirme dans son article 10 que « toute personne a droit à la liberté d'expression. Ce droit comprend la liberté d'opinion et la liberté de recevoir ou de communiquer des informations ou des idées sans qu'il puisse y avoir ingérence d'autorités publiques et sans considération de frontières » et elle prévoit que des restrictions nécessaires dans une société démocratique peuvent y être apportées par la loi<sup>75</sup>.

C'est dans cet esprit que le Conseil de l'Europe a élaboré la Convention de 2009 sur l'accès aux documents publics qui est le premier instrument juridique international contraignant en la matière.

Le Commonwealth a également reconnu l'importance du droit à l'information dès 1980 et a énoncé des principes et des directives en la matière. Il a pris des mesures concrètes pour le promouvoir en diffusant en 2002 une loi type sur le droit à l'information<sup>76</sup>.

Ces modèles de lois et principes facilitent l'élaboration de lois nationales conformes aux normes régionales. Ils permettent aussi d'amender les lois existantes et servent de référence pour évaluer la façon dont les lois fonctionnent dans la pratique.

### La jurisprudence internationale

La Cour européenne des droits de l'Homme a examiné à plusieurs reprises des demandes d'accès à des informations publiques. Si elle n'a jamais reconnu formellement l'accès à l'information publique comme un droit fondamental pour tous, sa jurisprudence a néanmoins évolué au fil du temps. En ce qui concerne la liberté de la presse, la Cour a constamment considéré que le public avait le droit de recevoir des informations d'intérêt général.

En 1979, elle a reconnu dans son jugement *Sunday Times c. Royaume Uni*, que l'article 10 de la Convention européenne garantissait non seulement le droit de recevoir ou de communiquer des informations ou des idées, mais aussi le droit du public à être correctement informé<sup>77</sup>.

En 2009, la Cour a estimé, pour la première fois, dans l'affaire *Társaság a Szabadságjogokért c. Hongrie* que l'article 10 de la Convention comprenait le droit de recevoir des informations détenues par les autorités publiques et que les activités d'une ONG devaient être, comme celles de la presse, protégées par la Convention. La Cour a précisé que lorsque des autorités publiques détiennent une information qui s'avère nécessaire à la tenue d'un débat public, le refus de mettre les documents concernés à la disposition des personnes qui en font la demande constitue une violation du droit à la liberté d'expression et

---

75- <http://conventions.coe.int/treaty/fr/treaties/html/005.htm>.

76- [http://www.thecommonwealth.org/shared\\_asp\\_files/uploadedfiles/7BAC090445-A8AB-490B-8D4B-F110BD-2F3AB17D\\_Freedom-of-Information.pdf](http://www.thecommonwealth.org/shared_asp_files/uploadedfiles/7BAC090445-A8AB-490B-8D4B-F110BD-2F3AB17D_Freedom-of-Information.pdf).

77- CEDH, *Sunday Times contre Royaume-Uni*, jugement du 26 avril 1979.

d'information garanti par l'article 10 de la Convention<sup>78</sup>. Elle a considéré que l'ONG requérante avait été mise dans l'impossibilité d'exercer son rôle de « chien de garde » et de fournir des informations précises et fiables au public, au mépris de l'article 10.

La Cour interaméricaine des droits de l'Homme, de son côté, a été la première à reconnaître en 2006 que l'accès à l'information constituait un droit de l'Homme fondamental. Elle a estimé, dans le jugement *Claude Reyes y otros v Chile*, que le Chili avait violé l'article 13 de la Convention américaine des droits de l'Homme en refusant de communiquer l'information sur un important projet d'exploitation forestière<sup>79</sup>. Elle a considéré que l'article 13, relatif à la liberté de pensée et d'expression, contenait un droit implicite d'accès à l'information détenue par l'administration et que les Etats devaient adopter des mesures législatives pour le rendre effectif. La Cour a ordonné au Chili d'établir un mécanisme juridique effectif qui garantisse le droit de chacun à demander et recevoir l'information détenue par les administrations publiques. Elle a souligné le lien entre le droit d'accès à l'information et la démocratie : « pour que les personnes publiques puissent exercer le contrôle démocratique, il est essentiel que l'Etat garantisse l'accès à l'information d'intérêt public qu'il détient ».

A la suite de cette décision, le gouvernement chilien a introduit le droit à l'information dans sa Constitution (article 8) et il a fait voter en 2008 une loi sur l'accès à l'information publique.

Et, en novembre 2010, la Cour a affirmé dans l'arrêt *Gomes-Lund et al. (Guerrilha do Araguaia) v. Brazil*<sup>80</sup> que le droit à la liberté d'expression protégé par l'article 13 de la Convention américaine des droits de l'Homme<sup>81</sup> comprenait le droit d'accéder à l'information détenue par l'Etat. La Cour a souligné l'existence entre les Etats de la région d'un consensus sur l'importance de l'accès à l'information. Elle a confirmé le droit de chacun à la vérité et particulièrement celui des personnes affectées par des violations des droits de l'Homme.

#### Autres organisations intergouvernementales

L'OCDE a adopté en 2008 la Recommandation relative à un accès élargi et une exploitation plus efficace concernant les informations du secteur public [C(2008)36]<sup>82</sup>. Elle invite les pays membres à « maximiser la disponibilité des informations du secteur public en vue de leur utilisation et de leur réutilisation, en prenant l'ouverture comme règle de base destinée à faciliter l'accès et la réutilisation. Élaborer un régime de principes régissant l'accès ou prendre comme règle de base le caractère ouvert des informations du secteur public chaque fois que possible ».

L'Union européenne a reconnu progressivement le droit d'accès des citoyens européens aux documents des institutions européennes. La Déclaration relative au droit d'accès à l'information, annexée au Traité

---

78- <http://merlin.obs.coe.int/iris/2009/7/article1.fr.html>.

79- CIDH, *Caso Claude Reyes y otros vs. Chile*, Sentencia de 19 de septiembre de 2006, <http://www.corteidh.or.cr/casos.cfm?idCaso=245>.

80- [http://www.opalc.org/web/images/stories/Araguaia\\_OEA.pdf](http://www.opalc.org/web/images/stories/Araguaia_OEA.pdf).

81- <http://www.cidh.oas.org/Basicos/French/c.convention.htm>.

82- [http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=C\(2008\)36&docLanguage=Fr](http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=C(2008)36&docLanguage=Fr).

de Maastricht de 1992, affirme que « la transparence du processus décisionnel renforce le caractère démocratique des institutions, ainsi que la confiance du public envers l'administration<sup>83</sup> », et l'article 255 du Traité d'Amsterdam de 1997 confère à tout citoyen de l'Union un droit d'accès aux documents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission.

Le Traité de Lisbonne de 2007 l'a consacré comme un droit fondamental dans son article 15 :

« 1. Afin de promouvoir une bonne gouvernance, et d'assurer la participation de la société civile, les institutions, organes et organismes de l'Union œuvrent dans le plus grand respect possible du principe d'ouverture.

3. Tout citoyen de l'Union et toute personne physique ou morale résidant ou ayant son siège statutaire dans un État membre a un droit d'accès aux documents des institutions, organes et organismes de l'Union, quel que soit leur support, sous réserve des principes et des conditions qui seront fixés conformément au présent paragraphe<sup>84</sup> ».

Le Traité a donné une valeur juridique contraignante à la Charte des droits fondamentaux, qui le mentionne explicitement dans son article 42 sur le droit d'accès aux documents :

« Tout citoyen ou toute citoyenne de l'Union ou toute personne physique ou morale résidant ou ayant son siège statutaire dans un État membre a un droit d'accès aux documents des institutions, organes et agences de l'Union, quel que soit leur support<sup>85</sup> ». Cet article étend le droit d'accès, limité jusque-là au Parlement européen, Conseil de l'Union européenne et Commission, à toutes les institutions et organismes européens, y compris au Conseil européen<sup>86</sup>.

Le règlement n° 1049/2001 du Parlement européen et du Conseil du 30 mai 2001 a fait de ce droit une obligation qui s'applique à toutes les institutions et organes de l'Union.

Cette tendance croissante à reconnaître le droit d'accès à l'information est confirmée par la Convention du Conseil de l'Europe de 2009. Depuis de nombreuses années, une coopération internationale était menée en son sein, afin que le droit d'accès aux documents publics devienne une réalité à travers l'Europe. L'assemblée parlementaire demandait déjà en 1979 au Conseil des ministres d'inviter ses États membres à adopter une loi et une première Recommandation N° R (81) 19 du Comité des Ministres sur l'accès à l'information détenue par les autorités publiques était adressée en 1981 aux États membres. D'autres textes ont été adoptés dans les années suivantes et c'est la Recommandation Rec (2002)2 sur l'accès aux documents publics qui a été la principale source d'inspiration de la Convention<sup>87</sup>.

L'approche consistant à élaborer un instrument qui recueillerait les meilleures pratiques existantes en matière d'accès aux documents publics a été débattue. Mais une solution de compromis a été retenue. Le rapport qui précède la Convention explique que le Comité directeur pour les droits de l'Homme,

---

83- [http://ec.europa.eu/transparency/access\\_documents/docs/proj\\_com\\_fr.pdf](http://ec.europa.eu/transparency/access_documents/docs/proj_com_fr.pdf).

84- <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:12008E015:FR:HTML..>

85- <http://eur-lex.europa.eu/fr/treaties/dat/32007X1214/hm/C2007303FR.01000101.htm>.

86- Le Conseil européen est le sommet des chefs d'Etat ou de gouvernement des 28 États de l'Union européenne.

87- [http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/media/doc/H-Inf\(2003\)003\\_fr.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/media/doc/H-Inf(2003)003_fr.pdf).

chargé de la rédaction de la Convention, a identifié, parmi les divers systèmes juridiques nationaux, un socle de dispositions de base obligatoires qui reflète ce qui figure déjà dans la législation de nombreux pays et qui puisse être accepté par les Etats ne disposant pas encore de telles législations. L'esprit de la Convention est d'encourager les Parties à se doter, à maintenir ou à renforcer des dispositions internes qui accordent un droit d'accès plus large, pourvu que le socle minimum soit mis en œuvre. C'est pourquoi la Convention n'instaure pas un véritable droit d'accès à l'information mais a une approche plus restrictive qui se limite aux documents.

Quant à la réutilisation des documents et données publiques, les conditions minimales en ont été établies par la directive 2003/98/CE du Parlement européen et du Conseil du 17 novembre 2003 concernant la réutilisation des informations du secteur public<sup>88</sup>.

L'Union interparlementaire a de son côté adopté en 2009 une résolution sur la liberté d'expression et le droit à l'information<sup>89</sup>. Ce texte « encourage les parlements qui ne l'ont pas encore fait à adopter dès que possible une loi sur la liberté de l'information, et souligne que les parlements des Etats disposant déjà de ce cadre juridique doivent en assurer l'application effective ».

#### Les organisations non gouvernementales

L'essor des organisations de la société civile depuis les années 1990 est un autre facteur qui explique le développement du droit d'accès à l'information. Des organisations puissantes ont été constituées pour le promouvoir à travers le monde, telles que, par exemple, Transparency International et le réseau des Open Society Foundations créé par George Soros.

Etant donné la tendance naturelle au secret de tout gouvernement et le fait que la transparence n'est pas toujours un thème qui mobilise les électeurs, les activités de promotion de ces organisations sont essentielles. Elles ont joué et jouent encore un rôle déterminant dans ce domaine, tant à l'échelon international que national, pour la formulation et l'adoption des lois et ensuite pour leur mise en œuvre<sup>90</sup>. Leur implication lors des transitions politiques en Europe et en Amérique latine a été signalée précédemment.

Des dizaines d'organisations non gouvernementales nationales et internationales s'efforcent d'améliorer la participation citoyenne et la responsabilisation des pouvoirs publics par des campagnes d'information. Elles ont constitué en 2002 un réseau mondial d'organisations de promotion du droit de savoir, le Freedom of Information Advocates Network (Foianet), qui rassemble plus de 200 ONG dans 90 pays<sup>91</sup>. Des réseaux régionaux ont été développés en Afrique, Amérique latine, au Moyen Orient et en Afrique du Nord, ainsi qu'en Asie du Sud, afin de faciliter la coopération et de développement de projets communs.

Certaines de ces ONG ont élaboré et diffusé des principes et des normes de référence. On peut citer

---

88- <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32003L0098:FR:HTML>.

89- <http://www.ipu.org/conf-f/120/120-3.htm>.

90- Leurs activités de promotion sont présentées dans la troisième partie de cette étude.

91- <http://www.foiadvocates.net/>.

notamment :

Les neuf principes d'Article 19 sur la législation sur la liberté de l'information, approuvés en 2000 par les rapporteurs sur la liberté d'expression de l'ONU, de l'OEA et de l'OSCE<sup>92</sup>.

Les dix principes sur le droit de savoir lancés en 2005, à l'occasion de la 3ème Journée annuelle sur le droit de savoir, par l'Open Society Justice Initiative qui est un des programmes du réseau des Open Society Foundations<sup>93</sup>.

Les 50 Principes globaux sur la sécurité nationale et le droit à l'information (Principes de Tshwane), publiés en juin 2013 par l'Open Society Justice Initiative qui visent à assurer un juste équilibre entre ces deux impératifs<sup>94</sup>.

La Déclaration d'Atlanta et le plan d'action pour l'avancement du droit d'accès à l'information publique du Centre Carter de 2008, ayant pour objectif de « promouvoir l'adoption, la mise en œuvre, l'application et l'exercice du droit à l'information publique<sup>95</sup>».

La plateforme africaine sur l'accès à l'information, adoptée au Cap en 2011 dans le cadre de la conférence organisée par la Campagne Windhoek +20<sup>96</sup>.

### **g)- La demande d'information sur l'environnement et la promotion du développement durable**

L'accès à l'information est essentiel pour la protection de l'environnement en raison du lien qui l'unit à la protection de la santé publique et à la prévention des risques naturels et technologiques.

Devant les conséquences planétaires des enjeux écologiques et les inquiétudes croissantes suscitées par la détérioration de l'environnement que provoque l'activité économique, les gouvernements ont pris conscience de la nécessité d'associer les populations à sa préservation. Celles-ci sont en effet les mieux placées pour remédier à l'échelon local aux problèmes environnementaux, et les associations écologistes ont fait pression pour être associées à la prise de décisions dans ce domaine. On voit ainsi apparaître une nouvelle forme de citoyenneté avec la notion de démocratie environnementale qui repose sur l'affirmation de ces deux droits nouveaux : le droit à l'information sur l'environnement et le droit de participation aux procédures décisionnelles en matière d'environnement<sup>97</sup>.

La Conférence des Nations Unies sur le développement et l'environnement (Sommet de la Terre), qui

---

92- <http://www.article19.org/pdfs/standards/righttoknow.pdf>. Article 19 a été fondée en 1987 pour défendre le droit à la liberté d'expression et d'information.

93- <http://www.foiadvocates.net/en/open-society-justice-initiative-2005>.

94- Ils sont accessibles en anglais à [http://www.right2info.org/national-security/Tshwane\\_Principles](http://www.right2info.org/national-security/Tshwane_Principles).

95- [http://www.cartercenter.org/resources/pdfs/peace/americas/declaration\\_le\\_plan\\_action\\_atlanta\\_fr.pdf](http://www.cartercenter.org/resources/pdfs/peace/americas/declaration_le_plan_action_atlanta_fr.pdf).

96- Cette campagne est une initiative d'organisations africaines qui tire son nom de la Déclaration de Windhoek sur la Liberté de la presse, adoptée en 1991 (20 ans auparavant) par l'Assemblée générale de l'ONU pour promouvoir la liberté de la presse en Afrique. La plateforme est accessible à [http://www.right2info.org/resources/publications/ngo-statements/ngo-statements\\_african-platform-on-ati\\_fr](http://www.right2info.org/resources/publications/ngo-statements/ngo-statements_african-platform-on-ati_fr).

97- Jean-Marc Sauvé, Les conférences du Conseil d'Etat, conférence inaugurale du cycle 2011-2012: La démocratie environnementale aujourd'hui, 17 novembre 2010.

s'est tenue à Rio de Janeiro en 1992, a été de ce point de vue une étape décisive.

La Déclaration signée à l'issue de la Conférence a, pour la première fois, invité les pays à améliorer l'accès à l'information et la participation des citoyens<sup>98</sup>. D'après son Principe 10 : « La meilleure façon de traiter les questions d'environnement est d'assurer la participation de tous les citoyens concernés, au niveau qui convient. Au niveau national, chaque individu doit avoir dûment accès aux informations relatives à l'environnement que détiennent les autorités publiques, y compris aux informations relatives aux substances et activités dangereuses dans leurs collectivités, et avoir la possibilité de participer au processus de prise de décision. Les Etats doivent faciliter et encourager la sensibilisation et la participation du public en mettant les informations à la disposition de celui-ci ».

En 1998, dans le cadre de l'application de la Déclaration de Rio, les Etats membres de la Commission économique des Nations Unies pour l'Europe (UNECE) et de l'Union Européenne ont signé à Aarhus (Danemark) un instrument juridique contraignant : la Convention des Nations Unies sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement<sup>99</sup>.

Cet accord international vise à améliorer l'information délivrée par les autorités publiques vis-à-vis des principales données environnementales, à favoriser la participation du public à la prise de décisions ayant des incidences sur l'environnement, et à étendre les conditions d'accès à la justice en matière de législation environnementale et d'accès à l'information. Les autorités publiques sont tenues de communiquer les informations sur l'environnement qu'elles détiennent ou qui sont détenues pour leur compte, aux personnes qui en font la demande. Ce droit est ouvert à toute personne, physique ou morale, sans que le demandeur ait à justifier d'un intérêt. L'exercice de ce droit diffère du droit d'accès aux documents administratifs en ce qu'il prévoit des modalités de mise en œuvre particulières et des motifs de refus plus limités.

La Convention, considérée comme le pilier de la démocratie environnementale, est entrée en vigueur en 2001. Les considérations suivantes qui figurent en tête du texte en exposent les motifs :

« Considérant qu'afin d'être en mesure de faire valoir ce droit [de vivre dans un environnement salubre] [...] Les citoyens doivent avoir accès à l'information. Reconnaisant que, dans le domaine de l'environnement, un meilleur accès à l'information et la participation accrue du public au processus décisionnel permettent de prendre de meilleures décisions et de les appliquer plus efficacement, contribuent à sensibiliser le public aux problèmes environnementaux, lui donnent la possibilité d'exprimer ses préoccupations, et aident les autorités publiques à tenir dûment compte de celles-ci ».

La Convention qui imposait plus d'obligations que les directives existantes s'est traduite par une directive européenne 2003/4/CE du Parlement européen et du Conseil du 28 janvier 2003, concernant l'information du public en matière d'environnement<sup>100</sup>. Elle dispose notamment que toute collectivité

---

98- <http://www.un.org/french/events/rio92/rio-fp.htm>.

99- <http://www.unece.org/env/pp/documents/cep43f.pdf>.

100- <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2003:041:0026:0026:FR:PDF>.



doit donner toute l'information qu'elle détient en matière d'environnement à toute personne qui la lui demande. Elle est complétée par la directive 2003/35/CE du 26 mai 2003 sur la participation du public lors de l'élaboration de certains plans et programmes relatifs à l'environnement<sup>101</sup>.

Le débat sur le rôle des entreprises dans la poursuite d'un développement durable gagne aussi en importance sur la scène mondiale. Le secrétariat général des Nations Unies a lancé en 2000 l'initiative du Pacte mondial, dont le but est d'associer les entreprises à l'amélioration des performances sociales et environnementales à l'échelon planétaire<sup>102</sup>.

Les lignes directrices de l'OCDE pour les entreprises multinationales promeuvent également le développement durable<sup>103</sup>.

La communication de la Commission des Communautés européennes Rio - dix ans après : Préparation du sommet mondial sur le développement durable de 2002 contient de plus amples informations sur la contribution potentielle des entreprises au développement durable mondial<sup>104</sup>.

Les organisations de consommateurs, les partisans du développement durable et de l'intégration de l'éthique dans l'économie demandent de plus en plus souvent aux entreprises et en particulier aux multinationales la transparence sur les décisions qu'elles prennent, sur leur motivation et sur leur gestion, au-delà des seules questions financières ou de lutte contre la corruption. En cas de problèmes de sécurité pouvant avoir un impact sur la santé, sur l'emploi, sur l'environnement, les entreprises sont invitées à rendre compte des conséquences de leurs activités. Les modèles dans lesquels les décisions sont prises en consultation avec des experts, sans véritable concertation, sont de plus en plus critiqués. C'est dans ce contexte que le concept éthique de responsabilité sociétale émerge depuis quelques années.

La nouvelle norme ISO 26000:2010, Lignes directrices relatives à la responsabilité sociétale, adoptée en juin 2010, la définit comme la « responsabilité d'une organisation vis-à-vis des impacts de ses décisions et activités sur la société et sur l'environnement, se traduisant par un comportement éthique et transparent qui contribue au développement durable, à la santé et au bien-être de la société<sup>105</sup> ».

## **h)- Les crises économique et financière**

La crise financière asiatique de 1997 a révélé des faiblesses importantes en matière de transparence économique et financière, tant dans le secteur public que privé. Pour améliorer la transparence des finances publiques, des normes ont été élaborées par des organisations internationales : le FMI a adopté en 1999

---

101- <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2003:156:0017:0024:FR:PDF>.

102- <http://www.unglobalcompact.org/Languages/french/francais1.html>.

103- [http://www.oecd.org/document/39/0,2340,fr\\_2649\\_34889\\_1933102\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/document/39/0,2340,fr_2649_34889_1933102_1_1_1_1,00.html).

104- <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2001:0053:FIN:FR:PDF>.

105- [http://www.iso.org/iso/catalogue\\_detail?csnumber=42546](http://www.iso.org/iso/catalogue_detail?csnumber=42546).

le Code de bonnes pratiques pour la transparence des politiques monétaire et financière<sup>106</sup> et l'OCDE a publié en 2002 ses Meilleures pratiques en matière de transparence budgétaire<sup>107</sup>.

Dans les années 2000, la crise financière survenue après l'éclatement de la bulle technologique a vu apparaître plusieurs scandales financiers majeurs comme les affaires Enron (2001) et Worldcom (2002) aux Etats-Unis et l'affaire Parmalat (2003) en Europe. Pour empêcher que de tels problèmes ne se reproduisent à l'avenir et pour redonner confiance aux investisseurs.

Les gouvernements de plusieurs pays ont promulgué des lois dites de sécurité financière. Aux Etats-Unis, la loi Sarbanes-Oxley a été votée par le Congrès en 2003<sup>108</sup>. Elle impose aux entreprises de nouvelles obligations favorisant la transparence et l'exactitude des comptes.

La crise économique et financière de 2008 a ébranlé la confiance des citoyens dans les institutions et les entreprises. Elle a révélé la nécessité d'une plus grande transparence de l'économie mondiale et de la finance internationale. Cette demande s'inscrit dans le mouvement général en faveur du droit de savoir. Les organisations intergouvernementales se sont considérablement développées depuis la fin de la Guerre froide avec la mondialisation : Banque mondiale, Fonds monétaire international (FMI), Organisation mondiale du commerce (OMC). Pendant longtemps, leur mode de gouvernance n'a pas changé, alors que leurs décisions affectent de plus en plus la vie quotidienne des peuples et les politiques des Etats. Leur « déficit démocratique » et l'absence de mécanismes les obligeant à rendre des comptes ont été dénoncés<sup>109</sup> et des mesures en faveur de la transparence ont été adoptées ces dernières années.

Un réseau d'organisations internationales de promotion du droit à l'information, la Global Transparency Initiative (Initiative pour la Transparence Mondiale) a fait pression sur les institutions financières internationales pour les obliger à respecter des règles équivalentes à celles des lois sur le droit d'accès à l'information publique. Elle a adopté en 2006 une nouvelle charte internationale visant à améliorer les normes de transparence dans les institutions financières internationales. Cette charte concerne les organisations intergouvernementales dont les activités principales ont trait aux finances, comme la Banque mondiale, les banques de développement régional, le Fonds monétaire international et l'Organisation mondiale du Commerce. La charte propose une approche fondée sur les droits : celle-ci suppose une réforme radicale des politiques actuelles de divulgation pour mettre fin au déficit démocratique dont souffrent ces institutions et assurer la clarté de la prise de décisions et de la mise en œuvre des projets<sup>110</sup>. La Banque mondiale a ainsi adopté une politique d'ouverture, inspirée de certaines dispositions des normes et bonnes pratiques les plus récentes, qui permet aux Etats, aux ONG et à toute personne privée de consulter des documents jusque-là confidentiels, en particulier ceux relevant des activités de conseil

---

106- <http://www.imf.org/external/np/mae/mft/code/fre/code2f.pdf>.

107- <http://www.oecd.org/fr/gov/budgetisation/Transparencebudg%C3%A9tairemeilleurespratiquesCOMPLET.pdf>.

108- [http://www2.eycom.ch/publications/items/praxis/200211/fr\\_19.pdf](http://www2.eycom.ch/publications/items/praxis/200211/fr_19.pdf).

109- Thomas S. Blanton, "The Global Openness Movement in 2006: 240 years after the First Freedom of Information Law, Access to Government Information Now Seen as a Human Right", The World's First Freedom of Information Act, Anders Chydenius' Legacy Today, Anders Chydenius Foundation, 2006, pages 87-88.

110- Le texte français de la charte est accessible à [http://www.ifitransparency.org/doc/charter\\_fr.pdf](http://www.ifitransparency.org/doc/charter_fr.pdf).

et des projets en cours d'exécution. Elle a également rendu ses données accessibles avec une licence d'utilisation libre depuis le 1er juillet 2010<sup>111</sup>.

Le FMI a, lui aussi, fait de la transparence un des axes de sa propre réforme. Il a lancé un programme pour faire mieux comprendre au public sa mission et ses opérations, et il a ainsi considérablement accru le volume d'informations destinées au grand public.

Il a également encouragé beaucoup de pays à promouvoir la transparence en étendant le champ des informations qu'ils mettent à la disposition des marchés et du public<sup>112</sup>.

Un des pays les plus durement touchés par la crise de 2008, l'Islande, en a tiré les conséquences de manière exemplaire. Ce pays est une des plus anciennes démocraties du monde. C'est aussi l'un des plus riches et des plus égalitaires, et il a connu une spectaculaire banqueroute sous l'effet combiné de la faillite de ses banques et d'un endettement étatique dix fois supérieur au PIB du pays. Cette débâcle s'est accompagnée d'une profonde crise économique et morale qui a traumatisé le pays et a eu des répercussions très négatives sur son image à l'étranger.

L'Islande a réagi en voulant à la fois prévenir la répétition d'une nouvelle crise, redresser son image et devenir un modèle de transparence et de justice pour le monde entier. Le 16 juin 2010, le Parlement a adopté à l'unanimité l'Initiative islandaise pour la Modernisation des Médias (Icelandic Modern Media Initiative)<sup>113</sup>. Cette loi vise à faire de ce pays le paradis de la transparence pour les journalistes et les ONG de défense des droits de l'Homme, et à les attirer en leur fournissant un cadre légal très protecteur des libertés d'expression et d'information.

Cette Initiative est un ensemble de dispositions juridiques élaborées sur la base des meilleures lois existantes dans le monde. Elle comprend une nouvelle loi sur la liberté de l'information qui sera plus en conformité avec les normes internationales et notamment la Convention du Conseil de l'Europe, les recommandations de l'OEA et les normes de la Convention d'Aarhus. La protection des lanceurs d'alerte est également prévue parmi les mesures annoncées, ainsi que la protection de l'anonymat des sources des journalistes qui informent le public<sup>114</sup>.

L'objectif est de renforcer la démocratie grâce au pouvoir de la transparence et de promouvoir la position internationale du pays.

### **i)- Les initiatives globales en multi-partenariat**

On assiste depuis une quinzaine d'années à l'émergence de multi-partenariats, sous forme d'approches collaboratives rassemblant des Etats, des organisations internationales, des entreprises et des ONG, qui cherchent à trouver des solutions collectives aux problèmes qu'ils rencontrent en matière d'accès.

---

111- <http://donnees.banquemondiale.org/>.

112- <http://www.imf.org/external/np/exr/facts/fre/transf.htm>.

113- Icelandic Modern Media Initiative, <http://immi.is/?l=en>

114- L'élaboration de l'ensemble de l'IMMI va prendre du temps. Les changements à introduire dans les textes sont en effet nombreux et complexes : au moins 13 lois se trouvent affectées et quatre ministères sont concernés.

Des initiatives de ce type ont ainsi été lancées pour lutter contre l'opacité dans certains domaines, comme les industries extractives (Extractive Industries Transparency Initiative), la construction (Construction Sector Transparency Initiative) ou l'aide au développement (International Aid Transparency Initiative)<sup>115</sup>.

La plus connue est l'Open Government Partnership (OGP). Ce mouvement international en faveur de la transparence, de la responsabilisation et de la participation des citoyens aux affaires publiques regroupe des Etats et des acteurs de la société civile et du secteur privé. Il a été lancé officiellement en septembre 2011 quand les huit pays fondateurs<sup>116</sup> ont adopté une Déclaration commune sur un gouvernement ouvert et annoncé leurs plans d'action nationaux<sup>117</sup>. Ils sont, deux ans après, plus de 60 à s'être engagés à la respecter. Le premier point sur lequel ils s'engagent est « la disponibilité accrue d'informations relatives aux activités gouvernementales. » « Nous reconnaissons, déclarent-ils, l'importance de normes transparentes pour la promotion de l'accès de la société civile aux informations publiques, ainsi que pour faciliter l'interopérabilité des systèmes d'information publique. » Le vote et la mise en œuvre d'une loi d'accès à l'information font partie des quatre critères d'éligibilité avec la transparence budgétaire, la publication du patrimoine des élus et des hauts fonctionnaires, et la participation des citoyens. Le Centre for Law and Democracy a souligné l'absence manifeste de mesures de réforme du droit d'accès à l'information dans la grande majorité des plans d'action des pays<sup>118</sup>. Et, en réaction devant leur hétérogénéité, une nouvelle initiative Open Government Standards, est née en 2012. Elle vise à proposer des standards et des mesures concrètes à y intégrer<sup>119</sup>.

Parmi les quatre groupes de travail qui se sont constitués en 2013 au sein de l'OGP pour soutenir la mise en œuvre de ces engagements, l'un concerne l'accès à l'information<sup>120</sup>.

Toutes ces initiatives en multi-partenariat participent du même mouvement général en faveur du droit d'accès à l'information et elles en élargissent la revendication à des domaines qui sont hors du champ d'application des lois nationales.

---

115- Anupama Dokeniya, Implementing Right to Information. Lessons from Experiences, Annex 1, The World Bank, 2013.

116- Afrique du Sud, Brésil, Etats-Unis, Indonésie, Mexique, Norvège, Philippines, Royaume-Uni.

117- <http://www.opengovpartnership.org/d%C3%A9claration-de-gouvernement-transparent>.

118- Open Government without RTI. The conspicuous weakness of RTI reform within OGP Action Plans, Centre for Law and Democracy, July 2012. <http://www.law-democracy.org/wp-content/uploads/2012/07/OGP-and-RTI-Jun12.pdf>.

119- <http://www.opengovstandards.org/>

120- <http://www.freedominfo.org/2013/09/ogp-forming-working-group-on-access-to-information/>

## II. Normes et meilleures pratiques des pays pionniers en matière d'accès à l'information publique

L'effectivité du droit à l'information suppose à la fois l'existence d'un cadre juridique adéquat et sa mise en application dans la pratique administrative quotidienne. L'expérience prouve qu'il est plus facile d'adopter des lois que de les mettre en œuvre et que la qualité des lois ne coïncide pas nécessairement avec celle des pratiques.

Dans de nombreux pays, les lois servent d'alibi démocratique et d'outil de communication, destiné à montrer que le pays est transparent, plutôt qu'elles n'accordent un véritable accès à une information de qualité. Dans certains d'entre eux, elles restent lettre morte parce qu'elles ne sont pas appliquées correctement ou parce qu'elles sont ignorées des citoyens. Dans d'autres, l'administration abuse des exceptions. Il y a loin de la théorie à la pratique et la réalité est souvent décevante.

De plus, rien n'est jamais acquis et la régression dans ce domaine reste toujours possible. Après la période d'euphorie qui succède à l'adoption de la loi, une phase de repli et de révision de certaines dispositions peut survenir et en réduire la portée. Cela a été observé en Australie et en Irlande où une hausse des tarifs des demandes a été introduite ce qui en a fait chuter le nombre de moitié<sup>121</sup>. De nouvelles lois sur le secret ont été adoptées dans le cadre de la lutte anti-terroriste et ont fait reculer l'accès. Les Etats-Unis ont une longue pratique du FOIA, depuis son entrée en vigueur en 1967, mais, après les événements du 11 septembre 2001, la présidence Bush a sévèrement réduit l'accès à l'information. Le Président Obama s'est au contraire engagé dans une politique de transparence du gouvernement fédéral dès le début de son mandat<sup>122</sup>.

Quant aux fuites de documents orchestrées par Wikileaks en novembre 2010, elles ont eu l'effet inverse de l'objectif recherché. Au lieu d'augmenter la transparence, elles ont provoqué un renforcement des contrôles : l'administration Obama a ainsi demandé à toutes les administrations fédérales de réexaminer leurs procédures de sécurisation de l'information classifiée et de les renforcer<sup>123</sup>.

Le principe d'ouverture dont se réclament les lois implique un changement radical dans la culture bureaucratique et les mentalités d'administrations habituées depuis des années à travailler dans le secret. Cela suppose une « révolution copernicienne formidable » pour reprendre l'expression de Jean-Paul Costa : « Avant la loi de 1978... tout ce qui n'était pas confidentiel était secret »<sup>124</sup>.

---

121-Robert Hazell et Ben Worthy, "Assessing the performance of freedom of information", *Government Information Quarterly* 27 (2010), p. 353.

122- Il a diffusé un mémorandum sur l'amélioration de la transparence du gouvernement fédéral, le 21 janvier 2009, le jour de sa prise de fonctions qui indique que « l'ouverture renforcera notre démocratie et favorisera l'efficacité de l'administration. » [http://www.whitehouse.gov/the\\_press\\_office/Transparency\\_and\\_Open\\_Government/](http://www.whitehouse.gov/the_press_office/Transparency_and_Open_Government/).

123- Executive Order Structural Reforms to Improve the Security of Classified Networks and the Responsible Sharing and Safeguarding of Classified Information, 7 octobre 2011 : <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2011/10/07/executive-order-structural-reforms-improve-security-classified-networks->.

124- Jean-Paul Costa, « A propos de quelques exemples étrangers », *Transparence et secret. Colloque pour le XXVème anniversaire de la loi du 17 juillet 1978 sur l'accès aux documents administratifs, IFSA/CADA, La Documentation française*, 2003, p. 134.

C'est un point essentiel et qui demande une volonté politique durable et un gros investissement. Vaincre les résistances et l'inertie administratives est une des réformes les plus difficiles à engager. Il faut aussi que les services disposent des moyens adéquats et que leurs capacités soient renforcées.

Ce changement de culture doit être introduit, aussi bien dans les pays de tradition démocratique que dans les jeunes démocraties. Certains états, comme l'Estonie, ont profité de la transition pour l'opérer. Des pays de tradition ouverte, comme la Finlande, ont réformé leur loi pour tenir compte des avancées technologiques et sociétales. Les lois progressistes introduisent désormais des dispositifs novateurs destinés à en faciliter la mise en œuvre. Les pays qui ont réussi à réaliser ce changement de culture ont mené des politiques complètes de modernisation, de promotion et d'évaluation du droit à l'information pour en accompagner l'application.

L'Angleterre est un cas exemplaire de pays qui a su passer d'une culture du secret très enracinée à un régime d'ouverture. Le gouvernement a attaché une grande attention à la mise en œuvre de la loi, en développant une véritable stratégie de mise en application. Cette stratégie a été fondée sur l'examen et la comparaison des expériences des pays étrangers. Toutefois, la loi a prévu un délai très long - de cinq ans - entre son adoption (2000) et sa date d'entrée en application (1er janvier 2005). Le délai recommandé par le guide de mise en œuvre du modèle de loi interaméricaine de l'OEA est de deux ans maximum<sup>125</sup>. Le projet de loi islandais, qui se veut « ultramoderne », va être fondé sur les recommandations émises en 2009 par le Conseil de l'Europe et l'Organisation des États Américains, ainsi que sur les « bons éléments modernes » des lois sur la liberté d'information en vigueur en Estonie, en Écosse, en Angleterre, en Norvège et en France; il sera également en conformité avec les normes établies par la Convention d'Aarhus pour l'information environnementale.

Les domaines retenus pour présenter les avancées législatives et les meilleures pratiques nationales actuelles sont ceux qui figurent dans la méthode de notation élaborée par Access Info Europe<sup>126</sup> et le Centre for Law and Democracy<sup>127</sup> pour évaluer les législations sur l'accès à l'information existantes. Ces organisations se consacrent à la promotion et à la protection du droit à l'accès à l'information en Europe et dans le monde. Access Info a lancé la campagne de ratifications de la Convention du Conseil de l'Europe et a diffusé en septembre 2010 un outil d'évaluation qui distingue sept domaines couverts par les lois d'accès : 1) le droit d'accès, 2) le champ d'application, 3) les procédures de demande, 4) les exceptions et les refus, 5) les recours, 6) les sanctions et les protections, et 7) les mesures promotionnelles<sup>128</sup>.

Les données recensées ci-dessous proviennent en grande partie de l'étude juridique comparative de Toby Mendel<sup>129</sup> et elles ont été complétées par des éléments collectés par nos soins.

---

125- [http://www.oas.org/en/sla/dil/docs/Access\\_Model\\_Law\\_Book\\_English.pdf](http://www.oas.org/en/sla/dil/docs/Access_Model_Law_Book_English.pdf).

126- <http://www.access-info.org/>.

127- <http://www.law-democracy.org/>.

128- The Right to Information (RTI) Legislation Rating Methodology, Centre for Law and Democracy and Access info, <http://www.access-info.org/en/advancing-the-right-to-know/111-rti-rating-methodology>.

129- Toby Mendel, op. cit.

## 1. Le droit d'accès

Il doit être garanti dans la Constitution et être largement ouvert.

### a)- La garantie constitutionnelle

Les références aux grands principes de transparence qui figurent souvent dans les Constitutions sont insuffisantes. La mention précise du droit d'accès à l'information ou aux documents publics est indispensable. Il est ainsi protégé aujourd'hui comme un droit par les Constitutions d'au moins 60 pays<sup>130</sup>.

La Constitution finlandaise est un bon exemple<sup>131</sup> : elle consacre sa section 12 (2) à la liberté d'expression et à la publicité, et elle fait de l'accès aux documents administratifs un droit fondamental et de l'ouverture un principe constitutionnel. Ce droit fondamental l'emporte sur la loi ordinaire.

Elle précise que « les documents et autres enregistrements en possession des autorités sont publics, sauf si leur publicité est [...] limitée par une loi pour des motifs impérieux. Chacun a le droit d'obtenir des informations sur les documents publics ».

Ces principes constitutionnels ne suffisent pas à garantir la mise en œuvre effective de ce droit et ils doivent être ensuite posés dans une loi. Le fait d'inclure ou de citer les lois dans la Constitution représente évidemment une garantie supplémentaire, car il est plus difficile de modifier la Constitution qu'une loi.

La Suède offre de ce point de vue une des garanties constitutionnelles les plus anciennes et les plus fortes : la loi sur la liberté de la presse figure parmi les quatre lois fondamentales qui composent la Constitution<sup>132</sup>. L'article 1 du chapitre 2 sur le caractère public des documents dispose que: « Chaque citoyen suédois a le droit d'accéder librement aux documents officiels, afin d'encourager la liberté d'échanges d'opinion et la disponibilité d'une information complète. » L'article 2 prévoit que ce droit ne peut être réduit que s'il est nécessaire de protéger un des sept intérêts énumérés et seulement si une loi spéciale le spécifie de manière stricte. Les citoyens suédois qui communiquent aux journalistes des informations ont le droit à la protection des sources ou à la protection de l'anonymat, puisque les journalistes ne peuvent jamais être contraints de révéler leurs sources.

La Constitution mexicaine est, avec la Constitution suédoise, celle qui garantit de la façon la plus détaillée et complète le droit à l'information. Un amendement de 2007 a sensiblement étendu cette protection constitutionnelle, en obligeant les 32 états et le District fédéral à réviser leurs lois antérieures. Selon l'article 6 du chapitre intitulé « Des droits de l'Homme et de ses garanties », « le droit d'accès à l'information est garanti par l'Etat. [...] Toute l'information en possession de toute autorité, entité, organe et

---

130- Le site Right2INFO.org donne des informations sur le cadre constitutionnel et juridique du droit à l'information dans plus de 80 pays, <http://www.right2info.org>.

131- La version française est accessible à <http://www.finlex.fi/pdf/saadkaan/R9990731.PDF>.

132- [http://www.riksdagen.se/templates/R\\_Page\\_\\_\\_\\_6313.aspx](http://www.riksdagen.se/templates/R_Page____6313.aspx).

organisme fédéral, d'état et municipal, est publique et elle ne pourra être réservée que temporairement pour des raisons d'intérêt public selon les termes fixés par la loi<sup>133</sup> ».

En France, le préambule de la Constitution de 1958 renvoie aux principes définis par la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, et son fameux article 15 cité en page 9, a donc valeur constitutionnelle.

Le droit d'accès et la loi qui doit le mettre en application sont inscrits dans la Constitution d'Afrique du Sud de 1996. L'article 32 du Bill of Rights précise que la loi destinée à rendre ce droit effectif doit être adoptée dans les trois ans qui suivent, ce qui a été fait<sup>134</sup>.

L'analyse de la protection constitutionnelle du droit d'accès à l'information du Centre for Law and Democracy propose un modèle de garantie constitutionnelle de ce droit<sup>135</sup>.

## **b)- Le principe de divulgation maximale**

La présomption en faveur de l'accès à toute l'information, avec des exceptions limitées, doit figurer dans la loi ; c'est ce que l'organisation Article 19 appelle le principe de divulgation maximale. Il est aussi nommé principe de publicité.

Le préambule de la Convention du Conseil de l'Europe dispose ainsi que « tous les documents publics sont en principe publics et communicables, sous réserve, seulement, de la protection d'autres droits et intérêts légitimes ».

Ce principe est garanti dans la Constitution mexicaine : l'article 6 affirme que « dans l'interprétation de ce droit le principe de la publicité maximale devra prévaloir. »

La plupart des lois nationales définissent l'information de manière assez large. Elles prescrivent que les documents publics sont en principe accessibles et que la non communicabilité doit être l'exception. La loi mexicaine de 2002 (Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información) dispose en son article 2 que toute l'information détenue par l'administration peut être accessible aux particuliers, et son article 6 établit que, dans l'interprétation de la loi, il faut favoriser le principe de la transparence des organes publics<sup>136</sup>.

Une déclaration de principes figure parfois dans la loi, appelant à une interprétation large du droit à l'information et en soulignant les bénéfices pour les citoyens. Une telle déclaration est utile, car elle permet de clarifier les fondements de la loi et sert de référence au moment de son interprétation, quand il y a un conflit entre l'ouverture et les intérêts à protéger.

La loi finlandaise de 1999 (Act on the Openness of Government Activities) expose particulièrement bien dans sa section 3 les objectifs d'une loi sur l'information<sup>137</sup> : « promouvoir l'ouverture et la bonne

---

133- <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1.pdf>.

134- <http://www.info.gov.za/documents/constitution/1996/index.htm>.

135- Entrenching RTI: an Analysis of Constitutional Protection of the RTI, mars 2012, p. 22. <http://www.law-democracy.org/wp-content/uploads/2012/04/Const-Report-with-Annex.pdf>.

136- <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/244.pdf>.

137- <http://www.om.fi/23963.htm>.



pratique de la gestion de l'information dans l'administration, donner aux particuliers et aux entreprises la possibilité de contrôler l'exercice de l'autorité publique et l'usage des ressources publiques, de se former librement une opinion, d'influencer l'exercice de l'autorité publique, et de protéger leurs droits et intérêts ». Ces objectifs ne sont pas une simple déclaration d'intentions : ainsi la section 17 oblige les autorités à les prendre en considération dans leurs décisions.

Les objectifs de la loi estonienne de 2000 (Public Information Act) sont présentés dans son premier paragraphe : « Cette loi a pour objectif d'assurer que le public et chaque personne a la possibilité d'accéder à l'information destinée à l'usage public, conformément aux principes d'un Etat de droit démocratique et social et d'une société ouverte, et de donner au public la possibilité de contrôler l'exercice des responsabilités publiques<sup>138</sup> ».

## **2. Le champ d'application**

La loi doit désigner les bénéficiaires du droit à l'information et préciser sa portée en énumérant les autorités qui y sont soumises. Des dispositions récentes incitent les pouvoirs publics à pratiquer une politique proactive de publication de l'information.

### **a)- Les bénéficiaires**

Les lois accordent à « chacun » le droit d'accès à l'information. Ce droit est ouvert aux citoyens comme aux étrangers, sans distinction de nationalité ni de résidence.

L'article 2 de la Convention du Conseil de l'Europe affirme que « Chaque Partie garantit à toute personne, sans discrimination aucune, le droit d'accéder, à sa demande, à des documents publics détenus par des autorités publiques ». Et le rapport explicatif précise que « Le droit d'accès s'applique tant aux personnes physiques que morales, sans discrimination aucune, y compris fondée sur l'origine nationale, et même aux étrangers vivant à l'extérieur du territoire d'une Partie à la Convention ».

La méthode de notation d'Access Info et du Centre for Law and Democracy et la loi-type de l'Union africaine ne limitent pas non plus ce droit aux personnes physiques et comptent les personnes morales parmi ses bénéficiaires.

Les demandes n'ont pas à être justifiées par un intérêt particulier.

L'article 4 de la Convention est très clair sur ce point : « Le demandeur d'un document public n'est pas tenu de donner les raisons pour lesquelles il souhaite avoir accès au dit document ».

Le demandeur n'a pas à décliner son identité et il peut rester anonyme pour éviter toute discrimination ; cependant, pour des raisons pratiques, les administrations lui demandent de s'identifier.

La loi indienne de 2005 (Right to Information Act) dispose expressément qu'il ne peut pas être demandé d'autres informations personnelles que celles nécessaires pour contacter le demandeur.

---

138- <http://legislationline.org/documents/action/popup/id/6483>.

Les lois finlandaise (section 13,1) et suédoise (article 14.3), ainsi que la loi mexicaine, autorisent pourtant les demandes anonymes, pour assurer qu'il n'y aura pas de représailles contre le demandeur.

## **b)- Les documents sur tout support**

Les lois s'appliquent à tous les documents, quels que soient leur support et leur format.

Le Comité des droits de l'Homme des Nations Unies a précisé que l'information visée par l'article 19 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques « 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<sup>139</sup> ».

La Convention du Conseil de l'Europe (article 1.2. b) est claire : « On entend par « documents publics » toutes informations enregistrées sous quelque forme que ce soit, rédigées ou reçues et détenues par les autorités publiques ».

La loi anglaise définit le terme d'information comme « toute information enregistrée sous quelque forme que ce soit », détenue par l'organisme public au moment où la demande est reçue. Le terme d'information officielle (official information) désigne l'information enregistrée (recorded information), telle que courriers électroniques, comptes rendus de réunions, recherches ou rapports.

Les amendements de 1996 à la loi américaine, connus sous le nom d'e-FOIA<sup>140</sup>, ont ouvert à la communication l'information électronique et les bases de données des agences, et précisé que les moyens technologiques adéquats devaient être mis à la disposition des demandeurs.

En principe le droit d'accès à l'information s'applique à toutes les informations détenues par les pouvoirs publics, mais, dans certains pays, les bases de données ne sont pas considérées comme des documents et elles ne sont donc pas accessibles dans le cadre de la loi ; elles sont parfois exclues, mais les lois ne sont pas toujours claires.

Au Royaume-Uni, le Protection of Freedoms Act qui a amendé en mai 2012 le FOIA, comprend le droit explicite d'utiliser les bases de données<sup>141</sup>.

Les lois s'appliquent aussi bien aux documents émanant d'une autorité publique qu'à ceux reçus par cette autorité et qui ont été produits par des tiers.

Toutefois les documents préparatoires à une décision sont exclus, afin de préserver le fonctionnement serein de l'administration et la confidentialité des échanges. Seuls les documents achevés sont en général communicables.

---

139- Observation générale n° 34, paragraphe 18,

140- [http://www.justice.gov/oip/foia\\_updates/Vol\\_XVII\\_4/page2.htm](http://www.justice.gov/oip/foia_updates/Vol_XVII_4/page2.htm).

141- <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2012/9/part/6/crossheading/publication-of-certain-datasets/enacted>.

La loi finlandaise laisse l'administration libre de communiquer un document préparatoire avant que la décision ne soit prise mais elle n'instaure pas de droit à l'obtenir<sup>142</sup>. Elle considère en effet qu'il est nécessaire de laisser accès aux documents au stade préparatoire du processus de décision pour permettre de l'influencer.

Les documents transférés aux services d'archives publiques et conservés par leurs soins sont couverts par la loi.

Le rapport explicatif de la Convention du Conseil de l'Europe le précise de façon explicite dans son paragraphe 15 : « La présente Convention demeure applicable aux documents versés dans les services d'archives ».

### **c)- L'accès à l'information et aux documents**

Les lois anciennes se réfèrent au droit d'accéder aux documents, mais, de plus en plus, c'est un droit plus large à l'information qui est affirmé dans les nouvelles lois et qui est revendiqué par les ONG, comme la Open Society Justice Initiative, Access Info, le Centre for Law and Democracy, et Article 19.

Un des indicateurs de la méthode de notation d'Access Info et du Centre for Democracy and Law précise que « Les demandeurs ont un droit d'accès à la fois à l'information et aux documents (c'est-à-dire le droit de demander à la fois l'information et des documents spécifiques)<sup>143</sup> ».

La terminologie de la loi indienne de 2005 reflète cette tendance : elle s'intitule « Loi sur le droit à l'information » (Right to Information Act).

La distinction entre information et documents correspond à deux modalités d'accès aux informations publiques : la communication « réactive », en réponse à une demande, et la publication « proactive » dont l'initiative appartient aux autorités publiques. Cette logique d'offre d'informations concernant leurs activités et leur financement vient de plus en plus compléter la démarche traditionnelle de demande ponctuelle de la part des administrés.

Les lois n'imposent généralement pas d'obligation de créer l'information si elle n'existe pas et obligent seulement les autorités à fournir aux demandeurs celle qu'elles détiennent.

Le règlement européen de 2001 n'oblige aucunement les institutions à créer des documents, afin de répondre à une demande. Lorsque l'information demandée n'est pas disponible dans un ou plusieurs documents existants, mais implique des recherches dans des sources différentes et l'élaboration de documents spécifiques et/ou l'agrégation de données, la demande est considérée comme dépassant clairement le champ d'application du règlement<sup>144</sup>.

---

142- Olli Mäenpää, "Openness and Access to Information in Finland", in *The World's First Freedom of Information Act*, p. 65.

143- Indicateur n° 6: <http://www.rti-rating.org/Indicatorsfinal.pdf>.

144-Rapport de la Commission sur la mise en œuvre des principes du règlement (CE) n° 1049/2001 relatif à l'accès du public aux documents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission.

D'après la loi écossaise, le Scotland Freedom of Information Act de 2002, « une personne qui demande une information à une autorité publique écossaise qui la détient a le droit de la recevoir<sup>145</sup> ».

L'obligation de diffuser l'information de façon proactive figure dans les lois modernes. La loi lettone sur la liberté de l'information impose même de la créer si elle n'existe pas : elle assure l'accès à l'information « dont disposent les institutions ou que l'institution, conformément à ses compétences a le devoir de créer » (Section 2.1)<sup>146</sup>.

La loi-type de l'Union africaine mentionne aussi cette obligation de créer l'information:

(1) Tout titulaire d'information crée, garde, organise et conserve ses informations de façon à faciliter l'exercice du droit d'accès à l'information, institué par la présente loi;

(2) En exécution de cette obligation, les entités publiques et les entités privées visées doivent:

(a) produire des informations sur l'ensemble de ses activités, notamment celles énumérées à l'article 7 de la présente loi (Section II.6).

#### **d)- Le secteur public**

La plupart des lois disposent que tous les documents du secteur public peuvent faire l'objet d'une demande d'accès.

En Suède, aucune agence n'est exemptée; même la correspondance officielle du Premier Ministre est accessible.

Les services de renseignement sont parfois l'objet d'exceptions au Royaume-Uni, en Inde et au Pérou, mais ils sont soumis à la loi en Suède et aux Etats-Unis (CIA et FBI).

Plutôt que d'exempter en général ce type d'organismes qui détiennent beaucoup d'informations ordinaires, il est recommandé de n'exempter que l'information sensible qu'ils ont en leur possession, conformément à un régime d'exceptions étroit et clairement défini, et à l'application des tests qui sont présentés plus loin dans la partie de cette étude consacrée aux exceptions.

Il est important que le secteur public soit couvert à tous les niveaux. La loi suédoise s'applique à tous les échelons de l'administration provinciale et communale. Dans les pays fédéraux comme les Etats-Unis, les pouvoirs publics locaux doivent adopter des lois à appliquer à leur niveau. Certaines lois fédérales couvrent néanmoins aussi les Etats locaux, comme en Afrique du Sud et en Inde.

La plupart du temps, en raison de la séparation des pouvoirs, seule la branche exécutive est soumise à la loi et les branches législative et judiciaire sont exemptées.

Néanmoins, d'après le Comité des droits de l'Homme des Nations Unies, le droit d'accès à l'information s'applique aux organes publics des trois branches de l'Etat et aux autres autorités publiques, à tous les niveaux, national, régional ou local<sup>147</sup>.

La Convention du Conseil de l'Europe englobe dans sa définition des autorités publiques « les organes législatifs et les autorités judiciaires dans la mesure où ils accomplissent des fonctions administratives »

---

145- <http://www.legislation.gov.uk/asp/2002/13/contents>.

146- <http://www.legislationline.org/documents/action/popup/id/4768>

147- Observation générale n°34, paragraphes 18 et 7.

(article 1(2)(a)). Elle laisse toutefois aux Etats la possibilité d'étendre cette application à ces organes et autorités pour ce qui concerne leurs autres activités.

La loi finlandaise inclut les pouvoirs exécutif et judiciaire, mais l'accès aux documents du Parlement est régi seulement par la Constitution.

Certaines lois récentes ont un champ d'application plus large et incluent le pouvoir législatif.

Au Royaume-Uni, la loi sur la liberté de l'information de 2000 (Freedom of Information Act) s'applique aux autorités publiques. Les organismes publics désignés sous ce terme sont nombreux et ils sont 100 000 à y être soumis. Une longue liste de 18 pages annexée à la loi les énumère (Schedule 1). Elle comprend : les administrations centrales et les départements ministériels ; la Chambre des Communes et la Chambre des Lords, et les Assemblées du Pays de Galles et d'Irlande du Nord ; les forces armées (à l'exception des forces spéciales) ; les autorités locales ; les services de santé, hôpitaux, cabinets médicaux, dentistes, pharmaciens et opticiens; les écoles publiques, collèges et universités; les forces de police et les services pénitentiaires ; beaucoup d'autres organismes tels que les organes de régulation et de conseil ; les entreprises publiques ; certains organismes qui ne sont concernés que pour certains types d'information tels que la BBC et Channel 4<sup>148</sup>.

Il en est de même en Ecosse, où la loi de 2002 s'étend aussi au Parlement.

La loi mexicaine de 2002 a une approche nouvelle : elle vise, outre le pouvoir législatif fédéral, le pouvoir judiciaire fédéral. Toutefois elle a prévu un contrôle plus rigoureux sur les organes de l'exécutif et elle s'est limitée à imposer aux pouvoirs législatif et judiciaire une obligation générale sans entrer dans les détails. Ceux-ci ont établi leur propre règlement d'application et ont créé des organes chargés de garantir l'exercice effectif du droit d'accès<sup>149</sup>.

Au Pérou, la loi sur la transparence et l'accès à l'information publique de 2002 s'applique aussi aux organismes publics des trois branches. Il en est de même pour la loi brésilienne de 2011, la Lei de Acesso à Informação<sup>150</sup>.

Les entreprises publiques sont généralement concernées par les lois sur l'accès à l'information.

#### **e)- Le secteur privé**

Les assemblées annuelles d'actionnaires sont une occasion de rendre des comptes, mais cette obligation ne concerne que les actionnaires. La norme ISO sur la responsabilité sociale des entreprises appelle les

---

148- <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2000/36/contents>.

149- Le règlement du pouvoir législatif a été adopté en 2009 : [http://www3.diputados.gob.mx/camara/004\\_transparencia/000\\_canales\\_principales/004\\_marco\\_normativo](http://www3.diputados.gob.mx/camara/004_transparencia/000_canales_principales/004_marco_normativo) et celui du pouvoir judiciaire: <http://www.cjf.gob.mx/transparencia/MarcoNormativo.asp>.

150- Les bonnes pratiques d'accès à l'information dans la branche judiciaire en Amérique latine ont fait l'objet d'une étude de l'Asociación por los Derechos Civiles : Access to information and Transparency in the Judiciary. A Guide to Good Practices from Latin America, World Bank Institute, 2010, [http://siteresources.worldbank.org/WBI/Resources/213798-1259011531325/6598384-1268250334206/Transparency\\_Judiciary.pdf](http://siteresources.worldbank.org/WBI/Resources/213798-1259011531325/6598384-1268250334206/Transparency_Judiciary.pdf).

entreprises à plus de transparence, mais le droit d'accès à l'information détenue par le secteur privé n'y figure pas.

Avec la tendance croissante à sous-traiter à des entreprises privées des fonctions antérieurement assurées par le secteur public, ce droit commence à être revendiqué<sup>151</sup>.

L'observation générale du Comité des droits de l'Homme des Nations Unies sur l'article 19 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques vise aussi les organismes qui remplissent des fonctions publiques<sup>152</sup>.

La plupart des lois accordent l'accès à l'information détenue par des organismes privés qui exercent une autorité administrative, remplissent des fonctions publiques ou reçoivent des fonds publics.

Les lois suédoise et nord-américaine n'accordent pas de droit d'accès à l'information détenue par des entreprises privées. La loi suédoise a été amendée pour couvrir les entreprises dirigées ou possédées par l'Etat, mais elle ne s'applique pas au secteur privé en général.

Les organismes qui exercent des fonctions de nature publique ou qui fournissent des services contractuels à des organismes publics sont visés par la loi britannique (Section 5). Et les ONG quasi autonomes (quasi-autonomous non-governmental organisations ou quangos) ont été critiquées pour leur opacité et finalement intégrées dans le champ de la loi<sup>153</sup>.

La loi finlandaise s'applique aux documents détenus par des entreprises privées qui accomplissent des missions publiques et exercent une autorité publique: par exemple les organismes de retraite, les gardes forestiers et les compagnies d'assurance pour ce qui est de l'assurance obligatoire.

D'après la loi norvégienne sur l'accès du public aux documents des administrations publiques de 1970, amendée en 2003, une personne morale privée peut être considérée comme une agence administrative, au cas où cette personne prend des décisions individuelles ou diffuse des réglementations (article 1).

Au Danemark, la loi d'accès aux documents des administrations publiques de 1985 (Access to Public Administration Files Act) concerne, outre les agences publiques, la plupart des fournisseurs d'énergie publics ou privés (article 1(2)).

La loi indienne de 2005 tient compte de ce que des fonctions publiques sont maintenant prises en charge par des acteurs privés. Elle concerne les ONG qui sont « substantiellement financées, directement ou indirectement » par l'Etat (article 2 (h)(d)(ii)).

En Estonie, la loi de 2000 (§5) s'applique à tous « les détenteurs d'information » et, outre les organes publics centraux et locaux, elle concerne les personnes morales de droit public et de droit privé, ainsi que les personnes physiques qui remplissent des fonctions publiques (dans le domaine de la santé, de

---

151- Mazhar Siraj, "Exclusion of Private Sector from Freedom of Information Laws", *Journal of Alternative Perspectives on Social Sciences* 01/2010 .

152- Observation générale n°34, paragraphes 18 et 7.

153- Anupama Dokeniya, *op. cit.*, p. 48.

l'éducation ou des services sociaux par exemple), pour l'information concernant l'accomplissement de ces fonctions.

Sont également considérées comme détentrices d'information soumises aux mêmes obligations : « 1) les entreprises qui ont une position dominante sur le marché [...] ou qui constituent des monopoles – pour ce qui est de l'information concernant les conditions et les prix de la fourniture de biens et services. 2) les associations sans but lucratif, fondations et entreprises dont l'Etat, un gouvernement local ou une personne morale de droit privé est membre ou le fondateur, ou à laquelle participe l'Etat, un gouvernement local ou une personne morale de droit privé, - pour ce qui est de l'information concernant l'usage des fonds provenant du budget de l'Etat ou d'un gouvernement local ».

Des lois sectorielles comme les Environmental Information Regulations de 2004 qui traitent de l'information environnementale détenue par les autorités publiques en Angleterre, Irlande du Nord et Pays de Galles visent encore plus d'organisations que le Freedom of Information Act, puisqu'elles incluent aussi certains organismes privés<sup>154</sup>.

Le Promotion of Access to Information Act d'Afrique du Sud constitue une exception, puisque cette loi prévoit un accès possible aux documents du secteur privé si le document est « nécessaire pour l'exercice ou la protection des droits d'un individu ». (Article 50.1).

La loi-type de l'Union africaine qui s'est inspirée de la loi sud-africaine va plus loin : elle reconnaît à chacun le droit d'accéder à l'information détenue par les entités publiques ou les entités visées, c'est-à-dire celles qui sont détenues et contrôlées par l'autorité publique ou qui sont financées par des fonds publics. Mais elle reconnaît également le droit d'accéder « à toute information détenue par les autres entités privées, qui est de nature à favoriser l'exercice ou la protection d'un droit<sup>155</sup> ».

Ces dispositions ont été critiquées par des experts qui considèrent qu'elles imposent aux entreprises privées des obligations trop lourdes et en soulignent les difficultés d'application<sup>156</sup>.

La Constitution kényane comporte un article équivalent (article 35. b) et le FOIA d'Antigua et Barbuda prévoit la même possibilité (article 16 (3)).

La question de l'application du droit d'accès dans le secteur privé a été discutée lors de la réunion annuelle des commissaires à l'information de 2013 et la nécessité d'une plus grande transparence a été soulignée<sup>157</sup>. Une enquête a toutefois montré à quel point les entreprises privées assurant des fonctions publiques avaient du mal à se conformer à la loi par rapport aux autorités publiques<sup>158</sup>.

---

154- <http://www.legislation.gov.uk/ukxi/2004/3391/contents/made>.

155- [http://www.achpr.org/files/news/2013/04/d84/model\\_law\\_fr.pdf](http://www.achpr.org/files/news/2013/04/d84/model_law_fr.pdf).

156- Ces critiques ont été émises par le Centre for Law and Democracy et l'Egyptian Initiative for Personal Rights, <http://www.law-democracy.org/wp-content/uploads/2010/07/11.08.Africa.Model-FOI-Comments.pdf> et par le Centro de Estudios en Libertad de Expresión y Acceso a la Información (CELE) de l'Université argentine de Palermo, <http://www.palermo.edu/cele/pdf/investigaciones/AU-Draft-Model-Law-CELE.pdf>.

157- <http://www.freedominfo.org/2013/09/breadth-of-access-laws-discussed-at-icic-meeting/>.

158- <http://www.freedominfo.org/2013/09/survey-of-commissioners-reports-views-on-3-topics/>.

## **f)- La publication proactive des informations**

L'obligation pour les pouvoirs publics d'avoir une véritable politique de transparence et de prendre l'initiative de publier régulièrement les informations concernant leurs activités et leur financement, même en l'absence de demande, est un point essentiel. Elle est recommandée par les normes internationales et elle figure dans les lois les plus récentes. La publication dans les bulletins officiels imprimés ne suffit pas et de plus en plus de pays rendent des informations accessibles au public en ligne.

La publication systématique de certaines catégories de documents, dès leur production, présente de nombreux avantages : elle allège la tâche des administrations sollicitées, en réduisant le nombre de demandes à traiter, et elle leur évite d'avoir à répondre plusieurs fois aux mêmes demandes. Elle améliore la gestion interne de l'information et donc l'efficacité de ces administrations. L'accès à l'information ne se trouve plus limité aux usagers qui en connaissent les modalités et sont familiers des rouages de l'administration. C'est l'ensemble des citoyens qui peuvent en disposer. Leur participation aux affaires publiques s'en trouve encouragée puisqu'ils peuvent accéder plus rapidement à l'information sans avoir à faire une demande. C'est un avantage pour les demandeurs qui pourraient craindre des représailles dans les pays qui ont connu des régimes autoritaires ou qui sont affectés par une corruption endémique.

Le Comité des droits de l'Homme des Nations Unies invite les Etats parties du Pacte international relatif aux droits civils et politiques à rendre publique l'information administrative d'intérêt général<sup>159</sup>. La Convention du Conseil de l'Europe encourage les politiques de publication proactive dans son article 10 : « De leur propre initiative et lorsque cela s'avère approprié, les autorités publiques prennent les mesures nécessaires pour mettre à disposition les documents publics qu'elles détiennent dans l'intérêt de promouvoir la transparence et l'efficacité de l'administration et pour encourager la participation éclairée du public à des questions d'intérêt général ».

Le rapport explicatif de la Convention précise que cette politique « doit permettre aux citoyens de se former leur propre opinion sur les autorités qui les gouvernent et de s'engager dans le processus de prise de décision. ». (Paragraphe 71).

Le rapport donne des exemples d'informations à rendre publiques : « informations sur leurs structures, leur personnel, leur budget, leurs activités, règles, politiques, décisions, délégations de pouvoir, informations sur le droit d'accès et la procédure pour demander des documents publics, ainsi que toutes autres informations d'intérêt public. » Les modalités de mise à disposition du public sont précisées : « Cela est fait sur une base régulière et dans des formats incluant l'utilisation des nouvelles technologies de l'information (par exemple dans des pages web accessibles au public) et dans les salles de lecture ou les bibliothèques publiques, afin de garantir un accès facile et généralisé ». (Paragraphe 72). Les conventions internationales sectorielles comportent des dispositions plus détaillées. La Convention des Nations Unies contre la corruption oblige les Etats parties, dans son chapitre II sur les mesures préventives, à publier les informations facilitant la transparence de l'administration publique et, notam-

---

159- Observation générale n°34, paragraphe 19.



ment, la gestion des agents publics, la passation des marchés et la gestion des finances publiques, le fonctionnement de l'administration publique et les processus décisionnels <sup>160</sup>.

La Convention d'Aarhus sur l'accès à l'information en matière d'environnement va encore plus loin dans le détail : son article 2 donne la liste des catégories d'informations à rendre publiques (notamment informations sur l'état de l'air et l'atmosphère, l'eau, le sol, les terres, le paysage et les sites naturels, la diversité biologique et ses composantes, y compris les organismes génétiquement modifiés, l'énergie, le bruit et les rayonnements, l'état de santé de l'homme, sa sécurité et ses conditions de vie, etc.) et elle autorise même le public à accéder directement aux bases de données environnementales<sup>161</sup>.

Le changement d'appellation de certaines lois sur l'information exprime cette volonté de promouvoir une gouvernance ouverte. En Finlande, la loi sur « la publicité des documents officiels » de 1951 (Act on Publicity of Official Documents) a été remplacée en 1999 par la loi sur « l'ouverture des activités des pouvoirs publics » (Act on the Openness of Government Activities). Depuis les amendements de 2007, la loi américaine sur la liberté de l'information (Freedom of Information Act) s'intitule « Loi sur un gouvernement ouvert » (Open Government Act).

L'étude la plus complète sur ce point a été réalisée pour la Banque mondiale en 2010 par Helen Darbshire<sup>162</sup>. A partir des éléments de base communs aux différentes législations, elle donne la typologie des informations à diffuser systématiquement et les propose comme standard minimal : information sur l'institution, son organisation, sa politique et ses activités, les décisions qui affectent le public, les services offerts, le budget, les réunions ouvertes, les modalités de participation du public au processus de décision, les subventions dont elle bénéficie, les procédures de passation des marchés publics, les registres et bases de données existantes, la liste des documents et informations détenus, la liste de ses publications, les modalités d'accès à l'information et les coordonnées du responsable.

Elle donne aussi les principes pour guider la conception et la mise en œuvre de ces mesures : l'information doit être disponible pour tous, non seulement par Internet mais par des canaux traditionnels, facile à trouver, répondre aux besoins des usagers, compréhensible, gratuite ou à bas coût, datée et à jour. L'investissement de départ est important mais les avantages qui en résultent en termes de gestion et de gain de temps le justifient<sup>163</sup>. La loi-type de l'Union africaine donne la liste détaillée des informations que les entités publiques et les entités privées visées doivent rendre publiques dans un délai de 30 jours, à partir de leur création ou de leur réception et de celles qui doivent l'être annuellement (Partie II, 7).

La loi mexicaine contient des dispositions très larges en matière de publication proactive et son article 7 donne la liste des 17 catégories d'informations que les administrations fédérales doivent publier sur leurs sites web. Sont visés les opérations générales de l'organisme, les services offerts, les procédures,

---

160- [http://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Publications/Convention/08-50027\\_F.pdf](http://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Publications/Convention/08-50027_F.pdf).

161- <http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/documents/cep43f.pdf>.

162- Helen Darbshire, Proactive Transparency : The future of the right to information ? A review of standards, challenges and opportunities, The World Bank Institute. [http://siteresources.worldbank.org/WBI/Resources/213798-1259011531325/6598384-1268250334206/Darbshire\\_Proactive\\_Transparency.pdf](http://siteresources.worldbank.org/WBI/Resources/213798-1259011531325/6598384-1268250334206/Darbshire_Proactive_Transparency.pdf).

163- Helen Darbshire, op. cit., p. 31-33.

les programmes de subventions, les contrats conclus, les rapports établis et les possibilités de participation. L'article 12 précise que les organes publics doivent publier des informations concernant les montants et les bénéficiaires de toutes les ressources publiques dont ils sont responsables. L'article 9 de la loi oblige même les organismes publics à mettre un ordinateur à la disposition du public, ainsi qu'une imprimante, et à leur apporter une aide technique si nécessaire. Ces informations sont accessibles à partir d'un portail centralisé, le Portail des obligations de transparence (Portal de obligaciones de transparencia)<sup>164</sup>. Chaque administration est tenue d'établir sur son site web un lien avec ce portail. La loi péruvienne prévoit aussi des dispositions très détaillées sur la publication proactive des informations publiques, notamment financières. Les 14 articles du Titre IV sont entièrement consacrés à la transparence de la gestion des finances publiques et ils donnent une liste détaillée de l'information que l'Etat doit publier.

La loi britannique ne donne pas la liste des informations que chaque autorité publique est tenue de publier. La section 19 prévoit qu'il appartient à chaque autorité d'élaborer, publier et mettre en place un programme de publication (Publication Scheme) précisant les catégories d'informations qu'il rendra publiques. Ce programme doit être approuvé par le Commissaire à l'information (Information Commissioner). Les services du Commissaire à l'information (ICO) ont élaboré un modèle de programme de publication que toutes les autorités publiques ont dû adopter avant le 1er janvier 2009. La cohérence et l'harmonisation des plans de publication des différentes autorités se trouvent ainsi assurées.

Ce programme type précise sept catégories d'informations à publier régulièrement et il est accessible sur le site de l'ICO<sup>165</sup>. Ces informations concernent l'organisation de l'autorité publique, sa localisation et les contacts, ses statuts juridiques ; l'information financière sur les dépenses et revenus projetés et réels, les appels d'offre et les contrats ; l'information sur les stratégies et les réalisations, les plans, inspections, contrôles et révisions ; les propositions et décisions de politiques, les processus de décision, les critères et les procédures internes, et les consultations ; l'information sur les stratégies et les réalisations et les performances, les plans, inspections, contrôles ; les protocoles sur l'accomplissement de leurs fonctions et responsabilités ; les listes et registres ayant trait à leurs fonctions ; la description des services proposés<sup>166</sup>. Toutes ces informations sont accessibles sur les sites web de chaque organisme.

La loi estonienne de 2000 donne, au § 28, une liste de 32 catégories d'informations qui doivent être rendues publiques : statistiques criminelles et économiques, statuts et organigrammes des agences, description des postes des fonctionnaires avec leur adresse électronique, qualifications et niveaux de salaire, informations concernant la santé, projets de budget et budgets, informations sur l'état de l'environnement et projets de lois et règlements, y compris leurs notes explicatives. Ils doivent aussi assurer que l'information n'est pas « périmée, inexacte ou trompeuse ».

---

164- <http://www.portaltransparencia.gob.mx/pot/>.

165- [http://www.ico.gov.uk/upload/documents/library/freedom\\_of\\_information/detailed\\_specialist\\_guides/generic\\_scheme\\_v1.0.pdf](http://www.ico.gov.uk/upload/documents/library/freedom_of_information/detailed_specialist_guides/generic_scheme_v1.0.pdf).

166- How to Operate a Publication Scheme, [http://www.ico.gov.uk/upload/documents/library/freedom\\_of\\_information/detailed\\_specialist\\_guides/how\\_to\\_operate\\_a\\_publication\\_scheme\\_v4.pdf](http://www.ico.gov.uk/upload/documents/library/freedom_of_information/detailed_specialist_guides/how_to_operate_a_publication_scheme_v4.pdf).

La loi oblige aussi les autorités publiques à avoir une politique proactive de publication et l'Estonie a systématiquement développé l'administration électronique (e-government) : le §31 rend obligatoire la tenue à jour de sites web pour la publication des informations énumérées ci-dessus pour les administrations gouvernementales y compris la chancellerie, le bureau du Président de la République, les services de l'Auditeur d'Etat, l'état-major des forces de Défense, les agences gouvernementales et les personnes morales de droit public. Le § 33 prévoit le libre accès par Internet au réseau de communication des données (data communication network) dans les bibliothèques publiques.

La loi-type de l'Union africaine dispose en outre que toute information qui a été communiquée tombe dans le domaine public, à l'exception de l'information personnelle. Cette pratique est formalisée par la loi slovène de 2003 (Access to Public Information Act) qui prévoit de publier toute l'information publique qui a été demandée au moins trois fois (article 10.1.6).

Aux Etats-Unis et au Mexique, la loi prévoit que toute information qui a été communiquée et qui est susceptible de faire l'objet d'une nouvelle demande doit être rendue accessible par voie électronique.

La loi bulgare de 2000 (Access to Public Information Act) a une disposition novatrice : elle exige que les organes publics publient toute information qui pourrait prévenir une menace pour la vie, la santé, la sécurité ou les biens des citoyens, ou qui sert l'intérêt général (article 14.(2))<sup>167</sup>.

La loi kirghize de 2007 est la seule à poser le principe de l'accès des citoyens aux réunions publiques des organes exécutifs et à l'organiser (articles 26-29).

Cette disposition, qui va dans le sens de la promotion du droit à l'information constitue un des neuf Principes énoncés par Article 19<sup>168</sup>. Elle figure aux Etats-Unis dans le Government in the Sunshine Act de 1976<sup>169</sup> et dans des lois spécifiques des Etats.

Le droit d'accès est désormais élargi avec la possibilité ouverte à tous de réutiliser les informations du secteur public. Les initiatives gouvernementales en faveur de l'ouverture des données sont tout à fait conformes aux principes de divulgation maximale et de publication proactive de l'information.

La directive européenne PSI n°2003/98/CE du 17 novembre 2003 concernant la réutilisation des informations du secteur public a été prise pour améliorer les possibilités de réutilisation des documents détenus par des organismes du secteur public des États membres, à des fins commerciales ou non commerciales, autres que l'objectif initial de la mission de service public pour lequel les documents ont été produits<sup>170</sup>. Elle fixe un ensemble minimal de règles concernant la réutilisation de ces documents et les moyens pratiques destinés à la faciliter. Si possible, les documents sont mis à la disposition du public sous forme électronique, à des tarifs qui n'excèdent pas leur coût de mise à disposition et éventuellement de production. Les données à caractère personnel et celles qui relèvent des secrets protégés sont évidemment exclues.

---

167- <http://www.aip-bg.org/library/laws/apia.htm>.

168- Principe n° 7: Ouverture des réunions au public. Les réunions des organismes publics devraient être publiques.

169- <http://www.gsa.gov/portal/content/102416>.

170- <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32003L0098:FR:HTML>.

L'objectif est de favoriser le bon fonctionnement du marché intérieur et le développement satisfaisant de la société de l'information dans la Communauté. Il est espéré que l'exploitation du potentiel de ces documents contribue à la croissance économique et à la création d'emplois. La directive a été modifiée par la directive 2013/37/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013<sup>171</sup>. Ce nouveau texte met l'accent sur les avancées récentes de l'Opendata à travers l'Europe des 27 et propose un cadre juridique harmonisé à l'échelle de l'Europe propice à la réutilisation des données publiques.

Une centaine de pays se sont récemment engagés dans une telle démarche d'ouverture. Les pays anglosaxons ont été des précurseurs : le 8 décembre 2009, conformément aux engagements du Président Obama qui a fait de la transparence une priorité de son programme<sup>172</sup>, la directive américaine sur un gouvernement ouvert (Open Government Directive) a invité chaque administration fédérale à prendre des mesures immédiates pour améliorer la transparence, ainsi que la participation et la collaboration du public à ses activités<sup>173</sup>. Elles ont notamment consisté à mettre en ligne de nouvelles données publiques d'intérêt général, en format ouvert, sur les sites ministériels et sur le portail du gouvernement fédéral <http://www.data.gov/>. Les progrès accomplis par les agences sont présentés dans un tableau de bord sur la transparence du gouvernement sur le site de la Maison Blanche<sup>174</sup>.

Le Royaume-Uni s'est également engagé sous le gouvernement de Gordon Brown, en janvier 2010, dans un processus d'ouverture avec le portail de publication des données publiques, <http://data.gov.uk>. L'initiative a été reprise et élargie par le gouvernement Cameron. Le Transparency Agenda fait partie d'un programme ambitieux qui vise à réformer le secteur public en rendant l'administration plus ouverte, afin de la responsabiliser et d'améliorer le service public. Il a nommé un Public Sector Transparency Board et veut construire l'un des gouvernements les plus transparents au monde, en s'appuyant sur une mise en ligne généralisée des données des ministères et agences britanniques<sup>175</sup>.

Le Freedom of Information Act de 2000 et le Data Protection Act de 1998 ont été amendés en 2012 par le Protection of Freedoms Act qui introduit un droit aux données (right to data). La clause 102 de cette loi étend la portée de la loi à d'autres organismes et oblige les autorités publiques à rendre accessibles les bases de données dans un format qui en permette la réutilisation<sup>176</sup>.

En France, un portail unique interministériel de données publiques, équivalent des portails américain et anglais, a été créé en 2011. Ce portail <http://www.data.gouv.fr/> offre un point d'accès unique aux informations publiques réutilisables, soit à 350 000 jeux de données. La directive européenne de 2003 a été transposée en droit français par une ordonnance de 2005<sup>177</sup>. La directive posait le principe de la liberté

---

171- <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2013:175:0001:0008:FR:PDF>.

172- Voir note 122.

173- <http://www.whitehouse.gov/open/documents/open-government-directive>.

174- <http://www.whitehouse.gov/open/around>.

175- "We really can make this one of the most open, transparent and accountable governments there is", Allocution de David Cameron, 19 novembre 2010, <http://www.guardian.co.uk/politics/blog/2010/nov/19/government-spending-files-live-blog?intcmp=239>.

176- <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2012/9/part/6/crossheading/publication-of-certain-datasets/enacted>.

177- L'ordonnance n°2005-650 du 6 juin 2005 relative à la liberté d'accès aux documents administratifs et à la réutilisation des informations publiques modifie et complète la loi du 17 juillet 1978.

de réutilisation des informations, à des fins commerciales ou non. Elle ne contenait aucune obligation d'autoriser la réutilisation de documents et en laissait la décision à l'appréciation des États membres ou de l'organisme du secteur public concernés. L'ordonnance est allée plus loin et en a fait un droit. Elle fait une distinction entre documents administratifs et informations publiques. Elle aménage une liberté d'accès aux documents administratifs et un droit de réutilisation des informations publiques<sup>178</sup>.

L'Union européenne a aussi un portail open data, la European Public Sector Information Platform, qui est soutenu par la Commission européenne dans le cadre de son programme eContentplus. Cette plateforme européenne de l'information de service public vise à stimuler les actions de réutilisation des données publiques au niveau national et européen<sup>179</sup>.

Depuis le 1er juillet 2010, la Banque mondiale a lancé sa nouvelle politique d'accès à l'information qui rend la majorité de ses documents accessibles au public. Elle a également ouvert l'accès à ses bases de données<sup>180</sup>. Celles-ci sont utilisables gratuitement par le biais d'une licence ouverte et elles sont accessibles en multi-formats et sans exclusivité. Le nouveau dispositif rend publique toute information détenue par la Banque mondiale qui ne figure pas sur une liste d'exceptions préétablie. Cette réforme est « considérée par la communauté du développement comme la nouvelle norme devant guider les autres organisations internationales en matière d'accès à l'information<sup>181</sup> ».

### **g)- L'accès aux archives**

Le Conseil international des archives a adopté en 2012 des Principes relatifs à l'accès aux archives qui fournissent une référence internationale permettant d'évaluer les politiques et pratiques d'accès existantes, ainsi qu'un cadre à utiliser pour réviser les règles existantes ou en élaborer de nouvelles<sup>182</sup>. Ils comportent des dispositions inspirées du principe de divulgation maximale et prévoient une possibilité de recours en cas de refus de communication.

## **3. Les procédures de demande**

Les modalités d'exercice du droit d'accès doivent être claires et simples. Les lois prévoient que chacun a le droit de faire une demande sans avoir à la justifier. Le demandeur doit seulement donner les précisions nécessaires à l'identification de l'information. La demande peut être soumise par n'importe quel moyen de communication. Il n'y a pas besoin de formulaire spécifique.

La mise en place de systèmes de requêtes électroniques facilite les choses, mais il faut aussi penser

---

178- Les données publiques. Guide juridique & pratique, Agence des initiatives économiques, décembre 2010, <http://www.aecom.org/Vous-informer/Juridique-TIC/Guides-juridiques/Les-donnees-publiques-decembre-2010>.

179- <http://epsiplatform.eu/>.

180- <http://data.worldbank.org/>.

181- <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/ACCUEILEXTN/NEWSFRENCH/0,,contentMDK:22635465~pagePK:64257043~piPK:437376~theSitePK:1074931,00.html>.

182- <http://www.ica.org/13620/botes-outils-guides-manuels-et-lignes-directrices/principes-relatifs-lacces-aux-archives.html>.

aux populations illettrées ou peu équipées qui nécessitent l'aide d'un fonctionnaire ou doivent pouvoir formuler leur demande oralement.

Le Comité des droits de l'Homme des Nations Unies invite les Etats parties du Pacte international relatif aux droits civils et politiques à prendre toutes les mesures possibles pour assurer un accès facile, rapide, effectif et pratique à l'information<sup>183</sup>.

D'après l'article 4.3 de la Convention du Conseil de l'Europe, « les formalités concernant les demandes se limitent à ce qui est indispensable pour pouvoir traiter la demande ».

La loi estonienne permet ainsi que la demande soit faite oralement, par téléphone, ou par écrit, mais elle prévoit qu'elle peut être exigée par écrit si l'information fournie oralement est insuffisante (§ 13). Certains pays reconnaissent aux demandeurs le droit de choisir le format qu'ils préfèrent pour accéder à l'information, y compris le format électronique quand c'est possible.

La Convention du Conseil de l'Europe le prévoit dans son article 6.1: « Lorsque l'accès à un document public a été accordé, le demandeur a le droit de choisir de consulter l'original ou une copie, ou d'en recevoir une copie dans la forme ou le format disponibles de son choix, sauf si cette préférence n'est pas raisonnable ».

La loi-type de l'Union africaine prévoit la possibilité de formuler une demande oralement. Dans ce cas, le responsable de l'information doit la transcrire et remettre la copie de la transcription au demandeur. (Partie II. 13. 1 et 2)

Le droit d'accès est généralement limité aux formats existants et les administrations ne sont pas tenues de numériser l'information.

D'après la directive européenne de 2003 sur la réutilisation des informations du secteur public (Chapitre III, article 5 1), « Les organismes du secteur public mettent leurs documents à la disposition du public dans tout format ou toute langue préexistants, si possible et s'il y a lieu sous forme électronique. Aucune obligation n'est faite aux organismes du secteur public de créer ou d'adapter des documents pour répondre à la demande ni de fournir des extraits de documents, lorsque cela entraîne des efforts disproportionnés dépassant le stade de la simple manipulation ».

Toutefois dans les considérations de la directive il est dit qu'« afin de faciliter la réutilisation, les organismes du secteur public devraient mettre leurs documents à disposition dans un format qui, dans la mesure du possible et s'il y a lieu, n'est pas lié à l'utilisation d'un logiciel spécifique ».

La directive nord-américaine de 2009 sur l'Open Government invite les départements ministériels et les agences à prendre des mesures pour rendre, si possible, l'information disponible sous des formats ouverts, exploitables par ordinateur<sup>184</sup>.

---

183- Observation générale n°34, paragraphe 19.

184- <http://www.whitehouse.gov/open/documents/open-government-directive>.

## **a)- Les fonctionnaires doivent aider les demandeurs à formuler leur demande**

Il s'agit d'une norme émergente qui figure dans la Convention du Conseil de l'Europe à l'article 5.1. Le rapport explicatif de la Convention précise que « l'autorité publique devra déployer des efforts raisonnables pour aider le demandeur à identifier le document public pertinent. Cela signifie que le demandeur n'est pas obligé d'avoir identifié préalablement le document demandé. Le demandeur devrait formuler sa demande avec suffisamment de clarté pour permettre à un fonctionnaire qui a été formé d'identifier le document demandé ». « L'autorité a une certaine marge d'appréciation pour déterminer dans quelle mesure il est raisonnable de fournir une aide ». Cette aide est particulièrement importante lorsque le demandeur est handicapé, ou illettré ou qu'il s'agit d'un étranger maîtrisant mal ou pas la langue. (Paragraphes 44 et 45).

La loi-type de l'Union africaine contient ainsi un article sur l'obligation de prêter assistance aux demandeurs handicapés (Partie II, 14. 2).

La loi anglaise rend cette assistance obligatoire. La section 16 de la loi oblige les autorités publiques à « apporter des conseils et une assistance raisonnables ».

C'est une disposition qui se trouve aussi dans la loi estonienne au §15 (2) : « Les responsables et les employés des détenteurs d'informations doivent aider les personnes qui font des demandes d'information de toutes les manières possibles durant le processus de la demande et de l'identification de l'information ». La loi va encore plus loin puisqu'elle prévoit que « s'ils ne peuvent satisfaire la demande, ils ont l'obligation d'adresser le demandeur à la personne compétente ou de lui transmettre rapidement (dans les 5 jours) la demande, en informant le demandeur de cette transmission ». (15 (3) et 21).

La loi-type de l'Union africaine prévoit une telle obligation de transfert (Partie 11. 17). Si l'information est introuvable ou inexistante, le demandeur doit en être informé dans les meilleurs délais et une attestation ou une déclaration solennelle doit lui être adressée retraçant toutes les démarches entreprises pour la localiser (Partie II, 20).

La Convention du Conseil de l'Europe dispose néanmoins qu'une demande peut être refusée si elle est trop vague pour permettre l'identification du document recherché ou si elle est manifestement déraisonnable : « une autorité publique peut refuser de traiter une demande d'accès à un document public pour deux motifs : soit parce que, nonobstant l'aide accordée par l'autorité publique, la demande reste trop vague pour permettre l'identification du document public recherché, soit parce que la demande est manifestement déraisonnable (par exemple, si la demande exige un effort de recherche ou d'examen disproportionné). Lorsque la demande est manifestement abusive (par exemple, demandes systématiques et en nombre dans le but d'entraver le travail d'une administration, demandes répétées du même document dans un laps de temps très court par le même demandeur), elle peut également être refusée ». (paragraphe 52).

## **b)- Les délais de réponse doivent être aussi courts que possible**

La meilleure pratique consiste à répondre immédiatement ou le plus vite possible.

La Suède et la Finlande sont exemplaires de ce point de vue. La loi suédoise sur la liberté de la presse dispose qu'une demande de copies d'information doit être traitée « aussi vite que possible » (Chapitre 2, article 12). Une des grandes forces du système suédois est la jurisprudence de l'Ombudsman et des tribunaux administratifs qui, au fil des ans, ont interprété cette expression en heures et en jours plutôt qu'en semaines. Le fonctionnaire doit ainsi traiter la demande immédiatement, si elle est limitée, et en un jour ou deux si elle est plus importante. La demande est prioritaire par rapport aux autres tâches en cours.

Il en est de même dans la loi finlandaise qui prévoit que le document doit être communiqué sans délai (section 14 (2)). Dans la pratique les demandes d'accès ordinaires sont traitées dans les deux jours.

La loi estonienne dispose dans ses principes généraux (2) que l'accès à l'information doit être assuré pour chacun de la manière la plus rapide et la plus facile possible. Il est précisé au § 18 (1) qu'une demande doit être traitée rapidement et, au plus tard, dans les 5 jours ouvrables.

Le délai moyen en Europe est de 14 jours ouvrables à partir de l'enregistrement de la demande et n'excède pas un mois: 15 jours pour les documents de l'Union européenne et 20 au Royaume-Uni. Il est de 20 jours aux Etats-Unis et au Mexique et peut être étendu à 20 jours supplémentaires pour des cas exceptionnels dans ce dernier pays.

Les demandes de documents facilement disponibles sont évidemment plus rapides à traiter que celles qui exigent des recherches plus approfondies, et des délais plus longs sont prévus dans ce cas. Le demandeur doit être informé rapidement de ce retard et des raisons qui le justifient. Le règlement européen prévoit que le délai de réponse de 15 jours peut être prolongé de 15 jours ouvrables, dans des cas dûment justifiés (art 7.3). En Estonie, le délai de 5 jours peut être porté à 15 jours si l'identification de l'information prend beaucoup de temps. En Finlande il peut aller jusqu'à un mois si le nombre de documents demandés est important ou s'il comporte des parties couvertes par le secret qu'il convient d'occulter.

Au Royaume-Uni, si l'organisme public veut se donner un temps de réflexion pour décider si la divulgation des informations exemptées serait dans l'intérêt public, il peut bénéficier d'un délai « raisonnable » pour donner une réponse finale.

Inversement, la loi-type de l'Union africaine prévoit un délai plus court de 48 heures si l'information est nécessaire pour préserver la vie ou la liberté d'une personne. En Inde et en Azerbaïdjan, les lois contiennent une telle disposition. Aux Etats-Unis, l'information doit être fournie dans les dix jours, en cas de besoins impérieux (menace pour la vie et la sécurité) ou s'il existe un besoin urgent d'informer le public sur une activité gouvernementale.



Dans de nombreux pays, l'absence de réponse dans les délais impartis est considérée comme un refus tacite. Ce comportement assez répandu compromet souvent l'effectivité des lois. La loi mexicaine comporte une disposition innovante inverse et la non réponse est considérée comme une réponse positive. Il en résulte une pression considérable sur les administrations pour qu'elles répondent vite.

Pour les demandes de réutilisation des informations du secteur public, la directive européenne de 2003 prévoit des délais de réponse raisonnables qui correspondent à ceux qui sont applicables aux demandes d'accès aux documents.

### **c)- L'identification des documents doit être facile.**

C'est un des points que le projet de loi islandais<sup>185</sup> veut améliorer. Comme il est essentiel de trouver facilement le document recherché, il est recommandé d'avoir un registre accessible par Internet qui donne la liste des documents détenus par les administrations, et pas seulement celle des documents produits. Il est souhaitable que la recherche puisse être faite par thème et par sujet, sans que le demandeur ait à connaître l'existence d'un document.

En Suède et aux Etats-Unis, la loi oblige les administrations à tenir un registre à jour de tous les documents produits et reçus afin que les demandeurs sachent exactement quoi demander et que les administrations sachent exactement ce qu'elles détiennent. Ce registre est public et il sert souvent de point de départ pour localiser les documents.

Le règlement européen de 2001 a également prévu la tenue d'un registre électronique des documents (article 11). Pour chaque document répertorié, le registre public des documents du Conseil contient un ou plusieurs numéros de référence, le sujet, le titre ou une brève description du contenu, ainsi que les dates de réception ou d'élaboration et d'enregistrement. Le texte intégral d'un grand nombre de documents qui doivent être rendus accessibles au public dès leur diffusion y figure ainsi que celui des documents rendus publics à la suite d'une demande d'accès introduite par des citoyens. Un formulaire électronique de demande est disponible sur le site du registre public<sup>186</sup>.

Pour demander un document il faut d'abord savoir s'il existe.

La loi québécoise de 1982 (article 16) oblige tout organisme public « à classer ses documents de manière à en permettre le repérage. Il doit établir et tenir à jour une liste de classement indiquant l'ordre selon lequel les documents sont classés. Elle doit être suffisamment précise pour faciliter l'exercice du droit d'accès<sup>187</sup> ».

La directive européenne de 2003 reconnaît l'importance des répertoires pour les demandeurs et invite les Etats membres à (15) [...] encourager la création de répertoires des documents disponibles, accessibles en ligne s'il y a lieu, de manière à promouvoir et à faciliter les demandes de réutilisation ;

---

185- Voir note 113.

186- [www.consilium.eu](http://www.consilium.eu), rubrique documents.

187- [http://www2.publicationsduquebec.gouv.qc.ca/dynamicSearch/telecharge.php?type=2&file=/A\\_2\\_1/A2\\_1.html](http://www2.publicationsduquebec.gouv.qc.ca/dynamicSearch/telecharge.php?type=2&file=/A_2_1/A2_1.html).

(23) veiller à ce que des dispositions pratiques soient en place pour aider les réutilisateurs dans leur recherche de documents disponibles à des fins de réutilisation. Des listes, accessibles de préférence en ligne, des principaux documents [...] et des portails liés à des listes de ressources décentralisées sont des exemples de ces dispositions pratiques<sup>188</sup>.

En France, parmi les règles minimales à respecter pour accompagner l'ouverture des données publiques, figure l'obligation pour les administrations qui produisent ou détiennent des informations publiques de tenir à la disposition des usagers un répertoire des principaux documents dans lesquels ces informations figurent (Article 17 de la loi du 17 juillet 1978). Le répertoire précise, pour chacun des documents recensés, son titre exact, son objet, la date de sa création, les conditions de sa réutilisation et, le cas échéant, la date et l'objet de ses mises à jour. Lorsque l'autorité administrative dispose d'un site internet, elle rend le répertoire accessible en ligne.

#### **d)- Les frais d'accès aux documents publics**

C'est un point très important. Car l'expérience passée a montré, en Australie par exemple<sup>189</sup>, que si la loi et ses textes d'application ne fixent pas de frais maximum, beaucoup d'agences demandent des frais excessifs pour dissuader les demandeurs.

Le Comité des droits de l'Homme des Nations Unies précise que les frais ne doivent pas constituer un obstacle déraisonnable à l'accès à l'information<sup>190</sup>.

D'après l'article 7 de la Convention du Conseil de l'Europe, « l'examen d'un document public dans les locaux d'une autorité publique est gratuit. Cela n'interdit pas aux Parties de fixer le prix des services effectués à cet égard par les archives et les musées. La délivrance d'une copie du document public peut être facturée au demandeur, à un prix raisonnable qui ne saurait excéder le coût réel des frais de reproduction et de distribution. Les tarifs sont publiés ».

La Constitution mexicaine garantit la gratuité de l'accès à l'information publique et aux données personnelles (article 6). Mais, comme dans la plupart des pays, des frais peuvent y être perçus pour couvrir les coûts de photocopie et d'envoi.

La meilleure pratique est celle qui consiste à fixer clairement ces frais, de façon centralisée, plutôt que de les laisser à l'appréciation des différentes administrations. Ils doivent être limités aux coûts réels de la fourniture de l'information et ne pas tenir compte du temps passé à la rechercher : ainsi, en Suède le demandeur n'a à payer que les coûts de la reproduction.

Des dispenses de frais doivent être prévues dans l'intérêt général ; la loi estonienne l'envisage si le demandeur a besoin de cette information pour la recherche ou pour exercer ses droits et libertés ou remplir ses obligations et si la personne n'a pas les moyens de payer (§ 26).

---

188- [http://ec.europa.eu/information\\_society/policy/psi/docs/pdfs/directive/psi\\_directive\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/information_society/policy/psi/docs/pdfs/directive/psi_directive_en.pdf).

189- Johan Lidberg, *Keeping the Bastards Honest: The Promise and Practice of Freedom of Information Legislation*, PhD thesis, Murdoch University, 2006.

190- Observation générale n°34, paragraphe 19.

En France, les principes des modalités d'exercice du droit d'accès aux documents administratifs sont fixés par l'article 4 de la loi du 17 juillet 1978 : « L'accès aux documents administratifs s'exerce, au choix du demandeur et dans la limite des possibilités techniques de l'administration, soit par consultation gratuite sur place, soit par courrier électronique et sans frais lorsque le document est disponible sous forme électronique, soit, sous réserve que la reproduction ne nuise pas à la conservation du document, par la délivrance d'une copie sur un support identique à celui utilisé par l'administration ou compatible avec celui-ci et aux frais du demandeur, sans que ces frais puissent excéder le coût de cette reproduction ».

L'article 35 de l'ordonnance de 2005 relatif à la liberté d'accès aux documents administratifs et à la réutilisation des informations publiques précise que « des frais correspondant au coût de reproduction et, le cas échéant, d'envoi de celui-ci peuvent être mis à la charge du demandeur. Pour le calcul de ces frais sont pris en compte, à l'exclusion des charges de personnel résultant du temps consacré à la recherche, à la reproduction et à l'envoi du document, le coût du support fourni au demandeur, le coût d'amortissement et de fonctionnement du matériel utilisé pour la reproduction du document ainsi que le coût d'affranchissement selon les modalités d'envoi postal choisies par le demandeur ».

Aux Etats-Unis, le FOIA consacre une section entière aux frais que les agences peuvent faire payer pour rechercher et donner copie de l'information. Dans la majorité des cas, la communication est gratuite. Chaque agence doit donner ses tarifs et clairement dire que les frais doivent être aussi bas que possible. La distinction est faite entre 1) l'information recherchée à des fins commerciales, auquel cas des frais plus élevés peuvent être demandés, qui incluent le temps passé à rechercher les documents et à les examiner, et 2) l'information recherchée à des fins non commerciales, telles que scientifiques, éducatives et journalistiques. Dans ce cas, seuls les frais de reproduction doivent être payés et les cent premières pages sont gratuites. La troisième catégorie comprend les autres demandeurs à qui on ne fait payer que la recherche des documents et la reproduction. Mais les deux premières heures de recherche et les cent premières pages reproduites sont gratuites ; ensuite le tarif est actuellement de 10 cents par page. De plus, il est précisé que l'agence n'est pas autorisée à exiger le paiement de ces frais à l'avance. Tout est fait pour encourager les agences à faire payer les frais les plus bas.

Au Royaume-Uni, la plupart des demandes sont gratuites et on ne fait payer que les frais de photocopie ou d'acheminement par courrier postal. Toutefois, dans le cas où la divulgation est payante, un plafond de 600 £ a été fixé pour les requêtes effectuées auprès du gouvernement central et un plafond de 450 £ pour les requêtes envoyées à tous les autres organismes publics. Le demandeur peut recevoir l'information sous forme de copie ou de résumé, ou il peut être autorisé à consulter les dossiers la contenant. Il peut aussi la recevoir en braille, au format audio ou traduite dans une autre langue.

La loi indienne de 2005 prévoit la gratuité au cas où l'administration n'a pas été en mesure de répondre dans les délais prévus. Elle la prévoit aussi pour les demandes formulées par des citoyens qui vivent en dessous du seuil de pauvreté.

De la même façon la loi-type de l'Union africaine dispense de paiement de frais les demandeurs indigents (Partie II, 23. 3).

Quant à la réutilisation des informations publiques, elle peut donner lieu à redevance. D'après l'article 6 de la directive européenne de 2003, la rétribution pour la réutilisation de documents publics ne peut pas dépasser leur coût de collecte, de production, de reproduction et de diffusion. Les Etats membres sont invités à encourager les organismes du secteur public qui autorisent la réutilisation de documents et données publics à utiliser des licences types de réutilisation (article 8). La directive prévoit aussi que les États membres ou les organismes du secteur public peuvent appliquer des tarifs inférieurs, voire pratiquer la gratuité totale.

En France, le principe de la liberté de réutilisation des données publiques est reconnu, mais pas celui de leur gratuité. Chaque autorité a le choix de décider si la réutilisation des informations qu'elle détient donnera lieu ou non à la perception d'une redevance. Les autorités qui décident de percevoir une redevance doivent délivrer une licence de réutilisation. Pour la fixation du montant de la redevance, l'administration tient compte des coûts de mise à disposition des informations, notamment, le cas échéant, du coût du traitement permettant de rendre les informations anonymes<sup>191</sup>.

La légitimité de faire payer la réutilisation des données publiques qui ont été créées sur fonds publics et donc déjà payées par les contribuables est contestée par le mouvement Opendata. Ses partisans considèrent que soumettre la réutilisation des données publiques à une licence payante est contraire aux principes d'ouverture dont ce mouvement se réclame.

#### **e)- Les systèmes électroniques de traitement des demandes**

Des plateformes ont été mises en place pour faciliter les procédures de demandes et/ou leur traitement, à l'initiative des pouvoirs publics ou des ONG.

Le Mexique est l'un des rares pays à disposer d'un système électronique de traitement des demandes d'information (Sistema de Solicitudes de Información) conçu pour faciliter l'exercice de ce droit par le grand public. Le système, lancé en 2003 et dont la version améliorée en 2008 s'appelle INFOMEX<sup>192</sup>, permet aux demandeurs de faire une recherche sur le sujet qui les intéresse, de voir si une demande analogue a été satisfaite et de formuler leur demande en conséquence. Chaque demande reçoit un numéro qui permet au demandeur de suivre à tout moment l'état d'avancement de sa demande. Les fonctionnaires peuvent communiquer avec le demandeur, clarifier la demande ou l'aider à la préciser. Une fois que l'administration a répondu, le document demandé est mis en ligne et accessible au public<sup>193</sup>. Le public peut ainsi voir toutes les demandes qui ont été faites ainsi que les réponses des administrations correspondantes, à l'exception bien entendu des demandes concernant des données personnelles. La transparence du système facilite la tenue de statistiques et la réalisation de toutes sortes d'études possibles. En moyenne 9 500 demandes par mois y sont traitées.

---

191- <http://www.cada.fr/fr/reutilisation/frame.htm>.

192- <https://www.infomex.org.mx/gobiernofederal/home.action>.

193- Kate Doyle, Jesse Franzblau et Emilene Martínez-Morales, FOI in Practice: Analysis of the Mexican FOI System, The National Security Archive, 20 mars 2008, <http://www.gwu.edu/~nsarchiv/NSAEBB/NSAEBB247/index.htm>.

Depuis la réforme constitutionnelle de 2007, les administrations et les municipalités de plus de 70 000 habitants sont obligées de mettre en place des systèmes électroniques du même type. La plateforme nationale d'accès à l'information publique donne accès à tous les systèmes INFOMEX mis en place à l'échelon des états. A ce jour, presque tous les états ont mis en place leur propre système. Ces systèmes ont, d'après les observateurs, largement contribué au succès de la mise en œuvre de la loi.

En Suisse, pour remédier au faible nombre de demandes d'accès constaté après l'adoption de la loi fédérale sur le principe de la transparence dans l'administration, entrée en vigueur en 2006, les Archives fédérales ont conçu un projet pilote de point d'information centralisé unique, le Single Point of Orientation, qui offrira aux citoyens un aperçu des documents dont dispose l'administration fédérale et simplifiera le traitement des demandes d'accès<sup>194</sup>. Le projet consiste en une base de données qui contient les métadonnées extraites du système de classification des administrations fédérales qui participent au projet. Il sera possible d'adresser directement une demande d'accès à partir de cette base.

Dans plusieurs pays, ce sont des organisations de la société civile qui ont pris l'initiative de mettre en place des plateformes en ligne pour faciliter l'exercice de ce droit par le grand public.

Le site WhatDoTheyKnow, mené par l'organisation britannique mysociety.org, aide ainsi depuis 2008 le grand public à faire des demandes, les transmet à l'administration concernée et publie la réponse obtenue<sup>195</sup>. 15 à 20% des demandes effectuées au Royaume-Uni transitent par cette plateforme.

Cette application utilise le logiciel libre Alaveteli<sup>196</sup>. Ce logiciel, financé par l'Open Society Institute et la Hivos Foundation, vise à faciliter les demandes d'accès à l'information et à aider les demandeurs à les obtenir. Les demandes et les réponses des administrations sont publiées sur le site et elles sont interrogeables par mot clé, ce qui évite à un demandeur de faire la même demande. Les utilisateurs peuvent commenter les réponses faites par l'administration. Le système permet également d'obtenir des statistiques.

Pour remédier au déficit démocratique des institutions de l'Union européenne et simplifier les procédures de demandes d'information qui leur sont adressées, Access Info Europe a lancé une application similaire en 2011 : asktheEU.org. Cette plateforme, développée avec le même logiciel, fonctionne en 4 langues. Elle contribue à réduire le travail des fonctionnaires européens en leur évitant d'avoir à traiter les mêmes demandes, puisque toutes les demandes et réponses sont accessibles en ligne. Les réponses peuvent être commentées en ligne par les usagers. Elle aide aussi les demandeurs à introduire, le cas échéant, un recours auprès de l'Ombudsman européen ou de la Cour de Justice de l'Union européenne.

L'application tuderechoasaber.es<sup>197</sup> est particulièrement utile en Espagne, car ce pays n'a pas encore de loi d'accès<sup>198</sup>. Elle est développée depuis mars 2012 par Accessinfo Europe et la Fundación Ciudadana Civio sur le modèle du portail britannique WhatDoTheyKnow.com. Elle promeut ainsi une culture de

---

194- <http://www.seco.admin.ch/aktuell/00720/index.html?lang=fr&event-id=3041>.

195- <https://www.whatdotheyknow.com/>.

196- <http://www.alaveteli.org/>.

197- <http://www.tuderechoasaber.es/>.

198- L'Espagne est le seul pays de l'Union européenne qui ne dispose pas d'une loi avec Malte, Chypre et le Luxembourg.

la transparence en habituant les administrés à faire des demandes et les administrations à y répondre, en utilisant les dispositions législatives existantes. L'application contribue à faire pression pour l'adoption d'une loi par le Congrès espagnol.

Le logiciel Alaveteli qui est disponible gratuitement, est facile à utiliser et à adapter. Il a été traduit en dix langues. On assiste à une prolifération de ce type d'initiatives depuis quelques mois<sup>199</sup>.

Le Chili a utilisé un autre logiciel libre, Google Web Toolkit (GWT), pour développer une plateforme équivalente<sup>200</sup>.

#### **4. Les exceptions et les refus**

C'est un domaine complexe où le risque d'interprétation abusive est grand. L'interprétation des exceptions est en effet une opération délicate qui peut entraîner des dérives. Il faut trouver un équilibre entre le droit d'accès et les intérêts à protéger.

Les meilleures lois prévoient que l'ouverture doit être la règle et le secret l'exception. Il est légitime que les lois reconnaissent des exceptions pour protéger la vie privée et les intérêts supérieurs de l'Etat, mais celles-ci doivent être énumérées de façon limitative et leur interprétation doit être restrictive.

Les intérêts couverts sont généralement les mêmes et seule la formulation change. La Convention du Conseil de l'Europe en énumère douze et le règlement européen neuf.

Deux catégories d'intérêts doivent être protégées :

1) les intérêts publics : les premiers intérêts à protéger se rapportent aux activités souveraines ou régaliennes de l'Etat : la défense nationale, les relations internationales, la sécurité ou l'ordre public et les politiques monétaire, financière et économique. Le second groupe d'exceptions couvre l'information concernant les poursuites judiciaires, la conduite des enquêtes, inspections et contrôles, et l'élaboration des décisions du gouvernement. La Convention du Conseil de l'Europe y ajoute l'environnement, pour être en conformité avec la Convention d'Aarhus.

Le rapport explicatif de la Convention du Conseil de l'Europe précise que « la notion de sécurité nationale doit être utilisée avec modération. Elle ne devrait pas être utilisée à mauvais escient pour protéger des informations qui pourraient révéler des violations des droits de l'Homme, la corruption au sein de l'autorité publique, des erreurs administratives, ou une information qui est simplement embarrassante pour des fonctionnaires ou des autorités publiques ». (Paragraphe 23)

---

199- en Allemagne <https://fragdenstaat.de/>, Albanie, Australie : <https://www.righttoknow.org.au/>, Bosnie : <http://www.pravodaznam.ba>, Brésil : <http://www.queremossaber.org.br>, Hongrie : <http://kimitud.atlatszo.hu/>, Kosovo : <http://www.informatazyrtare.org>, Macédoine, Nouvelle Zélande : <http://fyi.org.nz>, Tunisie : <http://www.marsoum41.org/fr>, Uruguay : <http://www.quesabes.uy>.

200- <https://www.accesointeligente.org/>.

La Open Society Justice Initiative a publié en juin 2013 un ensemble de 50 Principes globaux de la sécurité nationale et du droit à l'information qui visent à assurer un juste équilibre entre ces deux impératifs<sup>201</sup>. Ces Principes, dits de Tschwane car ils ont été finalisés dans cette ville d'Afrique du Sud, ont pour objectif de guider ceux qui préparent, révisent ou appliquent les dispositions législatives relatives à l'exception concernant la sécurité nationale que l'administration peut invoquer pour refuser l'accès à l'information. Ils ont été définis par de nombreux experts et praticiens, en consultation avec les quatre rapporteurs spéciaux des Nations Unies, de l'OSCE, de l'OEA et de la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples, œuvrant dans le domaine de la liberté d'expression et pour la liberté des médias, ainsi que le rapporteur spécial sur le contre-terrorisme et les droits de l'Homme. Ils s'inspirent des lois et des normes nationales et internationales, ainsi que de la pratique des états.

L'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe a adhéré à ces principes en octobre 2013 et elle a demandé à ses Etats membres de les prendre en compte en modernisant leur législation et leur pratique concernant l'accès à l'information<sup>202</sup>.

Les points essentiels de ces Principes sont les suivants :

L'information ne doit être maintenue secrète que si sa divulgation présente « un risque réel et identifiable de porter gravement atteinte à un intérêt légitime de sécurité nationale ». (Principe 3)

Les informations relatives à de graves violations des droits de l'Homme ou du droit humanitaire international doivent toujours être divulguées. (Principe 10A)

Le grand public doit avoir accès aux informations relatives aux programmes de surveillance. (Principe 10E)

Aucune autorité publique ne doit être exemptée d'office des obligations de divulgation. (Principe 5)

Les agents de l'État qui agissent dans l'intérêt public en révélant des abus du gouvernement doivent être protégés contre toute mesure de représailles. (Principe 40)

Les révélations faites par le lanceur d'alerte Edward Snowden sur les écoutes à grande échelle opérées par les programmes de surveillance nord-américains ont été discutées lors de la conférence internationale des commissaires à l'information d'octobre 2013<sup>203</sup>. La résolution adoptée à l'issue de la réunion affirme que les activités des services de renseignement « portent profondément atteinte aux droits fondamentaux des citoyens ». En conséquence, ils « doivent être soumis à un contrôle constitutionnel qui soit vérifiable et compréhensible pour le public. Le fait d'exempter entièrement ce secteur du droit d'accès à l'information est incompatible avec ce principe ».

Le rapport de 2013 du rapporteur spécial des Nations Unies sur la protection et la promotion du droit à la liberté d'opinion et d'expression porte sur les implications pour la vie privée des nouveaux moyens

---

201- Ils sont accessibles en anglais à [http://www.right2info.org/national-security/Tshwane\\_Principles](http://www.right2info.org/national-security/Tshwane_Principles).

202- Résolution 1954 (2013), <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-FR.asp?fileid=20190&lang=FR>.

203- <http://www.freedominfo.org/2013/09/snowden-related-concerns-expressed-by-commissioners/>.

de surveillance des communications par les états. Il recommande de renforcer les lois qui encadrent ces pratiques et invite les états à davantage de transparence sur l'usage de ces techniques de surveillance<sup>204</sup>.

2) les intérêts privés qui sont de trois sortes : les intérêts professionnels et le secret des affaires, les intérêts commerciaux, et les données personnelles.

Certaines exceptions sont absolues et protègent des données telles que les archives judiciaires et les données personnelles des tiers. D'autres sont soumises à un test d'intérêt public qui permet d'évaluer si l'intérêt public de la communication de l'information est supérieur à celui de sa non divulgation.

Les communications avec la famille régnante et sa maison, ou le Chef de l'Etat, sont parfois également incluses parmi les limitations possibles. C'est le cas au Royaume-Uni et la Convention du Conseil de l'Europe en prévoit la possibilité.

Ces exceptions ou exemptions peuvent être fixées par la loi sur l'accès à l'information ou par des lois spécifiques. En Suède, la question des exceptions est réglée par le Secrecy Act, qui est une simple loi, entrée en vigueur le 30 Juin 2009<sup>205</sup>.

L'UNESCO a publié en 2013 une Etude mondiale sur le respect de la vie privée sur Internet et la liberté d'expression qui traite notamment de la mise en balance du droit à la protection de la vie privée et du droit d'accès à l'information<sup>206</sup>.

Il est également essentiel de veiller à harmoniser la loi sur l'accès avec les dispositions législatives pré-existantes, sur le secret, le droit de réserve des fonctionnaires et la communicabilité des archives, par exemple, pour éviter les conflits d'interprétation entre les textes et en faciliter l'application. Pour éviter ces contradictions, une bonne pratique consiste à affirmer la primauté de la loi sur l'accès par rapport aux autres textes sectoriels.

C'est le cas de la loi québécoise de 1982 sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels : son article 168 prévoit que les dispositions « prévalent sur celles d'une loi générale ou spéciale postérieure qui leur seraient contraires, à moins que cette dernière loi n'énonce expressément s'appliquer malgré la présente loi »<sup>207</sup>.

Des techniques ont été mises au point pour limiter le pouvoir discrétionnaire de l'administration dans l'appréciation de ces exceptions. Elles s'inspirent du principe de proportionnalité et cherchent à établir un équilibre entre les intérêts en compétition : l'intérêt d'un accès du public aux documents et l'intérêt protégé par l'exemption (balancing test). Elles sont fondées sur les limitations à la liberté d'expression

---

204- A/HRC/23/40, 17 April 2013, p. 20-22: [http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/RegularSession/Session23/A.HRC.23.40\\_EN.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/RegularSession/Session23/A.HRC.23.40_EN.pdf).

205- <http://www.sweden.gov.se/content/1/c6/13/13/97/aa5c1d4c.pdf>.

206- Chapitre 3 (p. 57) et p. 111-115 : <http://unesdoc.unesco.org/images/0021/002196/219698F.pdf>.

207- [http://www2.publicationsduquebec.gouv.qc.ca/dynamicSearch/telecharge.php?type=2&file=/A\\_2\\_1/A2\\_1.html](http://www2.publicationsduquebec.gouv.qc.ca/dynamicSearch/telecharge.php?type=2&file=/A_2_1/A2_1.html).



prévues par l'article 19 du pacte international relatif aux droits civils et politiques<sup>208</sup> et elles sont également reconnues par l'Observation générale du comité des droits de l'Homme<sup>209</sup>.

Le test de préjudice ou d'évaluation des risques (harm test) évalue le dommage que pourrait produire la communication du document. Si celle-ci ne porte aucun préjudice à l'un des intérêts protégés, le document devrait être accessible.

Le test de l'intérêt général (public interest override) consiste à examiner si l'intérêt général exige de maintenir l'exception, plutôt que de divulguer les informations. Si l'accès du public à un document peut porter préjudice à l'un de ces intérêts, le document devrait malgré tout être communiqué si l'intérêt du public à y avoir accès l'emporte sur l'intérêt protégé.

Les neuf principes d'Article 19 sur la législation sur la liberté de l'information, approuvés en 2000 par les rapporteurs sur la liberté d'expression de l'ONU, de l'OEA et de l'OSCE, prévoient que les exceptions doivent satisfaire aux critères de ces tests pour pouvoir être appliquées<sup>210</sup>.

Ces dispositifs font partie des avancées des lois récentes et du règlement européen. Le rapport explicatif de la Convention du Conseil de l'Europe les prévoit aussi (Paragraphes 36 et 37).

La loi britannique est moins progressiste de ce point de vue car elle prévoit un test d'intérêt public mais en dispense certaines exceptions dites « absolues ». Elle comprend en effet deux types d'exemptions : les exemptions « absolues », énumérées en section 2 (3), qui ne peuvent être remises en cause et pour lesquelles il n'est pas prévu d'évaluation de l'intérêt public, et les exemptions « assorties de conditions », au nombre de 24, pour lesquelles un test d'intérêt public peut être réalisé.

Si l'exemption est « assortie de conditions », l'organisme public peut décider de communiquer un document si l'intérêt public de sa divulgation l'emporte sur l'intérêt à protéger. La mise en balance de l'intérêt public d'une divulgation avec l'intérêt à protéger est un exercice difficile et des guides ont été publiés par le Commissaire à l'Information pour aider les administrations à pratiquer ces tests. Mais les ministres ont toujours la possibilité de décider en dernière instance de garder l'information secrète (chapitre 36, pt 1, par. 53).

Certaines lois, latino-américaines notamment, prévoient qu'il y a des intérêts supérieurs et absolus qui ne peuvent pas faire l'objet d'une exception.

La loi mexicaine a ainsi une disposition très innovante : après la liste des exemptions de l'article 14, il est dit que: aucune exception ne pourra être appliquée « quand la recherche de violations graves de droits de l'Homme fondamentaux ou de crimes contre l'humanité est en jeu ». Cette information doit être communiquée même dans les cas où l'on pourrait invoquer la sécurité de l'Etat ou qui affectent les intérêts de l'Etat.

---

208- D'après le paragraphe 3 de l'article 19, « L'exercice des libertés peut « 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) A la sauvegarde de la sécurité nationale, de l'ordre public, de la santé ou de la moralité publiques. »

209- Observation générale n°34, paragraphe 22 : Le paragraphe 3 (de l'article 19) énonce des conditions précises et ce n'est que sous réserve de ces conditions que des restrictions peuvent être imposées: les restrictions doivent être «fixées par la loi»; elles ne peuvent être imposées que pour l'un des motifs établis aux alinéas a et b du paragraphe 3; et répondre aux critères stricts de nécessité et de proportionnalité.

210- <http://www.article19.org/pdfs/standards/righttoknow.pdf>.

De même, l'article 12 de la loi uruguayenne de 2008 prévoit qu'aucune des réserves ne pourra être invoquée « quand l'information demandée se rapporte à des violations des droits de l'Homme ou est pertinente pour rechercher, prévenir ou éviter des violations de ces droits ».

La loi indienne de 2005 dispose également que l'exception couvrant les services de renseignement et de sécurité ne s'applique pas à l'information concernant les allégations de corruption ou de violations des droits de l'Homme. (Article 24 (1)).

L'article 36 de la loi estonienne interdit la classification de certaines informations qui concernent notamment les sondages, les statistiques, l'état de l'environnement, la protection des consommateurs, le travail des détenteurs d'information, ainsi que les informations qui risqueraient de porter atteinte à leur réputation. Normalement, quand seule une partie d'un document est protégée par une exception, le reste doit être accessible.

Cette disposition figure explicitement dans l'article 6.2 de la Convention du Conseil de l'Europe : « Si une limitation s'applique à une partie des informations contenues dans un document public, l'autorité publique devrait néanmoins communiquer les autres informations contenues dans le document. Toute occultation devrait être clairement précisée. Toutefois, l'accès peut être refusé si la version expurgée du document sollicité est trompeuse ou vide de sens, ou si mettre à disposition ce qui reste du document est une charge manifestement déraisonnable pour l'autorité ».

La loi norvégienne précise au § 8 que « si la personne qui a demandé à examiner le document est autorisée à n'en voir que certaines parties, sa communication peut être faite par la fourniture d'extraits ».

De la même façon, la loi-type de l'Union africaine prévoit que quand une partie d'un document contenant l'information demandée est une des exceptions prévues, le document est communiqué au demandeur après expurgation (Partie II, 36.1).

La loi doit aussi contenir une clause limitant la durée de protection des intérêts publics à une période raisonnable. Par exemple, le caractère confidentiel d'informations relatives à la sécurité nationale doit être levé, une fois dissipée la menace particulière ayant motivé pareille mesure.

D'après l'article 4.7 du règlement européen, les exceptions peuvent s'appliquer pendant une période maximale de trente ans. Dans le cas de documents sensibles ou relevant des exceptions concernant la vie privée ou les intérêts commerciaux, les exceptions peuvent, si nécessaire, continuer de s'appliquer au-delà de cette période. La loi mexicaine prévoit que les exemptions ne s'appliquent que pendant 12 ans.

Les lois s'accordent à refuser de donner suite aux demandes abusives : nombre et volume excessifs de documents, caractère systématique et répétitif de la demande, volonté de mettre l'administration dans l'impossibilité matérielle de traiter la demande etc.

Quant à l'absence de réponse de l'administration, elle est considérée comme un refus.

## 5. Les recours

En cas de refus, l'administration doit justifier sa décision en précisant l'exception invoquée pour motiver le refus et elle doit expliquer en quoi la divulgation porterait préjudice aux intérêts publics ou privés protégés par cette exception. Elle doit aussi informer le demandeur des procédures d'appel appropriées. Le Comité des droits de l'Homme des Nations Unies a précisé dans son observation générale que les autorités doivent fournir les raisons de tout refus et que des dispositions doivent permettre de faire appel en cas de refus ou d'absence de réponse<sup>211</sup>.

D'après l'article 6 de la Convention du Conseil de l'Europe, « l'autorité publique qui refuse l'accès à tout ou partie d'un document public donne les raisons sur lesquelles se fonde le refus. Le demandeur a le droit de recevoir, sur demande, la justification écrite du refus de cette autorité publique ». Il doit toujours avoir accès à une procédure de révision rapide et peu coûteuse.

Il existe trois types de recours: le recours hiérarchique, le recours à un organisme indépendant, et le recours judiciaire.

### a)- Le recours hiérarchique interne

Certaines lois prévoient que les citoyens peuvent faire un recours administratif hiérarchique auprès de l'administration qui leur a opposé un refus.

Le règlement européen de 2001 prévoit explicitement un recours administratif interne contre toute décision refusant l'accès à un document (considérant 13 et articles 7 et 8). Ce recours, appelé demande confirmative (confirmatory application), prend la forme d'un renouvellement de la demande initiale en vue d'obtenir une révision de la position de l'institution. Toute décision négative implique que le demandeur soit informé de la possibilité d'introduire une demande confirmative dans un délai de 15 jours ouvrables après réception.

La loi anglaise dispose qu'en cas de refus le demandeur doit obligatoirement faire appel, en premier recours, à un organe hiérarchiquement supérieur. Si le demandeur n'est pas satisfait de la réponse obtenue, il peut demander à l'autorité publique à ce qu'elle fasse l'objet d'une révision en interne. Un responsable qui n'a pas été impliqué dans la décision initiale doit alors s'en charger et informer des résultats dans un délai de 20 jours ouvrables.

Mais l'expérience a prouvé - en France tout au moins - que les administrations ne veulent pas se déjuger et maintiennent souvent leur refus.

---

211- Observation générale n°34, paragraphe 19.

## **b)- Le recours à un organisme indépendant**

Pour cette raison, de plus en plus de lois mettent en place un organisme indépendant, du type médiateur, commission ou commissaire à l'information, pour examiner les refus et faire connaître la loi. Les experts reconnaissent que c'est le meilleur système, car ces organes sont plus facilement accessibles et moins coûteux pour le public que les tribunaux, et il permet aussi de réduire la charge de travail des tribunaux.

Ces organismes peuvent être rattachés au Parlement ou au Premier Ministre ou complètement indépendants. Un certain nombre de conditions doivent être remplies pour qu'ils soient efficaces. Leur indépendance et leur autorité doivent être garanties : les commissaires doivent être désignés sans interférence politique, et leurs compétences et leur intégrité doivent être reconnues. La durée de leur mandat doit être déterminée à l'avance pour éviter qu'il ne soit mis fin à leurs fonctions de façon arbitraire.

Leur budget doit être approuvé par le Parlement, de sorte que leur indépendance financière soit garantie, de même que leur autonomie en matière de recrutement de leur personnel. Ils doivent disposer de moyens humains et matériels suffisants pour remplir leurs missions. Ces moyens doivent être bien entendu plus importants quand ils sont chargés en outre de la protection des données personnelles. Les principaux problèmes qu'ils rencontrent sont le manque de ressources et l'absence de soutien et d'implication de la part de la hiérarchie administrative.

Ces organismes ont en général trois fonctions : 1) ils révisent au cas par cas les demandes et développent ainsi une expertise spécialisée, ce que les recours internes ne permettent pas; 2) leur spécialisation les amène à établir et à actualiser en permanence des critères et des normes qui servent ensuite à guider les administrations dans leurs décisions ; 3) la centralisation des recours les met aussi en mesure d'exercer un contrôle sur la politique d'accès et de l'évaluer régulièrement.

Il en existe deux modèles selon que la fonction incombe à un seul commissaire (Canada, Slovaquie, Ecosse, Irlande, Australie, Suisse, Royaume-Uni et Allemagne) ou qu'elle est assurée par une commission composée de plusieurs commissaires (Mexique, Inde). Il y a peu de différences entre un commissaire assisté de quelques adjoints et une commission composée de plusieurs commissaires, quand ceux-ci sont employés à plein temps comme c'est le cas au Mexique. Quand ils travaillent à temps partiel comme au Portugal et en France, la rapidité du traitement des recours peut en être affectée<sup>212</sup>. Le premier modèle est le plus répandu<sup>213</sup>.

Il existe des variantes de ces organismes, selon qu'ils assurent ou non la protection des données personnelles et selon les pouvoirs dont ils disposent<sup>214</sup>.

---

212- <http://www.right2info.org/information-commission-ers-and-other-oversight>.

213- Sarah Holsen et Martial Pasquier, "Insight on Oversight: The Role of Information Commissioners in the Implementation of Access to Information Policies", *Journal of Information Policy* 2 (2012), p. 224.

214- Les différents modèles existants sont présentés dans l'étude de Laura Neuman, *Enforcement models: Content and Context*, World Bank Institute, 2009 : <http://siteresources.worldbank.org/EXTGOVACC/Resources/LNEumanATI.pdf>. Les modèles qui assurent aussi la protection de la vie privées sont décrits dans un rapport de David Banisar, *The Right to Information and Privacy: Balancing Rights and Managing Conflicts*, World Bank Institute, 2011 : <http://wbi.worldbank.org/wbi/Data/wbi/wbicms/files/drupal-acquia/wbi/Right-Information-and-Privacy.pdf>.

Les commissions d'accès aux documents administratifs (CADA) française, italienne et portugaise ne sont compétentes que pour les documents et ne garantissent pas la protection des données personnelles. La France est l'un des premiers pays à s'être dotés de deux autorités administratives indépendantes en 1978 : la Commission Nationale de l'Informatique et des Libertés (CNIL) assure la protection des données personnelles et a un pouvoir juridictionnel ; la Commission d'accès aux documents administratifs (CADA) est un organe collégial léger qui facilite l'accès aux documents administratifs et aux archives publiques, et son rôle n'est que consultatif. Les membres de la CADA sont nommés par décret du Premier ministre mais pour leur assurer une indépendance effective dans l'exercice de leur mission, leur mandat est irrévocable. La transposition en droit français de la directive de 2003 sur la réutilisation des données publiques a étendu en 2005 le champ de compétences de la CADA et lui a conféré le statut d'autorité administrative indépendante.

La CADA doit être obligatoirement saisie par le demandeur avant tout recours devant le juge administratif. Elle émet un avis favorable ou défavorable à la communication du document. Ses avis ne sont pas contraignants mais ils sont généralement suivis par l'administration, car l'autorité morale de la CADA et la publicité qu'elle donne à ses avis est grande. Même en cas d'avis favorable, l'administration peut confirmer son refus. En 2011, les avis de la CADA non suivis ont représenté 7,3 % des cas<sup>215</sup>. En 35 ans d'exercice la CADA a développé une jurisprudence abondante. Sa base de données contient 70 000 avis et conseils donnés et apporte une aide précieuse aux administrations et au public qui a accès à une sélection de 6 000 de ces décisions les plus représentatives.

Ce mécanisme du recours administratif préalable obligatoire s'est révélé très efficace et il a permis d'éviter l'engorgement des tribunaux administratifs.

La CADA italienne, contrairement à la française, a un vrai pouvoir de décision et peut ordonner à une administration de communiquer un document, mais elle n'a pas de pouvoir de sanction ni de contrainte<sup>216</sup>.

Dans un nombre croissant de pays, c'est la même autorité qui assure à la fois l'examen des recours en cas de refus de communication d'un document et la protection des données personnelles. C'est le cas du Commissaire à l'Information britannique (Information Commissioner) et du Commissaire fédéral allemand à la protection des données et du droit à l'information (Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit).

Au Royaume-Uni, le Data Protection Commissioner, établi par le Data Protection Act de 1998, a été fusionné avec le nouveau Commissaire à l'information. Ce choix s'est avéré avantageux à l'usage, car il facilite la cohérence dans l'interprétation des deux lois. Ce modèle a été transplanté ensuite en Estonie, en Slovénie et en Allemagne.

Le Commissaire à l'information est indépendant du gouvernement. Désigné officiellement par la Reine, il est placé sous la responsabilité directe du Parlement. Outre la loi sur la protection des données de

---

215- <http://www.cada.fr/IMG/pdf/rapport2011-2.pdf>.

216- Constanze Lademann, Etude de droit comparé sur l'accès aux documents administratifs, juillet 2010. CADA, p. 6, [http://www.cada.fr/fr/acces/droit\\_compare.pdf](http://www.cada.fr/fr/acces/droit_compare.pdf).

1998 (Data Protection Act), il est également responsable de l'application de la réglementation sur les informations environnementales de 2004 (Environmental Information Regulations) et de la réglementation sur la vie privée et les communications électroniques de 2003 (Privacy and Electronic Communications Regulations)<sup>217</sup>.

Le Commissaire ne considère généralement les plaintes qu'une fois que la procédure de révision en interne d'une autorité publique a été suivie. Quand il reçoit une plainte, il a le pouvoir d'enquêter sur la manière dont l'autorité a traité la demande et sur la réponse apportée. Il peut lui donner l'ordre de communiquer le document. Il doit émettre un avis sur la décision, si les dispositions de la loi n'ont pas été appliquées. Si l'organisme ne prend pas les mesures exigées de lui par le Commissaire, celui-ci peut le faire savoir aux tribunaux.

Le Commissaire britannique dispose de moyens financiers et humains plus importants que la CADA. Il rend des décisions juridiquement contraignantes et peut imposer des sanctions pécuniaires en cas de non application de sa décision, tandis que la CADA émet de simples avis que l'administration est seulement invitée à suivre. Le mécanisme de révision est donc plus efficace.

Le Protection of Freedoms Act de 2012 a consolidé l'indépendance du Commissaire à l'information. Le rôle du Parlement dans sa désignation est renforcé et son mandat est porté de cinq à sept ans et ne peut être renouvelé<sup>218</sup>.

Le Royaume-Uni s'est doté d'un système très complet, puisqu'il existe également un tribunal spécialisé, habilité à examiner les recours de niveau supérieur. Si le demandeur ou l'organisme public ne sont pas d'accord avec la décision du Commissaire à l'Information, ils peuvent encore faire appel au Tribunal de l'Information, remplacé en 2007 par le tribunal de 1er niveau compétent pour tous les droits de l'information (First Tiers Tribunal (Information Rights)). Ce tribunal peut maintenir la décision, la remplacer par une autre ou la rejeter, mais les ministres ont le droit de s'opposer aux décisions du tribunal leur demandant de rendre accessible un document qu'ils souhaitent garder secret. Ce droit de veto ministériel existe aussi dans la législation australienne, irlandaise et néo-zélandaise. C'est une décision collective des membres du Cabinet, sauf en Australie. Ce droit ne doit être exercé que dans des circonstances exceptionnelles et il a rarement été utilisé. L'interdiction par le ministre de la Justice de communiquer des notes du Cabinet concernant la guerre en Irak en est le premier exemple au Royaume-Uni et le plus connu<sup>219</sup>.

Un système équivalent existe en Ecosse.

La loi mexicaine de 2002 a obligé le gouvernement à créer un Institut fédéral pour l'accès à l'information (Instituto Federal de Acceso a la Información ou IFAI), afin de veiller à l'application de la loi sur tout le territoire national. En 2010, après le vote de la loi fédérale sur la protection des données personnelles, cette responsabilité a été confiée à l'IFAI qui est alors devenu l'Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos.

---

217- <http://www.ico.gov.uk/>.

218- <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2012/9/section/105/enacted>.

219- Hazell et Worthy, op. cit., p. 356- 357.

L'IFAI n'est compétent que pour les organismes relevant du pouvoir exécutif, même si la loi s'applique aux deux autres branches, qui ne connaissent que le recours interne. Il fonctionne comme un tribunal administratif et ses décisions sont obligatoires, mais il ne peut pas lui-même imposer de sanctions. C'est le secrétariat d'Etat à la Fonction publique qui les inflige. Même si l'IFAI appartient à l'exécutif, il a un budget et une autonomie financière importants et il est dirigé par cinq commissaires dont la nomination est approuvée par le Sénat pour un mandat irrévocable de sept ans<sup>220</sup>. Il dispose d'un effectif de 430 personnes et a traité 6 185 recours en 2011, ce qui fait de lui l'organisme qui en a traité le plus, d'après une enquête réalisée en 2013 par le Centre for Freedom of information de l'université de Dundee<sup>221</sup>. Ses effectifs ont doublé en 2011 à la suite de l'extension de ses attributions à la protection des données<sup>222</sup>. En cas de refus, les recours peuvent être introduits directement par le biais de la plateforme INFOMEX. En Inde, le système instauré par la loi est à deux degrés : le recours doit être d'abord interne et adressé à un fonctionnaire d'un rang élevé désigné au sein de l'administration ; un second recours peut ensuite être fait auprès de la commission d'information centrale ou de celle de l'état. Ces commissions sont présidées par un commissaire de l'information en chef qui peut être assisté par plusieurs commissaires (jusqu'à dix). Elles ont des pouvoirs importants et contrôlent en outre la mise en œuvre de la loi. Elles peuvent imposer des amendes aux agents chargés de l'information et même engager des procédures disciplinaires contre ceux qui n'appliqueraient pas la loi. Elles peuvent aussi attribuer des compensations aux demandeurs qui ont subi des pertes ou des préjudices.

Il n'y avait pas d'organisme spécial aux Etats-Unis jusqu'à une date récente, et chaque agence fédérale disposait d'un bureau qui aidait au règlement des litiges. Les contestations en cas de refus d'accès maintenu après un recours administratif préalable pouvaient être jugées par les tribunaux (Federal District Courts). Le FOIA amendé en 2007 a créé un Bureau des services d'information du Gouvernement (Office of Government Information Services ou OGIS) au sein des Archives nationales américaines, la National Archives and Records Administration ; il a commencé à être opérationnel en septembre 2009. L'OGIS, qualifié par le Congrès d'ombudsman fédéral du FOIA, dispose de sept experts en droit de l'information. Il a pour mission d'assurer une bonne application de la loi et de l'améliorer en faisant des recommandations au Congrès. Il aide les demandeurs et assiste les agents chargés de son application. Il doit également résoudre les conflits entre demandeurs et agences en offrant sa médiation.

En cas de refus total ou partiel d'une demande d'accès à un document des institutions européennes, une plainte peut être adressée au Médiateur européen<sup>223</sup>. Ses décisions ne sont pas contraignantes mais, en raison de son autorité morale, ses recommandations sont suivies par les institutions. Elles l'ont ainsi été à 82% en 2011 d'après son rapport annuel.

Au Canada, le Commissaire à l'information occupe sa charge, à titre inamovible, pour un mandat de sept ans, sauf révocation motivée par le gouverneur en conseil, sur adresse du Sénat et de la Chambre

---

220- <http://www.ifai.org.mx>.

221- [http://www.centrefoi.org.uk/edocs/pdfs/Survey\\_Analysis\\_Report\\_08042013.pdf](http://www.centrefoi.org.uk/edocs/pdfs/Survey_Analysis_Report_08042013.pdf).

222- Ils sont passés de 221 à 441, Implementing Right to Information. A Case Study of Mexico, The World Bank, 2012.

223- <http://www.ombudsman.europa.eu/atyourservice/interactiveguide.faces>.

des communes<sup>224</sup>. Au Québec, la Commission d'accès aux informations (CAI) a été créée afin de surveiller le respect et l'application de la loi. La CAI est une sorte de tribunal administratif. Elle est composée de commissaires nommés pour cinq ans par l'Assemblée nationale.

La Banque mondiale a également mis en place en 2010 un comité d'appel indépendant (Board of Appeals) dans le cadre de sa nouvelle politique d'accès à l'information, la transparence devenant la règle générale et non plus l'exception. Il est chargé d'examiner, en seconde et dernière instance, les recours des demandeurs qui estiment s'être vu refuser injustement et sans raison valable l'accès à une information sur ses activités<sup>225</sup>.

En raison de leur longue tradition de transparence, la Suède et la Finlande n'ont pas d'organisme spécial. En cas de refus, le demandeur s'adresse à l'Ombudsman du parlement. Celui-ci n'a qu'un simple pouvoir consultatif, mais il est néanmoins influent et ses recommandations sont généralement suivies. Le recours judiciaire reste toujours possible.

D'autres pays ont chargé l'Ombudsman de cette fonction mais cet organe a moins de pouvoirs qu'une commission et il a, en outre, d'autres fonctions. L'ampleur de ses attributions l'empêche de se spécialiser dans l'accès à l'information et de développer une expertise dans ce domaine.

Pour cette raison, l'Australie a renoncé à ce modèle en 2010 et adopté celui du commissaire à l'information par l'Australian Information Commissioner Act 2010<sup>226</sup>.

D'après l'enquête réalisée par le Centre for Freedom of Information en 2013, un grand nombre de ces commissions ne parviennent pas à traiter les recours dans les délais impartis, faute de moyens en personnel. 76% ont un véritable pouvoir d'injonction et 24% ne peuvent émettre que des recommandations<sup>227</sup>.

### **c)- Le recours contentieux**

Quand il n'existe pas d'instance précontentieuse, le recours à un tribunal est le seul moyen de faire appel d'une décision négative. En Suède et en Finlande il n'y a pas d'organisme spécial et les citoyens doivent introduire un recours auprès du tribunal administratif en première instance ou du tribunal administratif suprême en appel. Ces recours y sont vus comme une question d'intérêt général dont le coût ne doit pas empêcher l'examen. Il en est de même en Afrique du Sud.

Quand une telle instance existe et que les citoyens contestent sa décision, ils ont toujours la possibilité de faire un recours contentieux devant un tribunal en dernier recours.

En France, les recours ne sont recevables que si la CADA a été saisie auparavant. Le demandeur dispose d'un délai de deux mois pour saisir le juge. Celui-ci peut demander à l'administration mise en cause la production de tous les documents nécessaires à l'affaire, notamment les documents dont la communication a été refusée. Il prononce l'annulation de la décision de refus de communication, s'il l'estime

---

224- <http://www.tbs-sct.gc.ca/ve/oaal-fra.asp>.

225- <http://go.worldbank.org/GD9366XF30>.

226- <http://www.comlaw.gov.au/Details/C2010A00052>.

227- International Survey of Information Commissioners and Ombudsmen. Report on Results, Centre for Freedom of Information, April 2013. [http://www.centrefoi.org.uk/edocs/pdfs/Survey\\_Analysis\\_Report\\_08042013.pdf](http://www.centrefoi.org.uk/edocs/pdfs/Survey_Analysis_Report_08042013.pdf).



illégal. Il peut aussi, à la demande du requérant et, selon les motifs justifiant l'annulation, enjoindre à l'administration, éventuellement sous astreinte, de communiquer le document.

Les demandeurs qui se sont vu refuser communication d'un document par une institution européenne peuvent faire un recours auprès de la Cour de Justice de l'Union européenne.

Parmi les 90 pays qui avaient adopté une loi en 2011, un tiers environ avaient donné la responsabilité de l'application à une commission ou à un commissaire, un peu moins d'un tiers à un ombudsman et les autres à un tribunal<sup>228</sup>.

## **6. Les sanctions et protections**

### **a)- Les sanctions**

Des sanctions doivent être imposées à ceux qui agissent délibérément contre le droit à l'information, notamment ceux qui détruisent l'information sans autorisation.

La loi britannique prévoit une sanction pécuniaire pour toute personne qui, à l'occasion d'une demande d'information, « modifie, dégrade, bloque, efface, détruit ou dissimule un document détenu par une autorité publique, dans l'intention d'empêcher celle-ci de divulguer tout ou partie de l'information » (section 77).

Le refus d'une administration d'appliquer une décision contraignante de l'ICO le rend passible d'outrage à magistrat. L'ICO peut saisir le tribunal qui peut alors examiner l'affaire et se prononcer<sup>229</sup>.

En Inde, la Commission centrale de l'information peut infliger des sanctions pécuniaires aux fonctionnaires responsables de l'information (Public Information Officers) qui auraient selon les cas refusé une demande sans raison valable, n'auraient pas fourni l'information dans les délais requis, auraient donné une information inexacte ou incomplète, ou l'auraient détruite. Ils peuvent faire l'objet de poursuites disciplinaires s'ils agissent ainsi de façon répétée<sup>230</sup>.

Il existe aussi des sanctions en cas de non-respect des délais de réponse et inversement des primes pour les fonctionnaires les plus efficaces ; cela suppose une évaluation de leur performance. Dans la pratique, il semble que les sanctions sont rarement appliquées. Au Mexique sur les 68 responsables accusés de non-respect des décisions de l'IFAI, un seul a été sanctionné<sup>231</sup>.

En cas de violation des règles de réutilisation des informations publiques, la CADA française peut infliger une sanction d'un montant maximal de 150 000 € (300 000 € en cas de récidive dans un délai de 5 ans), lorsque la réutilisation a été faite en méconnaissance de l'obligation de détention d'une licence ou de ses prescriptions ou bien lorsque les données publiques ont été altérées sans autorisation administrative.

---

228- Sarah Holsen et Martial Pasquier, art. cit., p 222.

229- Ibidem, p. 228.

230- Right to Information Act, Section 20.

231- Anupama Dokeniya, op. cit., p. 21.

## **b)- La protection juridique des sources et des lanceurs d'alerte**

L'information ne provient pas uniquement des documents. Un régime de lois d'accès à l'information qui fonctionne bien ne suppose pas seulement que les documents soient librement accessibles, mais aussi que soit assurée la protection des droits de ceux qui fournissent l'information et de ceux qui, de bonne foi, révèlent l'information sur des malversations, les lanceurs d'alerte. Ce sont eux qui ont été à l'origine de la découverte des risques de l'amiante, du nucléaire, de la vache folle, et de bien d'autres problèmes écologiques et sanitaires.

Certaines législations sur l'accès à l'information ont des dispositifs qui encouragent les lanceurs d'alerte. La loi suédoise sur la liberté de la presse protège les lanceurs d'alerte et les sources des journalistes (Chapitre 3). Les citoyens suédois qui leurs fournissent des informations ont droit à la protection des sources (källskydd) ou à la protection de l'anonymat (anonymitetsskydd). Les fonctionnaires savent que c'est leur employeur qui sera pénalisé en cas de fuite, et non pas eux-mêmes. Ils ne risquent pas de perdre leur emploi ni de subir des représailles. Le lanceur d'alerte suédois est en outre protégé par le fait que le journaliste est tenu de ne pas révéler sa source, sous peine d'amende et de prison. Il ne peut être contraint à la révéler qu'en cas d'atteinte à la sécurité nationale, de trahison, ou si la source a rompu l'accord de confidentialité.

La loi ougandaise sur l'accès à l'information de 2005 (Access to Information Act) est une des rares à accorder une protection spécifique pour les lanceurs d'alerte. La section 45 protège les fonctionnaires, pourvu qu'ils aient agi de bonne foi, et la section 44 prévoit que ceux qui rendent publiques des informations sur les comportements illicites ou les risques sérieux pour la santé, la sécurité ou l'environnement n'encourent aucune sanction juridique ou administrative. Les comportements illicites incluent une infraction pénale, le non respect d'une obligation légale, une erreur judiciaire, un acte de corruption, une malversation ou la mauvaise administration. Cette protection fait généralement l'objet de lois spécifiques qui viennent compléter les lois sur l'accès à l'information.

En Afrique du Sud, une loi spéciale, le Protected Disclosures Act<sup>232</sup>, complète sur ce point le Promotion of Access to Information Act.

Au Royaume-Uni, ce n'est pas le FOIA mais le Public Interest Disclosure Act qui protège, depuis 1998, les lanceurs d'alerte du licenciement et des pressions<sup>233</sup>. Cette législation s'applique à tous les employés, salariés ou non, du public et du privé, et concerne un grand nombre de situations - de la négligence jusqu'aux risques pour la santé, la sécurité ou l'environnement.

La loi belge du 7 avril 2005 sur la protection des sources des journalistes est un modèle<sup>234</sup>. Les journalistes ont le droit de taire leurs sources d'information. Bénéficient également de la protection de leurs sources les collaborateurs de rédaction, c'est-à-dire toute personne qui, par l'exercice de sa fonction, est amenée à prendre connaissance d'informations permettant d'identifier une source et ce, à travers la collecte, le traitement éditorial, la production ou la diffusion de ces mêmes informations, sauf sur requête d'un juge.

---

232- <http://www.dac.gov.za/acts/ProtectedDisclosuresAct.pdf>.

233- <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1998/23/contents>.

234- <http://www.osce.org/node/19932>.

Au Canada, la loi de 2005 sur la protection des fonctionnaires divulgateurs d'actes répréhensibles<sup>235</sup> assure aux employés du secteur public fédéral un processus sûr et confidentiel de divulgation d'actes répréhensibles graves dans le milieu de travail, et elle les protège des mesures de représailles. Les employés disposent de trois moyens de communication pour faire une divulgation protégée. Au sein de leur organisation, ils peuvent s'adresser à leur superviseur ou à l'agent supérieur compétent en matière de divulgation d'actes répréhensibles. Ils peuvent aussi s'adresser à un tiers indépendant, le commissaire à l'intégrité du secteur public, notamment si leur organisation n'a pas d'agent supérieur compétent en matière de divulgation d'actes répréhensibles.

Aux États-Unis, des lois assurent la protection des lanceurs d'alerte de représailles de la part de leurs employeurs, publics ou privés. La loi Sarbanes-Oxley protège les employés du privé qui fournissent des preuves de fraude (section 806) et le Whistleblower Protection Act de 1994 les agents publics. La protection varie selon le domaine et parfois selon l'état dans lequel se produit le cas.

A la suite de révélations d'Edward Snowden, 150 organisations de défense de la liberté d'expression et des médias ont demandé au président Obama de renforcer la protection des lanceurs d'alerte aux États-Unis, en raison de la longue tradition existante dans ce pays, et de faire adopter par le Congrès une loi dans ce sens<sup>236</sup>.

Le False Claims Act de 1863, renforcé en 2009 par le Fraud Enforcement and Recovery Act, est une loi fédérale qui accorde des protections et des incitations à ceux qui signalent des fraudes dirigées contre l'administration. Elle prévoit par exemple des garanties d'emploi qui conservent leur ancienneté et leur salaire, et elle leur accorde 15 à 30% des sommes récupérées, en tant que compensation et encouragement à la divulgation de la fraude.

Aucune loi fédérale n'assure la protection des sources des journalistes, mais certains États en ont adopté une. C'est le cas de la Californie, avec la California Shield Law de 1935, qui a été incorporée en 1980 à la Constitution de cet état.

Le Free Speech Protection Act de juillet 2010 s'attaque au libel tourism ou «tourisme de la diffamation». Cette pratique consiste à intenter des poursuites en diffamation dans des pays étrangers ayant de faibles protections en la matière. La loi empêche les tribunaux relevant du gouvernement fédéral des États-Unis de reconnaître les jugements des tribunaux étrangers qui ne sont pas conformes aux protections que la Constitution américaine accorde à la libre expression.

---

235- <http://laws-lois.justice.gc.ca/fra/lois/P-31.9/page-1.html>.

236- [http://www.ifex.org/united\\_states/2013/08/06/obama\\_protect\\_whistleblowers/](http://www.ifex.org/united_states/2013/08/06/obama_protect_whistleblowers/)

## 7. Les mesures de promotion du droit

C'est un point clé, et les mesures destinées à susciter la demande de la part de la société civile sont une des conditions de l'effectivité du droit. Or, il arrive souvent que l'enthousiasme qui prévaut lors de l'adoption de la loi retombe au moment de sa mise en œuvre qui est plus prosaïque et moins gratifiante pour les hommes politiques.

Les mesures à prendre en matière de promotion figurent dans la section VII (articles 68-70) de la loi-type interaméricaine et, elles sont définies de façon plus précise par l'article 62 de la section IV de celle de l'Union africaine.

Ces mesures ne figurent généralement pas dans la loi ou y sont évoquées de façon succincte. A défaut des lois, ce sont les codes de pratique qui exposent les différentes mesures à prendre dans la mise en œuvre de la loi au quotidien.

Les principes mêmes de l'accès aux documents et de la transparence sont mis en question, si les ressources appropriées ne sont pas prévues. Il faut d'abord que les moyens financiers, humains et matériels (équipements informatiques et photocopieuses) soient accordés de façon continue aux administrations à qui sont imposées des tâches nouvelles.

Au Royaume-Uni, le FOIA prévoit ainsi l'allocation de crédits pour assurer sa bonne application (section 85). Et le guide de mise en œuvre du modèle de loi interaméricaine de l'OEA donne même une liste détaillée des lignes budgétaires à prévoir (chapitre 4).

A titre d'exemple le budget annuel de l'IFAI était de 25 millions de \$ US la première année, ce qui comprenait un nouveau bâtiment, la mise en place d'un système électronique très avancé et une équipe de 150 personnes. D'après Laura Neuman et Richard Calland, le coût de fonctionnement du régime d'accès à l'information représente 0,033 % du Produit intérieur brut au Mexique, 0,0007% aux Etats-Unis et 0,004 % au Canada<sup>237</sup>. Ces crédits sont plus faciles à obtenir quand les gains obtenus par la transparence peuvent être quantifiés, ce qui a été le cas dans certains pays comme le Mexique ou l'Ouganda<sup>238</sup>.

L'application de la loi pose surtout des problèmes culturels qui sont difficiles à résoudre. Passer d'un régime de secret à une gouvernance ouverte ne s'improvise pas. Le gouvernement doit à la fois prendre des mesures institutionnelles pour permettre d'instruire les demandes et vaincre la résistance des fonctionnaires en faisant évoluer les mentalités. Il doit aussi promouvoir la loi auprès du grand public et lui faire connaître ses droits et les moyens de les exercer.

Les mesures suivantes doivent être prises simultanément :

---

237- Laura Neuman and Richard Calland, *Making the Access to Information Law Work. The Challenge of Implementation*, 2007, p. 12.

238- Les éléments budgétaires à prendre en compte pour la mise en œuvre de la loi sont analysés dans une étude du World Bank Institute consacrée au cas du Mexique, *Budgeting Implications for ATI Legislation. The Mexican Case*, <http://siteresources.worldbank.org/PSGLP/Resources/budgetingImplicationsforATILegislation.pdf>.

## a)- La désignation de responsables de l'application de la loi

L'application de la loi suppose que l'infrastructure nécessaire soit mise en place pour faciliter l'accès. Certaines lois prescrivent que des fonctionnaires spécifiques sont responsables du traitement des demandes dans chaque organisme couvert par la loi.

Ainsi, la loi québécoise de 1982 (article 8) oblige chaque organisme public à désigner un responsable de l'application de la loi et prévoit que ce responsable est « la personne ayant la plus haute autorité » au sein de l'organisme, ce qui montre l'importance donnée à cette fonction. Délégation. Toutefois, cette personne peut désigner comme responsable un membre de son personnel de direction et lui déléguer tout ou partie de ses fonctions<sup>239</sup>.

L'Open Government Act américain<sup>240</sup>, qui a amendé le FOIA en 2007, oblige chaque agence américaine à désigner un Chief FOIA Officer à un niveau élevé de responsabilité (senior official) ; celui-ci désigne un ou plusieurs FOIA Public liaisons qui sont responsables de l'application effective de la loi dans l'agence. La Section 10 de la loi donne une liste détaillée des différentes tâches du responsable en chef de la loi qui est chargé de la « responsabilité de la conformité efficace et appropriée de la loi dans l'ensemble de l'agence ». Il doit en contrôler l'application et recommander au directeur de l'agence les ajustements nécessaires pour en améliorer l'application en matière de pratiques administratives et politiques, et en matière de personnel et de financement. Les FOIA Public Liaisons sont responsables de la réduction des délais et de l'augmentation de la transparence. La liste de tous les responsables et des agents de liaison figure sur les sites web du ministère de la Justice. Des salles de lecture doivent aussi être prévues dans les agences pour permettre au public de consulter les documents.

Conformément aux dispositions de la loi mexicaine, chaque agence fédérale a établi une unité de liaison pour mettre sur son site web l'information publique et traiter les demandes d'accès. Un comité d'information, qui doit comprendre au moins trois fonctionnaires, a également été constitué au sein de chaque agence pour examiner les décisions de classification de l'information et les réponses aux demandes d'accès. Le rang des fonctionnaires désignés est un indicateur de la volonté politique de promouvoir le droit d'accès. Le secrétaire d'Etat à l'Education a ainsi désigné un de ses plus proches collaborateurs au comité d'information de son administration<sup>241</sup>.

Des mesures de ce type ne figurent pas nécessairement dans la loi, mais sont arrêtées par les règlements d'application ou les guides de pratiques.

En France, le décret du 30 décembre 2005 relatif à la liberté d'accès aux documents administratifs et à la réutilisation des informations publiques a fixé les conditions dans lesquelles les administrations sont tenues de désigner une personne responsable de l'accès aux documents et des questions relatives à la réutilisation des informations publiques (PRADA)<sup>242</sup>. Les administrations, les collectivités locales

---

239- [http://www2.publicationsduquebec.gouv.qc.ca/dynamicSearch/telecharge.php?type=2&file=/A\\_2\\_1/A2\\_1.html](http://www2.publicationsduquebec.gouv.qc.ca/dynamicSearch/telecharge.php?type=2&file=/A_2_1/A2_1.html).

240- <http://www.justice.gov/oip/foiapist/2008foiapist9.htm>.

241-Laura Neuman and Richard Calland, op. cit. p. 13.

242- <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=LEGITEXT000006053066&dateTexte=20110613>.

dont la population dépasse 10 000 habitants et les établissements publics dont l'effectif dépasse 200 personnes sont tenus de désigner un PRADA. Leur liste nominative et leurs coordonnées figurent sur le site web de la CADA et des administrations concernées. La constitution de ce réseau a contribué à faire évoluer positivement le comportement des administrations.

Au Royaume-Uni, le code de pratique de 2004 prescrit par la section 45 de la loi, requiert la fourniture d'une adresse et d'un numéro de téléphone vers lequel diriger la demande : « si possible ceux d'une personne nommément désignée. » Les administrations ont été laissées libres de procéder comme elles l'entendaient : les grandes ont constitué des équipes dédiées au traitement des demandes, tandis que les petites ont confié cette tâche à leur service juridique ou à la direction de l'administration générale. Le Médiateur européen a suggéré en 2011 la désignation de responsables de l'information (Information officers) dans les institutions européennes pour faciliter l'instruction des demandes<sup>243</sup>.

### **b)- La mise en place de programmes de formation des fonctionnaires**

Il ne faut pas seulement prévoir les moyens nécessaires en personnel et en matériel, mais également assurer la formation et l'information des personnes concernées. Or, l'accès aux documents est une activité transversale qui touche un grand nombre de personnes travaillant au sein des institutions. Dans la phase initiale de la mise en œuvre, il est recommandé de mener tout un travail de pédagogie et d'informer également l'ensemble des fonctionnaires des conséquences et des bénéfices du nouveau droit d'accès. Les valeurs démocratiques que sont l'intégrité, la transparence et la responsabilité, doivent leur être inculquées car elles ne sont pas innées. La formation initiale et continue de ceux qui ont la charge d'appliquer la loi constitue une priorité. Ils doivent apprendre à assurer leurs nouvelles responsabilités concernant le traitement des demandes et des recours, ainsi qu'à appliquer la loi et à l'interpréter. Cette formation doit être continue parce que, au fur et à mesure de l'application de la loi, des problèmes apparaissent et les solutions évoluent.

Au Mexique, la mise en place des structures décrites précédemment a été accompagnée de la formation de dizaines de milliers de fonctionnaires par l'IFAI et le SFP. L'IFAI a développé lui-même le contenu des programmes et mis en place une plate-forme de formation en ligne l'e-FAI. Le cours consiste en sept modules sur la transparence et l'accès, la loi et ses règlements d'application, la protection des données personnelles, l'organisation et la conservation des archives, le système INFOMEX, et l'assistance à apporter aux citoyens qui demandent l'information. Cette solution a été retenue en raison de la taille de l'administration mexicaine et de la limitation des ressources en personnel. Elle offre l'avantage de donner une formation homogène aux fonctionnaires et d'être peu coûteuse. Mais elle suppose un gros investissement au départ et la disponibilité d'ordinateurs dans les administrations ou chez les particuliers<sup>244</sup>.

---

243- <http://www.ombudsman.europa.eu/fr/press/release.faces/en/10876/html.bookmark>.

244- Implementing Right to Information Reforms: A Case Study of Mexico, op. cit., p. 22-23.

L'approche britannique de la formation est décentralisée. Le ministère de la Justice a été le premier à s'en charger et il a aidé les administrations en établissant un modèle de plan d'action qui présentait les étapes à suivre pour être prêt à appliquer la loi. Chaque administration a élaboré son plan de formation et l'a exécuté de façon indépendante.

Les pays disposant d'une tradition ancienne de transparence ont également cherché à la renforcer par des efforts de formation. En Finlande, la réforme de la loi en 1999 a été accompagnée d'un important plan de formation des fonctionnaires, pour tenir compte des nouvelles possibilités offertes par les TIC.

### **c)- La création d'un organisme responsable de la promotion du droit à l'information et de la sensibilisation du public**

L'expérience a montré qu'il était important, au début de la mise en œuvre de la loi, de la promouvoir activement, tant auprès du grand public que des administrations. Les lois qui traitent de la question de la promotion en chargent l'organisme qui instruit les recours. Ce sont ceux dont le rôle a été précédemment évoqué : CADA, ICO, OGIS.

Leur mission consiste à la fois à informer les demandeurs sur leurs droits et à aider les organismes publics à s'acquitter de leurs obligations en la matière. Ils doivent lancer des campagnes de sensibilisation du public et assurer ou mettre en place les actions de formation mentionnées ci-dessus. Ils doivent également diffuser des manuels et des guides à l'intention des fonctionnaires.

Le Royaume-Uni a fait un effort considérable dans ce domaine. C'est le Commissaire à l'information qui remplit cette mission en faisant adopter par les organismes publics les programmes de publication précédemment exposés. Les sites web des organismes ont une rubrique présentant au public la manière de procéder à leur demande. L'ICO s'emploie à faire mieux connaître la loi et son fonctionnement. Il publie des informations et des conseils pour encourager les organisations à adopter de bonnes pratiques et permettre aux particuliers de comprendre et exercer leurs droits. Il a un excellent site qui donne des conseils pratiques, tant aux demandeurs qu'aux organisations publiques<sup>245</sup>. On y trouve par exemple une vidéo, The Tick Tock video, qui explique de façon ludique le fonctionnement du droit d'accès<sup>246</sup>.

La CADA française publie une lettre d'information mensuelle à l'intention de ses correspondants, les PRADA, qui fait le point à chaque fois sur les problèmes relatifs à une catégorie de documents. Un guide d'accès destiné aux administrés donne des informations claires et des exemples pratiques<sup>247</sup>.

Au Mexique, l'IFAI aide les agences à établir leurs critères de classification et leur fournit formation et soutien technique sur la manière de rendre publiques les informations et de répondre aux demandes. Il donne aux demandeurs des conseils sur la façon de trouver les informations et de faire une demande, et il traite les recours. Il assure aussi la formation des fonctionnaires et l'éducation des citoyens, et il publie un guide d'accès aux documents fédéraux. Il invite les administrations à se doter de guides des

---

245- <http://www.ico.gov.uk/>.

246- <http://www.youtube.com/watch?v=Tdff6UPzvDQ>.

247- Documents administratifs. Droit d'accès et réutilisation, La Documentation française, 2008.

usagers<sup>248</sup>. Des administrations ont été désignées comme point focal pour appuyer ces organismes et compléter leurs efforts dans certains pays, comme l'Inde, le Royaume-Uni ou le Mexique. La combinaison d'un organisme indépendant fort et d'une administration pour le soutenir a prouvé son efficacité<sup>249</sup>. Au Mexique, l'implication du secrétariat d'Etat à la Fonction publique a été déterminante pour les premières étapes de la mise en œuvre de la loi quand il a fallu créer des unités de liaison et des comités d'information dans près de 250 agences fédérales et assurer la formation de milliers de fonctionnaires. Au Royaume-Uni c'est le Lord Chancelier, devenu ministre de la Justice en 2007, qui a joué le rôle de point focal, en coordonnant la mise en place des procédures administratives appropriées et en diffusant les bonnes pratiques. L'Access to Information Central Clearing House a été créée pour assurer la mise en œuvre cohérente des trois principaux régimes d'accès - le FOIA de 2000, le Data Protection Act de 1998 et les Environmental Information Regulations de 2004.

En Inde, c'est le département du personnel et de la formation, qui a été chargé de suivre la mise en œuvre de la loi au niveau central.

La sensibilisation des jeunes au droit d'accès se fait dans le cadre du système éducatif.

L'UNESCO a élaboré à l'intention des enseignants<sup>250</sup> et des étudiants<sup>251</sup> des outils qui comprennent un chapitre sur le droit d'accès à l'information.

La loi-type interaméricaine consacre son article 70 à l'éducation et précise que « le [ministère de l'Éducation] s'assure que les modules éducatifs de base sur le droit d'accès à l'information sont dispensés aux élèves et aux étudiants dans toutes les classes de l'enseignement primaire et secondaire ».

Au Mexique, cette obligation ne figure pas dans la loi fédérale mais elle est incluse dans les lois de certains états et dans celles de certains pays d'Amérique latine<sup>252</sup>. La question du droit à l'information figure dans les programmes et les manuels scolaires, grâce, notamment, aux efforts de l'IFAI qui s'est attaché à y sensibiliser les enseignants, en collaboration avec la Secretaría de Educación Pública, l'autorité fédérale responsable de l'enseignement.

---

248- <http://www.ifai.org.mx/>.

249- Anupama Dokeniya, op. cit. pp. 10-11.

250- Guía para docentes y Multimedia Educativa: Estrategias educativas para desarrollar competencias estudiantiles sobre e-gobierno, derechos y participación. Quito, 2009. <http://unesdoc.unesco.org/images/0018/001875/187585s.pdf>

251- Freedom of expression Toolkit. A Guide for Students, UNESCO, 2013: <http://www.unesco.org/new/en/communication-and-information/resources/publications-and-communication-materials/publications/full-list/freedom-of-expression-toolkit/>.

252- Andrea de la Fuente y María Rosario Soraide Durán, Promoción del acceso a la información pública a través del sistema educativo: La experiencia de México, CELE, 2011. <http://www.palermo.edu/cele/pdf/Promocion-AIP-sistema-educativo-Diciembre-2011.pdf>.



#### **d)- Le records management<sup>253</sup> ou la gestion des documents<sup>254</sup>**

L'effectivité de la loi dépend beaucoup de la qualité de la gestion des documents et des données. C'est souvent un obstacle, car les administrations considèrent qu'il s'agit d'une tâche secondaire et ne savent pas ce qu'elles détiennent. Les (hauts) fonctionnaires ont parfois tendance à considérer que les documents qu'ils produisent leur appartiennent et ils en disposent trop souvent librement à la fin de leurs fonctions, soit en les détruisant, soit en les emportant avec eux<sup>255</sup>. De plus, le recours généralisé à l'électronique et la dématérialisation croissante des procédures administratives augmentent les risques de perte de données juridiques et stratégiques dus à l'obsolescence des matériels et des logiciels.

Pour répondre rapidement à une demande d'information, il faut savoir si cette dernière existe, la localiser et la retrouver. Il est recommandé de mettre en place un système de gestion puis d'archivage des documents qui concerne tant la production traditionnelle sur papier que les documents numériques, et qui soit conforme aux normes minimales<sup>256</sup>. Il importe aussi de procéder à des tris et à des éliminations à bon escient pour éviter l'engorgement des bureaux et des systèmes.

La gestion des documents d'activité électroniques est un ensemble de procédures qui visent à contrôler la gestion du cycle de vie de l'information, depuis sa création jusqu'à sa sélection pour conservation ou élimination, ainsi que sa communication à l'administration et aux citoyens. Il a pour objectif de garantir l'intégrité et l'authenticité des documents et des données, en assurant la traçabilité de toutes les interventions qui les affectent. Dans un environnement technologique en mutation constante, des programmes appropriés de transfert périodique doivent également être prévus pour assurer la pérennité de ces informations électroniques. Ces procédures doivent être organisées dès la création des informations et dès la conception des applications. La gestion des documents d'activité électroniques est complexe et coûteuse mais il s'agit d'un investissement indispensable.

La possibilité de réutilisation des données en justifie la mise en place. Elle implique en effet le repérage des données à libérer dès la conception des processus et systèmes d'information pour permettre l'automatisation de leur publication. Elle implique aussi que leur qualité et leur intégrité soient garanties et que les jeux de données réutilisables comportent des éléments de contextualisation et de description (métadonnées) permettant leur intelligibilité.

---

253- Le terme « records » est traduit en français par l'ISO « documents d'activité » et celui de « records management » par « gestion des documents d'activité ». Dans d'autres pays francophones on parle de « gestion des documents ». Voir l'article de Sylvie Dessolin-Baumann « Des chartriers aux bases de données, les enjeux de la gestion des documents d'activité », La Gazette des Archives n° 228 (2012)

254- Je remercie Sylvie Dessolin-Baumann, animatrice de la Commission Records Management de l'Association des archivistes français, pour ses précieuses remarques.

255- Perrine Canavaggio, « Les archives des hauts responsables politiques en Europe. Le cas particulier des archives des cabinets », La Gazette des Archives, 2001, n° 192, p. 37-54.

256- Lors de la conférence des commissaires à l'information de 2013, il a été observé que le recours croissant des responsables publics aux nouveaux modes de communication (emails et messages texte du type SMS), qui échappent à ces systèmes de gestion, constituait une menace pour l'exercice du droit d'accès et la Commissaire à l'information canadienne a annoncé qu'une étude allait être faite sur la conservation des SMS, <http://www.freedominfo.org/2013/09/foi-laws-under-pressure-speakers-at-icic-say/>.

Une bonne pratique consiste à inclure dans la loi des principes de gestion et d'archivage des documents, particulièrement quand le pays manque de législation sur la gestion des documents et des archives permettant de guider les fonctionnaires<sup>257</sup>. Les mesures à prendre relèvent du domaine réglementaire, mais il est important que la loi mentionne clairement les objectifs.

Les normes internationales existant dans le domaine du records management et de l'archivage électronique figurent en annexe.

La norme ISO 15489 sur le records management donne un cadre normalisé pour maîtriser le cycle de vie des documents produits et conservés quel qu'en soit le support. L'organisme peut alors disposer à tout instant du document dont il a besoin pour ses activités ou pour répondre aux exigences légales et réglementaires.

La loi-type interaméricaine consacre un paragraphe (33) au records management et précise que « l'[organisme responsable des archives] doit élaborer, en coordination avec le Commissaire à l'information, un système de gestion des documents qui sera obligatoire pour toutes les autorités publiques<sup>258</sup>. » Le guide de mise en œuvre qui accompagne ce modèle de loi consacre un chapitre à l'adoption d'une politique de gestion efficace de l'information et aux avantages qui en résultent<sup>259</sup>. Celle-ci recommande l'élaboration d'un plan d'archivage, comportant les dates de conservation et d'élimination des documents, conformément aux normes en vigueur. La formation des fonctionnaires dans ce domaine figure parmi les mesures prescrites.

Aux Etats-Unis, la loi de 1950 sur les documents fédéraux (Federal Records Act) amendée fixe les obligations des agences en matière de records management et en confie le contrôle à la National Archives & Records Administration.

Le 28 novembre 2011, le Président Obama a signé une note sur la gestion des documents administratifs<sup>260</sup> qui affirme qu'un bon records management est le fondement d'une administration ouverte<sup>261</sup> et qui énumère les bénéfices à en attendre, notamment, l'amélioration de l'efficacité et la responsabilisation des administrations, ainsi que la réduction de leurs coûts de fonctionnement. Une directive conjointe du directeur de l'Office of Management and Budget et de l'Archiviste national des Etats-Unis a ensuite été adressée le 24 août 2012 aux responsables des départements ministériels et des agences fédérales pour leur demander d'engager immédiatement la transition vers l'administration numérique en renonçant au papier et en utilisant des systèmes d'archivage électronique<sup>262</sup>. Un calendrier précis leur a été donné : tous les documents méritant une conservation définitive doivent être gérés de façon électronique d'ici fin 2019 pour permettre leur versement aux Archives nationales et tous les courriers électroniques d'ici fin 2016. Toutes les agences doivent également nommer un Senior Agency Official à un niveau élevé

---

257- Laura Neuman et Richard Calland, op. cit. p. 9.

258- [http://www.oas.org/dil/AG-RES\\_2607-2010\\_fra.pdf](http://www.oas.org/dil/AG-RES_2607-2010_fra.pdf).

259- [http://www.oas.org/en/sla/dil/docs/Access\\_Model\\_Law\\_Book\\_English.pdf](http://www.oas.org/en/sla/dil/docs/Access_Model_Law_Book_English.pdf).

260- <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2011/11/28/presidential-memorandum-managing-government-records>.

261- "Proper records management is the backbone of open government".

262- <http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/omb/memoranda/2012/m-12-18.pdf>.

de responsabilité (Assistant Secretary ou équivalent) pour superviser le programme de records management.

Pour faciliter la réutilisation des données, un Executive order et un memorandum du 9 mai 2013 sur la politique d'open data ont insisté sur la nécessité de gérer l'information comme une ressource tout au long de son cycle de vie et de promouvoir l'ouverture et l'interopérabilité<sup>263</sup>.

Le ministre britannique de la Justice a, conformément aux dispositions de la section 46 de la loi, publié en 2002 un code de pratique qui donne des indications aux organismes publics sur la création, la gestion et la destruction de leurs dossiers et documents, pour leur permettre de répondre aux nouvelles obligations imposées par la loi. La loi s'applique à la fois aux documents courants (records) et aux archives historiques, ce qui donne un droit d'accès complet à tous les documents, quel que soit leur âge. Le code traite aussi du versement des archives d'intérêt historique aux Archives nationales. Ce code a été révisé en 2009 pour ajouter des conseils sur la gestion des documents électroniques<sup>264</sup>.

Les Archives nationales travaillent en collaboration avec le Commissaire à l'information à faire connaître et appliquer les dispositions de ce code. Leur site web contient une série de guides pratiques permettant aux organismes de gérer leurs documents, aussi bien traditionnels qu'électroniques<sup>265</sup>. Elles ont également élaboré un manuel d'évaluation pour aider les administrations à évaluer la conformité de leur système de records management avec le code<sup>266</sup>. Le Commissaire à l'information peut évaluer les pratiques des administrations et faire des recommandations pour qu'elles les mettent en conformité avec les dispositions du code.

Le plan national d'action pour 2013-2015 présenté par le gouvernement britannique en novembre 2013, lors du sommet de l'OGP, constitue une étape de plus dans la reconnaissance de l'importance du records management pour une administration transparente et responsable: il comprend l'engagement de gérer les documents électroniques et de rendre les documents traditionnels et électroniques plus rapidement accessibles et utilisables par le public et donne un calendrier précis aux Archives nationales pour y parvenir<sup>267</sup>.

La loi écossaise impose aux ministères l'établissement d'un code de pratique équivalent (article 61). Pour aider les organismes publics à mettre en place des dispositifs conformes à cet article du code, le

---

263- Executive order, Making Open and Machine Readable the New Default for Government Information <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2013/05/09/executive-order-making-open-and-machine-readable-new-default-government-> et Memorandum, <http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/omb/memoranda/2013/m-13-13.pdf>.

264- Lord Chancellor's Code of Practice on the management of records issued under section 46 of the Freedom of Information Act 2000. Ministry of Justice, The National Archives. <http://www.justice.gov.uk/downloads/information-access-rights/foi/foi-section-46-code-of-practice.pdf>.

265- <http://www.nationalarchives.gov.uk/information-management/projects-and-work/implementation-guides.htm>.

266- [http://www.nationalarchives.gov.uk/documents/full\\_workbook.pdf](http://www.nationalarchives.gov.uk/documents/full_workbook.pdf).

267- Commitment 5 : <https://www.gov.uk/government/consultations/open-government-partnership-uk-national-action-plan-2013/open-government-partnership-uk-national-action-plan-2013-to-2015>

Public Records Office a diffusé un plan d'action type, établi en collaboration avec le groupe chargé de la mise en œuvre de la loi<sup>268</sup>.

La loi estonienne consacre son § 58 aux procédures de gestion des documents :

« (1) Le Gouvernement de la République établira les bases des procédures de gestion des documents des agences publiques, étatiques et locales, ainsi que des personnes morales de droit public avant le 1er mars 2001. (2) Les détenteurs d'informations mettront leurs procédures de gestion des documents en conformité avec cette loi pour le 1er juin 2001 ».

Le chapitre 5 de la loi finlandaise de 1999 est consacré aux devoirs des autorités de promouvoir l'accès et les bonnes pratiques dans la gestion de l'information. Il est notamment demandé que les autorités assurent la qualité, la protection et la sécurité des données.

Au Mexique, la Constitution dispose en son article 6 qu'à tous les niveaux (fédéral, étatique et local), « les documents doivent être préservés dans des archives administratives tenues à jour. » C'est l'IFAI qui est chargé de définir les normes et de veiller à leur application en coopération avec l'Archivo General de la Nación. Il a publié en 2004, des principes directeurs pour l'organisation et la conservation des archives des services de l'administration fédérale, afin de préserver leur intégrité et d'assurer leur disponibilité pour faciliter leur accès<sup>269</sup>. Ces principes ont été complétés par une série de guides techniques méthodologiques, publiés conjointement par l'IFAI et l'AGN en décembre 2011<sup>270</sup>. Des efforts ont été faits dans les administrations fédérales les plus sollicitées pour améliorer la gestion des documents. D'après l'étude de cas de la Banque mondiale, l'expérience mexicaine prouve qu'il n'est pas nécessaire de disposer d'un véritable système de records management pour appliquer la loi et que l'on peut procéder de manière progressive en commençant prioritairement par le repérage des documents les plus récents et les plus demandés.

La loi canadienne de 1983 prévoit que le ministre désigné pour la mise en œuvre de la loi est responsable « du contrôle des modalités de tenue et de gestion des documents relevant des institutions fédérales. » Le rapport annuel du Commissaire à l'information de 2003 souligne que « un bon archivage est la condition préalable de l'administration réussie de la loi sur l'accès à l'information ainsi qu'une composante centrale de la bonne gouvernance<sup>271</sup> ».

La loi indienne de 2005 précise en 4(1)(a) les obligations des autorités publiques en la matière : chacune « doit maintenir ses documents dûment catalogués et indexés de façon à faciliter le droit à l'information [...] et assurer que tous les documents qui peuvent être informatisés le soient dans un délai raisonnable, en fonction de la disponibilité des ressources, et soient rendus accessibles par un réseau qui couvre tout le pays ».

---

268- Freedom of Information (Scotland) Act 2002, Code of Practice on Records Management, 2003, <http://www.scotland.gov.uk/Resource/Doc/1066/0003775.pdf>.

269- Lineamientos Generales para la organización y conservación de los archivos de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, <http://inicio.ifai.org.mx/Lineamientos/200204.pdf>.

270- Gestión de Documentos y Administración de Archivos: Cuadernos Metodológicos, [http://inicio.ifai.org.mx/\\_catalogs/masterpage/Publicaciones.aspx](http://inicio.ifai.org.mx/_catalogs/masterpage/Publicaciones.aspx).

271- Cité par Laura Neuman et Richard Calland, op. cit., note 19, p. 26.

## e)- L'évaluation de l'application de la loi

Les efforts de mise en œuvre de la loi doivent être contrôlés et évalués de façon permanente pour être améliorés. Les lois prévoient la publication de rapports mensuels ou au moins annuels, ainsi que la présentation au Parlement d'un rapport par la commission ou l'agence chargée du droit à l'information. Les informations doivent être fournies par les organismes publics et regroupées dans un rapport annuel dont la diffusion doit être la plus large possible. Elles doivent donner des statistiques sur le nombre de demandes reçues, le nombre de celles qui ont été satisfaites et refusées, les motifs des refus et les délais de réponse. Elles doivent aussi signaler les difficultés rencontrées par les administrations dans leur traitement. L'instance qui instruit les recours doit également en donner le nombre, ainsi que des informations sur le traitement qui leur est réservé.

Au Royaume-Uni, par exemple, le ministre de la Justice est tenu de publier des statistiques trimestrielles sur le nombre de demandes instruites, les suites données (accord complet ou partiel, refus), les recours dans les administrations centrales et le Commissaire à l'information doit rendre compte annuellement au Parlement de la mise en œuvre de la loi<sup>272</sup>.

Aux Etats-Unis, un site web spécial a été créé au ministère de la Justice, conformément au FOIA<sup>273</sup>. Chaque ministère et agence fédérale doit adresser à l'Attorney General un rapport annuel avec des statistiques détaillées sur le traitement des demandes d'accès. Le Chief FOIA Officer de chaque agence doit également lui envoyer un rapport décrivant les mesures prises par l'agence pour améliorer la transparence. L'Attorney General rend accessible chacun de ces rapports sur son site web et adresse son propre rapport consolidé au Congrès.

L'article 39 de la loi mexicaine oblige l'IFAI à présenter chaque année au Congrès un rapport comprenant au minimum les informations suivantes : nombre de demandes adressées à chaque administration et résultat, délai de réponse, nombre et résultat des cas examinés par l'Institut, état des recours portés devant les organes de contrôle interne, et difficultés rencontrées dans l'application de la loi<sup>274</sup>. Le système INFOMEX et le Portal de transparencia permettent à l'IFAI de suivre les réponses des administrations aux demandes et facilite la tenue des statistiques.

La loi française de 1978 ne comporte aucune obligation de ce type. Comme il n'existe pas de système centralisé de gestion des demandes dans les administrations, il n'est pas possible d'en connaître le nombre. Seuls les recours sont comptabilisés par la CADA qui publie un rapport annuel d'activités détaillé, ainsi qu'un recueil semestriel de ses principaux avis et conseils. Ces publications sont toutes

---

272- Le rapport 2011-2012 est accessible à [http://ico.org.uk/about\\_us/performance/~~/media/documents/library/Corporate/Research\\_and\\_reports/annual\\_report\\_2012.ashx](http://ico.org.uk/about_us/performance/~~/media/documents/library/Corporate/Research_and_reports/annual_report_2012.ashx).

273- <http://www.justice.gov/oip/reports.html>.

274- <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/244.pdf>.

accessibles sur son site web<sup>275</sup>. La CNIL est de son côté tenue de présenter chaque année au président de la République et au Parlement un rapport rendant compte de l'exécution de sa mission de protection des données personnelles.

Conformément à l'article 17 du règlement européen de 2001, le Conseil de l'Union européenne publie un rapport annuel sur l'accès aux documents<sup>276</sup>.

---

275- <http://www.cada.fr/fr/rapport/frame.htm>.

276- [www.consilium.europa.eu/documents](http://www.consilium.europa.eu/documents).

### III. La promotion et l'application du droit d'accès à l'information par les ONG : exemples de bonnes pratiques

L'adoption d'une bonne loi conforme aux normes internationales est la première étape indispensable à l'instauration d'un régime de transparence administrative, mais elle n'est pas suffisante. On a vu que l'implication des organisations de la société civile dans cette phase est déterminante. Elle doit être maintenue dans la phase suivante car la mise en œuvre de la loi est un processus long et complexe qui requiert à la fois une volonté politique au plus haut niveau et une société civile engagée et vigilante.

S'il existe des études comparatives des différentes législations, il y en a moins sur les pratiques et elles sont plus difficiles à appréhender<sup>277</sup>. La Open Society Justice Initiative a été la première à publier en 2006 une étude pilote sur les lois et les pratiques d'accès à l'information dans 14 pays<sup>278</sup>. La Banque mondiale a entrepris ces dernières années un projet de recherche sur la mise en œuvre du droit d'accès qui vise à combler cette lacune. Elle a fait faire huit études de cas dans des pays de différentes régions du monde<sup>279</sup>, et elle a publié en 2013 un rapport de synthèse qui tire les leçons de ces différentes expériences<sup>280</sup>. Le rapport traite de la façon dont la loi a été appliquée, de son effectivité et de son impact, ainsi que des facteurs qui expliquent sa réussite ou son échec<sup>281</sup>. Il tire les leçons de ces expériences pour aider les autorités chargées d'appliquer la loi dans d'autres pays. Ces huit pays, dont sept sont en développement, ont des traditions politiques distinctes. L'application y a été très inégale. Parmi les facteurs favorables que le rapport identifie figure la capacité des ONG à utiliser la loi.

Comme les administrations sont par nature peu portées à défendre une loi qui porte atteinte à leur pouvoir, ses plus ardents promoteurs viennent en effet de la société civile, ONG et journalistes. Pour rendre la loi effective, il faut d'abord enclencher la dynamique de la demande et la stimuler. Ensuite, les lois restent souvent sous-utilisées ou le sont principalement par une petite fraction de la population éduquée et informée de ses droits. Pour cette raison, les ONG s'attachent à les promouvoir largement et à élargir la base des utilisateurs. Compte tenu des effets positifs de ces lois en matière de développement et d'amélioration des conditions de vie des populations, certaines organisations s'efforcent d'en faire bénéficier les catégories vulnérables et particulièrement les femmes qui en sont souvent exclues. Les

---

277- Le site web de la Banque mondiale donne de nombreuses références bibliographiques sur le cadre légal du DAI, sur sa mise en œuvre et sur son impact. <http://go.worldbank.org/4GN440KPN0>.

Johann Lidberg a systématiquement analysé de réelles demandes d'information dans cinq pays sur une base comparative dans le cadre de sa thèse à l'Université de Murdoch (Australie) : 'Keeping the Bastards Honest' – The Promise and Practice of Freedom of Information Legislation, <http://researchrepository.murdoch.edu.au/157/2/02Whole.pdf>.

278- Transparency & Silence, A Survey of Access to Information Laws and Practices in 14 Countries, Open Society Justice Initiative, 2006. <http://www.opensocietyfoundations.org/publications/transparency-and-silence-survey-access-information-laws-and-practices-14-countries>.

279- Albanie, Inde, Mexique, Moldavie, Ouganda, Pérou, Roumanie et Royaume-Uni.

280- Anupama Dokeniya, op. cit.

281- <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTPUBLICSECTORANDGOVERNANCE/0,,contentMDK:23253090~pagePK:148956~piPK:216618~theSitePK:286305,00.html>.

réseaux d'accès à l'information sont généralement entre les mains des hommes, et les femmes, désavantagées par leur manque de familiarisation avec les technologies de l'information, leurs difficultés d'accès aux services publics et leur faible niveau de scolarisation et d'alphabétisation, ignorent souvent leurs droits et les moyens de se faire aider pour les exercer. La question de l'inégalité des sexes dans l'accès à l'information a été soulevée par Laura Neuman, lors de la conférence annuelle des commissaires à l'information en septembre 2013, et le Centre Carter a un projet de recherche sur ce point<sup>282</sup>. Les organisations de la société civile ont constitué des réseaux et elles mènent des campagnes de sensibilisation pour promouvoir la mise en œuvre des lois aux niveaux international, régional et national.

## **1. A l'échelon international**

Freedominfo.org<sup>283</sup> est un portail centralisé qui relie virtuellement les défenseurs de l'accès à l'information dans le monde depuis 2002. Il offre une information très complète sur l'état du droit d'accès à l'information (DAI) dans le monde, pays par pays. Il donne accès au texte des lois et publie des données actualisées sur leur mise en œuvre, sur les bonnes pratiques et sur les campagnes en cours. On y trouve une liste de sites web et de blogs qui cherchent à promouvoir l'accès à l'information dans les différents continents<sup>284</sup>.

Le Freedom of Information Advocates Network (Foianet) est un réseau mondial d'organisations de promotion du droit de savoir, constitué en 2002. Il rassemble plus de 200 ONG dans 90 pays et il a des réseaux régionaux en Afrique, Amérique latine, au Moyen Orient et en Afrique du Nord, ainsi qu'en Asie du Sud<sup>285</sup>. Son objectif est de faciliter leur coopération et de développer des projets communs.

Pour sensibiliser le grand public, il a lancé la journée internationale du droit de savoir qui est célébrée chaque année, le 28 septembre, depuis 2003. Cette initiative a obtenu depuis son lancement un soutien croissant des ONG et des administrations publiques. Elle est l'occasion d'activités promotionnelles dans le monde et de présentation d'expériences réussies. Dans certains pays des prix sont remis ce jour-là à des administrations particulièrement performantes dans ce domaine. Du matériel de promotion, cartes postales, affiches, peut être téléchargé à partir du site web Foianet. On y trouve une liste de sites web pertinents, ainsi que celle, par pays, des organismes auxquels adresser un recours en cas de refus de communication. Une bibliographie sélective des études et publications sur le DAI y est également disponible<sup>286</sup>.

Un autre réseau mondial, The Access Initiative, qui relie plus de 150 organisations de la société civile, s'emploie, depuis 1999, à promouvoir l'accès à l'information environnementale dans le processus de

---

282- <http://www.freedominfo.org/2013/09/foi-laws-under-pressure-speakers-at-icic-say/>.

283- <http://www.freedominfo.org>.

284- <http://www.freedominfo.org/about-us/foia-blog-roll/>.

285- <http://www.foiadvocates.net/>.

286- [http://www.foiadvocates.net/dmdocuments/News\\_Documents/FOI\\_bibliography\\_June\\_2010.pdf](http://www.foiadvocates.net/dmdocuments/News_Documents/FOI_bibliography_June_2010.pdf).



décision à tous les niveaux<sup>287</sup>. Il s'attache en particulier à assurer aux communautés locales l'accès à l'information et à les aider à participer au processus de prise de décisions qui affectent leurs conditions de vie. Son site web propose des manuels de plaidoyer et d'évaluation, ainsi que des vidéos de promotion du DAI.

L'Open Society Justice Initiative a lancé en 2008 le site web [Right2info.org](http://Right2info.org) qui donne des informations actualisées sur les lois et les pratiques en vigueur dans le monde, ainsi que sur la jurisprudence relative à l'accès à l'information<sup>288</sup>.

## **2. A l'échelon régional.**

### Amérique Latine et Caraïbes

Le principal réseau latino-américain de promotion du droit d'accès à l'information est l'Alliance régionale pour la liberté d'expression et d'information (Alianza Regional para la Libertad de Expresión e Información), fondée en 2006. Elle regroupe 24 ONG et publie chaque année depuis 2009 un rapport, *Saber Más*, sur un thème en relation avec ce droit dans la région<sup>289</sup>.

Un autre réseau s'est attaché à promouvoir ce droit dans le sous-continent : le *Periodismo por el acceso a la información pública*, qui regroupe cinq ONG de différents pays<sup>290</sup>. Il a publié un dossier d'études de cas<sup>291</sup> et des manuels pour les journalistes de ces pays.

### Etats arabes

Afin de faire progresser le DAI dans les Etats arabes, une initiative a été lancée en 2012 par le World Bank Institute. Ce n'est pas la société civile qui en est à l'origine mais l'objectif est d'en réunir les représentants, avec ceux des médias et des gouvernements, afin de faciliter le dialogue régional et de soutenir les coalitions<sup>292</sup>. Le *Regional Dialogue on Supporting Coalitions and Networking to Advance Access to Information in MNA* ne comprend encore que la Jordanie, le Liban, le Maroc et la Tunisie, mais il s'ouvrira à l'avenir à d'autres pays. Il présente dans son bulletin des expériences effectuées dans la région et participe à l'organisation de conférences et d'actions de sensibilisation du grand public, lors de la journée internationale du droit de savoir<sup>293</sup>.

---

287- <http://www.accessinitiative.org/>

288- <http://www.right2info.org/>

289- <http://www.alianzaregional.net/contenidos/saber-mas/>

290- <http://www.pressnetweb.com/blog/?p=208>

291- <http://www.flip.org.co/resources/documents/8defb7a672feed204808c1d6e2ffaf73.pdf>

292- <http://wbi.worldbank.org/wbi/news/2012/04/24/regional-dialogue-access-information-mna>

293- Voir par exemple le bulletin publié en 2012 à l'occasion de cette Journée: <http://wbi.worldbank.org/wbi/Data/wbi/wbicms/files/drupal-acquia/wbi/Regional-dialogue-on-ATI-Newsletter5-Final-English.pdf>

Il a publié en 2012 une étude sur les avancées récentes du DAI dans ces quatre pays qui présente en particulier les activités de promotion de ce droit par les ONG<sup>294</sup>.

## Afrique

Le Centre africain pour la liberté d'accès à l'information (Africa Freedom of Information Centre (AFIC) qui rassemble 27 organisations de la société civile, soutient depuis 2006 l'adoption et la mise en œuvre de lois sur l'accès à l'information en Afrique<sup>295</sup>. Il a contribué à l'élaboration de la Plateforme africaine sur l'accès à l'information (African Platform on Access to Information) adoptée par les délégués de la Conférence panafricaine sur l'accès à l'information en septembre 2011<sup>296</sup> et soutenue par la Campagne Windhoek +20<sup>297</sup>.

Ce document énonce 14 principes qui constituent des lignes directrices pour l'élaboration ou la modification des lois ; il invite les gouvernements des Etats de l'Union africaine à se doter de lois conformes à ces principes et aux dispositions du modèle de loi de l'UA ou à amender les lois existantes. L'AFIC est membre du groupe de travail sur la plateforme africaine, constitué en 2009 pour mener conjointement des activités de promotion du DAI<sup>298</sup>.

FEMNET, le Réseau des femmes africaines pour le développement et la communication, est une ONG africaine de promotion des droits des femmes qui les encourage à se mobiliser en faveur de l'adoption d'une loi d'accès à l'information et de son application. Le continent africain est en effet moins touché par la vague de législations sur le DAI que les autres et ce réseau d'ONG, qui s'est constitué en 2008, considère que ce droit est la pierre angulaire de tous les autres droits et qu'il peut contribuer à renforcer l'émancipation des femmes. Il a lancé, en partenariat avec l'UNESCO<sup>299</sup>, un projet sur la liberté d'information et les droits de la femme en Afrique, qui est l'un des grands axes de son programme de communication. L'objectif de ce projet est de renforcer la participation des femmes dans le processus d'élaboration, d'adoption et d'application de la législation sur la liberté d'information en Afrique.

Dans le cadre de ce projet, FEMNET a publié en 2011, avec le soutien de l'UNESCO, un manuel de référence destiné à les aider à défendre leur droit fondamental à la liberté d'expression et d'information. Cet ouvrage, *Liberté de l'information et droits de la femme en Afrique*, montre, à partir d'une série d'études de cas (Cameroun, Ghana, Kenya, Afrique du Sud et Zambie), l'impact que le droit d'accès à

---

294- Said Almadhoun, *Access to Information in the Middle East and North Africa Region: An overview of recent developments in Jordan, Lebanon, Morocco and Tunisia*, <http://wbi.worldbank.org/wbi/document/almadhoun-atimna-region-english>.

295- <http://www.africafoicentre.org/>.

296- [http://www.right2info.org/resources/publications/ngo-statements/ngo-statements\\_african-platform-on-atifr](http://www.right2info.org/resources/publications/ngo-statements/ngo-statements_african-platform-on-atifr).

297- Voir note 96.

298- <http://www.africanplatform.org/>.

299- La réduction des inégalités entre les sexes et l'Afrique font en effet partie des priorités définies dans la stratégie à moyen terme 2008-2013 de l'UNESCO.

l'information peut avoir sur la vie quotidienne et les droits des femmes<sup>300</sup>.

Parmi les effets bénéfiques de la loi, le manuel cite la possibilité de dénoncer les abus et d'accéder aux informations vitales relatives à la santé, à la sécurité alimentaire, à l'éducation et à la formation, à la protection sociale, à l'obtention de prêts, et à la dénonciation des cas de violences sexistes. Le droit d'accès à l'information est en effet un élément essentiel de la quête de justice des victimes de ce type de violences sexiste. C'est le droit le plus compromis lorsque les femmes se heurtent au système judiciaire et aux autres organes publics, notamment à la police, au système de santé et aux tribunaux.

Le manuel montre également en quoi le DAI peut renforcer le contrôle de la réalisation des engagements des gouvernements en faveur des droits des femmes et de la lutte contre les disparités entre les sexes. Et comment les données recueillies et rendues publiques par l'administration peuvent servir à soutenir les activités de levée de fonds et de lobbying des ONG de défense des droits des femmes.

Il donne notamment des exemples précis de victoires obtenues par des ONG sud-africaines ayant bénéficié de la loi, l'Afrique du Sud étant le seul pays étudié qui dispose d'une législation sur la liberté d'information, le Promotion of Access to Information Act (PAIA). People Opposing Women Abuse (POWA) a ainsi utilisé la loi pour faire rendre justice à une victime de viol<sup>301</sup>. Treatment Action Campaign (TAC) a obtenu la publication de principes directeurs sur la prévention de la transmission mère-enfant du VIH et fait pression sur le gouvernement pour réclamer l'application de ces politiques<sup>302</sup>.

## Asie et Pacifique

Le South Asian Right to Information Advocates Network (SARTIAN) est un réseau de professionnels du DAI, soutenus par la Commonwealth Human Rights Initiative (CHRI) et par l'Affiliated Network for Social Accountability ANSA-SAR. Son objectif est de promouvoir les échanges réguliers sur ce sujet en Asie du Sud Est entre médias et ONG, par le biais de discussions, de partage d'expériences et d'activités communes<sup>303</sup>. Le site web de SARTIAN offre des ressources de référence, des manuels et des guides de mise en œuvre du droit d'accès à l'information.

## Europe et Amérique du Nord

La promotion du droit d'accès à l'information en Europe est principalement assurée par Access Info Europe<sup>304</sup>. Cette organisation, basée en Espagne, a été créée en 2006. Elle fait campagne pour la ratification de la Convention du Conseil de l'Europe à l'élaboration de laquelle elle a activement participé. Elle cherche aussi à augmenter la participation des citoyens européens au processus de décisions au sein de l'Union européenne. Elle a développé l'application électronique asktheEU.org pour faciliter les

---

300- <http://unesdoc.unesco.org/images/0019/001918/191878f.pdf>.

301- Ibidem, p. 80 et suivantes.

302- Ce cas est également signalé dans une publication d'Article 19 : Access to Information : An Instrumental Right for Empowerment, 2007 : <http://www.article19.org/data/files/pdfs/publications/ati-empowerment-right.pdf>.

303- <http://www.sartian.org>.

304- <http://www.access-info.org/>.

demandes d'accès aux documents des institutions de l'Union<sup>305</sup>. Elle a publié en mai 2013 un Guide on Access to EU Documents, guide d'accès aux documents de l'Union européenne, en anglais, qui donne des conseils pratiques sur les étapes à suivre pour obtenir les documents et pour introduire un recours en cas de refus<sup>306</sup>.

Access Info fait aussi des études comparatives. Elle a lancé en septembre 2012, avec le Centre for Law and Democracy, un nouveau site web qui évalue la qualité des lois de 93 pays et classe ces pays en fonction des performances obtenues dans les réponses aux 61 indicateurs retenus<sup>307</sup>. Même si ce classement est critiquable, car il n'apprécie que le texte des lois et ne prend en compte dans ses indicateurs ni les mesures proactives de diffusion des documents, ni la pratique, il constitue un instrument de comparaison et de promotion qui peut être utilisé pour faire améliorer les lois existantes.

Access Info a mené en 2010 avec l'International Budget Partnership « la campagne des six questions ». Le même questionnaire, portant sur les dépenses publiques, la protection de l'environnement, la santé maternelle et l'aide au développement, a été adressé à 80 pays<sup>308</sup>. Les résultats de cette enquête, menée tant dans des pays ayant une loi que dans des pays n'en disposant pas, ont montré de grandes disparités dans les réponses. Ainsi, 12 pays seulement ont répondu aux questions de façon conforme aux standards du DAI dans les 30 jours.

L'organisation a également publié un guide, le Legal Leaks Toolkit, afin d'aider les journalistes et les professionnels des médias à accéder à l'information détenue par les pouvoirs publics<sup>309</sup>.

Une campagne européenne Information Right Now! a été lancée en 2012 pour sensibiliser les jeunes, les responsables politiques et les médias à l'importance du DAI pour les jeunes générations. Elle est mise en œuvre par la European Youth Information and Counselling Agency (ERYICA), en partenariat avec le Conseil de l'Europe<sup>310</sup>. La campagne consiste en un certain nombre d'activités organisées dans les pays membres du Conseil de l'Europe.

### **3. A l'échelon national**

Les études de cas publiées par la Banque mondiale en 2012 soulignent combien il est important de maintenir la pression sur les pouvoirs publics après l'adoption de la loi, tant pour qu'elle soit utilisée et appliquée que pour éviter les tentatives de réduction de sa portée. Les ONG et les médias interviennent aussi pour soutenir les populations dans l'exercice du droit d'accès et pour améliorer les dispositions de la loi. Elles ont obtenu des résultats très positifs dans certains pays.

---

305- [www.asktheeu.org/](http://www.asktheeu.org/).

306- [http://www.accessinfo.org/documents/Access\\_Docs/Advancing/EU/EN\\_ONLINE\\_Guide\\_on\\_access\\_to\\_EU\\_Documents.pdf](http://www.accessinfo.org/documents/Access_Docs/Advancing/EU/EN_ONLINE_Guide_on_access_to_EU_Documents.pdf).

307- Global Right to Information Rating Map, <http://www.rti-rating.org/>.

308- <http://www.access-info.org/en/budget-transparency/200-6-question-campaign>

309- [http://www.access-info.org/documents/Access\\_Docs/Using/Journalists/Legal\\_Leaks\\_March\\_01\\_Print\\_PDF.pdf](http://www.access-info.org/documents/Access_Docs/Using/Journalists/Legal_Leaks_March_01_Print_PDF.pdf).

310- <http://www.informationrightnow.eu/>

## a)- Promotion de la loi

Les ONG font la promotion des lois en montrant aux fonctionnaires et au grand public les bénéfices à en attendre, et en faisant connaître les bonnes pratiques internationales<sup>311</sup>.

Elles mènent des actions de formation en direction de différents publics : fonctionnaires, journalistes, étudiants.

Certaines ONG participent à la formation des agents publics et complètent les initiatives gouvernementales dans ce domaine<sup>312</sup>. Article 19 a publié un manuel à leur intention<sup>313</sup>. Au Royaume-Uni, cette organisation a contribué à la formation des fonctionnaires avec Campaign for Freedom Information. Le Centre for Democracy and Law mène un projet de formation qui s'adresse aux fonctionnaires indonésiens<sup>314</sup>. En Bulgarie, l'organisation Access to information program, (AIP) s'est activement impliquée dans la phase de mise en œuvre de la loi et a formé les fonctionnaires au traitement des demandes<sup>315</sup>.

Il est essentiel de sensibiliser aussi les journalistes à la question car les médias peuvent contribuer à promouvoir l'usage du DAI<sup>316</sup>. Même si les journalistes n'utilisent en général pas beaucoup ce droit car les délais de réponse sont trop longs pour eux et qu'ils ont d'autres sources d'information, ils peuvent le faire connaître au grand public<sup>317</sup>. Un rapport de l'UNESCO donne des exemples de recours au DAI par des journalistes d'investigation<sup>318</sup>.

Au Sri Lanka, la National advocacy campaign on Right to Information a publié en 2003 un manuel de formation qui permet d'organiser un atelier pour informer les journalistes sur le DAI et facilite leur participation à la campagne de promotion de ce droit<sup>319</sup>.

Aux Etats-Unis, l'initiative Sunshine Week, qui a été créée en 2002 par des journalistes et qui regroupe différentes organisations de la société civile, donne sur son site web des exemples détaillés de la façon

---

311- Andrew Puddephatt, Exploring the Role of Civil Society in the Formulation and Adoption of Access to Information Laws. The Cases of Bulgaria, India, Mexico, South Africa, and the United Kingdom, 2009. <http://siteresources.worldbank.org/PSGLP/Resources/WP-Civil-web-RevFin.pdf>.

312- Natalia Torres and Luis F. Esquivel, Access to Information Training Approaches for Government Officials, CELE, 2011: <http://www.palermo.edu/cele/pdf/noticias/AI-training-final.pdf>.

313- Freedom of Information. Training Manual for Public Officials, <http://www.article19.org/data/files/pdfs/tools/foitrainersmanual.pdf>.

314- <http://www.law-democracy.org/live/understanding-democracy-right/training/>.

315- Andrew Puddephatt, op. cit., p. 11.

316- Voir sur ce point l'article de Rosario Soraide, Media and Access to Information Laws. Exploring Linkages and Opportunities, <http://wbi.worldbank.org/wbi/Data/wbi/wbicms/files/drupal-acquia/wbi/Regional-dialogue-on-ATI-Newsletter-4-Final-English.pdf>

317- Eduardo Andrés Bertoni, Libertad de información. ¿Tres palabras inofensivas? Leyes de acceso a la información y rol de la prensa, World Bank Institute y CELE, 2011: <http://www.palermo.edu/cele/pdf/Bertoni-LibertaddeInformacionyPrensa.pdf>

318- The Global Investigative Journalism Casebook, UNESCO, 2012 : <http://unesdoc.unesco.org/images/0021/002176/217636e.pdf>.

319- [http://www.humanrightsinitiative.org/programs/ai/rti/international/laws\\_papers/srilanka/Module-for-Journalists.pdf](http://www.humanrightsinitiative.org/programs/ai/rti/international/laws_papers/srilanka/Module-for-Journalists.pdf)

dont les journalistes utilisent la loi fédérale et les lois locales pour demander des comptes aux pouvoirs publics<sup>320</sup>.

Par ailleurs, de plus en plus d'universités dans le monde mettent la question de l'accès à l'information au programme des études de droit et certaines l'ont fait avec le soutien d'ONG internationales comme l'Open Society Justice Initiative. Le site [right2info.org](http://right2info.org) en donne un certain nombre d'exemples<sup>321</sup>.

Les ONG publient des outils de sensibilisation et des guides pour encourager le grand public à utiliser la loi<sup>322</sup>. Elles aident aussi les catégories défavorisées, comme les femmes, à prendre conscience de l'importance du droit d'accès pour l'exercice de leurs autres droits et à formuler leurs demandes

La Commonwealth Human Rights Initiative est une ONG internationale qui vise à faciliter l'application effective des droits de l'Homme, et particulièrement du droit à l'information, dans les pays du Commonwealth, principalement en Asie et en Afrique. Elle a publié en 2007 une étude, *Our Right, Our information. Empowering People to Demand Rights through Knowledge*, qui montre, par des exemples et des études de cas de différents pays du monde, comment la population peut utiliser le DAI pour redresser les torts qu'elle a subis ou faire valoir d'autres droits, à l'éducation et à la santé par exemple<sup>323</sup>.

Au Royaume-Uni, une demande d'information adressée en 2006 à la BBC a révélé les différences de salaires entre hommes et femmes pour un travail équivalent dans cette institution et la BBC a dû annoncer une révision des traitements<sup>324</sup>. En Ouganda, les conditions de travail des fermières de provinces du nord du pays ont été améliorées par l'accès à des informations agricoles de qualité<sup>325</sup>.

Article 19 a également publié en 2007, avec l'Asociación por los Derechos Civiles, une étude *Access to Information. An Instrumental Right for Empowerment* qui montre, à partir d'exemples et d'études de cas de différents pays, en quoi le DAI peut aider à rendre autonomes et à responsabiliser les citoyens car il est la condition préalable à l'exercice de leurs autres droits économiques, sociaux et culturels<sup>326</sup>. Un autre rapport de 2012 montre pourquoi l'exercice du droit à l'information est essentiel pour l'exercice du droit à la santé et formule des recommandations à l'intention des pouvoirs publics et des acteurs non-étatiques pour la mise en œuvre de ces deux droits<sup>327</sup>.

L'impact de la loi sur le droit à l'information du Bangladesh de 2009 sur la vie quotidienne des habitants

---

320- <http://sunshineweek.rcfp.org/foi-in-action/>.

321- <http://www.right2info.org/resources/teaching-rti>.

322- Les plateformes électroniques de traitement des demandes qu'elles ont mises en place ont été décrites précédemment dans le chapitre consacré aux procédures de demande.

323- [http://www.humanrightsinitiative.org/publications/rti/our\\_rights\\_our\\_information.pdf](http://www.humanrightsinitiative.org/publications/rti/our_rights_our_information.pdf).

324- Ibidem, p. 71.

325- Ibidem, p. 24.

326- <http://www.article19.org/data/files/pdfs/publications/ati-empowerment-right.pdf>.

327- Un savoir salutaire. Le droit à l'information et le droit à la santé, Article 19, 2012: <http://www.article19.org/data/files/medialibrary/3452/12-09-12-POLICY-health-FR-WEB.pdf>.

est présenté dans une publication du World Bank Institute, *The Power of Using the Right to Information Act in Bangladesh: Experiences from the Ground*<sup>328</sup>. Les quinze cas recueillis par les ONG locales illustrent la façon dont le recours à ce droit a amélioré les conditions de vie. Parmi ces cas, on note celui d'une jeune fille qui a pu faire valoir ses droits à un programme d'aide, après avoir s'être vu accorder l'accès à la liste de ses bénéficiaires, et celui de mères enceintes indigentes qui ont pu obtenir des bons de santé qu'on leur refusait .

L'ONG népalaise Freedom Forum a publié une étude similaire qui présente des exemples de recours à la loi sur le droit à l'information de 2007 au Népal et les bénéfices qu'ont pu en obtenir les citoyens dans différents secteurs<sup>329</sup>.

En Afghanistan, Integrity Watch a lancé une campagne de promotion du DAI avec un outil de contrôle communautaire qui aide les citoyens à se mobiliser pour demander des comptes aux autorités publiques<sup>330</sup>.

L'Open Democracy Advice Centre (ODAC), basé en Afrique du Sud, est la seule organisation sud-africaine exclusivement consacrée à la liberté d'information et à la dénonciation des abus et il est particulièrement actif. L'ODAC mène des campagnes de sensibilisation du public pour encourager l'usage de la loi de 2000 et organise des ateliers de formation pour les fonctionnaires chargés de l'appliquer. Il a publié en 2011 un manuel pédagogique, le *Right to Access Information – Training Manual* qui peut servir à former différents publics<sup>331</sup>. Il aide ses partenaires d'autres pays africains à élaborer leur projet de loi et les assiste dans leurs campagnes de sensibilisation en faveur du DAI.

L'ODAC aide sur le terrain des communautés sud-africaines à identifier les problèmes rencontrés par les populations et à formuler leurs demandes d'information pour essayer de les résoudre<sup>332</sup>. Il a produit et diffusé à grande échelle une brochure intitulée *Right to Know, Right to Live*, ainsi qu'un DVD illustrant l'expérience vécue de femmes qui ont eu recours à la loi et ont réussi à faire valoir leur droit au logement et obtenu des services d'approvisionnement en eau en zones rurales<sup>333</sup>. Ce dernier cas est également signalé par le rapport de la Banque mondiale<sup>334</sup> et par un article de l'ODAC qui présente d'autres exemples intéressants<sup>335</sup>.

Une autre organisation sud-africaine, la South African History Archive's, a publié en 2012 un guide, *Accessing information for your community*, qui explique le rôle de l'accès à l'information pour la

---

328- p. 6 et 17: <http://wbi.worldbank.org/wbi/Data/wbi/wbicms/files/drupal-acquia/wbi/Final-version-TheBenefits-of-Using-the-RTI-Act-in-Bangladesh.pdf>.

329-Empowering Citizens through Right to Information: Success Stories from Nepal: [http://www.right2info.org/resources/publications/publications/nepal\\_success-stories-from-nepal\\_freedom-forum\\_2013](http://www.right2info.org/resources/publications/publications/nepal_success-stories-from-nepal_freedom-forum_2013).

330- <http://communitymonitoring.org/index.php/build-a-campaign/>

331- <http://www.r2k.org.za/wp-content/uploads/2012/12/rti-training-manual-dec-2012.pdf>

332- <http://www.opendemocracy.org/za/access-to-information/>.

333- [http://www.unesco.org/archives/multimedia/index.php?s=films\\_details&id\\_page=33&id\\_film=2032](http://www.unesco.org/archives/multimedia/index.php?s=films_details&id_page=33&id_film=2032)

334- Anupama D., op. cit., Annex 7, p. 61.

335-Mukelani Dimba, Access to information as a tool for economic justice: <http://www.pambazuka.org/en/category/comment/47179>.

défense et la protection des droits des communautés sud-africaines<sup>336</sup>. La SAHA a également publié un outil de formation sous la forme d'un DVD interactif qui présente les éléments clés de la loi de 2000<sup>337</sup>.

Les ONG ont recours, pour sensibiliser les populations, à des modes de communication inventifs, adaptés aux contextes culturels locaux: chansons, caricatures, vidéos<sup>338</sup>.

L'attribution d'un prix est un autre moyen de promotion du droit d'accès à l'information.

L'ODAC décerne ainsi chaque année, le 28 septembre, avec la Commission sud-africaine des droits de l'Homme, les Golden Key Awards, qui récompensent les pratiques exemplaires de transparence dans le secteur public ou privé. Ces quatre prix sont remis à l'institution et au fonctionnaire chargé de l'information les plus performants, au journaliste qui s'est engagé le plus dans la promotion de la loi et au demandeur qui l'a le plus utilisée.

La Fondation bulgare, Access to information program, attribue elle aussi chaque année, le 28 septembre, un prix qui honore la meilleure administration (une clé) et dénonce la pire (un cadenas).

Dans certains pays, les ONG et les médias ont réussi à obtenir des informations qui ont révélé des détournements de fonds publics au détriment des populations et aidé ces dernières à faire valoir leurs droits.

Le rapport de la Banque mondiale en donne des exemples, en Inde, au Mexique et en Roumanie<sup>339</sup>. Ces actions ne sont pas seulement menées par de grandes ONG ; des organisations plus modestes interviennent sur le terrain et apportent un soutien direct aux populations locales les plus vulnérables pour leur permettre de dénoncer des faits de corruption et d'obtenir plus de transparence dans le processus de décision en matière d'éducation, de santé, d'environnement ou d'accès aux services sociaux<sup>340</sup>.

Au Mexique, les ONG membres du Colectivo por la Transparencia veillent attentivement à l'application de la loi. Des organisations comme Fundar, Libertad de Informacion – México se sont impliquées dans la mise en œuvre des lois à l'échelon des états et elles ont réussi à obtenir des informations sur la gestion d'importants programmes gouvernementaux, notamment dans le domaine de la santé. Fundar a ainsi prouvé le détournement de fonds publics destinés à l'achat de médicaments contre le VIH/SIDA au profit d'une organisation contre l'avortement et les fonds ont été restitués au ministère de la Santé<sup>341</sup>. L'IFAI a mené en 2007, en partenariat avec une vingtaine d'ONG et des communautés défavorisées, un

---

336- [http://saha.org.za/publications/access\\_to\\_information\\_in\\_communities.htm](http://saha.org.za/publications/access_to_information_in_communities.htm)

337- The PAIA: Case Studies from Civil Society DVD, [http://www.saha.org.za/publications/paia\\_case\\_studies\\_from\\_civil\\_society\\_dvd.htm](http://www.saha.org.za/publications/paia_case_studies_from_civil_society_dvd.htm).

338- Carole Excell en donne plusieurs exemples dans "Strategies to Achieve Citizens' Right to Information Around the World", Regional Dialogue. Advancing Access to Information in MNA: Supporting Coalitions & Networks, Newsletter Issue N°5, October 2012. <http://wbi.worldbank.org/wbi/Data/wbi/wbicms/files/drupal-acquia/wbi/Regional-dialogue-on-ATI-Newsletter-5-Final-English.pdf>

339- Anupama Dokeniya, op. cit., p. 25.

340- Ibidem, p. 61.

341- Ibidem, p. 62.



projet Comunidades dans plusieurs états du Mexique. L'objectif était d'inciter les populations marginalisées à utiliser le DAI pour leur permettre de connaître les actions gouvernementales qui les affectent. Le rapport final présente les résultats obtenus, signale les obstacles rencontrés et témoigne du succès du projet<sup>342</sup>. En annexe, figurent des études de cas qui présentent des actions menées par des ONG, notamment en direction des enfants des rues, des jeunes et des femmes. Des ateliers leur ont ainsi permis d'obtenir de la Secretaría de Educación Pública le montant des ressources affectées aux écoles et de connaître leurs critères d'attribution, et de l'Instituto Nacional de las Mujeres des informations sur les services existants en matière d'aide aux mères isolées et aux femmes victimes de violences familiales<sup>343</sup>.

En Inde, les malversations opérées par les fournisseurs privés de rations alimentaires ont pu être prouvées par des citoyens du Rajasthan qui ont obtenu communication des déclarations de ces fournisseurs et les ont comparées avec ce qui avait été réellement distribué<sup>344</sup>. De même, le recours à la loi a permis à des ONG de révéler des détournements de fonds opérés dans le cadre de contrats municipaux et de travaux publics<sup>345</sup>.

#### **b)- Intervention en cas de tentative de limitation de la portée de la loi**

L'intervention des ONG est essentielle quand les pouvoirs publics et les administrations cherchent à contourner la loi, à en réduire le champ d'application ou à étendre la portée des exceptions par des amendements<sup>346</sup>.

L'exemple le plus ancien est celui du National Security Archive (NSC). Cette organisation née en 1985 à l'initiative de journalistes et de chercheurs nord-américains, a systématiquement recours au FOIA pour obtenir la déclassification de documents secrets de l'administration fédérale américaine et les publier<sup>347</sup>. Le NSC a mené des audits pour montrer les problèmes d'application rencontrés et dénoncer en particulier les délais de réponse excessifs des agences fédérales. Il a également engagé des recours devant les tribunaux pour obtenir communication de documents classifiés.

Au Royaume-Uni, Campaign for Freedom of Information s'est opposée à plusieurs reprises à des tentatives de ce type et elle continue de le faire<sup>348</sup>. Cette organisation, qui est soutenue par près de 90 ONG britanniques, a activement milité en faveur de l'adoption de la loi. Elle suit son application et encourage les bonnes pratiques des autorités soumises à la loi, en organisant des formations et en sensibilisant le public. Elle a obtenu en 2007 le retrait d'un amendement visant à refuser les demandes trop coûteuses

---

342- El Derecho a Saber en Grupos Marginados: La Experiencia del Proyecto Comunidades en México, 2005-2007, 2009 : [http://rendiciondecuentas.org.mx/data/arch\\_public/EIDerechoaSaberenGruposMarginados-LaExperienciadelProyectoComunidades.pdf](http://rendiciondecuentas.org.mx/data/arch_public/EIDerechoaSaberenGruposMarginados-LaExperienciadelProyectoComunidades.pdf).

343- P. 97 et 99.

344- <http://www.pambazuka.org/en/category/comment/47179> et Anupama Dokeniya, op. cit., p. 61.

345- Anupama Dokeniya, op. cit., p. 62.

346- Toby Mendel, Amending Access to Information Legislation. Legal and Political Issues, The World Bank, 2011.

347- <http://www.gwu.edu/~nsarchiv/>.

348- <http://www.cfoi.org.uk/>.

pour les administrations et à limiter le nombre de demandes possibles.

En Inde, quand le gouvernement a essayé de faire voter des amendements pour diminuer la portée de la loi, des personnalités activement impliquées dans son adoption, la National Campaign for People's Right to Information (NCPRI), ainsi que des organisations de terrain se sont regroupées pour s'y opposer fermement et elles en ont obtenu le retrait. La NCPRI a publié en 2009 une évaluation de l'application de la loi, menée conjointement avec le RTI Assessment & Analysis Group (RaaG), qui en a dénoncé les lacunes et a émis des recommandations pour la renforcer<sup>349</sup>.

Toby Mendel signale que les campagnes menées alors par les ONG locales ont utilisé toutes sortes de moyens pour mobiliser les médias et faire du lobbying auprès des partis politiques : envoi de cartes postales, pétitions, manifestations<sup>350</sup>.

A la différence de nombreux pays où la loi est surtout utilisée par les médias, en Inde elle l'est par un large public. Les actions de sensibilisation et l'aide apportée aux demandeurs par les ONG y sont pour beaucoup.

En Afrique du Sud, la Right2Know Campaign, née en 2010 de l'opposition au projet de loi sur la protection du secret (Secrecy Bill), a mobilisé des centaines d'ONG et lancé une campagne de sensibilisation dans tout le pays contre cette loi qui restreint l'accès à des informations jusqu'ici communicables<sup>351</sup>.

L'ODAC évalue chaque année l'application de la loi sud-africaine au niveau national, régional et municipal et cherche à l'améliorer. Il a pour cela mis au point un outil, l'Access to information implementation Index research, qui lui permet d'évaluer les performances des différentes administrations, aussi bien pour le processus de demande, que pour la gestion des documents, les procédures internes et les ressources affectées<sup>352</sup>. Cet outil permet aussi d'identifier les institutions et les fonctionnaires qui ont été les moins efficaces et qui ont besoin de formation ou de soutien.

En Bulgarie, Access to information program, mène depuis 1996 une campagne permanente pour l'amélioration de l'accès à l'information<sup>353</sup>. Elle a fait pression pour l'adoption de l'Access to Public Information Act en 2000 et elle travaille avec un réseau permanent de journalistes dans 27 villes qui contrôlent l'application de la loi et font des recommandations pour l'améliorer. Elle publie un rapport annuel sur l'application de la loi et ses recommandations ont abouti à plusieurs reprises à des amendements en 2002, 2007 et 2008<sup>354</sup>. Ce rapport présente notamment les résultats d'une évaluation des sites web de plusieurs centaines d'administrations centrales, régionales et locales.

---

349- Safeguarding the Right to Information: Report of the People's RTI Assessment 2008. Executive Summary. <http://www.centreforcommunicationrights.org/images/stories/database/debate/india-safeguarding-executivesummary.pdf>. De son côté, le gouvernement a fait faire la même année une évaluation par PricewaterCoopers: <http://rti.gov.in/rticorner/studybypwc/ExecutiveSummary.pdf>.

350- Toby Mendel, Amending Access to Information Legislation. Legal and Political Issues, p. 21.

351- Dr Dale T McKinley, The Right2Know Campaign (South Africa): Building a National Movement for Freedom of Information and Expression, Rosa Luxemburg Stiftung, 3/2013.

352- <http://www.opendemocracy.org/za/access-to-information/research/>.

353- <http://www.aip-bg.org/en/>.

354- <http://www.aip-bg.org/en/publications/annualreports/>.

En 2012, elle a fait un classement de leur niveau de transparence pour encourager les administrations à rendre leurs sites web conformes aux standards de transparence en vigueur pour la publication de l'information en ligne.

Le recours stratégique au contentieux est un autre moyen utilisé par les ONG pour faire préciser l'interprétation de la loi et créer des précédents jurisprudentiels.

La Open Society Justice Initiative encourage les ONG à mener ce type d'actions en Amérique latine<sup>355</sup>. En Afrique du Sud, l'ODAC aide les demandeurs à saisir les tribunaux, en cas de refus de communication de documents, et l'organisation a obtenu des succès sur des cas stratégiques<sup>356</sup>.

Accessinfo a ainsi obtenu en octobre 2013 un jugement de la Cour de Justice européenne en faveur de la communication intégrale d'un document dont le Conseil de l'Union européenne avait refusé la communication<sup>357</sup>.

---

355- <http://www.opensocietyfoundations.org/reports/freedom-information-law-latin-america>

356- <http://www.opendemocracy.org.za/litigation/>

357- <http://www.access-info.org/en/european-union/501-court-case-ecj-2013>

## Conclusion

Le droit d'accès à l'information continue à progresser dans le monde même si le rythme d'adoption de nouvelles lois s'est ralenti. Le cadre normatif de référence est bien établi et il facilite l'élaboration de la loi dans les pays qui n'en disposent pas encore et la mise en conformité de la loi existante avec ces normes dans ceux qui en ont une.

C'est la mise en œuvre des lois qui constitue désormais le principal défi. La plupart des pays rencontrent des problèmes similaires. L'application de la loi est un processus complexe qui ne dépend pas seulement de la qualité des mécanismes prévus par la loi, mais aussi de l'effectivité de l'état de droit et du contexte politique et social dans lequel celle-ci vient s'insérer.

La mise en œuvre requiert une volonté politique au plus haut niveau car il s'agit de mener de véritables politiques de modernisation et de réforme des structures administratives et des modes de fonctionnement existants, de promotion de la loi et d'évaluation régulière de son application. Elle réclame une révolution des mentalités des agents publics et se heurte souvent à leur résistance car ils sont habitués depuis des décennies à travailler sans avoir à rendre de comptes. Elle suppose également l'affectation de ressources humaines et matérielles suffisantes.

L'émergence récente du mouvement de l'Opendata, qui n'en est qu'à ses débuts, contribue à l'avancement de l'accès à l'information. Il comporte néanmoins plusieurs risques : celui d'abord de bénéficier davantage aux groupes d'experts en technologies, mieux placés pour exploiter les données, qu'à l'ensemble des citoyens. Celui ensuite de voir les gouvernements chercher à améliorer leur image en privilégiant l'ouverture des données publiques, qu'ils peuvent sélectionner et dont ils ont le contrôle, plutôt que d'adopter une loi d'accès à l'information ou d'entreprendre les réformes permettant l'application effective de celles qui existent. Beaucoup de plans d'action des pays partenaires de l'OGP comportent de tels engagements d'ouverture de données mais ne mentionnent pas de mesures facilitant l'accès de leurs citoyens à l'information<sup>358</sup>.

La pression en faveur du droit d'accès à l'information doit donc être maintenue par la société civile car l'ouverture des données publiques ne saurait constituer à elle seule une véritable politique de transparence, ni dispenser les pouvoirs publics de rendre des comptes aux citoyens en répondant à leurs demandes d'information sur leurs activités.

---

358- David Banisar a souligné ce risque avant le sommet de l'OGP de 2013 : <http://www.article19.org/join-the-debate.php/119/view/>.

## Sources et Bibliographie<sup>359</sup>

- Ackerman (John M.) and Sandoval-Ballesteros (Irma E.), “The Global Explosion of Freedom of Information Laws”, *Administrative Law Review*, Volume 58, Number 1, Winter 2006. [http://www.humanrightsinitiative.org/programs/ai/rti/articles/admin\\_law\\_review\\_explosion\\_of\\_foi\\_2006.pdf](http://www.humanrightsinitiative.org/programs/ai/rti/articles/admin_law_review_explosion_of_foi_2006.pdf).
- Banisar (David), *Freedom of Information around the World 2006. A Global Survey of Access to Government Information Laws*, Privacy International, 2006. [http://www.freedominfo.org/documents/global\\_survey2006.pdf](http://www.freedominfo.org/documents/global_survey2006.pdf).
- Banisar (David), *The Right to Information and Privacy: Balancing Rights and Managing Conflicts*, World Bank Institute, 2011: <http://wbi.worldbank.org/wbi/Data/wbi/wbicms/files/drupal-acquia/wbi/Right%20to%20Information%20and%20Privacy.pdf>.
- *Beyond Access: Open Government Data and the Right to Reuse*, Access Info and the Open Knowledge Foundation, 7 January 2011. [http://www.accessinfo.org/documents/Access\\_Docs/Advancing/Beyond\\_Access\\_7\\_January\\_2011\\_web.pdf](http://www.accessinfo.org/documents/Access_Docs/Advancing/Beyond_Access_7_January_2011_web.pdf)
- *Entrenching RTI. An Analysis of Constitutional Protections of the Right to Information*, Centre for Law and Democracy, March 2012. <http://www.law-democracy.org/wp-content/uploads/2012/04/Const-Report-with-Annex.pdf>
- Darbishire (Helen), *Proactive Transparency: The future of the right to information? A review of standards, challenges and opportunities*, World Bank Institute, 2010. [http://siteresources.worldbank.org/WBI/Resources/213798-1259011531325/6598384-1268250334206/Darbishire\\_Proactive\\_Transparency.pdf](http://siteresources.worldbank.org/WBI/Resources/213798-1259011531325/6598384-1268250334206/Darbishire_Proactive_Transparency.pdf)
- Documents administratifs. *Droit d'accès et réutilisation*, La Documentation française, 2008.
- Dokeniya (Anupama), *Implementing Right to Information. Lessons from Experiences*, The World Bank, 2013. <http://siteresources.worldbank.org/PUBLICSECTORANDGOVERNANCE/Resources/285741-1343934891414/8787489-1344020463266/RTI-IPP-Web-Final.pdf>
- *Guide on Access to EU Documents*, *Accessing Information from the European Union*, Access Info, January 2013. [http://www.accessinfo.org/documents/Access\\_Docs/Advancing/EU/EN\\_ONLINE\\_Guide\\_on\\_access\\_to\\_EU\\_Documents.pdf](http://www.accessinfo.org/documents/Access_Docs/Advancing/EU/EN_ONLINE_Guide_on_access_to_EU_Documents.pdf).
- Hazell (Robert) and Worthy (Ben), “Assessing the performance of freedom of information”, *Government Information Quarterly* 27 (2010), p. 352-359. [http://fipa.bc.ca/library/Articles/Assessing\\_the\\_performance\\_of\\_Freedom\\_of\\_Information--Hazell%26Worthy\\_2010.pdf](http://fipa.bc.ca/library/Articles/Assessing_the_performance_of_Freedom_of_Information--Hazell%26Worthy_2010.pdf)
- Holsen (Sarah) and Pasquier (Martial), “Insight on Oversight : The Role of Information Commissioners in the Implementation of Access to Information Policies”, *Journal of Information Policy* 2 (2012). <http://jip.vmhost.psu.edu/ojs/index.php/jip/article/view/104/62>.
- *International Survey of Information Commissioners and Ombudsmen. Report on Results*, Centre for Freedom of Information, April 2013. [http://www.centrefoi.org.uk/edocs/pdfs/Survey\\_Analysis\\_Report\\_08042013.pdf](http://www.centrefoi.org.uk/edocs/pdfs/Survey_Analysis_Report_08042013.pdf)

---

359- Les pages web ont été consultées en octobre 2013.

- Kecskeméti (Charles) et Székely (Ivan), L'accès aux archives, Manuel pour la mise en œuvre de la Recommandation n°R (2000) 3 sur une politique européenne en matière de communication des archives, Editions du Conseil de l'Europe, 2007.
- Lademann (Constanze), Etude de droit comparé sur l'accès aux documents administratifs, juillet 2010, CADA, [http://www.cada.fr/fr/acces/droit\\_compare.pdf](http://www.cada.fr/fr/acces/droit_compare.pdf).
- Lidberg (Johan), Keeping the Bastards Honest: The Promise and Practice of Freedom of Information Legislation, PhD thesis, Murdoch University, 2006. <http://researchrepository.murdoch.edu.au/157/2/02Whole.pdf>.
- Mendel (Toby), Liberté de l'information. Etude juridique comparative. Deuxième édition révisée et mise à jour, UNESCO, 2008. [http://portal.unesco.org/ci/en/files/26159/12284883325freedom\\_information\\_fr.pdf/freedom\\_information\\_fr.pdf](http://portal.unesco.org/ci/en/files/26159/12284883325freedom_information_fr.pdf/freedom_information_fr.pdf).
- Mendel (Toby), Amending Access to Information Legislation: Legal and Political Issues, World Bank Institute, 2011. [http://wbi.worldbank.org/wbi/Data/wbi/wbicms/files/drupal-acquia/wbi/Mendel%20-%20Amending%](http://wbi.worldbank.org/wbi/Data/wbi/wbicms/files/drupal-acquia/wbi/Mendel%20-%20Amending%20).
- Michener (Greg), "FOIA Laws around the World", Journal of Democracy, volume 22, n°2, April 2011. [http://muse.jhu.edu/journals/journal\\_of\\_democracy/summary/v022/22.2.michener.html](http://muse.jhu.edu/journals/journal_of_democracy/summary/v022/22.2.michener.html).
- Neuman (Laura) and Calland (Richard), Making the Access to Information Law Work. The Challenges of Implementation, 2007. [http://www.cartercenter.org/resources/pdfs/peace/americas/making\\_the\\_law\\_work.pdf](http://www.cartercenter.org/resources/pdfs/peace/americas/making_the_law_work.pdf).
- Neuman (Laura), Enforcement models: Content and Context, World Bank Institute, 2009 : <http://siteresources.worldbank.org/EXTGOVACC/Resources/LNEumanATI.pdf>
- Open Government withovvut RTI. The conspicuous weakness of RTI reform within OGP Action Plans, Centre for Law and Democracy, July 2012. <http://www.law-democracy.org/wp-content/uploads/2012/07/OGP-and-RTI-Jun12.pdf>.
- Puddephatt (Andrew), Exploring the Role of Civil Society in the Formulation and Adoption of Access to Information Laws. The Cases of Bulgaria, India, Mexico, South Africa, and the United Kingdom, World Bank Institute, 2009. <http://siteresources.worldbank.org/EXTGOVACC/Resources/atICivSocietyFinalWeb.pdf>.
- Recommandation sur la promotion et l'usage du multilinguisme et l'accès universel au cyberspace, UNESCO, 2003. <http://www.unesco.org/new/fr/communication-and-information/resources/official-documents/>.
- The Right to Open Public Administrations in Europe. Emerging Legal Standards. SIGMA (Support for Improvement in Governance and Management), Paper n° 46, 2010. <http://www.sigmaweb.org/dataoecd/7/55/46302920.pdf>.
- The World's First Freedom of Information Act Anders Chydenius' Legacy Today. Kokkola, Anders Chydenius Foundation, 2006. [http://www.accessinfo.org/documents/Access\\_Docs/Thinking/Get\\_Connected/worlds\\_first\\_foia.pdf](http://www.accessinfo.org/documents/Access_Docs/Thinking/Get_Connected/worlds_first_foia.pdf).
- Transparence et secret. Colloque pour le XXVème anniversaire de la loi du 17 juillet 1978 sur l'accès aux documents administratifs, IFSA/CADA, La Documentation française, 2003.

- Transparency & Silence, A Survey of Access to Information Laws and Practices in 14 Countries, Open Justice Initiative. <http://www.opensocietyfoundations.org/publications/transparency-and-silence-survey-access-information-laws-and-practices-14-countries>
- Uhler (Paul F.), Principes directeurs pour le développement et la promotion de l'information du domaine public gouvernemental, UNESCO, 2004. <http://unesdoc.unesco.org/images/001silence3/001373/137363fo.pdf>
- Vleugels (Roger), Overview of all 93 FOIA Countries & Territories, Fringe Special, 2012. [http://www.right2info.org/resources/publications/laws-1/ati-laws\\_fringe-special\\_roger-vleugels\\_2011-oct](http://www.right2info.org/resources/publications/laws-1/ati-laws_fringe-special_roger-vleugels_2011-oct)

## Annexe : Normes internationales en matière d'archives

### Normes relatives au records management<sup>360</sup>

La norme ISO 15489 éditée en anglais en 2001 et en français en 2002 par l'Organisation internationale de normalisation (ISO) est la norme de référence dans le domaine du records management. Elle a pour objectif de garantir la protection des documents et leur valeur de preuve et d'information. Elle s'applique à la gestion de tous les types de documents, quel que soient leur format et leur support.

Elle est structurée en deux parties :

ISO 15489-1 Information et documentation « Records Management », Partie 1 : Principes directeurs<sup>361</sup>. Cette partie présente les objectifs de la gestion des documents d'activité : traçabilité, responsabilité, qualité et efficacité, et elle constitue un guide pour la conception et la mise en œuvre d'un système de gestion des documents d'activité.

ISO/TR 15489-2 Information et documentation « Records Management », Partie 2 : Guide pratique<sup>362</sup>. La seconde partie fournit une méthodologie et présente les processus et les facteurs à prendre en considération dans les organismes qui souhaitent mettre en œuvre la norme.

Cette norme fondatrice (actuellement en cours de révision) a été complétée par des rapports techniques qui en précisent certains aspects et sont compatibles avec ses recommandations. Ce sont :

ISO 23081 relative aux métadonnées<sup>363</sup>. Cette norme définit les métadonnées dont doit disposer un organisme qui souhaite conserver des documents à valeur probante sous forme numérique. Elle se compose de trois parties : une partie générale exposant les principes de la norme ; une partie centrée sur les concepts et leur mise en œuvre ; une partie présentant une grille d'auto-évaluation par rapport aux exigences de la norme.

ISO 23081-1:2006 Information et documentation -- Processus de gestion des enregistrements -- Métadonnées pour les enregistrements -- Partie 1: Principes.

ISO 23081-2 :2009 Information et documentation -- Gestion des métadonnées pour l'information et les documents -- Partie 2: Concepts et mise en œuvre. (seulement en anglais).

---

360- Voir l'article de Michel Cottin et Sylvie Dessolin-Baumann : La famille des normes ISO sur le records management, La Gazette des archives, n° 228, 2012 et le livre Blanc 3 bilingue intitulé « ISO 30300 – 30301 – Système de gestion des documents d'activité. Définition, modélisations, intégration aux autres normes de système de management », AFNOR Editions, mai 2012. <http://www.bivi.fonctions-documentaires.afnor.org/livres-blancs/publication-d-un-3e-livre-blanc-sur-le-records-management-iso-30300-30301-systeme-de-gestion-des-documents-d-activite>.

361- [http://www.iso.org/iso/fr/home/store/catalogue\\_tc/catalogue\\_detail.htm?csnumber=31908](http://www.iso.org/iso/fr/home/store/catalogue_tc/catalogue_detail.htm?csnumber=31908).

362- [http://www.iso.org/iso/fr/home/store/catalogue\\_tc/catalogue\\_detail.htm?csnumber=35845](http://www.iso.org/iso/fr/home/store/catalogue_tc/catalogue_detail.htm?csnumber=35845).

363- Les métadonnées sont un ensemble structuré d'informations qui décrivent l'origine, le but, la date de création, le lieu, l'auteur, les conditions d'accès et d'utilisation des données. Elles servent à connaître le contexte de création et sont indispensables pour leur gestion et préservation.



ISO/TR 23081-3 :2011 Information et documentation -- Gestion des métadonnées pour l'information et les documents -- Partie 3: Méthode d'auto-évaluation. (seulement en anglais).

ISO 26122 relative à l'analyse des processus : cette norme définit deux types d'analyse des processus pour la mise en œuvre du records management : une analyse fonctionnelle (décomposition des fonctions en processus) et une analyse séquentielle (investigation du flux des transactions).

Enfin, une nouvelle famille de normes (publiée à partir de 2011) place la gestion des documents d'activité au niveau des grands systèmes de gestion des organismes : qualité, sécurité (ISO 9000, ISO 14000, ISO 27000...) et permet d'intégrer les systèmes de records management à ceux-ci :

ISO 30300 (déc. 2011) est consacrée aux principes essentiels et à la terminologie.

ISO 30301 (déc. 2011) traite des exigences relatives à ces systèmes.

Ces deux normes décrivent les processus qui permettent de concevoir, de mettre en œuvre et de contrôler un système de gestion des documents d'activité répondant aux caractéristiques décrites dans l'ISO 15489. Ces normes sont tournées vers l'auto-évaluation, l'amélioration continue du système, l'audit et, à terme, la certification, autant d'éléments destinés à garantir la fiabilité du système.

Lors de la mise en place d'un système de records management, il convient donc d'utiliser conjointement l'ISO 15489 et les ISO 30300-301 et de prendre également en compte les normes connexes déjà publiées, telles que l'ISO 23081 relative aux métadonnées des records ou encore l'ISO 26122 relative à l'analyse du processus des records.

### **Normes et textes de référence relatifs à la gestion des documents d'activité et à l'archivage électronique.**

La norme ISO 15489 est complétée pour l'environnement électronique par deux textes qui ont été élaborés par d'autres instances que l'ISO :

ISO 16175 : 2011 Information et documentation -- Principes et exigences fonctionnelles pour les enregistrements dans les environnements électroniques de bureau

Cette norme du Conseil international des Archives (ICA-Req) publiée en 2008 a été adoptée par l'ISO en 2011.

MoReq (Model Requirements for the Management of Electronic Records/Modèle d'exigences pour l'organisation de l'archivage électronique) a été publiée en 2001 par la Commission européenne. C'est un ensemble de spécifications techniques détaillées pour la conception d'un système d'archivage électronique. La seconde version Moreq2 a été diffusée en 2008 et traduite en français<sup>364</sup>. Une nouvelle version Moreq2010 a été publiée en anglais en juin 2011<sup>365</sup>.

Ces deux textes sont utiles pour la rédaction de cahiers des charges, l'analyse des offres ou l'évaluation de systèmes existants, car ils permettent de passer en revue toutes les exigences attendues du système.

---

364- <http://www.archivesdefrance.culture.gouv.fr/gerer/archives-electroniques/standard/moreq2/>

365- [http://moreq2010.eu/pdf/moreq2010\\_vol1\\_v1\\_1\\_en.pdf](http://moreq2010.eu/pdf/moreq2010_vol1_v1_1_en.pdf)

## **Normes relatives à l'archivage à long terme des documents électroniques**

ISO 14721 ou modèle OAIS (2001) : Le modèle de référence pour un OAIS (Open Archival Information System, soit système ouvert d'archivage de l'information) décrit les responsabilités, les fonctions et les rapports avec son environnement d'un système d'archivage électronique pour assurer la pérennisation de l'information numérique.

ISO 14641-1 : « Archivage électronique – Spécifications relatives à la conception et au fonctionnement d'un système d'informations pour la conservation d'informations électroniques ».

Cette norme énumère les mesures techniques et organisationnelles à mettre en œuvre pour l'enregistrement, le stockage et la restitution de documents électroniques, afin d'en assurer la conservation et l'intégrité au sein d'un système d'archivage électronique.

## **Normes archivistiques**

Quatre normes, élaborées au sein de l'ICA, visent à décrire de façon normalisée les fonds d'archives patrimoniaux pour leur mise à disposition du public. Leur champ d'application n'est donc pas celui du records management.

ISAD(G) permet de décrire les documents d'archives.

ISAAR (CPF) d'établir les informations contextuelles sur les producteurs d'archives

ISDF de décrire les fonctions des organisations productrices d'archives

ISDIAH de décrire les institutions qui conservent les archives

Elles sont accessibles sur le site web de l'ICA à <http://www.ica.org/10241/normes/liste-des-normes.html>.



Organisation  
des Nations Unies  
pour l'éducation,  
la science et la culture

Bureau de l'UNESCO pour l'Algérie,  
le Maroc, la Mauritanie et la Tunisie  
Avenue Aïn Khalouïya Km 5,3 Souissi  
BP 1777 Rabat Maroc  
rabat@unesco.org  
<http://www.unesco.org/new/fr/rabat/home>

