



United Nations
Educational, Scientific and
Cultural Organization

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

Organización
de las Naciones Unidas
para la Educación,
la Ciencia y la Cultura

Организация
Объединённых Наций по
вопросам образования,
науки и культуры

منظمة الأمم المتحدة
للتنمية والعلم والثقافة

联合国教育、
科学及文化组织



*Liberté d'expression,
accès à l'information et
autonomisation des populations*

Journée mondiale de la liberté de la presse 2008

**Liberté d'expression,
accès à l'information
et autonomisation
des populations**

Publié par l'Organisation des Nations Unies
pour l'éducation, la science et la culture
7, place de Fontenoy, 75352 Paris 07-SP, France

© UNESCO 2009
Tous droits réservés
CI/FED/2009/RP/2

Rédacteur : Guy Berger
Photo couverture par Sergio Santimono
Mise en page par l'UNESCO
Imprimé par l'UNESCO

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 à leurs frontières ou leurs limites.

Les auteurs sont responsables du choix et de la présentation des faits figurant dans cette publication ainsi que des opinions qui y sont exprimées, lesquelles ne sont pas nécessairement celles de l'UNESCO et n'engagent pas l'Organisation.

Imprimé en France

CI-2008/WS/11

Table des matières

Message de M. Koïchiro Matsuura, Directeur général de l'UNESCO	5
Avant-propos de M. Abdul Waheed Khan, Sous-Directeur général pour la communication et l'information, UNESCO	7
Introduction de Guy Berger, Directeur de l'Ecole de journalisme et des études de médias de l'Université de Rhodes, Afrique du Sud	9

Première partie La liberté de la presse contribue à l'autonomisation 14

- Déclaration du MISA à l'occasion de la Journée mondiale de la liberté de la presse, le 3 mai 2008, par Kaitira E. Kandjii, Directeur régional de l'Institut des médias d'Afrique australe
- Liberté de la presse et autonomisation de l'individu, par Atmakusuma Astraatmadja, Directeur exécutif de l'Institut de presse Soetomo, Indonésie

Deuxième partie Le rôle des médias communautaires, des journalistes et du public 20

- Radiotélédiffusion communautaire : les bonnes pratiques politiques, juridiques et réglementaires, par Steve Buckley, Président de l'Association mondiale des radiodiffuseurs communautaires (AMARC), Canada
- Les conditions de travail des journalistes en Afrique, par Gabriel Baglo, Directeur du Bureau Afrique de la Fédération internationale des journalistes, Sénégal
- La liberté d'expression, le droit de communication : enjeux anciens, questions nouvelles, par Ana Maria Miralles Castellanos, Professeur à l'Université pontificale bolivarienne, Colombie

Troisième partie L'accès à l'information 46

- Vers une action civique de troisième génération en faveur du droit à la liberté d'information, par Agnès Callamard, Directrice exécutive d'ARTICLE 19
- La défense de la démocratie exige de combattre la censure des nouveaux médias, par Walid al Saqqaf, journaliste, ancien Editeur et Rédacteur en chef du Yemen Times, Yémen
- Accès à l'information, par Edetaen Ojo, Directeur exécutif de Media Rights Agenda, Nigéria

Quatrième partie Liberté d'information et développement durable : resserrer les liens 70

- Session 1 : « Droit à l'information » et développement durable
- Session 2 : Les obstacles à la défense du droit à l'information et à l'application de la législation en la matière
- Session 3 : Visibilité de la liberté d'information dans le programme de développement

Cinquième partie	Impact sur le développement de la Loi relative au droit à l'information : tour d'horizon des expériences récentes de l'Inde.....	94
	Par M. M. Ansari, Commissaire à l'information, Commission centrale de l'information, Inde	
Annexes		107
Annexe 1	Déclaration de Maputo : favoriser la liberté d'expression, l'accès à l'information et l'autonomisation des personnes.....	109
Annexe 2	Discours de M ^{me} Lydia Cacho Ribeiro à l'occasion de la cérémonie de remise du Prix mondial de la liberté de la presse UNESCO-Guillermo Cano 2008	112
Annexe 3	Déclaration universelle des droits de l'homme	114

Message de M. Koïchiro Matsuura,

Directeur général de l'UNESCO,

à l'occasion de la Journée mondiale de la liberté de la presse, 3 mai 2008

La Déclaration universelle des droits de l'homme, dont nous célébrons cette année le 60e anniversaire, consacre, en son article 19, la liberté d'expression comme un droit fondamental de l'être humain. À l'occasion de cette Journée mondiale de la liberté de la presse 2008, l'UNESCO rend hommage au courage et au professionnalisme des nombreux journalistes et professionnels des médias tués ou blessés dans l'exercice de leur métier, en axant cette célébration sur la double thématique de l'autonomisation et de l'accès à l'information.

Outre les dangers auxquels ils sont exposés dans les zones de conflit ou de guerre, les journalistes sont souvent en butte à des menaces, des intimidations et des violences effectives qui sont la conséquence directe de leur travail. De tels actes sont inadmissibles, non seulement parce qu'ils violent les droits fondamentaux des individus, mais aussi parce qu'ils entravent la libre circulation d'informations exactes et dignes de foi, qui est la base d'une bonne gouvernance et de la démocratie. Trop souvent, ces actes criminels ne sont pas punis comme ils devraient l'être.

La liberté de la presse et l'accès à l'information contribuent à l'objectif de développement plus général qu'est l'autonomisation des individus en mettant à leur disposition l'information susceptible de les aider à prendre en main leur propre destin. Ce processus, qui donne aux citoyens la capacité de prendre part au débat public et de demander des comptes aux gouvernements et aux autres instances, renforce la démocratie participative. Mais ce flux de communication n'a rien d'automatique. Il doit être favorisé par des médias libres, pluralistes, indépendants et professionnels ainsi que par des politiques nationales fondées sur les quatre principes clés qui sont au cœur de l'action de l'UNESCO : liberté d'expression, éducation de qualité pour tous, accès universel à l'information et au savoir, et respect de la diversité linguistique. La liberté de s'exprimer dans sa langue maternelle aussi largement et aussi souvent que possible et de maîtriser d'autres langues nationales, régionales ou internationales est d'ailleurs mise en relief par l'UNESCO en cette Année internationale des

langues. En effet, en l'absence de politiques vigoureuses visant à promouvoir la diversité linguistique dans tous les domaines de la vie nationale - aussi bien à l'école que dans l'administration, la législation et les médias - nous risquons de priver des centaines de milliers de personnes dans le monde du droit élémentaire de participer à la vie de la cité et au débat public.

Les progrès technologiques - l'Internet entre autres - permettent aux médias de toucher de plus en plus de personnes dans des lieux toujours plus nombreux, en même temps qu'ils facilitent l'échange d'opinions et la circulation transfrontière de l'information. Ce sont là des avantages considérables. Mais la liberté d'information et l'information en ligne ne suffisent pas à elles seules à garantir l'accès à l'information. Encore faut-il être connecté à l'Internet et disposer des moyens nécessaires pour pouvoir utiliser cette information, qu'il s'agisse par exemple d'avoir accès à l'actualité nationale et internationale ou de mettre en place une offre médiatique diversifiée, qui inclue notamment la radio communautaire. Mais, et c'est là un point plus fondamental encore, les individus doivent être en mesure d'utiliser ces outils - un objectif qui ne peut être atteint que si l'on s'attache à dispenser universellement une éducation de qualité et à promouvoir le multilinguisme.

Alors que nous célébrons cette Journée mondiale de la liberté de la presse 2008, gardons trois choses à l'esprit :

Tout d'abord, n'oublions pas le courage de ces journalistes qui se sont mis en danger afin de fournir au public une information exacte et indépendante.

Ensuite, rappelons-nous que la liberté de la presse et la liberté d'information sont les principes qui fondent la bonne gouvernance, le développement et la paix.

Enfin, soyons conscients que les nouvelles technologies, si elles présentent d'énormes avantages sur le plan de l'information, doivent s'appuyer sur des mesures visant

à donner à chacun les moyens de les utiliser : éducation de qualité pour tous, accès universel à l'information et au savoir, respect de la diversité linguistique.

Il est essentiel qu'existe la volonté de lever tous les obstacles à la liberté de la presse, d'améliorer les

conditions permettant l'exercice d'un journalisme indépendant et professionnel et de donner aux citoyens les moyens de participer au débat public. En cette Journée mondiale de la liberté de la presse 2008, l'UNESCO encourage ses États membres à intensifier leurs efforts dans ce sens.

Avant-propos de M. Abdul Waheed Khan,

Sous-Directeur général pour la communication et l'information, UNESCO

La Journée mondiale de la liberté de la presse est l'occasion pour le monde de prendre en compte le rôle fondamental des médias dans sa vie. Cette année, les thèmes de l'autonomisation et de l'accès à l'information ont constitué le fil directeur de cette Journée, en vue de polariser l'attention sur ces éléments essentiels qui vont de pair. Effectivement, il n'y a pas d'autonomisation sans accès à l'information.

Lors des célébrations de la Journée mondiale de la liberté de la presse, cette année, l'UNESCO a entrepris d'étudier la façon dont la liberté des médias et l'accès à l'information contribuaient à l'objectif de développement plus large qu'est l'autonomisation des individus.

L'autonomisation est un processus social et politique qui dérive naturellement de l'accès à des informations exactes, impartiales et objectives représentant une pluralité d'opinions. Elle permet aux citoyens de prendre leur vie en main, de coopérer et de proposer des orientations à leurs dirigeants. Les flux d'information doivent se situer à de multiples niveaux et être pluridimensionnels, dans un « plurilogue », un débat où de nombreuses conversations alimentent la conscience collective et enrichissent la vie active de la communauté.

La diffusion rapide des TIC peut offrir des outils utiles pour autonomiser les populations. Mais il faut veiller à ce que le recours aux TIC pour améliorer le flux d'information ne génère pas une fracture numérique, selon l'expression désormais consacrée pour résumer l'abîme qui sépare les info-riches et les info-pauvres au sein d'une société.

Les TIC représentent un progrès considérable dans la production de contenus, mais aussi dans leur diffusion, ce qui m'amène au thème de l'accès à l'information.

J'ai déjà évoqué le « plurilogue » et la nécessité que tout un ensemble de médias contribuent à ce processus. **Le pluralisme des médias est essentiel** et pourtant diffi-

cile à réaliser. Même sur les marchés des médias particulièrement saturés, le pluralisme fait défaut. Les voix et les visages que l'on retrouve dans tous les entretiens télévisés et radiophoniques tiennent les rênes des priorités politiques et ont une façon d'influencer l'opinion publique qui, en réalité, étouffe le débat.

Dans le même ordre d'idées, on peut aussi évoquer les **environnements juridiques ou autres** qui créent les cadres dans lesquels les médias peuvent se développer et prospérer. Cela signifie, par exemple, ménager l'espace nécessaire aux radios communautaires, qui sont un des moyens les plus importants et les plus à même de répondre à un pluralisme déficient dans le secteur des médias. C'est aussi dans les cadres juridiques et stratégiques que nous faisons face à la concentration de la propriété des médias entre les mains d'un petit nombre. Il peut y avoir de nombreux médias, mais s'ils sont contrôlés par une poignée d'individus, l'accès à l'information est bloqué. En outre, les gouvernements doivent mettre à disposition les documents officiels qui constituent leur travail. Il faut que les fonctionnaires soient tenus de rendre des comptes et, pour que les médias soient efficaces, il faut qu'ils aient accès à ces documents afin de jouer leur rôle d'observateurs critiques. Les lois relatives à la liberté d'information sont donc fondamentales.

Nous devons prendre conscience du fait que le rôle que les journalistes remplissent dans la société est essentiel au fonctionnement de la communauté. Les menaces qui pèsent sur la vie des journalistes visent à les réduire au silence et à mettre la vérité hors de portée. Il faut qu'il y ait une volonté politique de faire appliquer des lois qui ne laissent pas impunis ceux qui plongeraient leur communauté dans les ténèbres pour pouvoir poursuivre leurs activités criminelles.

Pluralisme + multiplicité de la propriété + lois relatives à la liberté d'information + sécurité des journalistes : telle est la formule de l'accès à l'information.

Introduction de Guy Berger¹,

Directeur de l'École de journalisme et des études de médias de l'Université de Rhodes, Afrique du Sud

Des droits étroitement liés

La liberté d'expression et le droit de chercher des informations sont des droits fondamentaux de la personne humaine et sont étroitement liés l'un à l'autre ; ils sont énoncés à l'article 19 de la Déclaration universelle des droits de l'homme². Il convient tout particulièrement de le rappeler, sachant que 2008 marque le 60^e anniversaire de cette Déclaration.

Chaque année, le 3 mai, la liberté d'expression prend une forme institutionnelle avec la Journée mondiale de la liberté de la presse. Cette date commémore l'adoption, en 1991, de la Déclaration de Windhoek sur le développement d'une presse africaine indépendante et pluraliste. Une autre date, celle du 27 septembre, est de plus en plus célébrée chaque année comme Journée du droit à l'information. Lors des célébrations de la Journée mondiale de la liberté de la presse 2008 à Maputo, l'UNESCO a cherché à identifier la façon dont la liberté de la presse et la liberté d'information pouvaient contribuer à l'objectif plus large d'autonomisation des individus. Cette approche s'appuyait sur une réunion d'experts qui s'était antérieurement tenue à Paris courant 2008 et qui avait analysé le lien entre la liberté d'information et le développement durable. En 2008, l'UNESCO a également accueilli une série de conférences sur le thème « Le potentiel de la stratégie d'information et de communication pour le développement ». C'est à ces trois événements que la présente publication puise sa source.

Les questions traitées ici sont résumées dans le titre général : « Liberté d'expression, accès à l'information et

autonomisation des populations ». L'autonomisation est un processus social et politique pluridimensionnel qui aide les gens à prendre leur vie en main, ce qui dépend de l'accès aux moyens nécessaires à une communication active, ainsi que de l'accès à une pluralité d'informations - y compris celles détenues par l'État.

Une condition préalable : la liberté des médias

Pour faire de l'autonomisation une réalité, plusieurs conditions doivent être réunies. Un cadre juridique et réglementaire est nécessaire pour permettre l'émergence d'un secteur des médias ouvert et pluraliste. Il doit aussi y avoir une volonté politique de soutenir ce secteur et un état de droit pour le protéger. Il conviendrait également que des lois garantissent un accès concret à l'information, en particulier à l'information du domaine public. Enfin, les consommateurs d'informations doivent avoir les compétences nécessaires pour produire et faire circuler les informations et nouer un dialogue avec les médias, mais aussi pour analyser de manière critique et synthétiser les informations qu'ils reçoivent.

Ces éléments, ainsi que l'adhésion des professionnels des médias aux plus hautes normes éthiques et professionnelles conçues par les praticiens, constituent l'infrastructure essentielle à partir de laquelle l'autonomisation peut exister. Sur cette base, les médias peuvent servir d'observateur critique, la société civile noue un dialogue avec les autorités et les décideurs et l'information circule au sein des communautés et d'une communauté

¹ Guy Berger dirige l'École de journalisme et des études de médias de l'Université de Rhodes à Grahamstown, Afrique du Sud. Ces deux dernières années, il a contribué à deux projets de l'UNESCO - le premier est une initiative destinée à donner des moyens aux grands établissements de formation en journalisme d'Afrique subsaharienne ; le second concerne la publication d'un ouvrage sur le droit des médias dans dix démocraties africaines. M. Berger est très présent sur le terrain de la liberté des médias en Afrique septentrionale et participe très activement au projet Highway Africa - la plus grosse réunion annuelle mondiale de journalistes africains. Il tient une rubrique bimensuelle sur le site Web du principal journal indépendant d'Afrique du Sud (www.mg.co.za/converse).

² Déclaration universelle des droits de l'homme (1948), article 19 : « Tout individu a droit à la liberté d'opinion et d'expression, ce qui implique le droit de ne pas être inquiété pour ses opinions et celui de chercher, de recevoir et de répandre, sans considérations de frontières, les informations et les idées par quelque moyen d'expression que ce soit. »

à l'autre. C'est peut-être lorsqu'ils donnent à la société des occasions de se parler à elle-même que des médias ouverts et pluralistes sont le plus précieux. Ces moments de réflexion contribuent à définir les objectifs de la communauté et à modifier la route lorsque la société ou ses dirigeants ont perdu contact l'une avec les autres ou se sont égarés.

Dans toutes les dimensions de la vie de la communauté, les médias jouent un rôle essentiel en tant que vecteurs de l'information et éventuellement en tant que catalyseurs de l'action citoyenne et du changement. Par exemple, les questions relatives au développement peuvent avoir un effet polarisant sur une communauté, puisqu'elles recouvrent aussi bien les enjeux économiques que les préoccupations de qualité de la vie en général ou les questions environnementales. Grâce aux médias, une discussion éclairée non menaçante peut avoir lieu et produire des effets positifs pour toutes les parties prenantes. Dans ces cas, les médias peuvent faire en sorte que les voix de la communauté compteront autant que les intérêts financiers des investisseurs dans tel ou tel projet particulier.

Mais tout cela dépend de la liberté de la presse - qui n'est toujours pas garantie dans bien des régions du monde. Avec 171 journalistes tués en 2007³ - un chiffre qui n'est pas loin du « record » - et des centaines d'autres menacés, emprisonnés ou torturés, il n'est pas difficile de comprendre quels sont les obstacles à surmonter. De tels actes sont inadmissibles, non seulement parce qu'ils violent les droits fondamentaux des individus, mais aussi parce qu'ils nuisent à la bonne gouvernance et à la démocratie en portant atteinte au flux des informations et à l'émergence d'informations exactes et dignes de foi.

Garantir la liberté des médias dans le monde est une priorité. Des médias indépendants, libres et pluralistes sont essentiels à la bonne gouvernance dans les démocraties, jeunes et vieilles. Des médias libres peuvent garantir la transparence, la responsabilité et l'état de droit ; ils favorisent la participation aux débats publics et politiques et contribuent à la lutte contre la pauvreté. Un secteur des médias indépendant tire sa force de la communauté qu'il sert et autonomise en retour cette communauté pour en faire un partenaire à part entière du processus démocratique.

Accès à l'information

Il est évident que le droit à la liberté d'expression (et la liberté de la presse qui va de pair avec ce droit) est étroitement lié au droit d'accès à l'information. Comme l'a déclaré le Rapporteur spécial sur la liberté d'expression pour la Commission interaméricaine des droits de l'homme en 2000, non seulement la censure est contraire au droit de chaque individu de s'exprimer mais elle porte aussi atteinte au droit de chacun d'être bien informé.

Par ailleurs, il convient aussi de savoir que, d'un point de vue plus large, l'accès à l'information est essentiel à la fois pour la démocratie et pour le développement. Il ne s'agit pas seulement pour l'État de garantir la liberté d'expression aux citoyens et à leurs institutions médiatiques. Il s'agit aussi de respecter le fait que les informations détenues ou produites par l'État sont également la propriété des citoyens. Comme l'indique la Déclaration de principes sur la liberté d'expression en Afrique, adoptée par la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples en 2002, « *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* ».

En d'autres termes, les détenteurs du pouvoir ne font que gérer l'information pour le compte de la population. Si l'information détenue par l'État est constitutive de pouvoir, alors elle doit être mise au service de l'autonomisation de la société et non servir à renforcer le pouvoir de l'administration contre la population. Le renforcement de l'accès à l'information a trait non seulement aux données détenues par l'État mais aussi à des processus tels que l'accès aux réunions stratégiques et réglementaires au sein des institutions publiques.

Face aux appels en faveur du droit à l'information, de nombreux responsables politiques et fonctionnaires adoptent immédiatement une attitude défensive et insistent sur la nécessité de limiter la circulation des informations « sensibles ». Mais il y en a aussi beaucoup d'autres, en particulier lorsqu'ils sont fraîchement élus, qui accordent de la valeur à la démocratisation de l'accès à l'information, dans laquelle ils voient un moyen de réformer l'État pour le transformer - en exposant à la lumière

³ Fédération internationale des journalistes.

éclatante d'un jour nouveau les responsables désignés sous un précédent régime. La liberté d'information a précisément pour but d'arracher les voiles qui masquent ce qui se passe dans les couloirs du pouvoir exécutif, soumettant ainsi l'administration à la surveillance publique et la plaçant face à ses responsabilités. On ne saurait sous-estimer l'effet de la menace de subir durablement la honte et la colère publiques comme contrepoids aux éventuels abus du gouvernement. Le fait que l'exécutif doive agir au grand jour bride ses excès et permet au public d'apporter une contribution précieuse.

Comme la plupart des droits, le droit à la liberté d'information peut être assorti de restrictions, mais ces limitations doivent être des considérations secondaires et non essentielles dans les dispositions législatives relatives à l'accès à l'information. Le droit en la matière est abondant et des normes très utiles sont proposées à ce sujet par des ONG telles qu'ARTICLE 19. En ce qui concerne ces normes, toute limitation du droit à la liberté d'information doit au moins servir un intérêt légitime et être nécessaire dans une société démocratique.

Certaines lois relatives au droit à l'information ne se cantonnent pas à définir l'accès à l'information et ses limitations mais prévoient des sanctions pour les responsables publics qui entravent les demandes légitimes d'information. Certaines lois prévoient également une protection pour les fonctionnaires qui divulgueraient de bonne foi ou dans l'intérêt du public des informations soumises à un régime de diffusion restreinte. De plus, la loi comporte parfois des dispositions conformes à la Déclaration de la Commission africaine, en vertu desquelles les organismes publics devraient être tenus, même en l'absence de demande en ce sens, de publier diligemment les informations présentant un intérêt important pour le public.

Ainsi, s'agissant d'encourager l'autonomisation des citoyens, la liberté d'information est au cœur de la démocratie participative - que l'on pense aux conséquences d'un électorat non informé se rendant aux urnes ou aux conséquences d'une information bridée ou manipulée en période de crise politique ou de conflit ethnique. La liberté d'information favorise un véritable sentiment d'adhésion au sein de la société et donne donc sens au concept de citoyenneté.

Parallèlement, la liberté d'information conçue comme droit ne garantit pas en tant que tel l'accès à

l'information. Sa traduction dans les faits nécessite un suivi, comme celui effectué par l'Open Democracy Advice Centre d'Afrique du Sud. Cette ONG a mis au point un indice à quatre composantes pour mesurer chaque année la disponibilité des informations dans les institutions publiques. Les résultats sont rendus publics sous le nom de prix du « cadenas rouillé » pour la plus mauvaise pratique et de prix de la « clé d'or » pour la meilleure.

L'importance des TIC, des médias communautaires et de la participation du public

Si les lois relatives à la liberté d'information, qui permettent l'accès à l'information publique, sont essentielles, il en est de même des moyens par lesquels l'information est mise à disposition. Les progrès en matière de TIC s'accompagnent de possibilités toujours plus grandes de diffusion de l'information à un plus grand nombre de personnes dans un plus grand nombre de lieux et, en pratique, permettent aux gens d'avoir accès à l'information et d'exprimer leurs opinions. C'est grâce aux TIC que la transparence et la bonne gouvernance peuvent devenir des réalités concrètes.

Bien entendu, les TIC présentent aussi un grand intérêt pour les médias. Cependant, les médias peuvent jouer un rôle supplémentaire dans l'autonomisation, qui va au-delà de l'utilisation de nouvelles technologies. Bien que de nombreux médias aient prévu ce rôle et soient ainsi devenus plus accessibles aux personnes qu'ils servent, c'est dans les médias communautaires que l'accessibilité et la spécialité des informations sont le mieux définies. À l'heure actuelle, la radio est la forme la plus répandue de média communautaire dans le monde en développement parce qu'il est peu onéreux de diffuser des émissions et d'y avoir accès, parce qu'elle s'adresse souvent aux auditeurs dans leur langue maternelle et n'oblige pas à savoir lire.

Même si ce n'est pas toujours le cas, une place est réservée aux questions qui intéressent les femmes et les jeunes dans le cadre des médias communautaires, et leur participation y est encouragée. L'inclusion des femmes reste une question de développement épineuse car elles sont habituellement exclues des processus de décision dans la société même où elles vivent, alors qu'elles sont le premier interlocuteur sur bien des questions de santé

et d'éducation. De même, une plus grande attention devrait être accordée à l'inclusion des jeunes dans les médias et au développement de leurs compétences en la matière.

Sur le long terme, les médias locaux peuvent créer un récit cohérent du développement d'une région et aider les gens à formuler des objectifs et concevoir des plans sur la façon d'améliorer leur situation. Les médias peuvent contribuer à contextualiser les programmes de développement nationaux dans le cadre communautaire et rapprocher ces objectifs des bénéficiaires visés. Des médias locaux efficaces peuvent aussi aider les gens à comprendre l'histoire et l'évolution de l'oppression ou de la discrimination et leur donner une conception des choses qui leur permettra d'effectuer des choix rationnels et de venir à bout de ces maux. Avec ces informations, les citoyens ont les moyens de participer aux processus démocratiques et d'orienter leur propre avenir à l'échelle locale et nationale.

Une évolution plus récente est venue compléter le rôle des médias communautaires en termes de renforcement de l'accès des citoyens à l'information. Les nouvelles technologies offrent aux citoyens la possibilité inédite d'informer les autres. En période de crise, la possibilité pour des citoyens d'agir comme des journalistes peut constituer la seule façon de soumettre à un large contrôle public les violations des droits de l'homme et autres violations de nature pénale ou environnementale. Ce « journalisme citoyen » peut aussi être un moyen de lutter contre une censure imposée à la suite de protestations ou de troubles politiques. Si l'information se décentralise, la censure perd de son efficacité car il n'est plus possible de la contenir à l'intérieur des médias.

Non seulement les nouvelles technologies changent la dynamique des médias en ce qui concerne les contenus mais elles constituent aussi un facteur important de création de nouveaux modes d'interaction des médias avec leur public. Les blogs, les téléphones portables et divers autres dispositifs en ligne rapprochent les producteurs et les consommateurs de contenus. Les retours d'information peuvent être instantanés. Pour la première fois dans l'histoire de l'industrie des médias, en particulier sur les marchés des médias les plus développés, on compte autant d'informations provenant des consommateurs que d'informations communiquées aux consommateurs par des moyens de communication aussi bien traditionnels que nouveaux. La gestion

de ces flux d'informations devient de plus en plus indispensable pour l'avenir du secteur des médias. Les liens se renforcent entre ces entités et, grâce à ce rapprochement, on escompte que les utilisateurs seront davantage écoutés.

Il est donc essentiel, pour la survie des médias sur un marché concurrentiel, d'encourager la participation, tout en offrant la possibilité de nouer un dialogue avec le public. Du point de vue de ce dernier, la participation peut influencer sur le contenu de manière très proactive et elle permet aux individus d'accéder à une tribune déjà en place pour faire connaître leurs opinions.

Dans ce contexte, il est également possible pour les gouvernements de devenir des modèles de transparence grâce à la gouvernance électronique, en mettant leurs informations en ligne. Mais, s'ils n'ont pas accès à l'Internet, les gens n'auront pas davantage accès à l'information. L'existence d'une connectivité Internet et de matériels pédagogiques relatifs aux technologies de l'information est devenue de plus en plus essentielle à un accès sans entrave à l'information mise en ligne non seulement par l'État, mais aussi par les médias, par d'autres institutions et par des citoyens. Dans ce cadre, l'enjeu que constituent les métadonnées et le Web sémantique est d'actualité, compte tenu de la difficulté à trouver (et/ou à créer) des informations précises dans un océan d'informations dépassant tout ce que l'on a pu voir jusqu'à aujourd'hui et dont le volume ne cesse d'augmenter - autant dire une aiguille dans une botte de foin. Mais que peuvent effectivement signifier les concepts de « révolution numérique » ou de « société de l'information » pour les 80 % de la population mondiale qui n'ont toujours pas accès aux moyens de télécommunication de base, ou pour les quelque 860 millions d'analphabètes ou les deux milliards d'habitants de la planète qui ne disposent toujours pas de l'électricité ? La priorité donnée au comblement du fossé numérique à tous égards est donc pleinement justifiée. À cela s'ajoute un autre défi : que les gens apprennent à utiliser les nouvelles technologies et renforcent leurs compétences en matière de médias et leurs connaissances dans le domaine de l'information.

Conclusion

L'information peut changer notre manière de voir le monde qui nous entoure, ainsi que la place que nous y

occupons, et peut déterminer la façon dont nous adaptons nos vies afin de maximiser les avantages tirés de nos ressources locales. La prise de décisions basée sur des faits peut modifier considérablement notre façon de voir les choses au plan politique, social et économique. La liberté d'information et la liberté d'expression sont les principes fondateurs de l'autonomisation qui peuvent susciter le progrès de manière éclairée et participative.

Parallèlement, les nouvelles technologies continueront d'évoluer et de permettre, au moins en principe, aux citoyens de modeler davantage leur environnement médiatique et d'accéder à une pluralité de sources d'informations - y compris étatiques. La combinaison de la liberté des médias et de l'accès à l'information et à l'Internet, ainsi que la participation du public et les connaissances en matière de communication, ne peuvent que contribuer à renforcer l'autonomisation des citoyens.



Éléments clés de l'introduction :

- La liberté d'expression et le droit à l'information sont des droits fondamentaux.
- La liberté de la presse et l'accès à l'information favorisent la démocratie participative.
- Les politiques nationales en matière de communication devraient s'appuyer sur les quatre principes de l'UNESCO.
- Les TIC peuvent contribuer à autonomiser les citoyens en vue d'un « plurilogue ».
- Le pluralisme des médias, un environnement juridique propice et la sécurité des journalistes sont essentiels à l'autonomisation et à l'accès à l'information.
- Les médias communautaires et la participation du public sont particulièrement importants pour l'autonomisation.
- La capacité de production médiatique, l'initiation aux médias et la maîtrise de l'information sont fondamentales.



PREMIÈRE PARTIE

La liberté de la presse contribue à l'autonomisation

La présente partie de cet ouvrage se compose de deux communications présentées à l'occasion de la conférence de l'UNESCO qui s'est tenue le 3 mai 2008 à Maputo. Les auteurs de ces communications montrent le rôle fondamental que jouent les médias dans les sociétés démocratiques. L'accès à des médias libres, indépendants et pluralistes est essentiel pour la connaissance des questions qui revêtent une importance sur le plan national et international.

L'autonomisation suppose un accès à une pluralité de médias. La volonté politique des gouvernements est toutefois indispensable à cet effet. Les engagements pris à l'égard des protocoles et des déclarations internationales concernant la liberté des médias doivent être respectés. Mais l'État ne doit pas être le seul à respecter la liberté de la presse, les autres forces sociales doivent en faire autant.

Déclaration du MISA à l'occasion de la Journée mondiale de la liberté de la presse, le 3 mai 2008

par Kaitira E. Kandjii, Directeur régional de l'Institut des médias d'Afrique australe

L'Institut des médias d'Afrique australe (MISA), organisation régionale de défense des médias et de la liberté d'expression établie à Windhoek et comptant des sections dans 11 pays de la Communauté pour le développement de l'Afrique australe (SADC), s'associe au reste du monde pour célébrer, en ce 3 mai 2008, la Journée mondiale de la liberté de la presse. L'Institut place la célébration de cette journée sous le thème : « Liberté de la presse, accès à l'information et autonomisation de l'individu ». Ce thème évoque bien tout ce que nous attendons de nos médias, ainsi que le rôle que nos gouvernements devraient jouer pour promouvoir les droits des médias et la liberté d'expression.

Cette année, la Journée mondiale de la liberté de la presse a lieu alors que l'exercice et le respect des droits des médias et de la liberté d'expression connaissent un recul en Afrique australe. Nous célébrons le 3 mai à un moment où une crise menace au Zimbabwe et où la liberté de la presse régresse dans toute la région, notamment au Lesotho, en Angola et au Swaziland.

Le 3 mai 2008 intervient alors que l'attention internationale est une nouvelle fois braquée sur l'Afrique australe, où l'on trouve, en matière de presse, certaines situations parmi les plus archaïques et répressives au monde, à commencer par celle qui règne au Zimbabwe. Nous célébrons ce 3 mai avec des sentiments contradictoires, car si nous avons fait de grands progrès depuis l'adoption en 1991 de la Déclaration de Windhoek, nous avons assisté ces trois dernières années à une détérioration constante de la liberté de la presse qui n'est pas sans rappeler l'Afrique des années 1970 et du début des années 1980 où dominaient les États à parti unique et où les droits fondamentaux à la liberté d'expression, à la liberté de réunion et au respect de la dignité humaine n'avaient plus cours.

La situation de l'Afrique australe envisagée dans la Déclaration de Windhoek de 1991 est très différente de celle qui règne aujourd'hui au Zimbabwe et dans

la région, avec les arrestations, les passages à tabac, les tortures et les détentions qui visent les journalistes et la répression générale qui frappe la liberté d'expression. La démocratie pour laquelle nous nous sommes battus avec tant d'ardeur n'est pas le modèle que nous observons au Zimbabwe et en Angola, où l'État règne en toute impunité, sans le moindre respect de la légalité et au mépris total de la volonté du peuple. Le rôle moteur que nous avions prévu il y a dix ans pour la SADC est bien différent de celui que nous constatons aujourd'hui, alors que certains de nos dirigeants sacrifient leur moralité et leur intégrité face aux souffrances humaines indicibles et à l'état de décomposition prévalant au Zimbabwe.

L'Afrique australe se trouve à la croisée des chemins : soit elle régresse, soit elle choisit d'avancer avec le reste du monde et de tirer parti des avantages qu'offrent les sociétés libres et pluralistes. L'Afrique du Sud, qui suscitait naguère des espoirs avec sa constitution progressiste protectrice des droits fondamentaux et son rôle moteur en matière politique et économique, présente peu à peu des signes rappelant beaucoup trop les gouvernements nationalistes de l'Afrique post-coloniale : intolérance envers la critique et tendance du pouvoir législatif à se soustraire au contrôle public. La proposition du gouvernement ANC au pouvoir tendant à établir un tribunal pour les médias, la détérioration de la confiance dans la radiotélévision publique SABC et la lutte qui s'ensuit pour son contrôle, ainsi que le projet de loi sur la protection de l'information, tout ceci marque une sérieuse régression par rapport à l'esprit de transition démocratique qui prévalait en Afrique du Sud en 1994, l'esprit de la victoire et de la liberté d'un peuple. Le 3 mai est, pour le parti et le gouvernement au pouvoir en Afrique du Sud, l'occasion de faire le point en réfléchissant de façon constructive aux relations entre l'État et les médias et en examinant le rôle que jouent ces derniers dans le contrôle des centres de pouvoir pour faire en sorte qu'ils rendent des comptes. Mais l'Afrique du Sud devrait surtout réfléchir au rôle prépondérant qu'elle joue et aux conséquences qu'entraîne pour le reste de

la région et du continent le recul sur son territoire de l'exercice des droits fondamentaux.

L'Institut des médias d'Afrique australe exprime également sa préoccupation devant l'état des relations entre le gouvernement et les médias au Lesotho. L'arrestation en 2007 pour soi-disant sédition de Thabo Thakalekoala, Président régional de l'Institut, souligne une nouvelle fois la nécessité d'abroger les lois archaïques sur la diffamation et la sécurité qui peuvent être utilisées de façon abusive à des fins politiques. L'Institut constate aussi avec préoccupation que des personnalités puissantes du gouvernement, de la politique et des milieux d'affaires continuent de recourir aux « lois sur la diffamation » non seulement au Lesotho mais aussi au Swaziland et au Zimbabwe pour réduire des journalistes au silence. Aussi mène-t-il avec d'autres organisations civiles une campagne visant à faire de la SADC une région sans « lois sur la diffamation ». Cette campagne tient compte de la nécessité d'améliorer les compétences journalistiques et de promouvoir le règlement à l'amiable des différends par l'intermédiaire de conseils bénévoles des médias.

En 2007, l'Institut a émis 181 alertes. Ces alertes font état des violations des droits des médias et de la liberté d'expression ainsi que des faits nouveaux intervenus en Afrique australe. C'est le Zimbabwe, avec 57 alertes, qui détient le record. L'examen des violations des droits des médias et de la liberté d'expression indique de façon générale une nouvelle détérioration des relations entre nos gouvernements et les médias. En témoignent les menaces visant des journalistes et des organes de presse et la promulgation de lois hostiles aux médias. De nouvelles lois positives ont été élaborées et adoptées en Zambie, mais leur application demeure incertaine car le gouvernement fait traîner les choses. De nouvelles lois sont également proposées au Swaziland, avec des conséquences importantes pour l'avenir des médias, qui sont sous-développés dans ce pays. Un processus législatif concernant les médias est par ailleurs en cours en Tanzanie, mais les consultations à ce sujet laissent à désirer. L'Institut souligne que si certaines formes de réglementation des médias sont nécessaires, notamment pour assurer le fonctionnement démocratique des organismes de radio télédiffusion et de télécommunication, les pouvoirs publics dans les pays d'Afrique australe en sont généralement restés à des pratiques révolues. La législation demeure axée sur les médias traditionnels, les journaux et la télévision, et cherche davantage à contrôler les médias qu'à les développer, davantage à protéger

les élites et les puissants qu'à garantir la responsabilisation et la transparence. Les nouvelles lois proposées dans la région sont très loin de tenir compte de l'évolution intervenue dans le secteur des TIC et de chercher à aider les médias à se développer et à mettre en valeur leurs capacités et leurs compétences.

En cette journée du 3 mai, l'Institut prie instamment les gouvernements et la société civile des pays de la SADC d'œuvrer à l'application des principes de la Déclaration de Windhoek de 1991 et de la Charte africaine de la radiodiffusion de 2001, et d'adhérer à la Déclaration de principes sur la liberté d'expression en Afrique adoptée par l'Union africaine à Banjul. Ces déclarations et ces principes reconnaissent de façon générale le rôle positif que des médias publics et indépendants jouent dans le développement social, politique et économique. À cet égard, il y a beaucoup à faire pour promulguer des lois sur des médias démocratiques qui favorisent la croissance du secteur des médias et des télécommunications et, par là même, le droit à la liberté d'expression.

En cette journée du 3 mai, nous insistons sur la nécessité que les gouvernements de la SADC s'emploient à consolider les droits des médias et la liberté d'expression en améliorant des protocoles tels que le Protocole de la SADC sur l'information, le sport et la culture. Il convient de redoubler d'efforts pour assurer l'application de ces protocoles et des déclarations sur la liberté d'expression. Il faudrait également s'employer plus activement à renforcer la capacité des organes de protection, tels que la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples et le Tribunal de la SADC, afin de leur permettre de mieux contribuer à la défense des droits fondamentaux. Les réactions suscitées par la crise au Zimbabwe nous rappellent les raisons pour lesquelles la SADC et l'Afrique ont besoin d'organismes de protection régionaux et continentaux plus forts et efficaces.

En cette journée du 3 mai, l'Institut salue également les sacrifices consentis par des journalistes, des médias et des communautés, souvent en butte à toutes sortes de graves menaces, pour défendre les droits des médias et la liberté d'expression. L'Institut félicite les quelques gouvernements qui entretiennent encore avec les médias et la société civile des relations saines, marquées par l'interaction et la concertation. Le 3 mai est donc le moment de faire le point et de nous demander où nous en sommes.

Liberté de la presse et autonomisation de l'individu

par Atmakusuma Astraatmadja,
Directeur exécutif de l'Institut de presse Soetomo, Indonésie

La liberté de la presse et la liberté d'expression sont de retour en Indonésie après une absence de près de 40 ans - soit environ deux générations - entre les années 1960 et les années 1990. La population s'est efforcée au cours de la dernière décennie de rétablir ces libertés dont elle jouissait dans les années 1950 sous le régime de Soekarno.

Le parlement indonésien (Dewan Perwakilan Rakyat, DPR) a adopté le 13 septembre 1999 une nouvelle loi sur la presse que le Président d'alors, B. J. Habibie, a promulguée dix jours plus tard. Cette loi :

- garantit la liberté de la presse ;
- supprime la procédure d'approbation des médias en tant que moyen de contrôle de la presse ;
- retire au gouvernement le pouvoir d'interdire des publications ;
- limite les pouvoirs du gouvernement quant à l'adoption de nouvelles réglementations ;
- lève les restrictions concernant les personnes habilitées à pratiquer le journalisme ; et
- garantit le droit des journalistes à adhérer aux associations de leur choix, à chercher, recevoir et répandre des idées et des informations, à ne pas faire l'objet de censure et à refuser de divulguer l'identité de leurs sources⁴.

Il importe de noter que la loi sur la presse de 1999 prévoyait pour la première fois des peines d'amende ou de prison pour les personnes tentant de restreindre la liberté de la presse, et non plus pour les victimes de telles restrictions, et permettait à la presse de se réglementer elle-même avec la création d'un Conseil de presse indépendant⁵. Depuis dix ans, c'est-à-dire depuis la chute

du Président Soeharto en mai 1998, la population fait de grands efforts, à l'ère de la *reformasi* ou réforme, pour apprendre à communiquer ses vues de façon pacifique, par le dialogue et non par des manifestations de colère ou de violence - comme s'il s'agissait de compenser l'incapacité dans laquelle elle s'est trouvée pendant 40 ans à s'exprimer ouvertement et honnêtement. La disparition du régime autoritaire en Indonésie ne met pas nécessairement fin aux pressions qui s'exercent sur les médias. À l'ère actuelle de la *reformasi*, les menaces contre les médias et la liberté de la presse pourraient venir non seulement des lois et des réglementations, notamment du Code pénal, mais aussi de la société.

Dans plusieurs villes, en particulier dans la capitale, Jakarta, les dirigeants d'organisations de masse ou de groupes religieux et de partis politiques - et même les dirigeants d'administrations régionales - font pression sur les organisations des médias, quand ils ne prennent pas à leur égard des mesures d'intimidation, pour les obliger à imprimer ou à diffuser intégralement leurs déclarations ou à rendre publics des rapports en leur faveur.

Il y a seulement un mois et demi, des employés de l'Office d'assainissement de Jayapura, capitale de la province de Papouasie, ont déversé cinq camions d'ordures devant le bureau du quotidien *Papua Pos* pour protester contre la publication d'une interview avec le président du parlement local critiquant l'activité de cet office⁶. Le maire de Jayapura a sommé l'Office d'assainissement de retirer les ordures malodorantes et a nié avoir demandé que le journal présente des excuses⁷. Certaines personnes estiment qu'il est plus efficace, pour répondre à la presse, d'agir de cette façon plutôt que de recourir

⁴ Docteur Janet E. Steele, article non publié « Habibie and the Press ».

⁵ *Ibid.*

⁶ ROW, « Dinas PU Buang Sampah di Kantor « Papua Pos » » Kompas, 9 mars 2008, p. 3 ; ROW, « Wali Kota Jayapura Bantah Minta Maaf kepada « Papua Pos » », Kompas, 12 mars 2008, p. 24.

⁷ *Ibid.*

au moyen universellement accepté qu'est le droit de réponse. Elles semblent préférer recourir à des pressions et à la force physique plutôt qu'à des arguments intellectuels pour résoudre leurs « conflits » avec les médias.

Mais les franches controverses ont toujours du bon. Les médias comme le public ont appris qu'il est plus facile de parvenir à un consensus, sinon à un règlement, sur des questions importantes lorsqu'existe un climat d'ouverture, le climat que permettent précisément la liberté de la presse et la démocratie.

Nous avons récemment connu une vive controverse au sujet du groupe minoritaire musulman Ahmadiyah, que les Musulmans majoritaires considèrent comme une secte « déviante » de l'islam. Certains groupes musulmans et de nombreux membres du clergé, dont des membres du Conseil des Oulémas indonésien (Majelis Ulama Indonesia, MUI), ont exigé du gouvernement qu'il interdise Ahmadiyah pour « hérésie ». Mais beaucoup d'autres personnes, notamment des ecclésiastiques et des intellectuels ainsi que des personnalités politiques et la plupart des membres du Conseil consultatif présidentiel, s'opposent à une telle interdiction, qui constituerait à leurs yeux une violation des dispositions de la Constitution garantissant la liberté de religion et de croyance et les droits fondamentaux de l'homme. En d'autres termes, l'interdiction de la secte religieuse serait contraire à la démocratie.

Quelques centaines d'adeptes du groupe Ahmadiyah ont malheureusement dû quitter leur foyer et chercher refuge dans des régions plus pacifiques du pays. Il est de fait regrettable de constater qu'au début de cette semaine une mosquée Ahmadiyah a été incendiée par la population dans un village de la province de Java Occidentale. Mais la situation serait peut-être bien pire si les conservateurs et les libéraux ne menaient pas ouvertement une polémique intellectuelle dans les médias à propos d'Ahmadiyah. Je crois que la fréquence de tels incidents pourrait encore diminuer si l'on parvenait à répandre davantage la culture des médias dans les villages.

Il existe aujourd'hui en Indonésie quelque 900 titres de presse écrite, mais la plupart n'ont qu'une diffusion très restreinte. Les lecteurs les plus assidus des journaux, des tabloïdes et des magazines vivent principalement dans des grandes villes, comme la capitale du pays et les capitales provinciales. Il y a aussi un grand nombre de chaînes de télévision et de radio publiques et privées, environ 50 et 3 000 respectivement⁸, mais elles sont très prudentes lorsqu'elles rendent compte et traitent des questions sociales et surtout religieuses afin d'éviter de déclencher dans le public des réactions potentiellement violentes. En pratiquant une stricte autocensure, les médias et le public n'ont pu tirer de leur passé riche d'enseignements que des leçons très limitées.

L'Indonésie n'a bénéficié à ce jour que de dix années pour apprendre à vivre dans un climat démocratique depuis la chute du régime du Nouvel ordre qui limitait les discussions franches et ouvertes sur les questions délicates, comme par exemple les questions ayant trait à la sécurité de l'État, aux races, aux groupes ethniques ou aux religions. Il nous faut davantage de temps pour instaurer une société d'ouverture. La presse libre représente pour nous un espoir dans la poursuite d'un tel idéal.

Le Directeur exécutif adjoint du Centre d'études stratégiques et internationales (CSIS) à Jakarta, Rizal Sukma, dans un article paru il y a quelques jours dans le quotidien Jakarta Post, a rappelé aux lecteurs que l'Indonésie est encore considérée comme le seul pays libre d'Asie du Sud-Est⁹. Il écrivait ceci :

« Une telle reconnaissance n'est possible que parce que les médias en Indonésie continuent de jouir de la liberté de la presse et de défendre cette liberté.

« La démocratie indonésienne doit beaucoup à l'existence de médias libres... Sans la liberté de la presse, la démocratie indonésienne aurait disparu prématurément.

« ... nous devons nous souvenir qu'une presse libre est le dernier bastion de la démocratie. »¹⁰

⁸ Ceci représente une augmentation considérable en comparaison des 300 titres de presse, six chaînes de télévision et 800 radios qui existaient sous le régime du Nouvel ordre de Soeharto.

⁹ Rizal Sukma, « A free press is the last bastion of democracy », *The Jakarta Post*, 29 avril 2008, p. 2.

¹⁰ *Ibid.*



Éléments clés de la première partie :

- Dix-sept ans après la Déclaration historique de Windhoek, certains pays d'Afrique australe connaissent un recul en ce qui concerne la liberté des médias.
- Ceci se traduit par de sérieux harcèlements à l'égard de certains journalistes, la promotion de politiques et de réglementations hostiles aux médias libres, la non-application de la législation progressiste, et le retour à des « lois sur la diffamation » archaïques.
- Les gouvernements des pays d'Afrique australe devraient respecter la Déclaration de Windhoek et la Déclaration de principes sur la liberté d'expression en Afrique adoptée en 2002 par la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples.
- L'Indonésie a connu dix années de liberté de la presse et vu se développer le pluralisme des médias. Certains groupes sociaux font cependant preuve d'intolérance, ce qui conduit à une culture de l'autocensure.
- La liberté de la presse demeure essentielle pour la démocratie indonésienne et pour l'établissement dans ce pays d'une société ouverte.



DEUXIÈME PARTIE

Le rôle des médias communautaires, des journalistes et du public

Cette partie s'inspire également de la conférence de l'UNESCO qui s'est tenue le 3 mai à Maputo. Les intervenants se penchent sur le rôle des médias communautaires, sur les conditions de travail des journalistes et la relation des médias avec la politique et le public. Selon le premier intervenant, les médias locaux permettent de s'exprimer à des populations marginalisées et vulnérables, souvent négligées par les grands médias. Bien qu'il ne soit pas certain que les groupes marginalisés, comme les femmes par exemple, prendront part au dialogue, les médias communautaires sont à même de constituer un forum ouvert et interactif pour la prise de décisions. Selon le deuxième intervenant, les conditions de travail des journalistes salariés doivent être modifiées par la voie législative, ou par le biais d'accords collectifs et de l'action syndicale. Pour le troisième intervenant, les journalistes eux-mêmes doivent repenser leur rôle dans l'échange démocratique ; il ajoute qu'ils doivent se concentrer sur le pluralisme, relayer les voix civiques et l'expression des différences. Cette contribution s'intéresse aussi à trois autres facteurs : la façon dont l'évolution de la culture politique de la participation influe sur les relations des journalistes avec leur secteur ; la privatisation de l'information publique ; l'Internet.

Radiotélédiffusion communautaire : les bonnes pratiques politiques, juridiques et réglementaires

par Steve Buckley, Président de l'Association mondiale des radiodiffuseurs communautaires (AMARC), Canada

Cette année marque le 15^e anniversaire de la Journée mondiale de la liberté de la presse, mais ceux d'entre nous qui travaillent dans la radiodiffusion communautaire ont un autre anniversaire à célébrer. En effet, il y a 25 ans, en 1983, un groupe de défenseurs canadiens de la cause des radios communautaires fut assez optimiste pour croire que non seulement d'autres personnes s'investissaient dans la radio communautaire à l'étranger, mais qu'un mouvement international embryonnaire, là-bas, attendait peut-être de naître. Si, à l'époque, la radio communautaire n'était guère connue en dehors des Amériques, d'une poignée de pays européens et de l'Australie, ce petit groupe pionnier eut l'audace de baptiser sa petite association World Assembly of Community Radio Broadcasters. Ou plutôt, puisqu'on était au Québec, Assemblée mondiale des artisans des radios communautaires (AMARC). De fait, les hommes des radios communautaires sont des artisans, qui créent des images avec des sons, dont les médias ne sont pas conformes à une formule établie en fonction de calculs commerciaux ni de visées propagandistes, mais qui sont mus par une passion pour ce moyen de communication et par la conviction que la radio communautaire peut influencer sur les vies et les moyens d'existence des auditeurs. Au tout début de l'AMARC, au commencement des années 1980, nous nous sommes inspirés des histoires de la radio KPFA et du Pacifica Network aux États-Unis, de l'essor des radios libres en France et en Italie, de radios comme la Radio Popolare à Milan, de l'expérience australienne commencée avec 5UV à Adelaide, et de l'Irlande où BLB diffusait des programmes de radio communautaire au sud de Dublin. Mais il ne s'agissait pas que d'un phénomène de pays développés. Nous nous inspirions de l'histoire féconde des radios communautaires d'Amérique latine, qui remonte aux radios des mineurs boliviens de la fin des années 1940 ; ces radios sont aujourd'hui présentes dans presque tous les pays d'Amérique latine - pas seulement les radios des travailleurs comme celles des mineurs de Bolivie, mais les radios éducatives, les

radios des peuples autochtones, les radios féministes, les radios de presque tous les grands centres urbains et de quelques-unes des communautés rurales les plus reculées. Avec les années, l'expérience de l'Amérique latine a profondément influencé la croissance du mouvement international des radios communautaires, d'autant que nous avons fini par mieux comprendre le rôle des médias dans le développement.

L'Amérique latine exceptée, le monde en développement n'avait pour ainsi dire aucune expérience de la radio communautaire. C'est seulement en 1991 que la première initiative de radio communautaire a pris son essor en Asie avec le projet Tambuli aux Philippines. C'est la même année, en Afrique, que la révolution malienne provoqua la libéralisation des ondes, jusqu'alors monopole d'État dans toute l'Afrique. À la suite du Mali, on vit rapidement naître une radio communautaire au Bénin, en 1992, également à la faveur d'une révolution démocratique, puis en Afrique du Sud. Dans ce dernier pays, les premières radios communautaires de 1983 étaient illégales mais les autorisations d'émettre commencèrent d'être données en 1994 sous le gouvernement de transition pour proliférer dans l'ère post-apartheid. L'essor des radios communautaires en Afrique, à partir du milieu des années 1990, et plus récemment en Asie, a beaucoup contribué à mettre en relief et à faire connaître le rôle que la radio communautaire peut jouer dans l'expression d'opinion et la conquête de l'autonomie.

Dans presque tous les cas, on observe une corrélation étroite entre l'émergence de la radio communautaire et le changement politique vers plus de démocratie. Au Mozambique, par exemple, c'est la fin du conflit et l'émergence d'une démocratie et du multipartisme qui ont fourni les conditions de l'essor de la radio communautaire et son actuelle prospérité. On retrouve ce genre de phénomènes non seulement en Afrique, mais aussi en Asie. La radio communautaire a débuté au Népal

en 1997, à la suite de la première révolution démocratique. Elle a joué un rôle essentiel dans la défense de la démocratie et des droits de l'homme en 2005 et s'est beaucoup développée depuis la deuxième révolution démocratique (mai 2006). En Indonésie, de même, la radio communautaire est apparue une fois tombé le dictateur Suharto en 2000.

Dans les années récentes, la rhétorique des droits de l'homme et du développement s'est aussi attachée à saluer le rôle des radios communautaires. Avec l'essor du Web, on s'est de plus en plus intéressé au rôle de l'information et de la communication dans le développement. Pour certains, l'Internet était la panacée, mais l'éclatement de la bulle a tempéré les imaginations et a notamment amené à mieux reconnaître l'importance vitale des médias de communication traditionnels, en particulier la radio, pour atteindre les populations les plus pauvres et marginalisées du monde.

Des économistes comme Amartya Sen, Joseph Stiglitz et Jeffrey Sachs ont souligné l'importance, pour favoriser un développement efficace et durable, de disposer d'un environnement médiatique libre, indépendant et pluraliste, lequel peut non seulement fournir l'accès au savoir et à l'information, mais contribuer à la transparence, à la bonne gouvernance et à l'éradication de la corruption. Les médias communautaires, dans ce contexte plus large, sont désormais, aux yeux de bien des spécialistes du développement, un outil capital pour autonomiser les populations et communautés les plus pauvres. La liberté de créer des stations de radiotélévision privées ne signifie pas que chacun soit également libre d'exercer son droit à la liberté d'opinion et d'expression. Les organisations de la société civile en général et les associations de personnes handicapées en particulier ne sont guère à même de lutter sur le terrain purement économique avec les médias commerciaux privés. Les personnes et groupes confrontés à la marginalisation sociale et économique, notamment en zone rurale, sont souvent mal ou pas du tout pris en compte par ces médias commerciaux privés et ils n'ont pas facilement accès aux financements leur permettant de lancer leurs propres réseaux. Les médias communautaires offrent un autre modèle socioéconomique de développement médiatique pour élargir l'accès à l'information, aux autres voix et opinions.

Les experts en droits de l'homme et en développement ont remarqué que les personnes en situation d'exclusion sociale et économique se heurtent également à des obstacles systématiques à leur liberté d'expression liés à la pauvreté : faibles niveaux d'instruction et d'alphabétisation, mauvaise infrastructure, accès insuffisant à l'électricité et aux services généraux de communications, discrimination, etc. Les médias communautaires sont devenus un moyen vital permettant aux sans-voix d'exercer leur droit à la liberté d'expression et à l'information. Le rapport annuel 2002 du Rapporteur spécial pour la liberté d'expression de l'Organisation des États américains a fait date par son analyse des liens entre pauvreté et liberté d'expression et parce qu'il s'est longuement penché sur le rôle spécifique de la radio communautaire. Parmi les points abordés par ce rapport figurait l'existence d'obstacles juridiques qui empêchent ou restreignent la création et le fonctionnement de services de radiodiffusion communautaires. Selon le rapport, « Étant donné l'importance potentielle de ces canaux communautaires pour la liberté d'expression, l'instauration de contraintes discriminatoires empêchant l'attribution de fréquences aux radios communautaires est inacceptable ».

L'importance de la radiodiffusion communautaire est également admise par la Déclaration de principes sur la liberté d'expression en Afrique, adoptée par la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples en 2002, qui appelle les États africains à garantir « une distribution équitable des fréquences entre les utilisations commerciales et les utilisations communautaires de la radiodiffusion-télévision privée ». Elle stipule également que « la radiodiffusion-télévision communautaire doit être encouragée, compte tenu de son aptitude à élargir l'accès des communautés pauvres et rurales aux ondes ».

La neuvième Table ronde des Nations Unies sur la communication pour le développement, dans sa déclaration finale, renvoyait aux médias communautaires dans les termes analogues suivants : « les gouvernements nationaux devraient implanter un cadre juridique favorisant le droit à la liberté d'expression et l'émergence de systèmes d'information libres et pluriels incluant la reconnaissance du rôle spécifique et crucial des médias communautaires qui donne accès à la communication aux groupes isolés et marginalisés »¹¹.

¹¹ Neuvième Table ronde sur la communication pour le développement, Rome, septembre 2004.

Malgré cette reconnaissance internationale, de graves obstacles demeurent, qui empêchent la création de médias communautaires dans de nombreux pays, s'agissant en particulier des radiodiffuseurs communautaires - radio et télévision - qui doivent pouvoir accéder à la bande des fréquences radio pour opérer. Dans certains pays, il existe de nombreux services de radiodiffusion communautaires, mais, faute d'être légalement autorisés, ils sont précaires et s'exposent souvent à la persécution. Ailleurs, leur création a été empêchée par des systèmes stricts d'autorisation qui excluent cette forme de radiodiffusion. Ces difficultés sont souvent le fait de gouvernements qui souhaitent contrôler l'information mais elles sont parfois redoublées dans les zones d'influence des médias privés dans la mesure où leurs groupes ont intérêt à exclure toute concurrence dans la course à l'audience.

Dans l'ensemble, les évolutions récentes ont été favorables aux médias communautaires. Une centaine de pays disposent d'un type ou d'un autre de radiodiffusion communautaire ; ils sont donc sensiblement plus nombreux que les pays qui n'ont que des systèmes publics nationaux de radiodiffusion. Cependant, les pays restent nombreux où les médias communautaires sont interdits ou à peine tolérés et nullement encouragés. Plusieurs études, dont très récemment celles de l'AMARC et de l'Institut de la Banque mondiale, ont examiné en détail les systèmes nationaux d'encadrement juridique et réglementaire qui ont le mieux permis aux médias communautaires de s'établir et de prospérer¹². Parmi les bons exemples figurent le Bénin, l'Afrique du Sud, l'Australie, la Colombie, la France et les Pays-Bas. Ces études définissent quelques bonnes pratiques caractéristiques qu'on peut résumer par les points clés suivants :

1. La politique et le droit doivent reconnaître les caractéristiques particulières de la radiodiffusion communautaire en lui garantissant un accès juste et équitable à la bande des fréquences radio et aux autres réseaux de diffusion médiatiques, dont les réseaux numériques.
2. Les procédures d'attribution et de réglementation des licences de diffusion et des fréquences de diffusion communautaire doivent être justes, ouvertes et

transparentes, sous la responsabilité administrative d'une autorité de contrôle indépendante.

3. Les radiodiffuseurs communautaires doivent avoir accès à des financements pluriels sans restrictions déraisonnables. Peuvent en faire partie les fonds publics s'ils sont gérés de manière à ne pas compromettre l'indépendance des médias concernés.

Les caractéristiques des médias communautaires

On entend généralement par médias communautaires des médias qui sont **indépendants et issus de la société civile et qui fonctionnent dans l'intérêt de la société et non dans un but lucratif**. On peut trouver quantité de définitions et descriptions plus détaillées dans les orientations stratégiques, lois et règlements ainsi que dans les études universitaires et le discours des opérateurs, mais il paraît utile de partir de ces notions de base. Considérons-les une par une :

L'indépendance est peut-être l'élément le plus complexe. L'indépendance du service signifie qu'il ne doit dépendre, directement ou indirectement, d'aucun organisme du gouvernement central ou local, ni être exposé à une influence indue de tels organismes via la propriété ou le financement. Il doit également être indépendant des intérêts commerciaux et aucun radiodiffuseur commercial ni d'autre entité commerciale ne doit pouvoir posséder le service ni exercer une tutelle sur ce dernier. Bien des experts seraient d'avis que les radiodiffuseurs communautaires doivent également être indépendants, du point de vue éditorial, de tout parti politique ou institution religieuse. En pratique, le principe d'indépendance peut être aussi difficile à défendre pour les médias communautaires que pour tous les autres.

Issu de la société civile se comprend assez facilement, du moins dans les pays disposant d'une société civile puissante et de formes juridiques établies pour les associations au sein de la société civile. Mais là où celle-ci est faible, là où le régime juridique des associations est restrictif, on rencontre souvent des organismes hybrides plus difficiles à décrire. « Issu de la société civile » suppose des formes de propriété et de contrôle dont

¹² AMARC (2008) « Best practices on community broadcasting regulatory frameworks - a comparative study of regulatory and legal frameworks and national policies in 19 countries. » AMARC-LAC; Buckley, S., K. Duer, S. O'Siochru et T. Mendel (2008) « *Broadcasting, Voice and Accountability: A Public Interest Approach to Policies, Laws and Regulation*. » World Bank/University of Michigan Press.

on peut attendre qu'elles promeuvent et encouragent la participation communautaire à la préparation des programmes, au fonctionnement et à la gestion, en incluant des mécanismes garantissant que le prestataire soit responsable devant la communauté qu'il sert.

Fonctionnant dans l'intérêt de la société et non dans un but lucratif : cette expression signifie qu'il s'agit de médias fonctionnant dans l'intérêt du public et non pour un profit privé commercial. « L'intérêt de la société » désigne la réalisation d'objectifs qui contribuent au bien-être socioéconomique de la communauté. Tout profit doit donc être entièrement et exclusivement consacré à assurer l'avenir du service ou à apporter un profit social aux membres du public ou de la communauté auxquels s'adresse ce service.

Les médias communautaires sont souvent aussi considérés comme un type de médias locaux, mais il faut utiliser prudemment les indicateurs géographiques dans la description des formes d'organisations sociales. Le radiodiffuseur travaillant à Katmandou, par exemple, peut aussi desservir la diaspora mondiale issue de cette ville. Les communautés peuvent avoir en commun la proximité géographique en un même lieu d'implantation mais aussi des intérêts culturels, linguistiques ou autres. Le droit de créer des services de diffusion communautaire doit être ouvert aux organisations à base communautaire et aux autres groupes de la société civile des zones rurales et urbaines, tout comme aux communautés géographiques ou aux groupes partageant un même intérêt. Ils ne doivent pas se voir imposer des limites a priori ou arbitraires de puissance d'émission ou de couverture pas plus qu'ils ne doivent être réservés exclusivement à des groupes ou des communautés sociaux particuliers, ruraux ou urbains. Ces médias communautaires ne doivent pas davantage être soumis à des contraintes de contenus autres que celles qui s'appliquent légitimement à tous les médias. Ils doivent être la propriété de la communauté desservie et responsables devant elle ; ils doivent permettre à cette communauté de s'associer à la gestion comme à la réalisation des programmes. Il serait utile que figurent dans toute définition juridique ou réglementaire de la radiodiffusion communautaire - en s'inspirant des pays où des dispositifs spécifiques d'agrément des médias communautaires sont en place - des dispositions qui spécifient que :

- ces médias sont indépendants du gouvernement et des organisations commerciales ;
- ils desservent des communautés spécifiques, rassemblées par la géographie ou par un intérêt commun ;
- leur propriété et leur gestion sont représentatives de cette communauté ;
- ils travaillent dans l'intérêt de la société et non pour un intérêt financier privé ;
- ils permettent à la communauté de participer à la réalisation des programmes et à la gestion.

Ces dispositions constituent un bon point de départ pour une définition juridique ou réglementaire. Le cadre réglementaire, notamment les clauses et conditions d'autorisation de diffuser, peut exiger que soient respectées ces caractéristiques tout en laissant au radiodiffuseur une certaine flexibilité pour adapter son service afin de satisfaire au mieux les besoins et conditions de la communauté qu'il a vocation à desservir. En pratique, les définitions du média communautaire varient beaucoup, mais la plupart incluent quelques-unes de ces caractéristiques, quand ce n'est pas toutes. La Charte africaine sur la radiotélédiffusion, adoptée en 2001 par des professionnels des médias et des défenseurs de la liberté d'expression issus de tout le continent, est devenue une déclaration souvent invoquée de bonnes pratiques pour la politique, le droit et la réglementation en matière de médias. Elle inclut la définition suivante : « La radio télédiffusion communautaire s'adresse à la communauté, est un produit de la communauté et porte sur la communauté ; sa propriété et sa gestion sont représentatives de la communauté, qui suit un programme de développement social et est une entreprise à but non lucratif »¹³.

L'Afrique du Sud est l'un des pays qui ont adopté un cadre juridique et réglementaire global pour les médias communautaires. La loi sud-africaine sur la radio télédiffusion (1999) décrivait comme suit les dispositions d'autorisation de médias communautaires :

1. Indépendamment des dispositions de la présente loi ou de tout autre, autorisation de service de radiodiffusion communautaire peut être accordée par l'Autorité dans les catégories suivantes :
 - (a) service de radiodiffusion gratuit ;
 - (b) service de télédiffusion gratuit.

¹³ La Charte africaine sur la radiotélédiffusion a été adoptée à Windhoek en mai 2001.

2. L'autorisation à opérer un service de radio télédiffusion communautaire doit être nominalement attribuée.
3. La personne morale ou privée désignée à l'article (2) doit être régie et contrôlée par un bureau démocratiquement élu, issu de la communauté de la zone géographique faisant l'objet de l'autorisation.
4. La programmation fournie par le service de radiodiffusion communautaire doit refléter les besoins des membres de la communauté, notamment les besoins culturels, religieux, linguistiques et démographiques et elle doit :
 - (a) fournir un service de radiodiffusion distinct traitant précisément des questions communautaires qui ne sont pas normalement abordées dans les médias diffusés sur ladite zone ;
 - (b) avoir des fonctions d'information, d'éducation et de divertissement ;
 - (c) cibler la fourniture d'émissions insistant sur des questions communautaires locales - notamment, mais pas seulement, les questions de développement, de santé, d'informations de base et d'éducation générale, d'environnement, local et international, et donner une image de la culture locale ;
 - (d) promouvoir le sentiment d'une communauté de but avec la démocratie et améliorer la qualité de vie.
5. Tous les excédents financiers provenant de la gestion d'une station de médias communautaires doivent être investis au bénéfice de ladite communauté et contrôlés par l'Autorité, qui a le droit de se faire communiquer les documents comptables des services¹⁴.

S'il est souhaitable que la loi et les règlements reconnaissent et différencient les médias communautaires, cela ne suffit pas. En effet, il est arrivé que le cadre juridique serve à limiter la viabilité ou l'influence des opérateurs communautaires, par exemple, en imposant des contraintes excessives en matière de puissance d'émission ou des limites déraisonnables sur les sources de financement. En Indonésie, par exemple, la radio communautaire est reconnue en droit, mais est limitée à de très faibles puissances d'émission et ses sources

de financement sont réduites. Des restrictions similaires ont cours au Brésil. Il est donc essentiel que le cadre juridique et réglementaire offre un accès juste et équitable aux fréquences tout comme aux ressources économiques et autres, sans imposer des restrictions excessives.

La radiodiffusion suppose de pouvoir accéder à une ressource limitée : la bande radio. Les pays qui ont adopté des politiques, lois et régulations conçues pour favoriser les médias communautaires ont donc réservé explicitement par la loi, ou administrativement en pratique, une partie substantielle de cette bande de fréquences radio à l'usage de ces services. Aux États-Unis, par exemple, la radiodiffusion communautaire remonte à une décision historique prise par la Commission fédérale des communications en 1945 d'allouer 20 % de la bande radio aux services de radiotélédiffusion à but non lucratif¹⁵. La Thaïlande a pris une décision similaire par une loi votée en 2000¹⁶, tandis que la France a alloué en pratique quelque 25 % de la bande radio en modulation de fréquence aux *radios associatives* à but non lucratif.

La réglementation des médias communautaires et le processus d'autorisation

Autoriser les services de radiodiffusion est généralement considéré comme nécessaire pour garantir un accès juste et équitable à la bande radio. L'usage anarchique de cette bande est un moyen inefficace de répartir ses ressources et peut induire des interférences des signaux qui dégraderaient la qualité du service pour l'auditeur ; de même les services de basse intensité peuvent être submergés par les signaux de forte intensité de stations voisines. Cela dit, on peut noter que dans bien des pays, et dans toutes les régions du monde, la radiodiffusion communautaire est souvent née en dehors des cadres formels d'autorisation, pour répondre à une demande et en l'absence des dispositifs légaux ou réglementaires appropriés. Le dispositif d'autorisation doit être conçu pour soutenir le développement d'une pluralité d'opérateurs indépendants, dont les médias

¹⁴ Loi n° 4 sur la radiodiffusion (1999), section 32.

¹⁵ Federal Communications Commission (1945) Allocation of Frequencies to the Various Classes of Non-Governmental Services in the Radio Spectrum from 10 Kilocycles to 30,000,000 Kilocycles, Docket No. 6651 (27 juin 1945).

¹⁶ Allocation of Telecommunication and Broadcasting Frequencies Act 2000.

communautaires, et non comme un mécanisme visant à les restreindre ou à préserver la mainmise du gouvernement sur le contenu des programmes ou la propriété des stations.

Les procédures d'autorisation des médias communautaires doivent être justes, ouvertes, transparentes, inscrites dans la loi et placées sous la responsabilité d'un organisme indépendant. Les critères de dépôt de demandes et de sélection doivent être définis de façon transparente et en lien avec la société civile. Le processus doit répondre aux exigences des organismes d'inspiration communautaire qui satisfont aux caractéristiques essentielles énoncées dans la définition. Il est préférable de réserver une partie de la bande des fréquences à cette fin. Aucun obstacle superflu ne doit exclure les communautés ou les empêcher de solliciter l'autorisation, et cette démarche doit être indépendante de toute immixtion politique. Le processus d'autorisation des médias communautaires ne saurait opposer des barrières déraisonnables, techniques, économiques ou autres à l'adhésion mais doit fonder ses critères de choix d'abord et avant tout sur la démonstration d'un but social, d'un souci du bien commun et de dispositions permettant la participation communautaire, s'agissant de la propriété et du fonctionnement du service.

Le processus de demande d'autorisation doit être clairement défini par la loi. Il peut prendre la forme d'un appel à dépôt de dossiers dans une localité donnée, ou bien ce sont les demandeurs eux-mêmes qui précisent les différentes localités qu'ils se proposent de desservir. L'information à fournir par les demandeurs doit être spécifiée par l'organisme délivrant les autorisations et peut inclure :

- le statut juridique et l'affiliation du demandeur ;
- la desserte proposée et l'audience envisagée ;
- la grille des programmes qui seront diffusés ;
- la responsabilité à l'égard de la communauté et la participation de celle-ci ;
- les propositions garantissant un profit à tirer par la société.

Les impératifs à observer pour la demande, les critères de sélection et le mode de l'évaluation doivent être publiés avant l'appel des demandes d'autorisation et doivent prévoir une consultation ouverte et publique de groupes de la société civile. Les réponses aux demandes d'autorisation doivent être rendues dans un délai

raisonnable et permettre l'expression de commentaires publics. Toute décision de refus doit être motivée par écrit et pouvoir faire l'objet d'un recours devant l'autorité judiciaire. Lorsqu'elle décide d'accorder une autorisation, l'autorité de contrôle doit confirmer, dans le respect des normes et critères techniques, la fréquence octroyée à l'opérateur, qui doit être appropriée à la mise en œuvre du service proposé et approuvé par la procédure.

Au Bénin, par exemple, la Haute Autorité de l'audiovisuel et de la communication (HAAC) est un organe réglementaire indépendant, responsable de l'autorisation des services de radio et télévision privés. La HAAC distingue la radio commerciale de la radio non commerciale et elle publie un Cahier des charges définissant la procédure et les critères d'autorisation des services de radio non commerciale. Outre qu'elle se prononce sur le statut d'organisation à but non lucratif d'une radio communautaire, la HAAC identifie celle-ci selon sa portée, le public visé, son recours à des langues particulières, l'intérêt qu'elle porte à l'information et à la mobilisation locales, au développement culturel et à l'éducation continue. Le processus d'autorisation des radios communautaires commence par la publication, par la HAAC, de la liste des fréquences disponibles sur la carte des fréquences puis par un appel au dépôt de dossiers de la part de tous les secteurs, public, privé et commercial. Elle étudie les dossiers reçus et attribue les fréquences en fonction de la grille des programmes prévue et de la viabilité des services proposés.

Les autorisations de diffusion peuvent contenir certaines clauses et conditions - par exemple édictées par la loi ou les règlements, soit d'une nature générale, ou spécifiques à un opérateur particulier. Les propositions faites dans le dossier d'autorisation feront normalement partie des clauses et conditions définitives. Ces clauses et conditions doivent avoir trait à la radiodiffusion et être cohérentes avec les objectifs définis par la loi sur la radiodiffusion et conçues pour garantir que les caractéristiques du service de média communautaire seront respectées pendant toute la période de validité de l'autorisation. Elles peuvent comprendre :

- les spécifications techniques du service ;
- la mention de la durée de l'autorisation ;
- l'obligation d'observer la loi-cadre et les règlements en matière de radiodiffusion ;

- l'obligation de fournir le service proposé dans le dossier de demande d'autorisation ;
- la définition des sanctions prévues en cas d'infraction.

En Afrique du Sud, l'autorisation de radiodiffusion communautaire spécifie la personne autorisée, le nom de la station, la fréquence et les paramètres techniques connexes, le lieu et la zone de diffusion, la date de début et de fin d'autorisation. En outre, l'autorisation impose l'observation d'un certain nombre de conditions générales pour la radiodiffusion audio communautaire, dont les obligations suivantes :

- respecter comme il se doit le caractère, l'orientation, la gestion, les objectifs, les intentions, les engagements et déclarations spécifiés par le demandeur dans son dossier ;
- créer et entretenir des structures qui permettent la participation communautaire au contrôle, à la gestion, aux aspects opérationnels et à la programmation du service ;
- ne pas modifier le nom ou le type de propriété et de tutelle de l'opérateur agréé ni la tutelle du service de radiodiffusion sans un accord écrit de l'autorité de régulation ;
- garantir que l'opérateur agréé est et demeure sous la tutelle d'une entité à but non lucratif et apolitique ;
- consacrer les profits ou tout autre revenu au développement des activités de diffusion ou au service de la communauté ;
- instaurer et faire connaître la procédure de traitement des observations et critiques.

Modalités de financement et viabilité

Le cadre réglementaire des médias communautaires doit tenir compte de la viabilité et des ressources du secteur. Les redevances doivent être annulées ou être de nature symbolique pour les opérateurs communautaires de manière à ne pas exclure les communautés qui ont peu de moyens. Aucune restriction déraisonnable ne doit peser sur des sources de revenu comme la publicité. Les modèles financiers des médias communautaires varient d'un pays à l'autre et en fonction des circonstances locales. Les services de médias communautaires doivent disposer d'un accès juste et équitable à une diversité

de financements. Pour garantir leur indépendance, les radiodiffuseurs communautaires ne doivent pas être tributaires d'une seule source de financement.

En Afrique du Sud, par exemple, le cadre réglementaire n'impose pas de restrictions au financement, et la publicité comme le mécénat sont acceptés. Des bailleurs de fonds internationaux apportent des contributions généreuses au secteur. Les stations de radio communautaires peuvent aussi solliciter le concours de l'Agence pour le développement et la diversité dans les médias.

Les modalités de financement sont seulement l'un des paramètres ayant une incidence sur la permanence et la viabilité des médias communautaires. L'assise sociale, l'authenticité et la réactivité de l'opérateur à l'égard de son auditoire sont des facteurs cruciaux, que renforcent une programmation interactive et des structures de gestion responsables et participatives. La plupart des médias communautaires dépendent massivement des bénévoles pour la réalisation des émissions, la collecte de fonds et d'autres activités ; ils reposent sur l'implication active des groupes et organisations locaux pour trouver des compétences et des contributions s'agissant des questions d'intérêt local et communautaire. Les programmes d'aide doivent tenir compte du fait que la durabilité sociale, institutionnelle et technique est aussi importante pour le fonctionnement et la survie des opérateurs communautaires que les modalités de leur financement.

Le facteur de pérennité économique le plus important pour un média communautaire est son aptitude à s'assurer des contributions de sa propre communauté en suscitant par exemple des revenus publicitaires autour d'organisations et de commerces locaux, en faisant parrainer des émissions spéciales par des groupes communautaires ou en facturant du temps d'antenne à d'autres organisations. Les donateurs extérieurs interrompent en général leur soutien financier au bout de quelques années et ne doivent donc pas être considérés comme une source principale d'assistance sur le long terme.

Les médias communautaires doivent également pouvoir accéder aux financements publics. Il peut s'agir de subventions et de contrats directs, mais les modalités de financement public ne sauraient compromettre l'indépendance de l'opérateur communautaire. Plusieurs pays ont instauré des mécanismes de financement particuliers pour soutenir la radiodiffusion

communautaire qui sont indépendants des pouvoirs publics, comme l'Agence pour le développement et la diversité dans les médias en Afrique du Sud. Lorsqu'un financement public est disponible, il peut provenir d'un impôt direct, ou d'un autre mécanisme comme une taxe sur les abonnements au câble ou d'un pourcentage sur le revenu des chaînes commerciales, comme en France avec le *Fonds de soutien à l'expression radiophonique*.

Lorsqu'un dispositif de financement public ad hoc est mis en place pour les médias communautaires, il doit opérer via un organe indépendant plutôt que par un service gouvernemental. L'Australie, par exemple, a vu naître en 1984 la Community Broadcasting Foundation Ltd. (CBF), qui est un organisme de financement indépendant, à but non lucratif¹⁷. Cet organisme a pour vocation première de servir d'agence de financement pour le développement des médias communautaires (radio et télévision) en Australie. Le CBF reçoit une subvention annuelle du Department of Communications, Information Technology and the Arts. Il traite les demandes de financement et distribue des subventions pour le soutien au développement, à la programmation et à l'infrastructure, pour la coordination du secteur et son développement stratégique.

La procédure de demande et les décisions de financement public des médias communautaires doivent être justes, ouvertes et transparentes et reposer sur des critères d'intérêt public clairs. Le financement peut comprendre un soutien de base régulier et garanti, conformément à une formule transparente. Celle-ci peut dépendre des montants recueillis par ailleurs, ou du volume de l'audience potentielle ou de quelque autre critère objectif. Des subventions peuvent aussi être versées pour financer le lancement et le développement et pour soutenir l'offre de services combinés au secteur grâce aux associations nationales de médias communautaires.

Remarques finales et défis à venir

Les exemples de bonnes pratiques décrits ci-dessus peuvent contribuer à constituer un ensemble d'objectifs pour une réforme permettant aux médias communautaires de se développer et de prospérer. En

même temps, il reste important de noter à nouveau que la radiodiffusion communautaire a souvent été lancée en l'absence d'un cadre juridique et réglementaire clairement codifié. Parfois, cela s'est produit dans le contexte d'une libéralisation. D'autres fois, cela résultait de la faiblesse ou de l'inefficacité de l'État ou d'une réglementation insuffisante tolérant la radiodiffusion communautaire sans en admettre la légitimité ni prévoir d'autorisation officielle d'émission. L'Espagne compte au nombre de ces pays où les opérateurs communautaires sont largement tolérés mais travaillent sans autorisation juridique formelle. D'un autre côté, certains pays, comme l'Inde, ont mis en place des dispositifs réglementaires pour la radiodiffusion communautaire mais se sont montrés moins efficaces pour en assurer le fonctionnement effectif. La volonté politique est aussi requise pour mettre en œuvre les dispositions juridiques et réglementaires de façon à encourager, au lieu de les restreindre, la croissance et le développement de la radiodiffusion communautaire.

Les médias communautaires ont bien des défis à relever : la marchandisation frénétique des ondes hertziennes, la privatisation de la bande radio, l'expansion de puissantes concentrations médiatiques qui dissuadent les politiques d'œuvrer dans l'intérêt général pour réformer les médias, enfin, l'émergence de nouvelles technologies de radiodiffusion numériques avec les incertitudes qu'elles engendrent. La migration des audiences vers les nouvelles technologies est peut-être le défi le plus lourd de conséquences pour le développement des médias communautaires. Ceux-ci ont certes des chances sur les nouveaux réseaux numériques, mais ils sont menacés d'être évincés par de nouvelles formes de filtrage qui pourraient plonger le secteur dans une nouvelle marginalisation voire une exclusion. Au cœur de ce défi, se situe la tension entre la réglementation traditionnelle de la radiodiffusion dans l'intérêt public et les impératifs économiques qui inspirent le développement des nouveaux réseaux.

La croissance massive et mondiale des médias communautaires ces 25 dernières années indique que ce secteur a un rôle crucial et spécifique à jouer dans le paysage médiatique pluriel et qu'il satisfait à des besoins dont les autres médias se soucient peu. La croissance s'observe tant dans la quantité de services

¹⁷ Community Broadcasting Foundation (www.cbf.com.au).

individuels que dans le nombre de pays adoptant des dispositifs politiques et juridiques dans l'intérêt des médias communautaires.

Du rôle vital des médias communautaires témoigne également le courage du personnel bénévole de ces radios, qui continue à travailler dans des conditions parfois très dangereuses - dans des situations de conflits, ou dans des États fragiles et anarchiques où les pouvoirs parallèles font peu de cas des droits de l'homme - s'exposant

à des violences physiques et à l'intimidation, parfois la mort comme on l'a vu récemment aux Philippines et au Mexique.

Que les gouvernements soucieux de progrès adoptent des politiques, des lois et règlements renforçant ou régularisant ce secteur est une étape importante dans les débats actuels au sein des instances médiatiques : ce faisant, ils illustrent leur engagement en faveur d'une culture démocratique et participative.

Les conditions de travail des journalistes en Afrique

par Gabriel Baglo, Directeur du Bureau Afrique de la Fédération internationale des journalistes, Sénégal

Introduction

On peut définir les conditions de travail des journalistes de la façon suivante : c'est le contexte politique, juridique, professionnel et social dans lequel les journalistes vivent et exercent leur activité, au sein de la société et sur leur lieu de travail.

En Afrique, les relations entre les médias et les gouvernements présentent depuis une vingtaine d'années diverses caractéristiques négatives qui constituent un obstacle au progrès. La plupart des gouvernements africains ont adopté des lois iniques pour pouvoir museler la presse indépendante. Des droits d'enregistrement et de licence d'un montant scandaleusement élevé sont perçus, des lois archaïques sur la diffamation aboutissent à l'emprisonnement de journalistes accusés d'avoir fait leur travail, cependant que d'autres sont arrêtés de façon musclée et placés en détention sans procès. En Afrique, les journalistes continuent de recevoir des menaces de mort, doivent faire face à l'intimidation et au harcèlement ainsi qu'à des arrestations et à la détention arbitraires. Certains sont battus avec brutalité et torturés. Quant aux bâtiments qui abritent les organes de presse, ils font l'objet de descentes répétées d'agents de sécurité de l'État et les publications et le matériel trouvés sur place sont saisis et détruits. Les médias publics restent le monopole des gouvernements et, dans la plupart des cas, ils sont utilisés comme une machine de propagande.

La sécurité des journalistes en Afrique est une source de préoccupation importante. Dans de nombreux pays du continent, des journalistes et autres employés des médias ont été contraints de s'exiler et certains ont été maltraités, emprisonnés, voire assassinés, pour avoir exercé le droit à l'indépendance du journalisme et à la liberté de parole. Les cas les plus épouvantables ont été recensés en Somalie, en Éthiopie, en Érythrée, au Zimbabwe, en République démocratique du Congo, en Gambie, au Swaziland, au Niger et au Tchad. En Afrique de

l'Est et dans la Corne de l'Afrique, 13 journalistes sont encore incarcérés en Éthiopie, au pénitencier de Kaliti à Addis-Abeba ; 15 autres sont détenus au secret dans des geôles d'Érythrée. En Gambie, le « Chef » Ebrima Manneh, journaliste de ce pays arrêté en juillet 2006, est gardé depuis au secret. Au Niger, Moussa Kaka et ses collègues sont emprisonnés depuis six mois sans qu'aucun chef d'accusation ait été porté contre eux. Les assassins de journalistes au Burkina Faso, en République démocratique du Congo, en Gambie, en Somalie et au Zimbabwe n'ont toujours pas été traduits en justice.

1. **En dépit de certaines améliorations, la législation qui encadre la liberté d'expression, la liberté de la presse et les activités des médias laisse encore à désirer**

La liberté d'expression est un droit humain fondamental. Excepté le « droit à la vie », aucun autre droit n'est plus significatif que celui de chercher, de recevoir et de répandre les informations et les idées. L'article 9 de la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples garantit la liberté d'expression, à l'instar d'autres conventions internationales telles que le Pacte relatif aux droits civils et politiques. En Afrique, tous les pays ont signé et ratifié la Charte, s'engageant ainsi à respecter les principes qui y sont énoncés. De plus, une majorité de gouvernements est allée jusqu'à inclure ce principe fondamental dans la constitution.

Toutefois, l'article 9 de la Charte africaine est considéré comme inadéquat par la plupart des organisations de médias du continent. En collaboration avec la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples, ces organisations ont rédigé la Déclaration de principes sur la liberté d'expression en Afrique, qui affirme que « la liberté d'expression est un droit humain inaliénable et une composante indispensable de la démocratie ». Cette Déclaration a été adoptée par

la Commission africaine à sa trente-deuxième session ordinaire, tenue à Banjul en 2002.

Malheureusement, elle n'est pas contraignante pour les États membres et, comme la Charte, elle n'a pas eu le résultat escompté, à savoir l'abrogation de l'ensemble de la législation nuisible aux médias. Un groupe de sensibilisation constitué de représentants d'organisations de médias a fait son apparition, qui plaide pour qu'un protocole sur la liberté d'expression en Afrique soit adjoint à la Charte africaine. Ce protocole, censé être contraignant, devrait rendre les États et les peuples comptables de leurs actes non seulement devant la Commission mais aussi devant la Cour africaine des droits de l'homme et des peuples, récemment établie à Arusha (Tanzanie).

À l'échelon sous-régional, la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) et la Communauté de développement de l'Afrique australe ont également rendu publiques des chartes sur les libertés et sur l'information et des tribunaux locaux ont été instaurés à l'échelle régionale, avec l'aval des États membres.

Ces institutions et ces instruments doivent être mis à l'épreuve par les journalistes, par les militants qui plaident pour la liberté de la presse et la liberté d'expression, par les défenseurs des droits de l'homme et par les organisations de la société civile, chaque fois que les droits des journalistes et des médias sont violés en vertu de cadres juridiques iniques, que des journalistes sont attaqués, arrêtés, emprisonnés, voire tués, ou que des organes de presse sont contraints de fermer leurs portes.

La création de l'Union africaine en 2000 était porteuse d'espoir pour l'Afrique à plusieurs titres. Dans son acte constitutif, les États membres de l'Union africaine citaient parmi leurs objectifs celui de « promouvoir les principes et les institutions démocratiques, la participation populaire et la bonne gouvernance » et celui de « promouvoir et protéger les droits de l'homme et des peuples conformément à la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples et aux autres instruments pertinents relatifs aux droits de l'homme ». Le respect de ces valeurs passe par la satisfaction de certaines exigences : consolidation de la démocratie, état de droit, possibilité pour tout citoyen africain de participer aux affaires publiques, liberté d'expression et la liberté de la presse.

Le droit d'informer et d'accéder à l'information est l'une des conditions, mais aussi l'un des critères, de la gouvernance démocratique. Celle-ci implique le respect de la liberté d'expression et, en particulier, le droit du public d'avoir accès aux moyens d'information et le droit des journalistes d'accéder aux informations du domaine public, ainsi que le pluralisme des médias et l'existence de médias du service public.

On observe actuellement des variations importantes du degré d'exercice de ces droits de l'un à l'autre des divers États membres de l'Union africaine. De surcroît, ils sont souvent violés. Le droit à la liberté d'expression ne figure pas parmi les principes ou critères majeurs de la bonne gouvernance aux yeux de l'Union africaine, pas plus qu'il ne compte parmi les critères retenus dans le cadre du Mécanisme d'évaluation intra-africaine du Nouveau Partenariat pour le développement de l'Afrique (NEPAD). Il s'agit là d'omissions tout à fait inacceptables.

Il est intéressant de noter que, en dépit des persécutions, du harcèlement et des meurtres arbitraires dont sont victimes les professionnels des médias sur le continent, certains gouvernements ont déjà mis en œuvre des réformes ou pris des décisions visant à respecter la liberté de la presse. Les autres gouvernements africains devraient être encouragés à suivre ces exemples louables.

1.1 Les violations des droits des journalistes et des médias s'appuient sur des cadres juridiques iniques : attaques, arrestations, emprisonnement et assassinats de journalistes, mais aussi attaques et fermeture de locaux utilisés par les médias, se poursuivent sans relâche

Malgré l'instauration d'un cadre juridique à l'échelle du continent, divers facteurs sont mis à profit par la plupart des gouvernements pour nuire à la liberté d'expression et à la liberté de la presse en Afrique. Bien souvent, les gouvernements africains adoptent des mesures draconniennes pour intimider la presse. Parmi ces décisions arbitraires, on peut citer : imposition aux organes de presse de licences leur ouvrant droit à occuper des locaux et de droits d'enregistrement des journalistes d'un montant exorbitant, législation détestable sur la

diffamation, perception de droits d'importation très élevés pour l'ensemble des documents et du matériel de presse, arrestations et emprisonnement arbitraires de journalistes. De toutes les mesures auxquelles recourent les gouvernements du continent, les lois sur l'atteinte à l'honneur, en particulier sur les écrits diffamatoires, continuent d'être le principal obstacle auquel doivent faire face les journalistes.

Si l'on envisage la question de la diffamation dans une perspective historique, on s'aperçoit que la plupart des lois formulées à ce sujet l'ont été par des administrations coloniales dans le but d'étouffer l'expression de points de vue divergents, ce qui leur a permis de renforcer leur emprise sur le continent. Ces lois négatives et archaïques sont malheureusement perpétuées par la plupart des gouvernements africains et inscrites dans les codes pénaux. Dans l'ensemble de l'Afrique subsaharienne, les poursuites au pénal pour diffamation sont utilisées sans discernement par les gouvernements qui s'efforcent de briser les reins des médias et imposent des sanctions financières extrêmement lourdes à la presse indépendante. Une seule condamnation pour diffamation peut contraindre un journal à arrêter sa publication ou le conduire à la faillite. En Afrique, on assiste à la multiplication de lois scandaleuses, entièrement conçues pour intimider les médias et leur « couper les ailes » afin d'empêcher la population d'accéder à des vérités enfouies sous le voile ténébreux de la corruption par les gouvernements.

Trop souvent, des journalistes sont arrêtés arbitrairement et détenus sans motif au-delà des périodes stipulées par les constitutions. Dans certains cas, des journalistes ont été détenus jusqu'à deux mois sans motif, comme Lamin Fatty, du journal gambien *The Independent*, en 2006 (voir ci-après). Certains journalistes sont incarcérés en Érythrée depuis 2001 et en Éthiopie depuis 2005. Dawit Isac demeure emprisonné arbitrairement en Érythrée. Certains de ces collègues d'Éthiopie ont récemment été condamnés au terme de deux ans passés dans une cellule; les autres y demeurent. À plusieurs reprises, dans cette région, des journalistes qui avaient été détenus de façon anticonstitutionnelle ont été libérés sans qu'aucun chef d'accusation n'ait été porté contre eux.

La Fédération internationale des journalistes (FIJ) défend ardemment l'idée qu'aucun journaliste ne devrait être emprisonné à cause de son travail ou au

motif d'avoir publié des écrits diffamatoires. La diffamation ne constitue pas une infraction pénale. Il est absolument inacceptable que les lois applicables à la presse la présentent comme telle. C'est pourquoi, en collaboration avec d'autres organisations de médias africaines, la Fédération plaide sans relâche pour la dépénalisation de toutes les formes de diffamation et de sédition, mais aussi pour la suppression de toutes les « lois contre les insultes » utilisées de façon subreptice par certains gouvernements contre les journalistes et les médias.

En dépit de l'émergence et du développement de divers organes de presse en Afrique, les lois sur la « diffamation criminelle » continuent d'imposer une restriction à la liberté d'expression et à la liberté de la presse. Même dans les soi-disant États démocratiques du continent, où l'on rapporte que les médias sont en pleine santé, des traces de ces lois injustifiées refont surface de temps à autre. En 2004, Abdoulaye Wade, le président du Sénégal, a promis de lever les sanctions pénales découlant d'infractions liées à la diffamation. Cependant, en 2007, quelque sept journalistes ont été soit accusés de diffamation, soit arrêtés pour ce motif au Sénégal. En 2007, Abdou Latif Coulibaly, Pape Amadou Gaye, Moussa Guèye et Pape Moussa Doucar ont tous été menacés du chef d'accusation de diffamation en vertu de l'article 80 du Code pénal, qui érige en infraction « toute manœuvre ou tout acte susceptible de compromettre la sécurité publique ou de provoquer des troubles publics et graves ». Trois de ces journalistes, qui avaient été emprisonnés pour de telles charges, ont été libérés peu de temps après, en partie à cause des vives protestations émanant des organisations de médias et de l'Union nationale des journalistes du Sénégal, la SYNPICS.

En mars 2006, en Gambie, Lamin Fatty, reporter de *The Independent*, a été arrêté - non sans avoir au préalable été détenu illégalement pendant deux mois. Il était accusé de « publications mensongères » en vertu de la loi portant modification du Code pénal de 2004. Après un très long procès, Fatty a également été condamné par le tribunal d'instance (Magistrate Court) à une amende de 50 000 dalasis (environ 2 000 dollars des États-Unis) ou, à défaut, à une peine d'un an d'emprisonnement. Son seul tort avait été de publier un article dans lequel il avait indiqué par erreur que Samba Bah, l'ancien Ministre de l'intérieur, avait été arrêté à la suite d'un coup d'État manqué en mars 2006 - en réalité, le Samba Bah en question n'était pas le ministre, mais un

caporal de l'armée gambienne. Même après la publication d'un rectificatif par son journal, Fatty a été traîné en justice et a écopé d'une lourde amende. De même, Fatou Jaw Manneh, une journaliste, passe actuellement en jugement, accusée de « publication de fausses nouvelles dans l'intention de provoquer la peur et l'inquiétude dans le public » et d'avoir prononcé des « paroles séditeuses ».

Ces derniers temps, le Niger a été l'épicentre d'accusations de diffamation douteuses portées contre des journalistes. Moussa Kaka, correspondant dans ce pays de Radio France International (RFI) et directeur de Radio Saraouniya, station de radio privée, a été arrêté le 20 septembre 2007 par des policiers et accusé de « participation à un complot contre l'autorité de l'État » pour ses liens suspectés avec les rebelles du Mouvement des Nigériens pour la justice (MNJ), mené par les Touaregs. Les autorités avaient placé Kaka sur écoute téléphonique pour surveiller ses conversations avec les membres du Mouvement. Or, le tribunal a décidé de ne pas accepter comme pièces à conviction les bandes des conversations entre Kaka et les rebelles, arguant qu'il était illégal au Niger de placer des particuliers sur écoute. C'était la seule pièce à conviction dont disposait l'accusation. Pourtant, Moussa demeure à ce jour en détention préventive. Le journaliste Ibrahim Manzo Diallo, rédacteur en chef du journal *Air-Info*, organe de presse privé, a été arrêté et détenu arbitrairement par la police en octobre 2007. Plus tard, il a été accusé d'« association de malfaiteurs » sur la base d'allégations selon lesquelles il aurait entretenu des liens avec le MNJ. En février 2008, le rédacteur en chef de *L'Enquêteur*, Ibrahim Souley, et le propriétaire du journal, Soumana Maiga, ont été condamnés par un tribunal de Niamey à une peine d'un mois d'emprisonnement et à verser chacun 40 000 francs CFA de dommages et intérêts au Ministre de l'économie et des finances, Ali Mahamane Lamine Zene, qui avait porté plainte contre eux pour diffamation. Trois des journalistes en question ont été libérés sous caution, mais Moussa Kaka demeure en détention préventive, sous le coup de ces accusations de diffamation.

En Guinée-Bissau, le 29 août 2007, Albert Dabo, journaliste travaillant pour Reuters et la station de radio privée Bombolom FM, a été accusé de diffamation, d'avoir violé des secrets d'État, d'avoir procédé à des dénonciations diffamatoires, d'avoir outrepassé la liberté de la presse et d'avoir agi en collusion avec

des journalistes étrangers. Cette affaire fait suite à une plainte déposée contre lui par le chef de la Marine nationale, le contre-amiral Jose Américo Bubo Na Tchuto. Ce dernier prétend que Dabo lui a attribué à tort l'allégation selon laquelle des soldats auraient été impliqués dans un trafic de drogue, lors d'un entretien accordé à ITN News, chaîne de télévision britannique, pendant lequel Dabo avait agi en qualité d'interprète. Selon Dabo, aucun des médias pour lesquels il travaille n'a mené un tel entretien.

Découragées par ces accusations aussi fausses que dégradantes, les organisations de médias du continent continuent néanmoins de plaider pour la dépénalisation de toutes les formes de diffamation. Mais les gouvernements n'ont que très peu évolué sur ce point et ne sont guère enclins à abroger ces lois iniques une fois pour toutes. Certes, un pays comme le Ghana a fait un pas intéressant dans la bonne direction. En 2001, le gouvernement de ce pays a annulé une sanction au pénal pour écrits diffamatoires, publication de fausses nouvelles et diffamation du président. Le 16 novembre 2006, une cour supérieure d'Accra a estimé que Western Publications Limited, société éditrice du *Daily Guide*, quotidien basé dans la capitale, Gina Blay, la directrice de la rédaction, et Ebenezer Ato Sam, son rédacteur en chef adjoint, ne s'étaient pas rendus coupables de diffamation, contrairement aux accusations portées contre eux par la femme de l'ancien président, Nana Konadu Agyeman Rawlings. Ce tribunal, présidé par la juge Iris May Brown, a statué que le *Daily Guide* s'était acquitté de ses devoirs constitutionnels en informant le public et que l'information publiée au sujet de l'épouse de l'ancien président l'avait été sans intention de nuire. Nous attendons que d'autres juges s'inspirent de cet exemple positif.

En Érythrée, 15 journalistes sont détenus au secret depuis 2001 sans qu'aucun chef d'accusation ait été porté contre eux. En septembre de la même année, les chefs de l'opposition ont plaidé pour des réformes démocratiques, dont la presse s'est largement fait l'écho. À la suite de ces articles, 10 journalistes ont été arrêtés ainsi que certains chefs de l'opposition. Tous les organes de presse privés ont été contraints de cesser leur activité. Dans une déclaration officielle, le Gouvernement érythréen a accusé les journalistes d'être des « traîtres travaillant pour l'ennemi » et de constituer une menace pour la sécurité nationale. Avant le début de la vague de répression en 2001, cinq autres journalistes avaient été

arrêtés. À l'heure actuelle, il n'existe pas de médias indépendants en Érythrée et aucun correspondant étranger n'est présent sur le territoire.

Le Gouvernement éthiopien détient 13 journalistes dans ses geôles, depuis que la police a effectué des descentes dans les bureaux de plusieurs journaux, confisquant du matériel et publiant des listes de rédacteurs en chef et de rédacteurs recherchés, dans le cadre d'une campagne de répression ouverte contre tous ceux qui professaient des opinions dissidentes, entamée en novembre 2005 à la suite des élections générales tenues six mois plus tôt. On rappellera que 20 journalistes ont été arrêtés et que seuls huit d'entre eux ont été libérés (en avril 2007), cependant que les autres sont toujours maintenus en détention à la prison de Kality, à Addis-Abeba, la capitale. Il est également intéressant de rappeler que plus de 100 journalistes éthiopiens ont opté pour l'exil, la même proportion qu'au Zimbabwe.

Nombre de gouvernements africains contraignent les journalistes à l'exil. Depuis plusieurs décennies, les agressions, les assassinats, le recours à la détention arbitraire, à la torture et aux mauvais traitements à l'encontre des journalistes, ainsi que le dévoiement des accusations d'infraction dans le cadre de tribunaux spéciaux et de procès injustes, se poursuivent sans discontinuer en Afrique. Il faut mettre un terme à cette barbarie. Les médias africains et ceux du reste du monde doivent systématiquement révéler ces actes de harcèlement et de persécution de journalistes dont se rendent coupables de nombreux États africains et continuer d'en faire les gros titres de leurs journaux.

À cet égard, profitant de la Conférence de l'Union africaine qui s'est tenue au Ghana en juillet 2007, la FIJ et ses organisations affiliées en Afrique, en collaboration avec d'autres organisations de médias, a demandé aux chefs d'État d'Afrique de prendre diverses mesures : assurer la libération immédiate de tous les journalistes et professionnels des médias emprisonnés en Érythrée, en Éthiopie, en Gambie et dans le reste de l'Afrique ; instituer des mesures propres à mettre un terme à l'impunité pour ceux qui brutalisent ou assassinent des journalistes professionnels dans l'exercice de leur métier ; ordonner la réouverture de tous les organes de presse dont les activités ont été interrompues par les gouvernements ; mettre en place des conditions propices au retour des journalistes exilés dans leur pays d'origine. En cette même occasion, la Fédération a lancé la

Campagne pour la libération des journalistes africains emprisonnés.

1.2 Pour que la liberté de presse et la liberté d'expression progressent en Afrique

Dépénalisation des écrits diffamatoires et abrogation de toutes les formes de législation sur la diffamation

La FIJ continuera de s'opposer à toutes les formes de législation sur la diffamation qui ont été conçues pour rendre les médias inefficaces et constituent sans nul doute une restriction de taille à la liberté d'expression et à la liberté de la presse. Elle est fermement convaincue que la seule façon d'aller de l'avant à cet égard est l'abrogation de toutes les lois sur la diffamation et la sédition. Elle appuie tous les efforts déployés sur le continent en vue de la dépénalisation de la diffamation. Il est de notre responsabilité collective de faire en sorte que les médias ne soient pas empêchés de remplir leur rôle - à savoir rendre compte des activités des gouvernements et des fonctionnaires et les tenir responsables de leurs actes - par une législation inique.

Recours aux tribunaux et campagne contre les attaques, les arrestations et l'emprisonnement de journalistes

Il est également dans l'intérêt des journalistes et des organisations de médias dans l'ensemble des régions d'Afrique de faire en sorte que les mécanismes disponibles dans chacune d'elles soient utilisés dans le combat pour la dépénalisation de la diffamation. La Cour de justice de la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest est désormais opérationnelle et plusieurs organisations ont déjà porté certaines affaires devant ce tribunal. La Cour de la Communauté de développement de l'Afrique australe et la Cour africaine deviendront elles aussi bientôt opérationnelles. Lorsqu'ils ne peuvent solliciter les tribunaux de leurs pays respectifs, il est donc nécessaire que les journalistes s'adressent à elles afin d'obtenir réparation pour les préjudices qu'ils ont subis.

Il est également nécessaire que les organisations de médias et les syndicats nationaux continuent à exercer

des pressions sur leurs gouvernements respectifs pour que soient abrogées toutes les lois sur la diffamation. En particulier, les syndicats nationaux doivent être en mesure de travailler ensemble avec les groupes régionaux tels que la West African Journalists' Association (WAJA), l'East African Journalists' Association (EAJA), la Southern Africa Journalists' Association (SAJA), l'Union syndicale des professionnels de la presse de l'Afrique centrale (USYPAC) et l'Association nord-africaine des syndicats de journalistes - qui a vu le jour récemment, en mars 2008. Une coopération efficace consisterait à concevoir des outils de sensibilisation à la dépénalisation de la diffamation et des stratégies appropriées. Un partenariat et une collaboration de ce type donneraient à coup sûr les résultats désirés.

Campagne pour la libération de tous les journalistes africains emprisonnés

Ainsi qu'on l'a noté plus haut, c'est en juillet 2007, au Ghana, avant la Conférence de l'Union africaine, que la FIJ a lancé sa Campagne pour la libération de tous les journalistes africains emprisonnés. Elle a spécifiquement pour objet de faire pression sur les gouvernements qui ont emprisonné des journalistes au motif d'écrits diffamatoires pour qu'ils les libèrent sans conditions et sans plus de délai. Cette campagne fera également une large place à la question de l'impunité, dans l'espoir de faire traduire en justice ceux qui ont sciemment perpétré des crimes odieux contre des journalistes.

Campagne contre l'impunité

Au-delà des lois négatives et de l'emprisonnement de journalistes, les médias et les journalistes africains doivent également faire face au problème de l'impunité. Ces 10 dernières années, on a enregistré sur le continent un nombre important d'assassinats brutaux de journalistes qui comptaient parmi les meilleurs. Dénominateur commun de tous ces meurtres, les auteurs de ces crimes ignobles sont toujours en liberté. Il faut continuer à condamner avec véhémence ces actes barbares dans les termes les plus vifs possibles, au moyen de campagnes médiatiques, et persister à exhorter les gouvernements à mener des enquêtes crédibles et indépendantes au sujet des meurtres en question et à faire en sorte que leurs auteurs soient traduits en justice. La Fédération en a

la fervente conviction, l'impunité n'a pas sa place dans une démocratie.

Promotion des lois sur la liberté de l'information

La FIJ a rappelé sa position quant à la nécessité de faire voter des lois sur la liberté de l'information par les parlements du continent. La « bonne gouvernance » repose sur les principes de responsabilité et de transparence. Cependant, ils ne pourront être respectés où que ce soit si les gouvernements s'obstinent à ne pas rendre publiques des informations vitales pour la population. C'est un défi de taille pour les médias et les journalistes africains que de faire pression sur les gouvernements du continent et de les convaincre d'adopter des projets de loi sur l'accès à l'information. Mais le grand public a le droit de savoir et les journalistes qui recherchent des éléments d'information sur des questions qui présentent un intérêt pour l'ensemble de la population doivent obtenir les détails qu'ils sollicitent afin d'informer et d'éduquer le public, mais aussi de lui donner les moyens d'agir. Or, la plupart des gouvernements continuent à dissimuler des informations au nom de la « sécurité nationale ». Pourtant, le droit d'enquêter et de rendre compte librement et sans obstacle est l'ingrédient indispensable du journalisme de qualité.

En septembre 2006, des organisations des médias et de la société civile africaines se sont réunies à Lagos à l'occasion d'un atelier régional sur la liberté d'information, afin de débattre de moyens propres à promouvoir le droit d'accès aux informations détenues par les autorités publiques et, en particulier, de faire connaître les stratégies qu'elles appliquent pour favoriser l'adoption de lois qui en assurent la protection sans réserve. Les organisations participantes se sont dites préoccupées que l'Afrique ait pris du retard par rapport à la dynamique qui s'est enclenchée au plan mondial : en effet, seuls l'Afrique du Sud, l'Angola et l'Ouganda ont adopté des lois de ce type, respectivement en 2000, en 2002 et en 2005.

Afin de donner une assise à la coopération et aux activités menées en collaboration par les organisations de la société civile, les participants sont convenus de créer un centre régional pour la liberté de l'information en Afrique, où ils mettront en commun l'expérience acquise dans les différents pays au profit des militants

de la société civile : ce centre fournira une assistance technique aux organisations impliquées à des degrés divers dans les activités de sensibilisation à la liberté de l'information. Baptisé Africa Freedom of Information Centre, il est installé dans les locaux de Media Rights Agenda (MRA) à Lagos (Nigéria).

Plusieurs types d'activités y seront exécutés aux fins suivantes : promouvoir le droit d'accès à l'information ; faire campagne pour l'adoption et l'application de lois et de politiques relatives à l'accès à l'information ; donner à la société civile les moyens de participer à la gouvernance ; constituer des groupes d'appui à l'accès à l'information ; mener des recherches visant à déterminer l'état d'application des lois sur la liberté de l'information dans les pays d'Afrique ; concevoir et exécuter des stratégies de sensibilisation, de recours en justice et de suivi s'agissant de la liberté de l'information.

Les organisations de journalistes et de médias doivent tirer parti de ce processus pour muscler la campagne actuellement menée en faveur d'une législation sur l'accès à l'information en Afrique. En effet, la liberté de l'information n'est pas seulement l'affaire des journalistes et des médias, mais aussi celle des citoyens, des chercheurs, des avocats et d'autres groupes encore.

2. Les conditions de travail des journalistes en Afrique

2.1 Sociétés de presse et employeurs

Les conditions de travail actuelles des journalistes en Afrique compromettent gravement leur capacité de s'acquitter de leurs obligations professionnelles dans le respect de la déontologie. Ces mauvaises conditions, alliées à la faiblesse de l'action des syndicats, à l'inégalité entre hommes et femmes et au nombre réduit des membres des organisations professionnelles, demeurent une source de préoccupation majeure. Ces organisations sont souvent dépourvues de moyens et de capacités de base pour concevoir des programmes d'action viables et axés sur le progrès au nom de leurs membres. Pour qu'un changement en profondeur puisse être envisagé de façon réaliste, il faut intervenir de façon immédiate et directe.

La plupart des journalistes qui travaillent sur le continent ne bénéficient d'aucune sécurité d'emploi. Ils

sont dépourvus de toute forme de sécurité sociale, d'assurance-maladie ou autres avantages sociaux et certains n'ont pas perçu de salaire depuis de nombreux mois. Dans le même ordre d'idées, la plupart des journalistes africains, en particulier ceux qui sont au bas de l'échelle et travaillent en tant que reporters, sont mal payés et peu motivés, ce qui explique en partie la mauvaise qualité du travail fourni et, c'est plus grave encore, les manquements continus à la déontologie qui sont observés.

Compte tenu de ces problèmes graves, le bureau Afrique de la Fédération et certaines organisations de médias du continent ont appelé de leurs vœux l'adoption d'un cadre normatif pour la négociation collective, qui déterminerait jusqu'à un certain point le salaire des journalistes et les conditions de service en fonction des qualifications et du degré de professionnalisme des intéressés. La FIJ est aux avant-postes de cette entreprise cruciale et ne doute pas que les résultats désirés seront obtenus rapidement. Déjà, on enregistre des avancées significatives à cet égard dans les sous-régions. Des accords collectifs types ont été adoptés en Afrique de l'Ouest et en Afrique centrale, cependant que des négociations collectives ont été lancées dans divers pays.

Cependant, une tâche herculéenne reste encore à accomplir. La plupart des propriétaires et des dirigeants de groupes de presse n'ont jamais adhéré à quelque forme que ce soit d'accord conclu à l'issue d'une négociation collective avec des représentants de leurs employés ; quant aux gouvernements, ils n'apportent pas l'appui nécessaire à ce type d'accord.

En Afrique subsaharienne, les principaux organes de presse indépendants sont basés en Afrique du Sud, au Kenya et au Nigéria.

Il existe quatre grandes sociétés de presse en Afrique du Sud, qui publient des journaux et magazines et détiennent des parts dans des sociétés de radio-diffusion. L'Independent Newspapers Holding et Avusa Media ont été fondés par des magnats de l'extraction minière et étaient à l'origine contrôlés par Anglo-American Johannesburg Consolidated Investments. Leurs titres les plus connus sont *The Star*, *The Sowetan*, *The Cape Argus*, *The Sunday Times* et *Business Day*. Nasionale Pers est une société africaine qui possède plusieurs journaux et magazines

publiés en afrikaans, ainsi que Media24, qui dispose d'un vaste réseau de diffusion par satellite et d'investissement dans l'Internet à l'échelle mondiale. L'un des principaux employeurs est la SABC (South Africa Broadcasting Corporation), organisme public qui n'a pas de concurrent réel dans le secteur télévisuel, à l'exception de la chaîne privée e-TV, qui a obtenu le droit d'émettre en 1998.

Au Kenya, les principaux employeurs sont le Nation Media Group (propriétaire des Nation newspapers et de Nation TV) et le Standard Group (propriétaire de l'*East African Standard* et de KTN) avec des ramifications en Ouganda et en Tanzanie. Le service public y est représenté par KBC (Kenya Broadcasting Corporation).

Au Nigéria, les principaux employeurs, qui sont aussi ceux qui versent les salaires les plus élevés, sont *Radio Nigeria*, *Nigeria Television Authority*, *Voice of Nigeria* et la *News Agency of Nigeria*, propriétés de l'État. Dans les organes de presse privés, les salaires sont bas, les emplois précaires et il n'existe pas de conditions d'emploi minimales normalisées qui soient acceptables par l'industrie.

La situation est presque la même dans les organes de presse indépendants établis récemment en Ouganda, au Ghana, au Cameroun, en Côte d'Ivoire, en Namibie, au Swaziland, au Botswana, au Sénégal, au Soudan et en Tanzanie, qui connaissent un bel essor. Mais excepté ces sociétés de taille moyenne qui se développent, la plupart des sociétés de presse indépendantes du continent sont généralement fragiles, leur assise est mal établie et elles ne peuvent proposer ni salaires convenables ni emplois durables aux journalistes et autres employés.

Il est indéniable que les principaux employeurs sur le continent sont le service public ou les médias qui appartiennent à l'État. Malheureusement, la plupart du temps, les journalistes qui travaillent pour les médias étatiques ne jouissent pas de la moindre indépendance éditoriale. Ils exécutent leur tâche comme des fonctionnaires, avec l'obligation de garder le silence, d'être dociles et soumis aux gouvernements et aux autorités publiques. La campagne pour la transformation des médias étatiques en services publics progresse lentement, mais elle pourra, in fine, rendre plus libres les journalistes du service public.

2.2 Conditions précaires

Bien que l'indépendance éditoriale ne soit pas garantie dans les médias d'État, les emplois y sont plus stables et viables, même si les salaires proposés ne sont pas compétitifs. Dans les médias indépendants, le salaire des reporters est très bas et, dans l'ensemble, la sécurité d'emploi n'est pas assurée.

Dans la plupart des principales sociétés de presse, les rédacteurs en chef ont des privilèges et sont mieux rémunérés. D'ordinaire, les reporters et les journalistes en poste négocient leur contrat sur une base individuelle. Pire encore, la plupart de ces journalistes n'ont pas de contrat de travail et il n'existe pas d'accord collectif, ce qui laisse les employeurs libres de prendre des décisions à leur égard selon leur bon vouloir.

Dans certaines entreprises de presse d'État ou indépendantes, les reporters sont employés sur une base contractuelle, bien qu'ils travaillent à plein temps. La sécurité des journalistes en Afrique est une source de préoccupation majeure. Les entreprises de presse doivent proposer une assurance-maladie ainsi que des indemnités liées aux risques auxquels ils sont exposés à ceux qui couvrent des conflits ou des événements violents et à ceux qui sont victimes d'accidents ou de diverses formes de catastrophes naturelles dans l'exercice de leurs fonctions. Les journalistes qui sont attaqués ou tombent malades doivent bénéficier d'une couverture médicale. Mais la plupart en sont dépourvus.

Généralement, le traitement des journalistes, des reporters et des autres employés des médias constitue le poste le plus lourd pour les sociétés de presse. Ces trois catégories forment en effet la majorité du personnel des médias. Cependant, à l'exception de quelques sociétés de presse exemplaires qui versent des salaires corrects en Afrique du Sud et au Cap-Vert, le personnel des médias est dans une large mesure exploité : c'est le cas au Nigéria, au Kenya, en Côte d'Ivoire, au Ghana, au Sénégal, en Ouganda, au Cameroun, en République démocratique du Congo, en Tanzanie, etc.

2.3 Recrutement et formation des journalistes

Le recrutement des journalistes est un autre défi car c'est lui qui détermine par quelles voies on accède à la

profession. Un certain nombre de sociétés de presse ne respectent pas les normes minimales applicables pour le recrutement du personnel des médias. Cela s'explique par le fait que, bien souvent, il n'existe pas de directives pour le recrutement qui soient fondées sur les qualifications des candidats, leur degré de compétence ou leurs années d'expérience. Et même lorsque de telles directives existent, elles sont rarement respectées. Certaines sociétés recrutent des membres de la famille d'employés ou préfèrent faire appel à du personnel non qualifié auquel elles proposent des salaires peu élevés, tirant ainsi avantage de lois du travail inadaptées dans la plupart des pays où il n'existe pas de salaire minimum de départ pour les journalistes.

La formation est également une source de préoccupation : moins de la moitié du personnel qui travaille dans les médias a reçu une formation digne de ce nom. Ce problème devrait être réglé au moment du recrutement du personnel ou au moyen d'une formation en cours d'emploi. Malheureusement, la plupart des employeurs ne tiennent pas compte du parcours universitaire des journalistes qui présentent leur candidature. Dans l'ensemble, la mauvaise qualité des médias sur le continent est bien souvent le reflet d'un manque de formation, de mauvaises procédures de recrutement et de conditions de travail épouvantables.

2.4 Accords issus d'une négociation collective

Depuis 2003, la FIJ appuie les organisations régionales telles que la WAJA, l'EAJA, la SAJA, l'Organisation des médias d'Afrique centrale (OMAC) et l'USYPAC, aux fins de la promotion d'un cadre et de conventions collectives normalisées. En Afrique de l'Ouest, la WAJA a conçu un modèle de convention collective en 2004 et fait désormais pression sur la CEDEAO pour qu'il soit adopté dans les pays d'Afrique de l'Ouest où il n'en existe pas encore. Sur cette base, les syndicats de journalistes du Bénin et de la Côte d'Ivoire ont adopté une nouvelle convention collective applicable au niveau national. Au Burkina Faso, au Niger et au Nigéria, les syndicats préparent actuellement des négociations à cette fin.

En Afrique centrale, un autre modèle de convention collective a été entériné en 2006. Une fois adapté

à la situation nationale, il a été adopté au Tchad en mai 2007 et devait entrer en vigueur en 2008. Au Cameroun, les syndicats de journalistes ont mené à bien des discussions avec les employeurs et les gouvernements aux fins de l'adoption d'une convention en avril de cette année. En République du Congo, des pourparlers se sont engagés à cette même fin. En République démocratique du Congo, le syndicat de journalistes fait campagne depuis 2004 pour engager un dialogue avec les employeurs et faire en sorte que les journalistes reçoivent des contrats de travail en bonne et due forme.

Des négociations ont été engagées en Afrique du Sud, au Kenya et en Ouganda et le principe de conventions collectives régionales devrait se concrétiser très bientôt en Afrique de l'Est et en Afrique australe.

La négociation collective de conditions minimales pour la pratique du journalisme et le premier emploi dans la profession semble être le principal cheval de bataille des journalistes et des autres employés des médias en Afrique, les objectifs étant d'obtenir que l'industrie des médias propose de meilleures conditions de travail à ses employés et de promouvoir l'amélioration de la qualité des médias sur le continent.

La création de syndicats de journalistes, ou le renforcement de ceux qui existent, est sans doute le meilleur moyen de promouvoir la négociation collective et de faire en sorte que les conditions de travail des journalistes africains s'améliorent. Jusqu'en 2003, rares étaient les syndicats de journalistes qui avaient engagé des pourparlers, voire négociaient des conventions collectives, avec les employeurs et les gouvernements. Au Sénégal et en Côte d'Ivoire, des conventions collectives sont en vigueur, mais ces accords ne sont pas appliqués partout avec la même rigueur, en particulier par les médias indépendants. Dans un pays comme l'Afrique du Sud, des conventions collectives sont négociées entreprise par entreprise. La création - ou le renforcement - de syndicats de journalistes présente de nombreux avantages : une telle démarche contribue à définir des seuils de compétence pour l'entrée dans la profession, à promouvoir le dialogue social et les négociations collectives dans le cadre de l'industrie des médias, à améliorer les conditions de travail et à promouvoir le professionnalisme et le journalisme de qualité.

Conclusion

Vers un plus grand respect de la déontologie en Afrique grâce à la constitution d'associations de journalistes, au développement des syndicats, à la négociation collective et au dialogue social sur le lieu de travail

Les syndicats de journalistes et d'employés des médias vivent une crise profonde, qui met en péril leur pérennité même. Nombre de syndicats nationaux ne sont pas viables, car ils ne disposent ni des ressources financières ni des capacités humaines nécessaires pour assurer à leurs membres les services qu'ils attendent. Ils ont besoin de s'appuyer sur une stratégie qui renforce leur indépendance professionnelle au niveau local et qui aboutisse à la création de structures nationales viables et au développement de la coopération régionale internationale.

En Afrique, la communauté des médias doit relever un double défi : bâtir un mouvement professionnel qui défende la qualité et des normes minimales et créer des conditions de travail décentes pour l'ensemble du personnel des médias. Pour que soit établi un cadre régissant la liberté de la presse, il est crucial que les journalistes accèdent à une meilleure reconnaissance sociale. Si leurs conditions de travail ne sont pas satisfaisantes, s'ils ne sont pas protégés contre la pauvreté et la corruption, il n'existera jamais de fondation solide pour l'instauration d'une culture professionnelle

reposant sur l'indépendance et respectueuse de la déontologie.

La Fédération encourage la constitution de syndicats de journalistes et d'employés des médias vigoureux ainsi que la création de réseaux sous-régionaux pour la défense des droits des journalistes et l'amélioration de leurs conditions de travail, afin qu'ils puissent faire face à des situations de plus en plus complexes au plan national, caractérisées par des attaques insidieuses et indirectes contre la liberté d'expression et les droits des employés.

Il est impératif de donner aux organisations régionales telles que la WAJA, l'EAJA, la SAJA, l'USYPAC et l'Association nord-africaine des syndicats de journalistes les moyens de réagir aux problèmes propres à chacun des pays où elles sont présentes et d'agir pour exploiter les enseignements tirés de l'expérience et les directives en vigueur pour favoriser le développement des syndicats au plan national.

Les cinq groupes sous-régionaux agiront dans le cadre de la Fédération africaine des journalistes, qui regroupe à l'échelle du continent les syndicats de journalistes. Cette Fédération, qui a vu le jour en novembre 2007 à Abuja (Nigéria) est une branche de la FIJ appelée à devenir une force majeure au service du développement des syndicats au sein de l'industrie des médias en Afrique, avec pour mission d'apporter des solutions aux problèmes d'ordre professionnel et social, mais aussi de protéger et de défendre la liberté d'expression et la liberté d'information sur le continent.

La liberté d'expression, le droit de communication : enjeux anciens, questions nouvelles

par Ana Maria Miralles Castellanos,
Professeur à l'Université pontificale bolivarienne,
Colombie

Qu'entend-on aujourd'hui par liberté d'expression ? À quoi faisons-nous référence lorsque nous l'invoquons ? Quels droits défendons-nous et qui les détient ? Ne concernent-ils que les journalistes et les médias ?

Ces questions méritent d'être posées car le contexte dans lequel a été formulé le droit de la liberté de parole est manifestement différent du contexte actuel. La nature du droit n'a pas changé, mais les conditions dans lesquelles il s'exerce se sont en revanche profondément modifiées, sur le plan politique comme sur celui de la communication elle-même. Sur le plan politique, deux facteurs sont à l'origine d'un changement notable de perspective : le modèle de la participation des citoyens et la crise politique, avec pour conséquence l'affaiblissement du rôle classique de médiation des partis politiques entre la société civile et l'État, ainsi que l'aptitude croissante des pouvoirs publics à communiquer, qui leur permet de s'adresser directement aux citoyens. Ce signe de faiblesse de la dimension politique pourrait avoir des conséquences délicates pour la démocratie. Dans le domaine de la communication, les thèmes les plus abordés sont bien connus : les monopoles, la concentration des médias et la prépondérance de l'aspect commercial des médias, sans parler de l'influence considérable de la pression publicitaire.

La situation a donc beaucoup changé depuis l'instauration de la liberté d'expression. En évoquant ce principe aujourd'hui, nous avons conscience qu'il désigne autre chose que le simple droit d'expression des médias et des journalistes : il signifie également le droit d'expression des citoyens. C'est là que réside le véritable enjeu dans nos sociétés contemporaines. Mais d'autres droits sont revendiqués par la même occasion : celui d'être informé en tant que citoyen ainsi que le droit de parole. En effet, le droit à la liberté d'expression ne concerne

pas uniquement les professionnels des médias et de la communication. Il désigne le droit d'accéder à l'information publique et considère l'information comme un bien public. Sont également en jeu des droits de l'homme civils et politiques ainsi que la manière d'articuler la troisième génération de droits que sont les droits économiques et sociaux. L'analyse de l'évolution du journalisme public semble indiquer que la voix des citoyens a été détournée par la classe politique et les journalistes. Mais nous sommes arrivés à un stade, sous l'influence du paradigme de la participation des citoyens - généralisé à l'heure actuelle - où l'autonomisation de l'opinion publique est privilégiée.

Les citoyens souhaitent des mesures qui aillent au-delà de la liberté d'information dans son acception actuelle, qui a conduit à la privatisation d'un bien public. En effet, déterminer si l'information est un bien public représente actuellement pour la population un sujet de controverse, qui l'oppose à la fois aux médias et à ceux qui veulent faire obstacle au travail des journalistes ou dissimuler l'information. Il convient donc de poser la question suivante : Pourquoi les journalistes, lorsqu'ils sont témoins d'infractions portant atteinte à leur activité, invoquent-ils ce droit comme s'il leur appartenait à eux seuls, et non à l'ensemble des citoyens ?

Face à cette évolution, il est nécessaire de se demander comment redéfinir la communication, le journalisme et la démocratie.

Dans les sociétés contemporaines, le citoyen - plus que les médias - remplit la fonction de pierre angulaire de la liberté d'expression, en supposant qu'en raison de l'autonomie croissante de l'opinion publique les citoyens fassent preuve de distance critique face aux médias et à la classe politique.

La liberté d'expression ne peut être le privilège des seuls journalistes. Bien au contraire, il est important que le droit de parole puisse concerner tous les citoyens et notamment les groupes en marge de la société - ceux qui n'ont pas la réelle possibilité de participer aux affaires publiques. Ce droit devrait prévoir la création d'espaces à la fois concrets et symboliques destinés à leur participation.

Lorsque la liberté d'association et la liberté d'expression s'opposent, ce conflit aboutit à la privatisation grandissante de l'information et va à l'encontre de la conception selon laquelle l'information serait un bien public, c'est-à-dire un bien collectif dont le libre accès est garanti dans la limite établie. La liberté d'association dans le journalisme peut parfois même s'exercer au détriment des citoyens, comme, par exemple, lorsque la population considère que 80 % des informations économiques et politiques lui sont dissimulées. On est alors en droit de se demander qui protège les citoyens des médias. Les citoyens savent aujourd'hui que des informations peuvent être passées sous silence à cause des intérêts des médias et de l'influence des entreprises qui s'exerce à travers la publicité. Qui peut alors défendre la liberté d'expression et le droit d'information, et lutter contre la dissimulation d'informations ou les omissions notables effectuées par les médias et les journalistes à travers leurs modes de sélection de l'information ?

La censure n'a plus de raison d'être

Aujourd'hui plus que jamais, il importe de déterminer qui menace la liberté d'expression. Cette préoccupation était associée à la censure traditionnelle des pouvoirs publics mais dans le contexte actuel de la disparition de la médiation des partis politiques, les décideurs ont pris en main leur communication. Le phénomène est apparu en Amérique latine dans les années 1980, sous la présidence de Carlos Menem en Argentine, et cette évolution n'a jamais cessé depuis.

Les pouvoirs publics ont visiblement changé de tactique. Au lieu d'être l'expression d'un dialogue national véritablement démocratique, ils développent des compétences en communication. C'est une forme de privatisation de l'information publique. À cet égard, plusieurs types d'intervention peuvent être relevés :

1. Les pouvoirs publics disposent de leurs propres stratégies de communication et de publicité. Certains présidents appellent les stations de radio aux premières heures afin d'inclure au programme du jour des entretiens avec eux-mêmes, prenant ainsi de cours leurs opposants et ne leur laissant aucune chance de riposter. Imposer les programmes et composer l'information constituent de nouvelles formes subtiles de censure.
2. Un autre type d'autocensure apparaît tout aussi clairement : il peut s'observer dans les salles de classe, où les étudiants anticipent ce qu'ils ne pourront pas exprimer s'ils travaillent dans les médias. L'autocensure s'explique par les pressions économiques et politiques. Selon Ryszard Kapuscinski, le journaliste d'aujourd'hui travaille plus pour les institutions que pour défendre une cause. Au lieu de défendre les valeurs de leur métier, les professionnels agissent en faveur des intérêts de l'entreprise et donc des leurs.
3. L'une des raisons pour lesquelles la censure n'est pas nécessaire est l'existence de fonctionnaires ou responsables de communication du secteur « public » travaillant en réalité au service du gouvernement. Ce type de censure relève du domaine de la communication, car ces fonctionnaires agissent selon des méthodes de communication employées dans le secteur privé, en les appliquant au secteur public. Ils sont des créateurs d'image et leur activité ne consiste pas à créer des liens entre dirigeants et administrés, ce qui refléterait alors l'authentique caractère démocratique de la communication publique.
4. D'après les pratiques en cours dans le journalisme, la censure n'est pas nécessaire. On assiste à une forte bureaucratisation des médias. De nombreux problèmes en témoignent, comme le fait que les informations ne reposent que sur une seule source ou le fait que les journalistes aient recours presque exclusivement à des sources officielles. D'autres types de sources ont un caractère secondaire. Hormis le fait qu'il s'agit d'une pratique assez courante chez les journalistes, ceci se rapproche d'une autre source de censure structurelle. Qui peut se prévaloir du statut de source ? À cet égard, le discours des journalistes a exclu les citoyens ordinaires et accordé à une minorité la légitimité de s'exprimer sur la scène publique. Cette censure structurelle a finalement pour résultat d'occulter les acteurs et les intérêts en jeu dans la vie publique.

5. La manière dont sont définies les orientations publiques et celles des journalistes indique que la censure n'a pas de raison d'être. Les services de relations publiques, les groupes de pression et les porte-parole des gouvernements ont mis en place des stratégies qui légitiment les orientations sectorielles comme s'ils prenaient en charge l'intérêt général, ce qui leur permet d'éviter d'élaborer de réels modèles de débats publics.

Pressions extérieures

Mais il est vrai que certaines pressions demeurent extérieures au domaine du journalisme.

- Actuellement, la censure des entreprises est à l'œuvre. Il n'est pas flagrant qu'il s'agisse de pressions extérieures si l'on considère les propriétaires actuels des médias et le fait que les familles sont devenues de gros groupes financiers. Selon Edurne Uriarte et Ignacio Ramonet, bien que le journalisme ait été qualifié de « quatrième pouvoir », le premier pouvoir aujourd'hui ne désigne pas uniquement le marché, mais le pouvoir économique lui-même, qui régit les relations sociales et qui commande les articles dans la presse. Cette association entre les nouvelles organisations et les intérêts économiques est pratiquement d'ordre structurel. Cependant, du point de vue de la politique de médiatisation, le discours politique doit se conformer au discours audiovisuel, et les médias représentent alors le principal pouvoir.
- Des protagonistes violents représentent un autre aspect de ce climat défavorable. Ils témoignent de la défaite de la parole sur la scène publique moderne. La mort de journalistes à divers endroits du monde alors qu'ils exerçaient leur métier représente actuellement un véritable sujet d'alarme. Cette situation persistante n'a pas suscité de grande réaction de la part des citoyens. Tuer ou réduire un journaliste au silence revient à faire taire la société elle-même. Des agents de l'État et des individus agissant illégalement ont ainsi réduit au silence la société à travers ses journalistes.
- La corruption dans les milieux d'affaires est souvent liée à des groupes politiques pouvant recourir à des moyens légaux en matière de liberté d'association et ainsi empêcher les médias de faire état de leurs irrégularités. Il s'agit là du dernier stratagème

pour étouffer la liberté de parole. Alléguer le droit à l'image devant les tribunaux pour faire obstacle aux enquêtes des journalistes peut être une stratégie chez les individus corrompus, mais les juges doivent garder à l'esprit (et la législation est déterminante à cet égard) que le droit d'information est avant tout un droit collectif, c'est-à-dire un bien public et donc un droit fondamental. Ces nouvelles tentatives de censure ont suscité des actes de solidarité. Récemment en Colombie, deux journaux locaux ont rencontré des restrictions concernant leur publication, ce qui a fait naître une stratégie extrêmement intéressante : un regroupement de médias d'autres villes et notamment de médias dits de référence a continué à relayer l'information, malgré la décision des juges d'interdire les médias qui avaient mené l'enquête.

Accès à l'information publique

La liberté de l'accès à l'information doit être entendue comme un mécanisme institutionnel et non comme l'application de la liberté d'expression. La législation relative à l'accès à l'information est sans nul doute un élément essentiel à la bonne information des citoyens. Pourquoi englober l'accès à l'information publique dans le champ de la liberté d'expression ? En réalité, le thème de la liberté d'expression est bien plus complexe et recouvre non seulement le droit de communiquer des messages, mais aussi celui d'en recevoir, car le droit d'expression serait dénué d'intérêt s'il ne comprenait pas l'accès à l'information. L'existence de lois relatives au libre accès à l'information garantit la parole, mais aussi le droit des citoyens à disposer d'une information continue. Mieux que la responsabilisation et la transparence - en vogue actuellement au sein des pouvoirs publics et empreintes d'une dimension propagandiste, une législation relative au libre accès à l'information correctement mise en œuvre peut garantir la transparence et la diffusion d'informations utiles à la société.

L'Institut fédéral de l'accès à l'information du Mexique (*Instituto Federal de Acceso a la Información pública*, IFAI) constitue l'une des expériences les plus intéressantes d'Amérique latine. Les demandes d'information des citoyens y sont traitées dans les meilleurs délais. Cinq commissaires dont les activités sont publiques et que les citoyens peuvent consulter à tout moment produisent

des études détaillées traitant des préoccupations majeures de la population. Cela fait de la législation mexicaine sur l'accès à l'information un véritable service public, mais également un instrument de connaissance des préoccupations des administrés. Actuellement, les lois relatives au libre accès témoignent de l'échec de la politique du secret et peuvent être reliées au paradigme de la participation des citoyens. Il faut garder à l'esprit que la société de l'information, en dépit de certains discours, n'est pas seulement le fruit des technologies mais naît aussi de l'accès de tous aux informations d'intérêt général. C'est pourquoi l'information est un bien public, ce que les sociologues appellent un « bien collectif pur ».

De l'importance du pluralisme

La liberté d'expression et le pluralisme sont des notions associées. L'horizon éthico-politique témoigne du besoin d'une pluralité de voix. La liberté d'expression est tout simplement la mise en pratique de cet idéal de pluralisme. Une société est démocratique, du point de vue de l'exercice de l'information, lorsqu'elle admet les divergences de vues et les intègre sur le plan politique mais également social. Une société est pluraliste lorsqu'elle reconnaît la valeur des différences, non au titre de la tolérance, mais parce qu'elle y voit un progrès pour la démocratie.

La question mérite d'être posée : Pourquoi les domaines de la communication et du journalisme sont-ils si consensuels ? Pourquoi voulons-nous leur faire jouer un rôle dans la cohésion sociale ? D'après Chantal Mouffe, le principe de la démocratie repose sur le droit d'être en désaccord et de s'écarter du consensus. Le système de la démocratie est conçu pour composer avec les différences, en d'autres termes, son but est de laisser s'épanouir toutes les formes d'expression. La notion de démocratie est donc étroitement liée à celle d'information. Pourtant, les journalistes n'accordent aucune attention à l'importance de l'information et de la communication dans l'amélioration de la visibilité des dissensions. Pourquoi les journalistes redoutent-ils ces divergences ? Giovanni Sartori, remontant aux débuts de l'émergence des partis politiques, rappelle que ceux-ci ont toujours été perçus négativement, comme des factions menaçant la cohésion d'un ensemble. Le rôle des journalistes n'est pas de renforcer la cohésion sociale. Mais les journalistes actuels traitent les dissensions comme

un phénomène négatif, sans réaliser que le système démocratique permet justement aux opinions différentes de s'exprimer. En agissant ainsi, ils ne font que renforcer l'exclusion de groupes différents hors de la sphère publique.

La démocratie doit laisser s'exprimer les oppositions, ce qui requiert la construction d'identités collectives s'articulant autour de positions contrastées. C'est ce modèle que nous avons tâché de promouvoir dans *Citizen Voices*, un projet de journalisme public en Colombie destiné à faire le lien entre la population et le débat public. Cela traduit le fait que les identités ne correspondent plus à des groupes raciaux, ethniques ou religieux, mais dépendent de critères partagés par des groupes formés en fonction d'affinités émotionnelles, matérielles ou centrées sur les valeurs.

Percevoir l'Autre comme un ennemi plutôt que comme un adversaire est certainement le signe le plus flagrant du défaut de pluralisme. Un ennemi doit se replier ou être chassé. Une relation fondée sur cette assertion suppose que l'Autre se trouve exclu du domaine du « mien symbolique ». Il doit donc être éliminé. Lorsque le champ symbolique partage des adversaires, et non des ennemis, des échanges symboliques peuvent avoir lieu. Contre l'ennemi, la violence constitue l'unique recours. C'est l'opposition entre la logique de l'identité et la logique de la différence et c'est dans ce cadre que s'établit la démocratie pluraliste.

Dans nos sociétés stratifiées et basées sur l'exclusion, la communication devrait permettre la visibilité de ces intérêts et leur articulation. Dans une démocratie véritablement moderne, ce sont les journalistes qui remplissent cette tâche. Ce type de journalisme débordé son statut d'instance favorite du discours officiel et relève plus nettement du domaine de la société civile et de ses contradictions. L'ancienne image du chien de garde ne doit pas être totalement revue, mais elle est trop réductrice en comparaison des objectifs de la démocratie. Il faut comprendre qu'elle découle d'un modèle dans lequel les citoyens délèguent aux journalistes la mission de surveiller les abus de pouvoir. Le journalisme moderne doit réaliser que même s'il est possible d'aboutir à un consensus, celui-ci, fondé sur des actes d'exclusion, sera toujours partiel et temporaire. La principale contribution des journalistes à la démocratie consiste donc à faire valoir et connaître les divergences d'opinion.

Violence et contestation

Le discours des journalistes ne distingue pas entre la violence et la contestation. Un langage employé indifféremment pour aborder ces deux questions distinctes a fait naître plus d'une difficulté. Les implications en jeu relèvent du fait que tout acte de violence est présenté comme une simple série d'actions brutales dénuées de toute dimension politique. Je fais ici référence au cas des groupes armés. Rattacher les informations à la violence brouille les possibilités de conceptions alternatives de la contestation politique. En raison de l'intense pression exercée par la médiatisation, la violence semble s'étendre partout.

C'est justement cette approche politique de la contestation que le journalisme et la communication publique ne sont pas parvenus à établir. Non pas que le président colombien Alvaro Uribe ait eu raison d'affirmer qu'il n'existait pas d'antagonisme en Colombie : cette déclaration était la négation de la dimension politique. Cette négation de la contestation ne témoignait pas d'une constatation empirique mais d'une intention de dépolitiser ce qui paradoxalement n'a jamais été politisé de manière cohérente. En tout cas, les pouvoirs publics envisagent la représentation de la contestation telle qu'en font état les journalistes, hors du cadre politique et réduisant cette représentation à la seule violence, laissant ainsi penser qu'il est nécessaire d'employer la force, car les médias l'évoquent comme une aberration.

Ce débat met sans nul doute en jeu l'aptitude de la société à saisir l'importance des antagonismes et des mécanismes de résolution fondés sur des moyens sociaux plutôt que juridiques, avec des exceptions adéquates en fonction de la nature du crime ou du besoin de plus grande neutralité. La construction sociale du conflit avec les opposants peut changer les sujets.

Qu'en est-il de la démocratie dite électronique ?

Depuis quelques années, il a beaucoup été question de la société de l'information. Je ne peux me garder d'observer un certain scepticisme à cet égard, car la majeure partie des discussions en la matière s'est orientée vers le thème de la technologie. Pourquoi s'opposer à cette approche ? Le problème est que la technologie se voit chargée de traiter les difficultés relevant de la conception du

journalisme et de la communication, sans résoudre les anciennes difficultés liées à l'exclusion et à la qualité de l'information. Les solutions favorables aux enjeux d'une communication et d'un journalisme plus démocratiques ne peuvent pas entièrement reposer sur les technologies.

C'est sous cet angle que nous devons considérer les sites Internet des différents organismes, partis politiques et forces sociales, les journaux en ligne, les courriers électroniques, les listes de diffusion électroniques, les rassemblements politiques en ligne, etc. Cette batterie de nouvelles ressources technologiques permet aux citoyens non seulement de bénéficier d'outils de référence, mais aussi de vérifier, d'exercer un œil critique ou même d'autogérer certains problèmes particuliers. Internet offre une grande liberté et de nouvelles possibilités au public, à condition de vaincre le contrôle de l'élite traditionnelle qui décide pour les autres, ce qui dépend en fin de compte de la culture politique existante et non des nouvelles technologies.

Quelques idées pour que le journalisme devienne un mode de communication démocratique

- Nous devons cesser de voir la politique comme la négociation d'intérêts et restaurer sa fonction de coordination des intérêts collectifs.
- Il faut dépasser l'idée de consensus et rechercher activement l'expression des antagonismes et leur visibilité médiatique.
- Le travail des journalistes doit être organisé de manière à prendre en compte les nouvelles identités politiques et culturelles, et pas uniquement les institutions.
- La communication doit être développée avec imagination pour établir des points communs de revendications entre les identités afin d'éviter de les présenter comme des éléments isolés ou anecdotiques, voire folkloriques, ce qui constitue une forme d'exclusion.
- Nous devons prendre acte de l'échec du discours journalistique à traiter efficacement des problèmes structurels tels que la faim, la pauvreté et l'exclusion.
- Il faut rappeler aux journalistes l'importance de réfléchir à la portée des événements et pas uniquement aux faits. C'est la seule façon d'appréhender le présent.
- Le reportage doit privilégier les interprétations qui favorisent la réflexion dans différents domaines. Cette approche est désormais au cœur du travail

des journalistes. La perspective d'une cartographie civique des acteurs, distincte de la société civile traditionnelle et de la société politique, devrait contribuer activement à la mise en avant de thèmes d'intérêt public actuels.

- Il faut favoriser le dialogue et non les apparences. C'est un principe fondamental. Le discours sensationnaliste des médias est trop souvent dénué de contenu. Ce qui est proposé ici est un partenariat avec le public. L'opinion publique requiert la mobilisation d'acteurs disposant de la parole et capables de faire face à un discours conflictuel.
- Les médias doivent aujourd'hui être considérés comme des bâtisseurs de mémoire, notamment lorsque des conflits ont gravement opposé les membres d'une même société. Il importe de restaurer l'idée que les médias peuvent contribuer à renforcer la compréhension de notre passé - afin de ne pas oublier les atrocités et violences commises et de préserver la notion de société.
- Plutôt que de traiter la violence de façon sensationnaliste, les médias doivent être la tribune des expressions de la résistance, qui représente une alternative à la violence, et remplir ainsi leur véritable fonction de coordinateurs de l'espace public.

En définitive, réconcilier les critères durables des principaux antagonismes affectant nos sociétés avec les références relevant du discours journalistique récent représente un défi majeur. C'est l'une des questions structurelles qui devrait inciter à la réflexion et au renouveau des concepts et des méthodologies du journalisme.



Éléments clés

de la deuxième partie :

- Le développement de la radio communautaire favorise l'amélioration du processus démocratique.
- Le discours dominant sur les droits de l'homme et le développement reconnaît de plus en plus le rôle joué par la radio communautaire dans l'autonomisation de la population marginalisée.
- Un environnement favorable pour la radio communautaire requiert la reconnaissance de cette activité dans le domaine politique, une législation, un processus d'octroi de licence transparent et l'accès à des sources de financement diversifiées. Des pratiques exemplaires existent concernant ces questions.

- Les médias communautaires vont rencontrer des débouchés et des obstacles dans le domaine de la diffusion numérique.
- La situation des journalistes dans le domaine juridique et de l'emploi a d'importantes retombées sur le rôle des médias dans la démocratie et le développement.
- En Afrique, il est nécessaire d'instaurer des mesures contraignantes pour assurer le respect des droits d'expression et d'information à travers le continent.
- De nombreux gouvernements africains persécutent la presse. Les tribunaux régionaux pourraient être saisis afin de lutter contre ce phénomène.
- Il faut dépénaliser la législation relative à la calomnie et la diffamation et renforcer les lois sur la liberté d'information.
- La sécurité de l'emploi existe au sein des médias étatiques, mais les journalistes manquent alors souvent d'indépendance éditoriale. La plupart des médias privés d'Afrique sont mal lotis en matière de formation, de recrutement et de conditions de travail, ce qui se traduit par une qualité médiocre du journalisme.
- La syndicalisation et des accords de négociation collective, y compris au niveau régional, peuvent permettre aux journalistes d'améliorer leurs performances.
- La liberté d'expression et la liberté d'information ne sont pas l'apanage des médias.
- Les citoyens ont besoin d'être défendus face aux médias lorsque ces derniers sont trop influencés par leurs intérêts personnels ou ceux de leur entreprise.
- La censure peut s'exercer très subtilement à travers l'autocensure pour des motifs économiques, et par le biais des relations publiques des autorités, des pressions des entreprises et de la violence à l'encontre des journalistes.
- Le droit d'expression est dénué d'intérêt sans l'accès à l'information.
- Les lois relatives à la liberté d'information, comme celles du Mexique, doivent être envisagées à travers le paradigme de la participation des citoyens.
- Les médias doivent refléter la pluralité de la contestation et ne pas marginaliser les voix dissidentes.
- La contestation politique ne doit pas être assimilée à la violence pure dans les médias, mais y être représentée afin de permettre à la société de comprendre sa nature et les éventuels mécanismes de résolution.
- Internet favorise une plus large participation grâce à des possibilités variées, mais c'est la culture politique qui primera sur la technologie en tant que telle.



TROISIÈME PARTIE

L'accès à l'information

Également extraites de la conférence de l'UNESCO du 3 mai, les trois présentes contributions tirent les enseignements des actions en faveur de la liberté d'information, des combats livrés pour l'accès à l'information sur l'Internet, et des partenariats pour la promotion de la législation sur le droit à l'information. Ces contributions décrivent les expériences liées à l'adoption et à l'impact de lois sur la liberté d'information, notamment les actions en faveur des populations les plus pauvres et de l'autonomisation des personnes. Les effets du blocage des portails Internet sont évoqués, de même que le rôle essentiel joué par la société civile pour l'adoption de bonnes pratiques dans le domaine de la réforme et de l'application de la loi.

Vers une action civique de troisième génération en faveur du droit à la liberté d'information

par Agnès Callamard,
Directrice exécutive d'ARTICLE 19

« Les droits de l'homme ont démontré une formidable capacité à évoluer tout en conservant leur pertinence au cours des soixante dernières années, dans un monde en constante mutation. Pour maintenir la même influence, ils doivent continuer à apporter des réponses et à évoluer. Pour les militants, le défi est de faire respecter les valeurs fondamentales des droits de l'homme et, dans le même temps, de rechercher l'orientation que doivent prendre leurs pratiques et leurs actions pour conserver toute leur pertinence, face à l'évolution de la société. C'est à l'aune de ce critère qu'un agenda futur des droits de l'homme devrait être jugé. Dès lors, qu'y a-t-il de neuf ? »¹⁸

Introduction

Beaucoup d'entre nous ont déjà ressenti, à un moment donné, une immense déception en apprenant qu'une loi sur la liberté d'information, que nous défendions depuis de nombreuses années, n'est finalement pas adoptée ou reste bloquée à un stade du débat parlementaire ou du processus gouvernemental. Des années d'effort semblent alors réduites à néant. Bien sûr, la réalité est toute autre. Les efforts consentis ne sont pas totalement perdus. Mais sur le coup, l'impression qui domine est qu'ils ont été vains. Et la frustration est grande. ARTICLE 19 et ses partenaires ont connu ce genre de déception en Amérique latine ces dernières années lorsque, au Brésil et en Argentine, les signes positifs observés au début du XXI^e siècle n'ont finalement pas abouti à l'adoption de lois concrètes, illustrant ainsi la nature plutôt imprévisible du processus et de l'engagement politiques et législatifs.

De nombreux enseignements ont été tirés et sont à tirer de ces échecs (temporaires). Ces derniers, grâce à l'enthousiasme et au dynamisme qui caractérisent, en définitive, la société civile, pourront être rapidement

transformés en expériences et en stratégies utiles pour notre action future.

Le présent document fait le point sur les expériences récentes et passées dans le domaine de la défense du droit à la liberté d'information, et en particulier de l'accès aux informations détenues par les organismes publics. Ce faisant, il tente également de relever le défi de la précédente citation et de mettre en pratique son appel à l'évolution et à la pertinence de notre travail sur la liberté d'expression, et en particulier notre action de défense de la liberté d'information ainsi que sa stratégie de mise en œuvre.

Après une courte réflexion sur le droit lui-même, on examinera certaines caractéristiques essentielles du succès de ces 20 dernières années, dans le domaine du droit à la liberté d'information et des lois connexes. On s'attachera ensuite à analyser quelques-unes des tendances actuelles (la partie « *quoi de neuf ?* » de la précédente citation). Dans la dernière partie, on s'appuiera sur les constatations et les enseignements tirés, qu'ils soient potentiels ou réels, pour évoquer une action civique nouvelle en faveur du droit à la liberté d'information.

Un mot de terminologie : nous ne tiendrons pas rigueur aux néophytes s'ils sont un peu perdus dans notre discussion. Est-il question du droit à l'information, du droit à la liberté d'information (peu usité), du droit de savoir, de la liberté d'information, de l'accès à l'information, de la transparence, etc. ? Aux fins du présent document, j'ai choisi les termes qui décrivent le plus fidèlement possible les concepts : le droit à la liberté d'information sera utilisé pour décrire le droit visé à l'article 19 de la Déclaration universelle des droits de l'homme, dans tous ses aspects : celui de chercher, de recevoir et de répandre, sans considérations de frontières, les informations et les idées par quelque moyen d'expression que ce soit. Le présent document

¹⁸ Conseil des droits de l'homme, p. 34.

s'intéresse particulièrement à l'aspect « recherche » du droit, notamment parce qu'il est lié à l'accès aux informations détenues par les organismes publics. Les lois autorisant cet accès sont indifféremment qualifiées de lois sur l'accès aux informations détenues par les autorités, ou de lois sur la liberté d'information et d'accès à l'information.

1. L'article 19 de la Déclaration universelle des droits de l'homme (DUDH)

Dès l'origine, la *Déclaration universelle des droits de l'homme* (DUDH), dont on célèbre cette année le soixantième anniversaire, a accordé une place particulière à la défense de la liberté d'expression. Dès 1946, lors de sa session d'ouverture, l'Assemblée générale des Nations Unies déclare que « la liberté de l'information est un droit fondamental de l'homme et la pierre de touche de toutes les libertés à la défense desquelles se consacrent les Nations Unies »¹⁹. L'article 19 de la DUDH et du Pacte international relatif aux droits civils et politiques garantit à toute personne « le droit de ne pas être inquiétée pour ses opinions et celui de chercher, de recevoir et de répandre, sans considérations de frontières, les informations et les idées par quelque moyen d'expression que ce soit ». Ce droit est reconnu en des termes largement similaires par les principaux traités régionaux des droits de l'homme.

Il est tout à fait étonnant de constater que, dans le domaine des droits de l'homme, ce droit a été relativement vite focalisé sur les obligations positives de l'État, et plus particulièrement sur l'obligation qui lui incombe de le faire respecter. Traditionnellement, les obligations positives liées aux droits de l'homme et le devoir de les faire respecter font partie des aspects les moins bien compris et les moins bien appliqués : les tribunaux et les organisations de défense des droits de l'homme ont davantage tendance à se concentrer sur les obligations négatives qui incombent aux États.

En 1995, dans un rapport remarqué d'ARTICLE 19 sur le droit de savoir²⁰, Sandra Coliver considérait

que le droit à la liberté d'information passait par trois phases principales d'interprétation des devoirs imposés aux autorités publiques, à savoir :

- l'obligation de respect : traditionnellement, le droit à la liberté d'information se définit comme la liberté de recevoir et de diffuser des informations sans intervention de l'État. Dans cette interprétation, l'État est soumis à une obligation négative de ne pas perturber la divulgation des informations et des idées que les individus souhaitent diffuser. Toutefois, cette interprétation ne donne pas le droit de recevoir un type d'informations particulier de la part de l'État ou d'autres instances²¹ ;
- le devoir de protection : aux termes de cette approche, apparue sur le devant de la scène dans les années 1990, il est admis que les États sont soumis à une obligation positive de prendre des mesures afin d'empêcher les individus et les groupes privés de gêner la divulgation légale d'informations²² ;
- le devoir d'application : enfin, au fil du temps, le droit à l'information a imposé aux États un devoir de communication, notamment s'agissant des informations détenues par les organismes publics. Depuis une dizaine d'années au moins, cette obligation particulière est devenue le cheval de bataille de nombreuses associations, qui appellent à l'adoption de lois sur la liberté d'information et sur l'accès à l'information, en vue de permettre l'accès aux informations détenues par les organismes publics.

L'obligation faite aux États de divulguer les informations n'a pas toujours été interprétée conformément à l'article 19 ni au droit à la liberté d'expression. Ainsi, la Cour européenne des droits de l'homme se montre réticente à introduire une obligation d'accès à l'information dans le cadre de l'article 10 garantissant la liberté d'expression. En revanche, elle associe cette obligation positive à d'autres droits, notamment le droit à la vie privée et à la vie de famille ou le droit à la vie. Les autres droits susceptibles de justifier davantage le droit à l'information sont notamment le droit à la santé et le droit à un environnement sain (qui, en soi, peut être interprété comme inhérent au droit à la vie).

¹⁹ 14 décembre 1946.

²⁰ ARTICLE 19, « The Right to Know: Human Rights and access to reproductive health information » publié par Sandra Coliver, 1995.

²¹ Sandra Coliver, « The right to information necessary for reproductive health and choice under international law », dans ARTICLE 19, 1995, p. 38-82.

²² *Ibid*, p. 61.

Dans le domaine de l'environnement, plusieurs normes internationales et régionales ont été adoptées depuis plusieurs années qui consacrent davantage le droit à l'information. Parmi elles, citons la Conférence de Rio de 1992 (principe 10), la Convention sur la responsabilité en matière d'environnement du Conseil de l'Europe de 1993, et la Convention d'Aarhus de 1998, qui prévoit une obligation proactive de publication de certaines informations, en plus du droit de tout un chacun à accéder aux informations sur l'environnement (ces deux faces de la même médaille sont qualifiées d'« accès actif » et d'« accès passif »).

Cependant, il y a de bonnes raisons d'affirmer que la garantie de liberté d'expression comprend le droit d'accès aux informations détenues par les organismes publics. Par exemple, l'article 19 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques « comprend la liberté de rechercher, de recevoir et de répandre des informations et des idées de toute espèce »²³. Comme l'écrit Toby Mendell, « on ne saurait affirmer avec certitude que la liberté de recevoir des informations empêche les autorités d'interrompre le flux d'informations transmis aux individus et que la liberté de diffuser les informations s'applique à celles communiquées par les individus. Dès lors, il est raisonnable d'interpréter la liberté de rechercher des informations, notamment en relation avec le droit à recevoir des informations, comme faisant obligation aux États de fournir un accès aux informations qu'ils détiennent... Garantir la liberté d'expression sans intégrer la liberté d'information serait un exercice formel et irait contre une expression effective dans la pratique et contre un but essentiel de la liberté d'expression²⁴.

Le Rapporteur spécial des Nations Unies sur la liberté d'opinion et d'expression a très tôt souscrit à une telle approche, en déclarant clairement que le droit d'accès à l'information détenue par les organismes publics est prévu par l'article 19 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques : « Le Rapporteur spécial exprime de nouveau son point de vue, et souligne que toute personne a le droit de chercher, de recevoir et

de diffuser l'information, ce qui impose aux États une obligation positive de garantir l'accès à l'information, en particulier en ce qui concerne les informations détenues par les organismes publics, quels que soient les modes de stockage et les systèmes de recherche (notamment les films, les microfiches, les moyens électroniques, la vidéo et les photographies), sous réserve des seules restrictions mentionnées à l'article 19, paragraphe 3, du Pacte international relatif aux droits civils et politiques²⁵. La Commission des Nations Unies sur les droits de l'homme s'est, dès 1999, félicitée de cette analyse.

Enfin, en 2007, la Cour interaméricaine des droits de l'homme, dans l'affaire *Claude Reyes contre Chili*, a déclaré que la liberté d'information est un droit fondamental, inhérent au droit à la liberté d'expression²⁶. Par cette décision historique, un tribunal international confirmait pour la première fois l'existence d'un droit sans réserve d'accès aux informations détenues par les autorités et d'autres entités publiques²⁷.

Toutefois, cette décision doit encore être confirmée par d'autres tribunaux et intervient tardivement, par rapport à la multiplication, à l'échelle nationale au cours des 20 dernières années, des lois sur la liberté d'information.

2. Un bond de 20 ans en avant : 62 nouveaux pays approuvent l'accès aux informations détenues par les pouvoirs publics

On ne peut réellement parler de l'émergence d'un mouvement et d'un combat en faveur de l'accès à l'information détenue par les organismes publics (lois sur la liberté d'information ou sur l'accès à l'information) qu'après la Seconde Guerre mondiale. Toutefois, comme on le fait souvent remarquer, la loi suédoise sur la liberté de la presse prévoyait déjà le principe de l'ouverture par défaut des archives de l'État au public et accordait aux citoyens le droit d'exiger des pouvoirs

²³ Toby Mendel, « Freedom of Information as an internationally protected human right », American Civil Liberties Union International Civil Liberties Report (2000, Los Angeles, ACLU), <http://www.article19.org/pdfs/publications/foi-as-an-international-right.pdf>.

²⁴ *Ibid.*

²⁵ UN Doc. E/CN.4/1999/64, paragraphe 12, cité par Toby Mendel, *op. cit.*

²⁶ Pour un exemplaire du dossier transmis par les ONG, voir <http://www.article19.org/pdfs/cases/inter-american-court-claude-v.-chile.pdf>. Pour le communiqué de presse, voir <http://www.article19.org/pdfs/press/inter-american-court-a19-foi-amicus-brief.pdf>.

²⁷ http://www.justiceinitiative.org/db/resource2?res_id=103448.

publics qu'ils communiquent des documents²⁸. D'après Ralph Nader, l'un des plus importants porte-parole de la cause de la liberté d'information de tous temps, et avant tout défenseur des droits du consommateur, l'origine du mouvement moderne en faveur de la liberté d'information remonte au début de la Guerre froide. En outre, ce sont bien les preuves spectaculaires des mensonges et du comportement inique des responsables lors de la Guerre du Viet Nam et du scandale américain du « Watergate » qui ont amené toute une génération à se mobiliser pour exiger la liberté d'information et des lois sur l'accès aux informations détenues par les pouvoirs publics, à travers tous les États-Unis²⁹. Entre les années 1950 et le début des années 1980, neuf pays ont adopté les lois sur la liberté d'information ou sur l'accès à l'information³⁰, même si ces dernières ne résultaient pas toujours de mouvements d'agitation spécifiques ni de campagnes de la société civile. Néanmoins, on peut considérer cette période de 30 ans comme le berceau de l'action civique pour l'accès aux informations détenues par les pouvoirs publics³¹.

En ce qui concerne la liberté d'information, les 20 années suivantes ont été tout aussi exceptionnelles. Par exemple, une multitude de lois sur la liberté d'information ou sur l'accès à l'information ont été adoptées dans plusieurs pays, qui visaient avant tout à renforcer la transparence de l'État en assurant à la population un accès aux informations détenues par les pouvoirs publics. En 1987, 13 pays disposaient de lois sur la liberté d'information. En 2007, soit tout juste vingt ans plus tard, ils étaient 75.

On a déjà beaucoup écrit sur les facteurs à l'origine de cette adoption massive de lois. Néanmoins, il peut être utile d'en rappeler quelques-uns³².

- La vague de démocratisation survenue dans les années 1990, notamment en Europe centrale et orientale, mais également en Amérique latine, a vu

l'adoption de nombreuses lois ou politiques nouvelles, illustrant l'engagement des gouvernements fraîchement élus en faveur de la démocratie et des droits de l'homme. Des études menées en Asie du Sud-Est ont également montré que la chute des régimes autoritaires avait entraîné des changements spectaculaires dans l'accès à l'information, à l'exception de l'Inde, où la législation adoptée dans ce domaine résulte d'une agitation populaire³³. Selon un document d'analyse de l'ONU : « Dans les années 1990, plusieurs sommets des Nations Unies ont également cherché à inclure les questions de démocratie, de justice et de droits dans l'agenda du développement. Dans le contexte du processus mondial de consolidation démocratique qui a caractérisé la décennie(...) les questions de démocratie, de droits et de justice ont été réactivées et se sont radicalisées, les mouvements sociaux se prévalant de droits pour exiger des gouvernements des réformes sociales. Si les années 1990 ont été une période formidable pour l'élaboration de politiques et la définition de normes à l'échelle internationale, elles ont également été témoins de bouleversements juridiques et politiques sur le plan national. Ces changements ont été les plus marqués dans les États post-autoritaires »³⁴.

- Le renforcement, à la fois en termes d'effectifs et d'influence, des acteurs de la société civile : il ne fait absolument aucun doute que la société civile a joué un rôle essentiel dans le combat pour l'adoption de lois favorables à la liberté d'information. Selon Ackerman et Sandoval-Ballestros, « les militants de la première heure, dans le domaine de la liberté d'information, ne manquent pas dans les gouvernements du monde entier. Toutefois, les responsables publics, en tant que groupe, ne sont pas favorables aux lois sur la liberté d'information car ils n'y ont aucun intérêt. Pour la société civile, c'est la situation inverse qui prévaut... La société civile a joué un rôle essentiel dans l'adoption de la législation sur la

²⁸ David Banisar, op. cit., 2006, p.18.

²⁹ Déclaration de Ralph Nader devant FOIndiana, 21 septembre 1996.

³⁰ David Banisar, « Freedom of Information around the world » 2006, p.18-19.

³¹ Le droit d'accès à l'information a été inclus dans la loi suédoise de 1766 relative à la liberté de la presse, et est mentionné dans la Déclaration française des droits de l'homme de 1789.

³² Il convient de rappeler que l'influence de l'article 19 de la DUDH/du Pacte international relatif aux droits civils et politiques a très certainement été limitée en ce qui concerne cette adoption massive de lois, au moins pendant la première moitié de cette période de 20 ans (voir la 1^{re} partie).

³³ Sheila Coronel, « Fighting for the right to know - Access to information in Southeast Asia » PCIJ, 2001, p. 10.

³⁴ [http://www.unrisd.org/80256B3C005BB128/\(httpProjects\)/5F7EC3623063C8D180256B5D00440321?OpenDocument](http://www.unrisd.org/80256B3C005BB128/(httpProjects)/5F7EC3623063C8D180256B5D00440321?OpenDocument).

liberté d'information en Europe centrale et orientale, mais également en Amérique latine »³⁵.

- La lutte contre l'impunité, autre aspect de la protection des droits de l'homme, a enregistré d'importants progrès au cours de cette même période et a eu, à l'évidence, un effet sur le droit à l'information, notamment sur les lois relatives à la liberté d'information. Le principe de juridiction universelle s'est considérablement renforcé à cette occasion. Plusieurs tribunaux internationaux ont été créés pour punir les crimes de guerre et les crimes contre l'humanité, notamment les Tribunaux pénaux internationaux pour l'ex-Yougoslavie (1993) et pour le Rwanda (1994). Le Traité de Rome a été adopté en 1998 et a conduit à la création de la Cour pénale internationale (CPI) en 2002³⁶. D'après le Conseil international des droits de l'homme, « d'autres approches visant à réduire l'impunité et à appliquer une « justice transitoire » sont apparues au cours de cette période. Des efforts considérables ont été accomplis en Afrique du Sud, au Guatemala, au Pérou, au Mexique, au Maroc et dans plusieurs autres pays pour faire publiquement connaître les abus passés, permettre aux victimes de raconter ce qu'elles ont vécu et amener les auteurs de crimes à reconnaître leurs actes »³⁷. L'expérience du secret, tant dans le bloc soviétique que sous la dictature en Amérique latine, et l'appel en faveur du droit de mémoire et du droit de savoir ont également nourri le mouvement et l'appel à la transparence, au droit à l'information et à des lois sur la liberté d'information.
- En outre, il semble que des catastrophes majeures, aux effets multipliés par l'absence d'informations, auraient permis de mieux sensibiliser les populations à l'importance de l'information, en en faisant l'un des piliers (avec les réparations) de nombreuses campagnes à travers le monde. Si l'on en croit de nouveau le Conseil international des droits de l'homme, « Tchernobyl et d'autres accidents nucléaires antérieurs, mais également la propagation du SIDA à travers le monde ont contribué à la prise de conscience du fait que la liberté d'information pleine et entière n'est pas un luxe mais peut être véritablement une question de vie ou de mort.

Le refus de communiquer des informations cruciales pour la santé, comme c'est le cas lors de l'envoi massif de pesticides et de produits pharmaceutiques dépourvus d'étiquettes dans les pays en développement, relève d'une censure qu'il faut combattre au même titre que les manifestations plus habituelles de censure que sont l'interdiction de certains livres, le brouillage des ondes ou la destruction des presses à imprimer ».

- Enfin et surtout, la pression internationale croissante et l'importance accordée à la lutte contre la corruption et en faveur de la bonne gouvernance ont joué un rôle essentiel dans cette période faste de 20 ans, confortées par le développement d'instruments régionaux et par une intégration régionale qui érigeait la transparence en critère d'admission. Les actions de lutte contre la corruption et en faveur de la transparence, menées par la société civile mais également par des institutions internationales telles que la Banque mondiale, ont beaucoup contribué à appuyer les appels en faveur de l'accès aux informations détenues par les organismes publics, mais également, de plus en plus, par les organisations privées.

Par conséquent, il n'existe pas qu'un seul mouvement ; il y a de nombreux mouvements, tels que le mouvement pour la transparence, le mouvement pour la bonne gouvernance, le mouvement pour l'ouverture, le mouvement pour l'accès à l'information, qui tous ont fusionné pour défendre des objectifs similaires. La multitude des acteurs, des origines et de leurs approches ne pose pas de problème, du moins à l'heure actuelle. En effet, cette diversité explique en partie les succès enregistrés au cours de ces 20 dernières années, en ce qui concerne les lois sur la liberté d'information.

Ces lois ne constituent pas le seul élément du droit à la liberté d'information. On mentionnera utilement le renforcement de la liberté de la presse et les garanties générales d'exercice de la liberté d'expression, à quoi viennent s'associer des moyens d'accès à l'information plus nombreux, notamment par une protection juridique accrue, les progrès techniques ou l'accès à l'éducation et à l'alphabétisation. Sur ces points également,

³⁵ John Ackerman et Irma Sandoval-Ballestros, « The Global Explosion of Freedom of Information Law », *Administrative Law review*, Vol. 58, N° 1, hiver 2006.

³⁶ Voir le Conseil international des droits de l'homme « Catching the wind », 2007, http://www.ichrp.org/files/reports/4/133_Final_for_web.pdf.

³⁷ *Ibid*, p. 12.

les indicateurs ont enregistré des progrès considérables, qui prennent parfois des formes assez révolutionnaires, telles qu'Internet, les téléphones portables, la télévision par satellite ou la télévision numérique, mais qui toutes ont eu un impact significatif sur la capacité des personnes à accéder à l'information.

Tout va donc pour le mieux. Les progrès accomplis ces dernières années sont encourageants et plus nombreux. Par conséquent, devons-nous continuer à travailler et à militer plus ou moins de la même façon ?

Pas tout à fait...

Dans l'introduction, j'ai évoqué quelques-unes des difficultés que nous avons rencontrées dans plusieurs pays. Ce n'est là qu'un des nombreux problèmes que nous devons résoudre pour affirmer le droit à la liberté d'information, y compris le droit d'accès aux informations détenues par les pouvoirs publics. Certains de ces problèmes peuvent être qualifiés d'externes ou de contextuels ; d'autres sont internes et structurels.

3. Les défis en matière de droit à la liberté d'information, y compris d'accès aux informations détenues par les pouvoirs publics

3.1 De grandes disparités entre les continents

Dans toute l'Afrique et le Moyen-Orient, seule une poignée de pays ont adopté des lois sur la liberté d'information. Ce sont également les deux régions du monde qui ont enregistré les évolutions les plus modestes en ce qui concerne le respect et la défense par l'État de la liberté de la presse ou de la liberté d'expression. Bien entendu, cela ne veut pas dire que rien n'a changé. En effet, ces deux régions (plus particulièrement le Moyen-Orient) ont connu, tout comme le reste du monde, la révolution des technologies de l'information, la multiplication des médias indépendants, les chaînes de télévision par satellite, etc. Néanmoins, les militants qui souhaitent accéder aux informations détenues par les autorités se heurtent désormais à des pays plus déterminés que d'autres à résister à la vague de démocratisation

des années 1990, ce qui laisse présager des changements futurs difficiles, notamment dans un contexte mondial moins propice qu'avant l'application du droit à la liberté d'information.

3.2 La lutte antiterroriste et la sécurité nationale

La « guerre contre le terrorisme » et la volonté connexe qui a prévalu ces dix dernières années de renforcer la sécurité nationale sont, et seront, les principaux facteurs pris en considération dans les politiques nationales et internationales en matière de liberté d'information et de droit à l'information. À ce jour, les effets sur l'accès à l'information sont incertains. Sauf pour ce qui est des États-Unis, on dispose encore de peu d'éléments pour affirmer que les préoccupations en matière de sécurité nationale ont conduit à renforcer les restrictions applicables à l'accès aux informations détenues par les pouvoirs publics³⁸. Il est également vrai que le rythme d'adoption des lois sur la liberté d'information n'a pas sensiblement changé depuis les événements du 11 septembre. Ces indicateurs ne témoignent donc pas d'un échec ni d'un recul de l'accès formel à la liberté d'information, c'est-à-dire de l'adoption des lois sur la liberté d'information.

Toutefois, le droit à la liberté d'information, comme souligné précédemment, ne saurait se limiter à une loi spécifique ou à un type particulier d'information. La moindre censure des médias est une violation du droit à l'information. Partant de ce principe, de nombreux observateurs et militants du monde entier ont insisté sur les effets négatifs qu'exercent les mesures de sécurité et de lutte contre le terrorisme sur les libertés civiles, les médias et l'expression politique³⁹, évoquant un recul général de la défense de la liberté d'expression.

Historiquement et traditionnellement, les raisons les plus fréquemment invoquées pour empêcher l'accès à l'information et mettre en place une censure trouvent leurs fondements dans les lois sur le secret d'État. En ce sens, l'importance croissante de la sécurité nationale risque de poser un sérieux problème en termes d'amélioration de l'accès à l'information. Comme le souligne David Banisar, « dans de nombreux pays du

³⁸ David Banisar, Privacy International, communication personnelle, avril 2008.

³⁹ Voir, par exemple, WAN, action du 3 mai 2007. Voir aussi le rapport annuel 2007 de Freedom House Press Freedom.

Commonwealth, la première loi sur le secret d'État, héritée de l'ère coloniale britannique, reste en vigueur. En Europe de l'Est et en Asie centrale, les politiques de l'ère soviétique demeurent presque inchangées. En Europe centrale, les pays membres de l'OTAN ont adopté des lois sur les informations confidentielles qui remplacent les lois de l'ère soviétique par d'autres, guère meilleures, qui mettent en péril les politiques récemment adoptées en faveur de la liberté d'information. Autrefois bastion de l'ouverture, les États-Unis ont déclaré la guerre au terrorisme, ce qui a conduit à de nouvelles restrictions en matière d'accès à l'information. Le conflit s'est aggravé ces dernières années. Des chefs d'État ou des ministres de premier plan en Finlande, en Estonie et en Lettonie ont dû démissionner pour utilisation abusive, voire détournement, du secret d'État. En Roumanie, en Inde, au Pakistan, au Danemark, au Royaume-Uni et en Suisse, des journalistes ont été accusés d'infraction à la législation sur le secret d'État en publiant des informations sur les activités du gouvernement. Aux États-Unis, des procès concernant des dénonciateurs d'abus, la surveillance illégale et l'envoi d'un citoyen canadien en Syrie où il a subi la torture ont été arrêtés car relevant du secret d'État »⁴⁰.

3.3 Échec général

Il semblerait que la liberté de la presse et d'autres formes d'expression s'exercent désormais dans un contexte marqué par davantage de circonspection, de restrictions et de contraintes, alors même que l'autocensure paraît progresser. Le rapport 2007 de Freedom House fait état d'un retournement de tendance dans un cinquième des pays du monde, notamment en Asie du Sud, mais aussi en ex-Union soviétique, au Moyen-Orient, en Afrique du Nord et en Afrique subsaharienne. Presque quatre fois plus de pays ont enregistré un recul considérable sur ces questions au cours de l'année, par rapport aux progrès observés. Les résultats de l'enquête de 2007 ont montré pour la deuxième année consécutive une baisse, la première depuis 15 ans⁴¹. ARTICLE 19 et d'autres organisations luttant pour la liberté d'expression ont également relevé une plus forte intolérance à l'égard de certaines formes de croyances, de protestation ou de

désaccord, une intolérance qui peut parfois être soutenue par la législation. Les indicateurs mondiaux sur la liberté de la presse montrent que les tendances positives des années 1990 s'inversent désormais⁴².

D'où une situation insolite, où la défense et le respect de la liberté d'expression (y compris le droit à la liberté d'information) connaissent un déclin, alors que la mise en œuvre du droit à la liberté d'information ne semble pas avoir été affectée par la tendance générale. Du moins, le rythme d'adoption des lois nécessaires à la mise en œuvre de ce droit ne semble pas avoir marqué le pas jusqu'à présent. Toutefois, adopter une loi est une chose, l'appliquer et en faire bon usage en est une autre.

En effet, les autres défis - qualifiés, faute de mieux, d'internes ou d'externes - soulignent tout particulièrement l'importance de cette distinction.

4. Les lois sur la liberté d'information sont-elles efficaces ?

L'impact exercé par les lois relatives la liberté d'information sur le droit à la liberté d'information est complexe. Il est logique, et va de soi, d'attendre d'une loi qu'elle renforce le respect et la mise en application d'un droit. La plupart des militants (notamment ceux d'ARTICLE 19) considèrent qu'une loi sur l'accès à l'information est préférable à une instance ou à une garantie constitutionnelle. Selon une étude de l'Open Society Institute, les États sont plus enclins à respecter un droit individuel de demande d'informations et à communiquer les informations demandées dans les pays disposant de lois sur la liberté d'information que dans les pays où une telle loi n'existe pas. En même temps, les données et la méthodologie sur lesquelles s'appuient ces affirmations sont, au mieux, confuses. Par exemple, les indicateurs de l'Afrique du Sud (qui dispose d'une loi particulièrement progressiste) sont plus mauvais que ceux d'autres pays ne disposant pas d'une telle loi. En réalité, l'ambivalence des résultats est telle que, dans une récente étude de l'Administrative Law Review, les données collectées concluent à l'inefficacité des lois sur la liberté d'information⁴³.

⁴⁰ Privacy International, op cit, p. 30.

⁴¹ Voir Arch Puddington, « Freedom in retreat: is the tide turning? », Freedom House, 2008.

⁴² Freedom House.

⁴³ Ackerman et Sandoval, Administrative Law Review, 2006, p. 126.

Comme ARTICLE 19 et de nombreuses autres organisations l'ont constaté et répété, un certain nombre de conditions doivent être remplies pour que ces lois jouent un rôle significatif en ce qui concerne l'accès aux informations détenues par les organismes publics. Certains éléments indiquent que ces lois pourraient représenter un outil potentiellement efficace si elles étaient aux mains d'une élite instruite soucieuse d'une plus grande ouverture et transparence de l'État, et prête à remettre en cause le secret d'État. Toutefois, même quand elles sont le moins opaque possible (comme au Mexique), ces lois ont besoin de médiateurs (généralement représentés par la société civile ou des journalistes) si l'on veut s'assurer du respect plein et entier du droit du grand public, et plus particulièrement des populations les plus vulnérables, d'accéder aux informations détenues par les autorités. Ces lois doivent être utilisées et comprises par la population, la société civile, les journalistes, le secteur privé et elles doivent être mises en œuvre par un service public compétent et déterminé.

L'action d'ARTICLE 19 dans les pays du monde entier n'a pas, jusqu'à présent, démontré l'existence de différences majeures en termes de garantie d'accès aux informations d'intérêt public entre les pays disposant de lois sur la liberté d'information et les autres. Les profils présentés ci-dessous ne rendent pas justice à la richesse des données et des analyses fournies dans les diverses études. Ils tentent toutefois de mettre en avant quelques-unes des nombreuses observations relevées.

Dans une étude réalisée en 2005 qui comparait les possibilités d'accès des médias aux informations détenues par les autorités en **Arménie, Géorgie et Azerbaïdjan**⁴⁴, nous avons supposé que l'absence de garanties juridiques en faveur du droit d'accès à l'information en Azerbaïdjan signifiait que ce pays accusait un retard important par rapport aux deux autres. Cette conclusion est exacte car la protection juridique doit rester un indicateur clé de l'engagement de l'État en faveur des droits de l'homme. Toutefois, dans le même temps, l'enquête menée par des journalistes conclut que dans chacun de ces trois États, les médias ont un accès limité aux différents types d'informations (notamment aux informations sur l'état de l'environ-

nement, les soins de santé, le budget, l'éducation, les coordonnées d'organismes publics et les questions de sécurité nationale). Les conclusions de l'enquête indiquent que le concept de liberté d'information est mieux compris en Géorgie que dans les deux autres pays. Néanmoins, l'enquête et les autres projets de suivi montrent que de nombreux organismes n'ont pas mis en place les mécanismes ou pratiques institutionnelles nécessaires pour respecter le droit d'information du public. Et pourtant, les fonctionnaires ont pleinement conscience de l'obligation qui leur est faite de communiquer des informations.

Plus inquiétant encore, après une vague spectaculaire de libéralisation des médias au début des années 1990, les gouvernements des trois pays ont récemment renforcé leur contrôle sur le secteur de l'information. Ils considèrent les médias publics comme leur porte-voix et entravent le développement de médias indépendants. Globalement, la population de ces trois pays est par conséquent mal informée, et largement exclue des processus décisionnels et des débats politiques. Elle est donc incapable de faire des choix éclairés en période électorale. Les organismes publics disposent d'un pouvoir et exercent une mainmise tels que tous les abus sont possibles, et ne veulent par ailleurs pas prendre la responsabilité des cas d'abus ou de violation des droits de l'homme.

Au **Mexique**, où la loi sur la liberté d'information est souvent perçue comme l'une des meilleures et des plus progressistes au monde, la mise en œuvre de l'accès à l'information reste insuffisante, puisque seule une minorité infime de la population exerce activement son droit à l'information. ARTICLE 19 a souligné à plusieurs reprises le rôle du gouvernement, qui doit appliquer efficacement la loi en favorisant et en garantissant de manière proactive l'accès à l'information. Dans le contexte de forte inégalité sociale, de pauvreté et de maladie qui prévaut en Amérique centrale en général et au Mexique en particulier, il est extrêmement important de promouvoir la liberté d'information comme moyen de surmonter ces handicaps sociaux. Les informations concernant les problèmes de santé publique, les politiques de développement social et la violence conjugale doivent être diffusées par le gouvernement et les médias par le biais de campagnes spécifiques qui

⁴⁴ ARTICLE 19, « Under lock and key: Freedom of information and the media in Armenia, Azerbaijan, and Georgia » Londres, 2005, voir notamment les chapitres 5 et 6 et p.70-126.

doivent promouvoir l'accès à l'information auprès de l'ensemble de la population⁴⁵.

Au **Pérou**, pays qui dispose également d'une loi sur la liberté d'information, ARTICLE 19 a lancé un projet d'accès à l'information dans le domaine de la santé sexuelle et génésique en collaboration avec deux organismes nationaux. Dans le cadre de ce projet, des études approfondies ont relevé des améliorations dans le domaine de l'accès à l'information sur la santé génésique et sexuelle, notamment en ce qui concerne les procédures d'accès, mais également un changement culturel vers une plus grande ouverture⁴⁶. Dans l'ensemble, les fonctionnaires ont répondu plus volontiers aux demandes d'informations. Cependant, le manque de fiabilité et de précision des informations ainsi fournies a incité de nombreux représentants de la société civile à remettre en question l'idée même de demande d'informations. Pourquoi, s'interrogent-ils, perdre du temps à rechercher des informations dont on sait qu'elles sont trompeuses, erronées ou tellement obsolètes qu'elles n'ont plus aucune utilité pratique⁴⁷ ? L'évaluation qui a suivi du projet a révélé que l'insuffisance des ressources au sein du Ministère de la santé était l'un des principaux obstacles à l'accès à l'information. D'après l'une des femmes interrogées, les conditions d'une libre circulation de l'information ne sont pas réunies. Cette situation est non seulement due au manque de volonté politique chez certains dirigeants mais tient également à la nature même de l'État. Celui-ci affecte peu de ressources à l'organisation de l'information, et la désorganisation de l'État elle-même conduit à l'instabilité et à des changements inopportuns, qui engendrent à leur tour une absence de continuité dans la mise en œuvre des politiques et des programmes. L'équipe d'évaluation a ainsi recommandé de mettre davantage l'accent sur le service public en renforçant sa capacité à répondre aux demandes et sur l'exploitation effective des informations reçues.

Le travail réalisé par ARTICLE 19 et ses partenaires, tant au **Mexique** qu'au **Pérou**, a révélé une diffusion inadéquate de l'information publique sur la santé génésique, y compris sur des questions telles que l'accès des femmes à l'avortement. Par exemple, la grande majo-

rité des femmes de ces deux pays ignorent que la loi les autorise à avorter. Quant au corps médical, on le dissuade de pratiquer l'avortement et donc de prodiguer les soins auxquels les femmes ont droit. Compte tenu de l'incapacité des autorités locales à informer correctement la population (et les médecins) de son droit à l'avortement, ARTICLE 19-Mexique et ses partenaires préparent actuellement une campagne d'information publique sur la loi sur l'avortement récemment adoptée, dans le but de faire respecter le droit à l'information des personnes et de leur donner le pouvoir de décider par elles-mêmes.

L'ambition d'ARTICLE 19 au **Brésil**, pays dépourvu de lois sur la liberté d'information, était de mieux sensibiliser les personnes au droit à l'information et d'expliquer ce droit, auprès d'un réseau plus large d'acteurs. Nous avons relevé que les fonctionnaires et les responsables du système éducatif public de l'État de Sao Paulo ne participaient pas activement au débat sur les politiques publiques. Le problème venait en partie des dispositions juridiques datant de la période de dictature qui interdisaient aux professeurs de s'adresser aux médias, de s'exprimer librement sur des « questions internes », et de parler publiquement des autorités en termes négatifs ou critiques. Toutes ces dispositions limitaient la liberté d'expression des professeurs et entravaient le signalement de nombreuses irrégularités. Elles contrevenaient également au droit de la population d'obtenir des informations sur les politiques éducatives émanant d'une source première, à savoir les enseignants de la fonction publique. En s'investissant dans cette problématique globale et en la présentant comme attentatoire à la liberté d'expression et d'information, ARTICLE 19 a attiré l'attention de groupes et d'organisations qui œuvrent dans le domaine de l'éducation et a renforcé l'engagement de nouveaux partenaires très influents et déterminés, tels que le syndicat des professeurs de l'enseignement public, l'un des plus puissants du pays, dans leur combat pour faire adopter la loi sur la liberté d'information.

ARTICLE 19-Brésil s'est également attaché à intégrer à notre campagne en faveur du droit à l'information les groupes de défense des droits à la communication, par-

⁴⁵ Voir ARTICLE 19, Journée du Droit de savoir 2007, <http://www.article19.org/pdfs/press/international-right-to-know-day-2007.pdf>. Voir aussi, ARTICLE 19, Journée internationale de la femme 2008, <http://www.article19.org/pdfs/press/int-women-s-day.pdf>.

⁴⁶ ARTICLE 19, Flora Tristan and IPYS « Time for change: Change: Promoting and Protecting Access to Information and Reproductive and Sexual Health Rights in Peru » ARTICLE 2006, Londres, p. 100.

⁴⁷ *Ibid*, p. 107.

ticulièrement sensibles à la démocratisation du secteur de la communication et à la lutte contre la concentration des médias. Nous avons démontré qu'une plus grande transparence peut faciliter leur travail, dans la mesure où les irrégularités sont alors plus flagrantes et faciles à repérer. Elles peuvent ainsi être présentées par la suite devant la justice et discréditer le gouvernement en lui reprochant de ne pas faire respecter la législation adéquate par les diffuseurs. Une campagne en faveur de la transparence dans l'attribution des licences de radio-diffusion a été lancée. Nous avons présenté des demandes d'informations et fait appel à la justice pour veiller à la bonne application des dispositions légales minimales déjà en vigueur (et susceptibles d'apporter des réponses aux questions de pluralisme et de diversité).

Au Brésil, le gouvernement a volontairement fixé des obligations de communication proactive. Cependant, comme elles ne s'accompagnent d'aucun programme de formation et de renforcement des capacités auprès des fonctionnaires chargés de la communication des informations, les données fournies sont presque inaccessibles aux néophytes.

En **Malaisie** (dépourvu de loi au moment du projet ARTICLE 19, ce pays avait pris néanmoins un certain nombre de dispositions en matière de liberté d'information), les informations détenues par les autorités et fournies aux populations locales se sont souvent révélées globalement insuffisantes, voire simplement erronées⁴⁸. Les collectivités et les militants s'appuient sur des moyens informels pour accéder à l'information (les liens personnels avec des fonctionnaires, les médias et Internet). Certains services publics ont néanmoins été plus proactifs que d'autres dans la communication d'informations. Par exemple, le Service de l'irrigation et du drainage a été salué par les ONG locales pour ses recherches approfondies et pour la mise à disposition du résultat de ces recherches auprès du public. Les militants opposés au barrage sur la Sungai Selangor, par exemple, ont déniché des statistiques de l'eau sur l'Internet, dissimulées dans une section du site Web du Service des travaux publics. Le comité Broga a également cité l'Internet parmi les sources importantes d'information. Les nouvelles technologies ont joué un rôle essentiel dans l'élaboration des campagnes, l'établissement de contacts avec les ONG

nationales et internationales et la diffusion de l'information. L'un des premiers exemples de réussite liés à l'utilisation de l'Internet a été la campagne SOS Selangor qui, avec l'International Rivers Network, les Amis de la Terre Japon et d'autres organisations, a mis sur pied un réseau permettant d'accroître les pressions internationales sur le Gouvernement malaisien pour qu'il interrompe son programme de construction de barrages et fournisse un accès aux informations sur l'approvisionnement en eau et les prévisions des besoins en eau.

En **Ukraine**, la population serait mieux informée sur les substances polluantes et d'autres problèmes susceptibles de nuire à sa santé qu'à l'époque de l'accident de Tchernobyl. Cependant, les organisations de la société civile sur place sont convaincues que les informations environnementales mises à disposition restent superficielles. En outre, de telles informations ne sont pour l'essentiel diffusées qu'en cas d'urgence environnementale. Les enquêtes menées par l'équipe de recherche ARTICLE 19/EcoPravo démontrent parfaitement que la peur et l'incertitude grandissent lorsque la population est privée d'informations. Ce phénomène engendre des niveaux de stress élevés, une désinformation et par conséquent des stratégies contreproductives en matière de gestion de la crise. Les personnes touchées ont également un besoin psychologique de savoir qui sont les responsables d'un accident et quelles mesures efficaces ont été prises pour éviter de tels incidents à l'avenir. La mise en œuvre des dispositions sur l'accès aux informations environnementales souffre de nombreuses lacunes, notamment du manque de ressources et de personnel formé, et d'une communication proactive insuffisante. La législation actuelle n'impose aucune obligation aux organismes publics en matière de production et de publication proactive de nombreux types d'informations. Cependant, même pour les informations obligatoires, des problèmes de communication se posent, notamment une publication sporadique et non systématique, des retards importants dans la production des rapports, de sorte qu'au final les informations sont souvent obsolètes au moment de leur publication⁴⁹. Parmi les autres problèmes figurent la suppression fréquente de pans entiers d'informations sans aucune raison et le recours à un classement confidentiel des informations, interdisant toute consultation.

⁴⁸ ARTICLE 19 et CIJ, « A Haze of Secrecy: Access to Environmental Information in Malaysia » <http://www.article19.org/pdfs/publications/malaysia-a-haze-of-secrecy.pdf>.

⁴⁹ ARTICLE 19 et EcoPravo, « Is Post-Chernobyl Ukraine ready for Access to Environmental Information? » ARTICLE 19, 2008, <http://www.article19.org/pdfs/publications/ukraine-foi-report.pdf>.

Comme en Malaisie, les ONG représentent une source importante d'informations sur l'environnement. Elles fournissent des services spécialisés et conseillent le grand public sur les questions environnementales. Les ONG recueillent également des informations pertinentes auprès de la population qui lui demande conseil. Elles diffusent ces informations via les médias et dans leurs propres publications. Internet représente également un canal important de diffusion des informations en Ukraine. Les organismes publics ont désormais leurs propres sites Web. Cependant, deux problèmes connexes subsistent. Tout d'abord, globalement, seule une faible partie de la population a accès à l'Internet. Ensuite, les informations figurant sur les sites Internet restent souvent extrêmement générales. L'amélioration et la mise à jour régulière des sites Internet (y compris, par exemple, la publication des rapports et des résultats des évaluations d'impact environnemental), ainsi que la création de bases de données prêtes à l'emploi, permettraient de renforcer l'accès à l'information et de réduire le nombre de demandes d'informations.

Au **Bangladesh**, ARTICLE 19 a récemment lancé un projet visant à renforcer l'accès à l'information dans le contexte de la réponse aux catastrophes et du changement climatique. Notre étude initiale, conduite dans les régions de Bagurna, Barishal et Bagerhat, visait à rechercher les raisons pour lesquelles le cyclone Sidr avait causé un si grand nombre de victimes, malgré la couverture médiatique, les campagnes d'information, la diffusion de messages d'alerte, etc. Certaines de nos conclusions préliminaires ont évoqué les difficultés inhérentes à la communication des messages d'alerte précoce et d'alerte. Ainsi, de nombreuses personnes n'ont pas cru à l'imminence de la catastrophe car une autre catastrophe annoncée quelque temps auparavant n'était finalement pas survenue. Nous avons notamment recommandé que personne ne soit tenu à l'écart de la réception et des échanges d'informations, et que les journalistes puissent accéder sans restriction aux informations gouvernementales sur les programmes de préparation et de gestion des catastrophes. D'autres conclusions ont mis en relief différents aspects de l'obligation du gouvernement de respecter et d'appliquer le droit à l'information. Par exemple, les chercheurs ont recommandé de rendre obligatoires les postes de radio pour les personnes vivant dans les zones propices aux

catastrophes naturelles et sur les bateaux de pêche. Si nécessaire, ces personnes pourraient bénéficier d'un accès facilité au crédit pour acquérir un poste de radio. Des enquêtes régulières sont également indispensables pour connaître les grandes tendances et leur évolution, en ce qui concerne la perception et l'attitude de la population face aux messages sur les changements climatiques. Au final, l'étude préliminaire a démontré la diversité et l'ampleur des obligations qui incombent au gouvernement au titre de l'article 19 de la *Déclaration universelle des droits de l'homme* (DUDH) et d'autres droits (en l'occurrence, le droit à la vie, par exemple)⁵⁰.

5. Vers une action civique de troisième génération en faveur du droit à la liberté d'information ?

Les lois sur la liberté d'information sont un moyen essentiel et indispensable du droit à la liberté d'information, sans pour autant être une condition suffisante, ni même en être la finalité. En outre, ces lois ne doivent pas être perçues comme la solution magique pour l'exercice du droit à l'information. En résumé :

- L'article 19 de la DUDH n'introduit aucune barrière ni distinction entre les droits de rechercher et de recevoir et le droit de diffuser l'information (le premier étant associé de manière souple à la liberté d'information et le dernier à la liberté d'expression) : ces droits sont les deux faces d'une même médaille et sont surtout indissociables pour porter les valeurs qu'ils défendent et être pleinement mis en œuvre. Ils ne sauraient être dissociés, que ce soit sur le plan conceptuel ou juridique.
- Parallèlement, les droits et les garanties juridiques qui sous-tendent le droit à l'information et notamment aux informations détenues par les pouvoirs publics sont multiples (par exemple les droits à la santé, à un environnement sain, à la vie, etc.). C'est là une qualité importante du droit à la liberté d'information, en ce sens qu'elle peut être invoquée par divers acteurs, de différentes manières et à diverses fins.
- L'application effective des lois sur la liberté d'information requiert un engagement sincère à tous les niveaux de l'État et des services publics en faveur

⁵⁰ Shameem Reza, « In search of effective information dissemination strategies for reducing climate risks in Bangladesh: lessons learnt from Cyclone Sidr » ARTICLE 19 et MMC, rapport non publié, 20 janvier 2008.

de la transparence et de l'acceptation des contrôles, l'affectation des ressources appropriées, une amélioration des systèmes et de l'infrastructure de gestion des archives et des informations, ainsi qu'une sensibilisation du public et des organismes publics à leurs droits et devoirs au titre de la loi. La société civile, les chercheurs, les universitaires et les médias doivent faire usage de ces lois s'ils veulent contribuer au renforcement de la transparence, notamment sur les questions les plus sensibles.

- Les indications dont on dispose quant à l'impact des lois sur la liberté d'information sur le droit à la liberté d'information sont, dans le meilleur des cas, mitigées. Dans le pire des cas, elles indiquent que cet impact est faible, voire inexistant.
- De nombreux pays dépourvus de lois sur la liberté d'information ont parfois adopté des garanties ou des dispositions correspondantes dans d'autres lois susceptibles d'être invoquées pour renforcer l'accès à l'information.
- Les informations sur les questions d'intérêt public sont désormais bien plus accessibles qu'il y a 10 ou 20 ans. Toutefois, pour la majorité de la population mondiale, cette disponibilité n'est pas due à l'existence ou à la mise en œuvre d'une législation sur la liberté d'information. On pourrait aussi légitimement se demander si l'accès à de telles informations est dû aux mesures concrètes prises par le gouvernement pour informer les citoyens ou si en réalité le droit à l'information, lorsqu'il est appliqué, ne doit pas plus aux médias, aux organisations de la société civile et à l'Internet qu'à une politique et à un engagement actifs de l'État et aux campagnes publiques sur des thèmes d'intérêt général⁵¹.
- De nombreuses lois sur la liberté d'information, notamment les plus récentes, prévoient des obligations de publication ou de communication proactive. Certaines comprennent de très longues listes d'informations que les gouvernements doivent produire et diffuser. L'Internet est souvent le moyen privilégié pour délivrer l'information au public. Cependant, malgré l'émergence de technologies de l'information abordables et planétaires, les groupes vulnérables et les populations défavorisées demeurent trop fréquemment exclus des flux d'informations, aussi bien en tant qu'utilisateurs que comme producteurs d'informations. Si les tendances actuel-

les perdurent, un certain nombre de groupes seront de plus en plus marginalisés, privés d'un accès vital aux informations et aux moyens d'expression.

- Dans de nombreux pays du monde, la campagne en faveur de la liberté d'information ne trouvera aucun écho auprès des fonctionnaires si ces derniers ont conscience que l'État n'est tout simplement pas prêt à fournir des informations. Ils peuvent penser que, si la loi est adoptée, ils seront tenus pour responsables, même si les conditions ne sont pas réunies pour qu'ils puissent véritablement appliquer la loi et fournir les informations demandées. Avant de tenter de convaincre les fonctionnaires des avantages du droit à l'information, certaines questions doivent être abordées, notamment en ce qui concerne les systèmes de classement et les formalités inutiles en matière de procédures administratives. La participation des professionnels de l'archivage et des associations est essentielle, dès le lancement de toute campagne en faveur de la liberté d'information.
- Les populations démunies n'ont pas confiance en l'État et ne sont pas convaincues que l'accès aux informations qu'il détient pourrait améliorer leur participation à la prise de décisions. Il sera difficile de démontrer le contraire dans les pays qui connaissent de faibles taux d'alphabétisation et d'éducation formelle, et des taux extrêmes d'inégalité.
- Le mode de communication des informations est presque aussi important que leur disponibilité.
- La communication proactive ne saurait être une affaire de pure forme. Des centaines de tableaux de données brutes ne permettront pas d'améliorer la connaissance qu'un individu moyen a d'une question. Les responsables de la communication des informations doivent en être conscients. La communication proactive doit procéder à une évaluation du type d'informations et du format nécessaires ; le langage employé ne peut être technique, etc. L'élaboration d'un système de communication proactive doit faire appel à la participation de la société civile et des fonctionnaires, qui doivent tenter ensemble de fournir, de manière efficace, des informations lisibles, compréhensibles et réellement exploitables par les citoyens.
- Le contexte international et national actuel est peu propice à un respect et à la défense accrue du droit à la liberté d'information. Les plus grandes craintes

⁵¹ Bien entendu, pour le public, être informé via les médias ou l'Internet suppose que les gouvernements n'aient pas tenté de censurer ou d'empêcher ces médias de diffuser l'information ; une étape à l'évidence cruciale pour garantir au public le droit de savoir.

concernent les restrictions actuellement apportées à la liberté de la presse et à la liberté d'expression, les données liées à l'impunité et l'utilisation croissante ou la référence à la sécurité nationale pour limiter la liberté d'expression.

- Le débat politique est particulièrement complexe et imprévisible dans les pays où la démocratie est récente et encore fragile. L'adoption d'une loi peut demander un effort politique considérable, la reconnaissance du public et des ressources massives.
- Le droit à la liberté d'information ne peut être protégé et respecté en l'absence d'une législation sur la liberté d'information. Ce droit peut ne pas être appliqué dans les faits, mais certains éléments relevés jusqu'à présent portent à se demander si l'existence d'une loi sur la liberté d'information implique nécessairement le respect de ce droit. L'existence d'une loi ou de dispositions relatives à la liberté d'information, dépourvues de toute obligation correspondante de respecter la liberté de diffusion des informations par les médias, n'est pas synonyme de protection, de respect ou d'application du droit à la liberté d'information. Sur ce point, l'exemple le plus terrible est probablement celui du Zimbabwe, qui a adopté une loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée essentiellement utilisée pour museler la presse.
- Les gouvernements des pays qui n'ont pas adopté de lois sur l'accès à l'information au cours de ces 20 dernières années (pendant la vague de démocratisation) seront peut-être réticents à s'engager sur cette voie. Les convaincre demandera probablement plus d'efforts et de temps.

Conclusion

Ces difficultés et problèmes ont amené les militants à s'interroger de manière approfondie et à revoir certains aspects de notre « sacro-sainte approche » de l'action civique pour le droit à la liberté d'information ou à l'accès à l'information publique. Plusieurs questions majeures sont apparues :

1. Au final, consacrons-nous trop d'efforts à préconiser des lois sur la liberté d'information ? Compte tenu des ressources dont disposent la plupart des ONG de notre domaine d'activité, devons-nous continuer à ériger en priorité l'adoption de lois sur

la liberté d'information pour garantir le respect du droit à l'accès aux informations détenues par les autorités ?

2. Devons-nous examiner d'autres solutions qui pourraient améliorer l'accès aux informations détenues par les autorités, le respect et l'application du droit à la liberté d'information, en particulier dans des contextes nationaux difficiles ? Par exemple, devons-nous élever au rang de priorité le recours aux dispositions ou garanties existantes pour sensibiliser davantage les personnes au droit à la recherche d'informations et démontrer ainsi son utilité pour faire évoluer la société ?
3. Si l'adoption d'une loi d'accès aux informations détenues par les autorités est prioritaire, et compte tenu des conditions requises pour qu'une loi soit efficace, quel type de stratégie devons-nous élaborer pour intégrer cette loi et la faire d'emblée appliquer ? En d'autres termes, comment assurer une mise en œuvre qui ait un sens dans notre combat pour l'adoption de cette loi ?
4. Quels éléments permettent d'instaurer une culture de la transparence ? La société civile est connue pour être à l'avant-garde des processus d'évolution culturelle majeurs dans le monde. Ne pourrait-on pas adapter ces stratégies à l'administration et aux services publics ?
5. L'accès aux informations détenues par les autorités est-il prioritaire, compte tenu de la privatisation accélérée des services publics et des ressources nationales dans la plupart des pays ? Ne devrions-nous pas consacrer tout autant d'énergie à défendre l'accès aux informations détenues par les organisations privées qui remplissent des missions publiques ? Que faut-il faire pour cela, en dehors d'inclure ce principe aux lois à venir ou existantes ?
6. Devons-nous mobiliser davantage d'énergie ou en tout cas pas moins d'énergie, pour la réforme du secret d'État et du droit et pratiques en matière de protection de la vie privée, régulièrement invoqués pour censurer et/ou refuser l'accès aux informations ?
7. De quels moyens disposons-nous pour renforcer le nombre et l'impact des communications proactives et ainsi garantir que les informations d'intérêt public parviennent aux personnes qui en ont le plus besoin ?
8. Quelles étapes doivent être franchies pour passer de l'information à l'action et à la responsabilisation ?

Les réponses à ces questions et à de nombreuses autres tout aussi capitales, doivent, à la prochaine génération, nourrir l'action civique pour le droit à la liberté d'information et en particulier l'accès aux informations détenues par les autorités.

En décembre 2006, ARTICLE 19 et ses partenaires d'Amérique latine se sont réunis en Argentine pour examiner les réponses à ces questions et étudier les effets des actions alors engagées pour obtenir l'accès aux informations détenues par les autorités. Nous avons notamment cherché à savoir si nos efforts ont permis de renforcer l'accès des personnes aux droits économiques ou sociaux, et de quelle façon.

Les débats ont abouti à la première version de ce que j'ai appelé plus tard la « troisième génération » de l'action civique en faveur du droit à la liberté d'information. Depuis lors, en s'appuyant sur les résultats de ses autres projets en matière de droit à l'information, ARTICLE 19 a fait un certain nombre de constatations qui seront utiles à cette nouvelle forme d'action civique.

Pour adapter nos actions militantes aux évolutions de la société, nous pourrions tenir compte des recommandations suivantes :

1. Nous devons toujours insister sur le fait que le droit à la liberté d'information est un droit de l'homme, qui trouve son fondement dans des normes internationales, et qu'il concerne également l'accès aux informations détenues par les autorités. Trop de gouvernements, de législateurs ou de sociétés civiles se refusent toujours à considérer le droit à la liberté d'information et à l'accès aux informations détenues par les autorités comme un droit de l'homme. Ils persistent à croire qu'il s'agit d'une concession du gouvernement au peuple. L'absence de législation sur la liberté d'information ne dispense pas l'État de son obligation internationale de fournir des informations.
2. La défense du droit à la liberté d'information, y compris à l'accès aux informations détenues par les autorités, doit commencer par se concentrer sur les utilisateurs finals et les bénéficiaires de l'information : de quel type d'informations ont-ils besoin ? Sous quelle forme et dans quel but ?
3. Les normes internationales relatives au droit à l'information, aux garanties constitutionnelles, aux lois

sur la liberté d'information et/ou à d'autres dispositions y afférentes doivent être utilisées pour répondre aux véritables problèmes actuels en matière d'information, susceptibles d'entraîner la violation d'autres droits, tels que le droit à la vie, à la santé, etc.

4. La promotion de la liberté d'information n'est pas une question de législation, mais de changement culturel, au niveau des fonctionnaires et des représentants de l'État (qui doivent faire preuve d'une plus grande ouverture), mais également au sein de la société civile (qui doit renforcer ses actions de suivi, sa participation et son engagement politique).
5. Nous devons élargir le réseau d'acteurs engagés dans la défense du droit à la liberté d'information et à l'accès à l'information détenue par les autorités. Nous devons établir un lien avec les organisations de terrain qui travaillent sur des questions sans rapport avec la liberté d'expression, avec le secteur privé, etc. Nous devons associer plus systématiquement la liberté d'information à l'application des droits de l'homme et au développement.
6. Nous devons envisager de travailler à *l'origine* du processus de collecte des informations, autrement dit savoir comment, où et quand les informations sont recueillies, traitées et classées. Il ressort des éléments dont nous disposons que, dans de nombreuses régions du monde, les informations collectées et diffusées sont lacunaires. Nous devons renforcer les capacités des services publics à collecter les données pertinentes, ou poursuivre nous-mêmes cette collecte d'informations, une action à laquelle se livrent déjà de nombreuses ONG à travers le monde.
7. La société civile est un important pourvoyeur d'informations dans de nombreuses régions du monde. Il est peu probable que cela change. Nous devons renforcer nos propres capacités de collecte, de traitement, de classement et de diffusion des informations, et les bailleurs de fonds doivent soutenir les ONG dans cette action.
8. Nos campagnes en faveur du droit à la liberté d'information et à l'accès aux informations détenues par les autorités doivent se concentrer davantage sur la communication proactive, voire s'y consacrer en priorité. Notre ambition doit être d'augmenter concrètement le nombre de ces communications d'informations ainsi que leur efficacité. La grande majorité des habitants de la planète ont besoin d'informations distribuées gratuitement et

aisément accessibles. Les gouvernements doivent lancer des campagnes d'information sur des questions qui présentent une importance particulière ou un intérêt national urgent, en mobilisant tous les moyens possibles. Le mode de communication de l'information est presque aussi important que son accessibilité.

9. Nous devons explorer les divers moyens d'accès aux informations détenues par les autorités : cela implique, bien entendu, l'adoption au niveau national/fédéral d'une loi sur la liberté d'information. Néanmoins, nous devons également envisager des solutions alternatives si le contexte national ne peut être modifié, en soutenant par exemple l'adoption d'instruments nationaux/municipaux sur l'accès à l'information ou la prise en compte de dispositions de cette nature dans les différentes lois sur l'environnement, la santé, etc.
10. Parallèlement, nous devons employer et expérimenter tous les moyens légaux pour accéder à l'information, y compris aux niveaux local et national, ou pour faire appliquer les dispositions sur la liberté d'information contenues dans d'autres types de lois (sur la santé, l'environnement, l'éducation, etc.). ARTICLE 19 a par exemple adopté cette approche en Argentine et au Brésil avec l'Asociación por los Derechos Civiles et d'autres organisations, ainsi qu'en Malaisie, en faisant valoir les dispositions en matière d'accès aux informations sur l'environnement.
11. L'action civique en faveur du droit à l'information doit notamment chercher à renforcer la culture de la transparence, mieux sensibiliser les populations et faire usage du droit à la liberté d'information. Les lois risquent de rester lettre morte⁵² si les exigences et les moyens de pression visant à leur mise en œuvre sont insuffisants.
12. Pour veiller au respect par l'État du droit à la liberté d'information, il est essentiel de suivre l'adoption et la mise en œuvre des lois sur la liberté d'information, si elles existent, et de l'ensemble des lois connexes qui ont une incidence sur le droit à la liberté d'information, notamment les lois sur les médias, le secret d'État, les informateurs et/ou le respect de la vie privée. En conséquence, toute campagne sur le droit d'accéder à l'information

implique un combat contre les différentes lois et pratiques qui entravent cet accès et/ou des appels en faveur de leur modification.

13. Le droit à la liberté d'information doit être présenté comme un élément concret et utile à la vie des gens, à leur travail et à leurs besoins. Pour être mis en œuvre, les projets doivent faire valoir distinctement les bénéfices que peut leur apporter le droit à l'information.
14. En matière de liberté de l'information, nous devons réfléchir à la promotion de lois, de procédures et d'une culture favorables aux populations les plus pauvres et qui encouragent les personnes à prendre en mains leur destin : si nous devons réfléchir à un dispositif d'information en direction des personnes les plus privées d'informations, quels en seraient les principaux éléments ?

ARTICLE 19 : Quelques dates clés

- L'association ARTICLE 19 est créée en 1987. Dès l'origine, les fondateurs de l'organisation insistent sur le fait que le droit d'être informé est une caractéristique tout aussi essentielle de la liberté d'expression. « *Tchernobyl et d'autres accidents nucléaires antérieurs, mais également la propagation du SIDA à travers le monde ont contribué à la prise de conscience du fait que la liberté pleine et entière d'information n'est pas un luxe mais peut être véritablement une question de vie ou de mort. Le refus de communiquer des informations cruciales pour la santé, comme c'est le cas lors de l'envoi massif de pesticides et de produits pharmaceutiques dépourvus d'étiquettes dans les pays en développement, relève d'une censure qu'il faut combattre au même titre que les manifestations plus habituelles de censure que sont l'interdiction de certains livres, le brouillage des ondes ou la destruction des presses à imprimer* ».
- En 1987, ARTICLE 19 s'intéresse particulièrement à la situation au Royaume-Uni où, pendant 30 ans, le gouvernement a détruit des informations sur les conséquences d'un grave incendie du réacteur nucléaire de Windscale, mais également en Union soviétique, qui ne laisse filtrer aucune informa-

⁵² C'est ce qu'on dit de certaines lois, par exemple au Brésil. Cette situation est très courante dans la mesure où les gouvernements qui succèdent à une dictature tentent d'asseoir leur légitimité en adoptant simplement un cadre juridique approprié voire progressiste dans certains domaines législatifs, sans trop se soucier de sa mise en œuvre effective.

tion sur l'accident de Tchernobyl, et en Israël, où Mordechai Vanunu est accusé de trahison.

- En 1989, ARTICLE 19 parvient à faire reculer le Gouvernement polonais au sujet de la rétention d'informations sur le logement, la pollution industrielle et la dette extérieure, classées « secrets d'État ». Ces informations bénéficient par la suite d'une levée du secret d'État.
- En 1991, ARTICLE 19 fait une déclaration devant la Cour européenne des droits de l'homme dans l'affaire *Open Door Counselling et Dublin Well Women Center contre Irlande*, au cours de laquelle l'organisation s'oppose au droit de l'État de dissimuler aux citoyens des informations sur les centres hospitaliers, en l'occurrence ceux pratiquant l'avortement. La Cour conclut que la décision du tribunal irlandais contrevient au droit à la liberté d'information.
- En 1993, ARTICLE 19 publie *Malawi's past: the right to truth*, un rapport dans lequel l'organisation précise sa position sur le droit à la vérité, qu'elle considère garanti par l'article 19 de la DUDH.
- En 1995, ARTICLE 19 publie *Right to Know: Human Rights and Access to Reproductive Health Information*, devenu depuis un document de référence pour tous ceux qui militent sur les questions de santé, partout dans le monde.
- En juin 1999, ARTICLE 19 publie *Droit du public à l'information : Principes relatifs à la législation sur la liberté de l'information*, un document qui fixe un certain nombre de normes dans ce domaine, sur la base d'une comparaison des différentes pratiques aux niveaux international et national. Cette analyse a notamment pour ambition de promouvoir l'adoption d'une législation progressiste et efficace sur la liberté d'information, en particulier dans les pays qui élaborent actuellement ce type de lois. Les normes d'ARTICLE 19 ont d'ores et déjà été approuvées par un certain nombre de personnalités et d'organismes. Le rapport de la session 2000 du Rapporteur spécial des Nations Unies sur la promotion et la protection du droit à la liberté d'opinion et d'expression a également soutenu ces normes en ces termes, au paragraphe 43 : « Aussi le Rapporteur spécial approuve-t-il la série de principes définis par l'organisation non gouvernementale ARTICLE 19 - Centre international contre la censure (...). Ces principes (Droit du public à l'information : Principes relatifs à la législation sur la liberté de l'information), reposent sur le droit et les normes en vigueur aux niveaux international et régional, la pratique en constante évolution

des États et les principes généraux de droit reconnus par la communauté des nations ».

- En 2002, à l'issue de ses recherches, ARTICLE 19 fait le point sur la campagne en faveur du droit à l'information en Europe centrale et orientale, dans son étude *Promoting practical access to democracy: A survey of freedom of information in Eastern and Central Europe*. Dans ce document, l'organisation insiste sur la nécessité d'une campagne active pour maintenir la pression sur le gouvernement en vue de l'adoption d'une législation dans ce domaine, mais également pour informer le grand public de l'importance du droit d'accéder à l'information.
- Depuis 2001, ARTICLE 19 expérimente en situation réelle les conclusions de ses études et publications de haut niveau. Mis en œuvre au Pérou, l'un des premiers projets de ce type s'intéresse à l'impact de la loi sur l'accès aux informations dans le domaine des droits à la santé sexuelle et génésique. Cette approche a ensuite été appliquée au Mexique auprès de jeunes gens et de jeunes femmes, puis élargie à l'accès à l'information sur les services publics et sur le secteur privé. D'autres projets ont également concerné la Russie, la Malaisie et l'Ukraine, pour le droit à l'accès aux informations sur l'environnement ; le Brésil, pour le renforcement de l'accès des populations démunies aux informations publiques, en vue d'une plus grande transparence de l'État ; l'Abkhazie, pour la promotion d'un processus décisionnel consultatif, réactif et plaçant la population au cœur des préoccupations, notamment pour les questions qui touchent en particulier les femmes ; et le Bangladesh, pour l'accès à l'information dans le cadre de la prévention des catastrophes.

Les publications suivantes sont notamment disponibles :

- Freedom of Information: Humanitarian Disasters and Information Rights, 1er mai 2005 <http://www.article19.org/pdfs/publications/freedom-of-information-humanitarian-disasters.pdf> ;
- South Caucasus: Under Lock and Key ; rapport sur la liberté d'information et les médias en Arménie, en Azerbaïdjan et en Géorgie, 15 avril 2005 ;
- Transparency Charter for International Financial Institutions: Claiming our Right to Know, <http://www.article19.org/pdfs/standards/transparency-charter-english.pdf> ;

- Russia: The forbidden Zones, Environmental Information Denied, 2006, <http://www.article19.org/pdfs/publications/russia-the-forbidden-zone.pdf> ;
- Malaysia: A haze of secrecy, 2007, <http://www.article19.org/pdfs/publications/malaysia-a-haze-of-secrecy.pdf> ;
- Abkhazia: A Survey of Access to Information, and its impact on people's life, 2007, <http://www.article19.org/pdfs/publications/abkhazia-foi-report.pdf> ;
- Access to Information as an Empowerment Right (jointly with ACD), 2007, <http://www.article19.org/pdfs/publications/ati-empowerment-right.pdf> ;
- Ukraine: For internal use only, 2008; <http://www.article19.org/pdfs/publications/ukraine-foi-report.pdf>.

ARTICLE 19, Principe 2 – Obligation de publier Les organismes publics devraient être tenus de publier les informations importantes

La liberté de l'information suppose non seulement que les organismes publics fassent droit aux demandes d'information, mais aussi qu'ils publient et diffusent largement les documents présentant un intérêt majeur

pour le public, sous la seule réserve de rester dans les limites du raisonnable eu égard aux ressources et aux capacités. Le type d'information à publier est fonction de l'organisme public concerné. La loi devrait poser une obligation générale de publier tout en définissant les principales catégories d'information sujettes à publication.

Les organismes publics devraient être tenus, au minimum, de publier les catégories d'information suivantes :

- Des informations concrètes sur le fonctionnement de l'organisme public, notamment ses coûts, objectifs, états de comptes vérifiés, normes, réalisations, en particulier s'il est prestataire direct de services au public.
- Des informations sur toutes demandes, plaintes ou autres recours directs que le public est susceptible de formuler en rapport avec l'organisme public.
- Des conseils sur les moyens qui s'offrent au public de contribuer aux principales propositions décisionnelles ou législatives.
- Les types d'information dont dispose l'organisme et la forme sous laquelle l'information est détenue.
- La teneur de toute décision ou politique ayant des incidences sur le public, ainsi que les raisons pour lesquelles une décision a été adoptée et la documentation clé ayant servi de support à la prise de cette décision.

La défense de la démocratie exige de combattre la censure des nouveaux médias

par Walid al Saqqaf, journaliste,
ancien Editeur et Rédacteur en chef du Yemen Times, Yémen

Introduction

Aujourd'hui plus que jamais, il est urgent de reconnaître le rôle croissant que les nouveaux médias jouent dans nos vies. Avec l'augmentation constante du nombre d'utilisateurs de téléphones portables, l'amélioration de l'accessibilité et de la fiabilité de l'Internet, et le recours de plus en plus important aux technologies numériques pour la réception et la diffusion de l'information, les nouveaux médias se sont imposés au service de la démocratie et du développement dans le monde.

Les tendances nous indiquent que les nouveaux médias exerceront une influence croissante sur nos vies, en particulier en nous fournissant des informations provenant de multiples sources, dont certaines peuvent ne pas être en accord avec ce que les gouvernements veulent que les citoyens sachent. Les agrégateurs de sites d'actualités sont un bon exemple de la façon dont diverses opinions et perspectives peuvent être rassemblées en un même espace pour être consultées directement par l'internaute, sans manipulation. Ces agrégateurs ont permis à de nombreux utilisateurs de prendre conscience des discordances et des différences marquant la façon dont un même événement est relaté par leur gouvernement et par d'autres sources.

Un grand nombre de dictatures et de régimes autoritaires se sont rapidement mobilisés entreprenant de manipuler et de brider les nouveaux médias, exactement comme ils le faisaient et continuent de le faire avec les médias conventionnels/classiques. Le Yémen, pays arabe pauvre dont l'environnement médiatique est déjà difficile, constitue un parfait exemple de régime qui s'est lancé dans des restrictions excessives à l'encontre des nouveaux médias.

L'expérience de YemenPortal.net

En tant que journaliste yéménite et entrepreneur dans le domaine des nouveaux médias, j'ai pu observer les réactions gouvernementales face à l'influence croissante d'Internet au Yémen. Les autorités ont manifesté leur mécontentement à l'égard de certains sites Web d'actualités ou d'opinion en empêchant les internautes d'y accéder. Cela n'était guère difficile pour le gouvernement qui contrôle entièrement le principal fournisseur d'accès Internet, Yemen Net.

Lorsque j'ai mis au point YemenPortal.net, qui est le premier agrégateur d'actualités en langue arabe, mon intention était d'élargir l'horizon des lecteurs yéménites en leur donnant l'occasion de lire la description d'un même événement selon différentes perspectives - celle du gouvernement, celle d'observateurs indépendants, et celle de l'opposition. J'ai veillé à ce qu'il n'y ait aucune partialité, ni dans un sens ni dans l'autre, et j'ai automatisé le processus de rassemblement des données à partir de sites Web d'actualités et d'opinion sur le Yémen, afin de parvenir à un degré d'ouverture maximal.

Huit mois après la mise en ligne de YemenPortal.net, j'ai mené une enquête qui m'a permis de découvrir que les lecteurs étaient davantage intéressés par les contenus émanant de sites de l'opposition et de sites indépendants - et ce malgré le fait que les sources gouvernementales produisaient généralement un volume d'informations bien plus important.

Mais alors que je continuais mon étude de terrain au Yémen afin de comprendre pourquoi et comment les sites de l'opposition et les sites indépendants obtenaient le plus grand lectorat en ligne, YemenPortal.net a été interdit par le Gouvernement yéménite, qui a empêché les internautes du pays d'y accéder. Au cours des jours et des semaines qui ont suivi, les pouvoirs publics ont interdit cinq autres domaines appartenant à YemenPortal.net, notamment le blog freeyemenportal.

org, consacré à la lutte en faveur du déblocage de l'agrégateur d'informations.

Non seulement le gouvernement n'a pas été capable de justifier cette interdiction, mais il ne tient aucun compte des plaintes et nie souvent l'interdiction elle-même. Pour moi, cette interdiction était le signe de l'influence croissante du site en tant qu'agrégateur, ainsi que des contenus d'information et d'opinion sur le Net. Ma théorie est que le gouvernement savait que les internautes consultaient des contenus qui ne sont pas disponibles dans les médias dominants puisque les médias de radiodiffusion sont monopolisés par la presse officielle et les journaux régis par une législation excessivement restrictive.

Au Yémen, et probablement dans bon nombre d'autres pays où les médias dominants sont strictement contrôlés, Internet est une bouffée d'oxygène pour les populations qui ne bénéficient pas de médias libres. Bien que les taux de pénétration soient relativement faibles dans le cas du Yémen, ils sont voués à croître à mesure que les niveaux d'alphabétisation augmentent et que les prix des ordinateurs et de la connexion à Internet deviennent plus abordables. Les gouvernements vont sans doute essayer d'arrêter le phénomène avant qu'il n'échappe à leur contrôle.

Résister à l'interdiction

Il est essentiel de combattre la manipulation des nouveaux médias par le gouvernement si nous voulons permettre aux populations d'être informées sans restriction des contenus d'information et d'opinion. En vue de combattre la censure des sites Web au Yémen, YemenPortal.net a lancé une campagne de lutte contre la censure sur le Net, l'objectif étant de limiter autant que possible l'incidence de l'interdiction sur le droit des lecteurs à accéder aux sites Internet ainsi que de dénoncer cette violation des droits fondamentaux à la liberté d'expression et à l'accès à l'information.

Un serveur cache a été créé sur YemenPortal.net afin de permettre aux lecteurs d'accéder à tous les sites Web d'actualités ou d'opinion bloqués par le régime yéménite. Une page spéciale, sur laquelle le contenu de sites Web interdits est rendu accessible, a en outre été créée. De surcroît, un module d'extension spécial appelé « Access Yemen Portal » a été développé pour Firefox afin de permettre aux internautes du Yémen de contourner l'interdiction et d'accéder au site Web et au serveur

cache malgré celle-ci. Enfin, des liens vers les articles interdits ont été configurés automatiquement pour que les internautes puissent contourner l'interdiction et accéder à ces articles directement sur leurs sites Web d'origine, via le serveur cache.

Ces mesures ont été complétées par la pression qui est faite sans relâche, par le biais de conférences et autres manifestations, pour que l'accent soit mis sur le problème de la censure du Net au Yémen. J'ai moi-même participé à plusieurs conférences et manifestations destinées à attirer l'attention sur ce phénomène à plus vaste échelle, en vue de mettre fin à la censure des sites Web dans le monde entier.

Une initiative arabe contre la censure

Désireux de reproduire l'expérience réussie de YemenPortal.net, je suis en train de mettre au point un agrégateur d'actualités et d'opinion panarabe, ArabiaPortal.net, afin d'étendre les services de YemenPortal.net à tous les pays arabes. Il s'agirait là d'une initiative révolutionnaire grâce à laquelle les internautes du monde arabe disposeraient d'un moyen d'accéder sans censure aux informations et aux sujets d'opinion qui concernent leur pays ou leur région, et d'être informés des questions les intéressant directement.

De plus, un tel agrégateur pourrait constituer le premier portail véritable permettant de relier les individus et de créer des réseaux dans le monde arabe, et être un moyen d'initier les internautes au droit fondamental de tout être humain à accéder librement à l'information.

J'espère sincèrement que la communauté internationale apportera son soutien aux actions menées pour lutter en particulier contre la censure des sites Web, et de façon générale contre la manipulation des nouveaux médias par les gouvernements. Je saisis par ailleurs cette occasion pour remercier l'UNESCO des efforts qu'elle met en œuvre pour attirer l'attention sur la liberté d'expression sur Internet. La déclaration finale de la conférence qui s'est tenue à Maputo (Mozambique) le 3 mai 2008 à l'occasion de la Journée mondiale de la liberté de la presse comporte une mention appelant les gouvernements à mettre fin aux actes qui compromettent la liberté d'expression en ligne. Ce n'est certes pas suffisant, mais c'est un pas important dans la bonne direction.

Accès à l'information

par Edetaen Ojo,
Directeur exécutif de Media Rights Agenda, Nigéria

L'information tient une place centrale dans l'existence des hommes. Toutes les décisions que nous prenons en tant qu'être humain, que ce soit au niveau personnel, professionnel ou politique, sont généralement fondées sur l'information dont nous disposons. La qualité de ces décisions est souvent subordonnée à la qualité de l'information que nous possédons. Sans information, nous ne serons probablement pas en mesure de prendre de décision, et à supposer que nous en prenions quand même une, il est probable que ce ne sera pas la bonne.

Cette façon de souligner l'importance de l'accès à l'information est sans doute par trop simpliste, mais elle a selon moi le mérite de montrer à quel point nous sommes tributaires de l'information et pourquoi le droit d'accès à l'information est un droit fondamental. Je crois également qu'elle permet de montrer qu'en ce qui concerne l'information détenue par les organes publics, les citoyens ne pourront jamais jouer un rôle notable dans la direction des affaires publiques s'ils n'ont pas accès à une information fiable et de qualité.

En réalité sans cadre ni structure leur permettant d'accéder à l'information détenue par les organes publics, les citoyens n'ont donc aucune chance de prendre une part effective à la conduite des affaires de leur pays.

Tel est le cas des citoyens africains puisque la plupart des gouvernements du continent ne font rien pour renforcer la capacité d'action de la population par le biais de l'accès à l'information. Sur les 53 États membres de l'Union africaine quatre pays tout au plus ont adopté une législation sur l'accès à l'information. Mais personne ne considère sérieusement la loi du Zimbabwe de 2002 sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée comme une loi sur la liberté d'information, en dépit de son intitulé prétentieux.

L'Ouganda a adopté une loi sur l'accès à l'information en avril 2005 qui devait entrer en vigueur dans un délai de six mois après la promulgation du décret d'application. Trois ans après l'adoption de la loi, il s'avère qu'aucune avancée n'a été faite en direction de

la promulgation du décret en question et les citoyens continuent par conséquent d'être privés de leur droit d'accès à l'information.

L'Angola a pour sa part adopté une loi sur l'accès aux documents officiels (loi 11/02) en 2005. Cette loi qui se révèle avoir été adoptée sans la moindre contribution de la société civile, est généralement considérée comme insuffisante pour permettre aux citoyens d'accéder à l'information. Son incidence se trouve par ailleurs diminuée par d'autres lois comme la loi relative au secret d'État. La première loi sur l'accès à l'information adoptée sur le continent africain l'a été par l'Afrique du Sud en février 2000 : il s'agit de la loi sur la promotion de l'accès à l'information. Malgré les difficultés rencontrées dans sa mise en application, elle apparaît comme l'effort le plus crédible déployé sur le continent pour renforcer la capacité d'action des citoyens par le biais de l'accès à l'information en tant que droit.

Dans trois des sous-régions d'Afrique - l'Ouest, le Centre et le Nord -, aucun pays n'a de loi sur l'accès à l'information.

La Commission africaine des droits de l'homme et des peuples a posé les grandes bases de la législation sur la liberté d'information en Afrique et fixé les normes en la matière dans la Déclaration de principes sur la liberté d'expression en Afrique adoptée à sa 32e session ordinaire en octobre 2002. L'article IV(1) de la Déclaration stipule ce qui suit :

« 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. »

Plusieurs pays africains ont pris des mesures concrètes en vue de l'adoption d'une législation sur l'accès à l'information, comme par exemple le Ghana, le Kenya, le Lesotho, le Libéria, le Malawi, le Mozambique, le Nigéria, la Sierra Leone, la Tanzanie et le Swaziland,

où des projets de loi ont été élaborés et sont actuellement à l'examen (à des stades divers). Mais la question de la liberté d'information n'est aujourd'hui dans le meilleur des cas qu'un sujet d'actualité dans quelques pays francophones tels que le Mali, le Togo, le Sénégal, la République du Bénin, le Burkina Faso et le Cameroun.

Dans la majorité des pays susmentionnés qui connaissent d'importants mouvements en faveur de l'adoption de lois sur la liberté d'information, ce sont les organisations et les coalitions de la société civile qui en sont le moteur. Or, dans beaucoup de ces pays ainsi que dans d'autres pays d'Afrique, la société civile a été considérablement affaiblie par de longues périodes de dictature militaire et autres formes de régime autoritaire et elle aurait besoin d'un renforcement de sa capacité d'action pour engager avec succès des discussions avec les autorités.

Dans la plupart des pays, le processus démocratique de légifération est très récent. Durant les périodes prolongées de dictature qu'ont connues de nombreux pays, les parlements et les corps législatifs étaient inexistantes puisqu'ils avaient été abolis, et, quand ils existaient, ils avaient très peu de pouvoir et ne menaient pas vraiment de processus législatifs auxquels les citoyens et les organisations de la société civile auraient pu participer.

Ainsi, même si elles se montrent très motivées et enthousiastes, les organisations de la société civile d'aujourd'hui qui sont en première ligne pour défendre les lois sur la liberté d'information dans leur pays n'ont simplement pas la capacité d'action suffisante pour engager des discussions avec les autorités sur cette question.

C'est dans ce contexte qu'en septembre 2006 Media Rights Agenda, en collaboration avec le Projet de justice Société ouverte, a organisé un atelier régional de deux jours sur la liberté d'information en Afrique. À cet atelier, qui a eu lieu à Lagos, ont participé les représentants de 30 organisations de la société civile venant de 16 pays, principalement d'Afrique de l'Ouest.

Les principaux objectifs de cet atelier étaient les suivants :

- Renforcer la dynamique des campagnes en faveur de la promotion et de la mise en application des lois sur la liberté d'information en Afrique par le développe-

ment du travail en réseau et de la collaboration des organisations de la société civile qui font campagne pour l'adoption ou l'application de lois sur la liberté d'information.

- Permettre aux organisations de la société civile en Afrique de partager les données d'expérience et les stratégies en matière de promotion et de suivi de l'application des lois sur la liberté d'information et de renforcer leur capacité à mettre en œuvre des stratégies de sensibilisation et de suivi adaptées au contexte du pays.
- Évaluer la faisabilité de la mise en place d'un mécanisme régional qui permettrait de coordonner le travail en réseau et les activités de collaboration des organisations de la société civile concernées.

Tous les participants sont tombés d'accord sur un certain nombre de points :

- Il y a un énorme déficit en termes d'activités de collaboration entre les organisations de la société civile de la région sur la question de l'accès à l'information.
- Il y a une trop grande dépendance vis-à-vis des cadres non africains qui, bien qu'ayant leur utilité et leur importance, appréhendent souvent mal le contexte.
- L'expertise nécessaire que possède la région dans le domaine de l'élaboration de projets de loi sur l'accès à l'information, de la sensibilisation, du suivi, de la mise en application et des procédures judiciaires est insuffisamment utilisée et exploitée.
- Une grande partie de l'expérience nécessaire acquise par les organisations de la société civile de la région n'a pas été suffisamment mise en évidence et partagée.
- Les organisations de la société civile de la région qui s'occupent des questions d'accès à l'information ont besoin de travailler en réseau et de coopérer à un plus haut niveau au sein de la région.

Dans la « *Déclaration de Lagos sur le droit d'accès à l'information* » qu'elles ont adoptée à l'issue de leur réunion, les organisations participantes ont fait part de leur inquiétude de voir l'Afrique rester à la traîne dans le mouvement mondial pour l'adoption d'une législation sur la liberté d'information et sont convenues de mettre en place un centre régional où les données d'expérience recueillies dans les différents pays pourront être rassemblées et partagées par les militants de la société civile et qui constituera une plate-forme de coopération et de

collaboration pour les organisations de la société civile de la région.

Il a également été constaté que de nombreuses organisations de la région travaillant sur les questions de l'accès à l'information ont besoin d'aide pour :

- Élaborer de bons projets de loi sur l'accès à l'information.
- Évaluer ou analyser leurs projets de loi sur l'accès à l'information.
- Définir des stratégies de sensibilisation adaptées au contexte.
- Mettre au point des mécanismes de suivi.
- Définir des stratégies de mise en application.
- Définir des stratégies en matière de procédure judiciaire.
- Mettre en place une plate-forme pour le partage des idées, des données d'expérience et des bonnes pratiques en matière de sensibilisation, de suivi, d'application et de procédure judiciaire.
- Établir un cadre pour le lancement et la coordination des campagnes de sensibilisation conjointes, en particulier au niveau régional.
- Établir un cadre pour mobiliser la solidarité régionale et sous-régionale dans les pays se trouvant dans une situation particulière.

On compte sur le Centre pour la liberté d'information en Afrique pour aider les organisations à répondre à ces besoins.

Le Centre, à la tête duquel se trouve un comité directeur de huit membres avec des représentants de différentes régions du continent, prévoit de gérer un centre de documentation en ligne qui fournira des informations actualisées sur la situation en matière d'accès à l'information dans tous les pays de la région et contiendra les textes de projets de loi et de lois sur la liberté d'information de différents pays africains ainsi que le texte des documents normatifs applicables en Afrique et dans d'autres régions ainsi qu'au niveau international.

Le Centre de documentation en ligne devrait entrer en service dans le mois qui suivra l'approbation de sa création par le comité directeur.

Parmi les autres activités spécifiques du Centre figureront :

- L'aide aux organisations de la société civile de différents pays pour définir et mettre en œuvre des stratégies de sensibilisation, de procédure judiciaire et de suivi en matière de liberté d'information.
- Le renforcement des capacités des organisations de la société civile engagées dans l'action pour la liberté d'information par le biais d'activités de formation et de sensibilisation, afin d'améliorer leurs compétences dans le domaine de la recherche, de l'élaboration de projets de loi, des campagnes de sensibilisation, des procédures judiciaires, du suivi et de la collecte de fonds.
- L'appui solidaire aux activités et actions menées au niveau national dans ces domaines.
- L'établissement de liens et d'un réseau de sensibilisation à la liberté d'information à travers le continent, en particulier la mise en évidence des stratégies de sensibilisation à la liberté d'information ainsi que des données d'expérience de pays où la sensibilisation a donné de bons résultats, et le partage des meilleures pratiques avec d'autres pays.
- La création d'une base de données sur la liberté d'information en Afrique et dans d'autres régions du monde en vue de faciliter le savoir et l'expérience comparés.
- La promotion de la collaboration pour la mise sur pied aux niveaux régional et sous-régional de mécanismes et de normes concernant le droit à l'information en Afrique.

Du 21 au 23 avril 2008, le Centre a travaillé en collaboration avec le Projet de justice Société ouverte et la Banque mondiale afin d'organiser une conférence sur la liberté d'information en Afrique de l'Est. À l'issue de la conférence, à laquelle ont participé 78 pays dont plusieurs pays africains, l'Inde, l'Indonésie, la Hongrie et les États-Unis, il a été convenu d'un ensemble de stratégies visant à promouvoir le droit d'accès à l'information en Afrique par le biais notamment d'une campagne en faveur de l'adoption de nouvelles lois, d'actions médiatiques et d'activités de sensibilisation de l'opinion publique, de procédures judiciaires et de coalitions.

Le Centre espère que beaucoup d'autres organisations africaines s'associeront à cette initiative et qu'ainsi nous pourrons contribuer à faire progresser l'accès à l'information en Afrique.



Éléments clés de la troisième partie :

- La multiplication des lois sur le droit à l'information au cours des 20 dernières années est liée à confluence de mouvements pour la transparence et la bonne gouvernance et de diverses autres forces.
- Mais les disparités persistent et la dynamique en faveur de la liberté d'information a connu des revers en de nombreux endroits ces deux dernières années.
- Lorsque des lois existent, il arrive souvent qu'elles ne soient pas véritablement appliquées, ce qui montre combien il est difficile de faire évoluer les mentalités dans la fonction publique comme dans la société civile.
- Le droit à l'information est une obligation positive de l'État ainsi que l'atteste la jurisprudence internationale.
- L'information relative aux affaires publiques est plus largement accessible à l'heure actuelle, même si cela n'est pas nécessairement la conséquence directe de l'existence de lois sur le droit à l'information à proprement parler. Dans la pratique, cependant, l'accès à une telle information reste encore difficile en beaucoup d'endroits et pour beaucoup de personnes.
- Les militants doivent décider s'ils veulent faire passer des lois sur le droit à l'information ou utiliser les dispositions juridiques existantes pour défendre l'accès

à l'information et la réforme de la clause de secret d'État.

- Il est nécessaire de s'assurer des capacités de l'État comme de la société civile à collecter et gérer l'information.
- La liberté d'information doit être surveillée afin de voir si elle est favorable aux pauvres et à l'autonomisation.
- L'Internet peut constituer une « bouffée d'oxygène » pour les populations privées de médias libres.
- Il est nécessaire de s'opposer aux gouvernements qui cherchent à bloquer les sites portail rassemblant des informations susceptibles d'être critiques vis-à-vis des autorités.
- La technologie peut être la solution pour contourner le problème lorsqu'il y a des interdictions de facto comme au Yémen.
- Les citoyens doivent pouvoir accéder à l'information détenue par les structures, les organes et les cadres gouvernementaux.
- Dans la plupart des pays africains, les citoyens sont tenus à l'écart de la direction des affaires publiques faute de mécanisme permettant à la population d'accéder à l'information publique.
- Trente groupes de la société civile de 16 pays ont créé le Centre africain pour la liberté d'information afin de promouvoir la sensibilisation, les procédures judiciaires, le suivi et les ressources en matière d'information.



QUATRIÈME PARTIE

Liberté d'information et développement durable : resserrer les liens

Rapport de la Réunion d'experts qui s'est tenue au Siège de l'UNESCO, à Paris, les 17 et 18 mars 2008. Rédigé par Caroline Millet

Cette Réunion d'experts a rassemblé 17 experts internationaux, ainsi que des participants de la société civile, des membres du personnel du Secrétariat de l'UNESCO et des représentants d'États membres de l'UNESCO. Ses objectifs étaient les suivants :

1. Examiner les liens entre droit à l'information, développement durable et autonomisation
2. Analyser les spécificités régionales des législations sur le droit à l'information et leur lien avec des contextes particuliers de développement
3. Mener une réflexion sur les stratégies susceptibles de garantir une meilleure visibilité du droit à l'information dans le programme de développement
4. Échanger sur les défis qui se posent dans le cadre de campagnes visant à promouvoir le droit à l'information
5. Échanger sur les défis que pose l'instauration de lois sur le droit à l'information.

Présentation du thème « Liberté d'information et développement durable : resserrer les liens »

La priorité majeure des Nations Unies et de la communauté internationale dans son ensemble est la réalisation des Objectifs du Millénaire pour le développement. Mais des difficultés évidentes se posent pour y parvenir. À l'heure actuelle, les parties prenantes au développement élargissent le débat afin d'identifier les éléments du processus de développement sur lesquels il importe de concentrer davantage l'attention. Cette évolution se reflète dans la tendance générale à inclure les droits de l'homme et la gouvernance dans l'agenda pour le développement, thèmes qui ont pris une place de plus en plus grande, ces dernières années, dans le dialogue sur le développement. Dans ce contexte, le droit fondamental à la liberté d'expression et son corollaire, le droit à la liberté d'information, jouent un rôle crucial dans la réalisation du développement humain durable, l'élimination de la pauvreté, la bonne gouvernance, la paix et la réconciliation, la durabilité environnementale et le respect des droits de l'homme. C'est pourquoi l'UNESCO, en sa qualité d'organisme chef de file pour la promotion de la liberté de circulation de l'information et de la liberté d'expression, a organisé ces dernières années une série d'activités de mobilisation et de recherche pour examiner et « resserrer » les liens entre liberté d'expression, liberté d'information et développement durable.

Le présent rapport donne un aperçu d'une réunion d'experts de deux jours, consacrée plus particulièrement à l'examen des liens entre liberté d'information et développement durable. Organisée par l'UNESCO dans les locaux de son Siège à Paris, cette rencontre a rassemblé 20 experts internationaux, ainsi que d'autres participants et observateurs de la société civile, d'États membres de l'UNESCO et du Secrétariat. Elle a été l'occasion pour les participants de tous les continents de partager leurs expériences et, s'appuyant sur ces données, de tracer les grandes lignes de stratégies susceptibles de permettre une mise en œuvre et une sensibilisation plus efficaces en la matière.

La réunion a été divisée en trois sessions au cours desquelles des participants ont présenté des exposés, qui ont été suivis d'une journée de réflexion en groupes

de travail, puis d'une rencontre ouverte au public. On trouvera ci-après un résumé de toutes les interventions des participants produites durant les trois sessions, ainsi qu'un rappel de divers points soulevés au cours du débat libre. Ces éléments ont servi de base à la conférence organisée dans le cadre de la célébration de la Journée mondiale de la liberté de la presse 2008 (3 mai) à Maputo (Mozambique), qui a mis l'accent sur la liberté d'information, l'accès à l'information et l'autonomisation.

La première session a porté sur l'impact positif que peut avoir le droit à l'information sur le processus de développement et sur la manière d'utiliser ce droit pour donner au programme de développement une orientation « favorable aux pauvres ». Les participants à cette session ont également réfléchi au type d'informations susceptibles d'être utiles et aux bénéfices potentiels que le droit à l'information peut présenter pour des communautés marginalisées. Ils sont convenus que, si une bonne législation est essentielle pour la mise en œuvre d'un tel droit, l'implication d'une grande diversité d'organismes, parmi lesquels les communautés locales et les organisations de la société civile, est capitale. Ils ont souligné la nécessité d'intégrer la divulgation proactive dans les lois et reconnu qu'elle était l'un des éléments les plus importants de toute politique relative au droit à l'information.

La deuxième session a été consacrée à l'examen des défis rencontrés pour promouvoir le droit à l'information et instaurer des lois, plus spécialement dans les pays en développement. À cette occasion, il est apparu que les problèmes étaient similaires dans maints pays, constat particulièrement intéressant étant donné que l'adoption de nombreuses lois en faveur de l'accès à l'information est un phénomène récent. Durant cette session, l'accent a été placé sur l'importance pour les gouvernements d'intégrer le droit à l'information dans le processus de développement, et notamment de dispenser une formation appropriée aux fonctionnaires. La véritable question n'est pas seulement de faire adopter une loi sur le droit à l'information, mais, plus largement, d'introduire un changement culturel au sein des administrations

publiques afin de passer d'une culture du secret à une culture de l'ouverture.

La troisième session a eu pour objet de réfléchir sur la visibilité du droit à l'information dans le programme de développement. Un large consensus s'est formé autour de l'idée que cette question était une composante essentielle de tout débat sur les possibilités pratiques de l'efficacité de l'aide et que nombre de donateurs et d'organisations internationales l'avaient malheureusement négligée. Les participants se sont accordés à dire que, pour que les organisations internationales aient une quelconque crédibilité dans leurs efforts visant à promouvoir le droit à l'information dans leur programme, elles devaient montrer l'exemple et faire elles-mêmes preuve en interne d'une plus grande transparence. En outre, pour que le processus de développement soit réellement participatif, il convient d'associer les citoyens au processus même d'élaboration des décisions concernant la nature des informations qui sont importantes pour eux et ne pas se contenter de leur communiquer certaines catégories d'information.

La dernière partie de ce rapport contient un résumé des conclusions des deux groupes de travail. Le premier groupe a examiné les éléments qui font obstacle à la mise en œuvre du droit à l'information et l'impact potentiel qu'ils peuvent exercer sur le développement durable. Parmi ces éléments, figurent un faible niveau d'alphabétisme, la déficience des infrastructures et des infrastructures et un manque de volonté politique pour ce qui est d'appliquer la législation et de donner accès à l'information.

Quant au deuxième groupe de travail, il a formulé ses recommandations à la lumière des enseignements tirés de l'application de législations sur le droit à l'information. Il a également suggéré, à l'attention des partenaires du développement, des stratégies pour l'avenir, destinées à promouvoir plus activement la mise en œuvre du droit à l'information. Il a notamment attiré l'attention sur le rôle et le nécessaire engagement des pouvoirs publics, de la société civile et des organisations internationales. Enfin, il a souligné l'importance de prévoir des partenariats avec le secteur privé et, plus particulièrement avec des organismes impliqués dans la collecte de l'information publique.

Exposé introductif

par Mogens Schmidt, Sous-Directeur général adjoint de l'UNESCO pour la communication et l'information et Directeur de la Division de la liberté d'expression, de la démocratie et de la paix

La notion même de « libre circulation de l'information par le mot et par l'image » est au cœur de la constitution de l'UNESCO - elle se situe, de fait, au cœur de sa mission. Le droit d'accéder à l'information détenue par des organismes publics est un pilier de la mise en pratique de la « libre circulation de l'information », et de la défense de la liberté d'expression en tant que droit humain fondamental.

La priorité majeure de l'ensemble de la famille des Nations Unies est la réalisation des Objectifs du Millénaire pour le développement. Plusieurs études ont été faites pour analyser et vérifier la corrélation entre, d'une part, l'accès des citoyens et des journalistes à l'information et, d'autre part, la bonne gouvernance, la transparence, la lutte contre la corruption, la durabilité environnementale et bien d'autres conditions préalables à un développement durable. Il n'en reste pas moins que cette corrélation n'a été - et n'est encore hélas - que très rarement mise en valeur dans le programme du développement. Les donateurs ont tendance à ignorer le rôle que peuvent jouer les médias et l'accès à l'information, et il conviendrait que les équipes de pays des Nations Unies elles-mêmes y prêtent une attention accrue.

Il y a trois ans, la résolution 55 de la 33^e session de la Conférence générale de l'UNESCO stipulait que la liberté d'expression était une condition fondamentale pour garantir une bonne gouvernance, permettre un développement fondé sur le respect des droits de la personne humaine et prévenir les conflits violents - autant de facteurs clés de l'élimination de la pauvreté. Ces synergies ont fait l'objet d'un examen plus complet lors de la conférence organisée à l'occasion de la Journée mondiale de la liberté de la presse, qui s'est tenue le 3 mai 2006, à Colombo, sur le thème « Médias, développement et élimination de la pauvreté ».

Il reste toutefois beaucoup à faire. C'est à l'UNESCO qu'incombe clairement la responsabilité d'approfondir

et d'élargir le débat, ainsi que d'honorer la demande spécifique formulée par les participants à la conférence de la Journée mondiale de la liberté de la presse 2005, qui s'est tenue à Dakar sur le thème « Médias et bonne gouvernance » et dont la déclaration finale fait appel à l'UNESCO pour « encourager l'adoption d'une législation nationale sur l'accès à l'information et [d']élaborer des principes internationaux sur l'accès à l'information ».

La première édition de l'étude comparative des législations sur la liberté d'information réalisée par Toby Mendel a sans aucun doute eu un impact considérable, ne serait-ce que parce que l'ouvrage a été traduit en plusieurs langues, parmi lesquelles l'arabe, le farsi/le dari, le népalais et le bangla. Cependant, au vu des tendances nouvelles survenues dans le domaine des législations sur le droit à l'information, une mise à jour de cet ouvrage était nécessaire. C'est pourquoi je suis infiniment reconnaissant à l'auteur d'avoir accepté de rédiger une nouvelle édition, entièrement révisée et actualisée, de son étude. De nouveaux pays y ont été ajoutés, comme l'Azerbaïdjan, la Jamaïque et l'Ouganda ; par ailleurs, tous les chapitres ont été mis à jour et une nouvelle introduction a été rédigée. Un traducteur travaille d'ores et déjà à la version française, et la version arabe est également en cours d'élaboration. L'UNESCO forme le vœu que ce livre continue d'être une source d'information « vivante », propice à l'élaboration de lois en faveur de la liberté d'information. Au cours des rencontres qui sont prévues aujourd'hui et demain, nous souhaitons faire appel à vos connaissances, écouter vos observations et tirer les enseignements de votre expérience, afin de mieux comprendre comment la liberté d'information, et comment le libre accès à l'information publique, peuvent réellement contribuer au développement social et humain. Il est important pour nous de recueillir vos avis sur cette question, ainsi que de rassembler et mettre en commun les idées sur les meilleures pratiques applicables en termes de sensibilisation, d'élaboration et de mise en œuvre.

Exposé

par Toby Mendel, Directeur du Programme juridique d'ARTICLE 19 et auteur de « *Liberté de l'information : Étude juridique comparative* »

(À l'occasion de la présentation de la deuxième édition révisée et mise à jour de son étude comparative, l'auteur a abordé plus particulièrement la question de l'accès à l'information alors que les législations sur le droit à l'information tendent à se généraliser dans le monde.)

Plusieurs développements d'importance majeure dans le domaine du droit à l'information se sont produits depuis la première édition de l'ouvrage, il y a cinq ans. À l'époque, le droit d'accès à l'information en tant que droit fondamental de la personne humaine commençait à peine à être reconnu. Aujourd'hui, en revanche, on peut raisonnablement affirmer que la reconnaissance de ce droit de la personne humaine est solidement établie et qu'elle est évoquée non seulement par les défenseurs de cette cause, mais aussi plus généralement par la société civile, et même par les gouvernements.

D'aucuns affirment que le rythme d'adoption de nouvelles lois se ralentit. Tel n'est pas le cas puisque, sur les 14 lois analysées dans l'ouvrage, quatre d'entre elles ont été promulguées après 2002 et trois autres ont été adoptées en 2002. Du reste, depuis l'adoption de la loi en Jordanie, l'année dernière, l'importance de ce concept est désormais reconnue dans toutes les régions du monde. À la parution de la première édition, divers tribunaux de par le monde avaient produit des déclarations signalant l'importance de ce droit. Cependant, c'est dans l'affaire majeure *Claude Reyes* et autres contre Chili, sur laquelle la Cour interaméricaine des droits de l'homme a statué en 2006, qu'a été pour la première fois reconnu, de façon claire et sans équivoque, le droit à l'information comme un droit de la personne humaine ayant ses fondements dans le droit à la liberté d'expression.

La plupart des lois sur le droit à l'information qui sont en place à ce jour prévoient la divulgation proactive d'informations, même en l'absence de demande. Cet élément apparaît de plus en plus souvent dans des lois plus récentes et il est probable qu'il deviendra, avec le

temps, l'aspect le plus important de ces lois, garantissant un accès élargi à l'information de tous les membres de la société, en particulier des personnes marginalisées. Ce système impose, toutefois, des coûts de mise en œuvre élevés.

Un autre sujet de débat relatif aux lois sur le droit à l'information concerne l'obligation qui est faite aux organes privés de divulguer des informations. Pour l'heure, le seul pays qui impose cette obligation est l'Afrique du Sud. Mais les problèmes que soulève son application dans ce pays montrent que cela pourrait conduire à ouvrir la boîte de Pandore. La difficulté est de déterminer quels sont les organismes qui devraient divulguer des informations au public et sur quelle catégorie d'informations devrait porter la loi. Dans ce domaine, comme d'ailleurs dans tous les domaines relatifs à l'instauration de lois sur le droit à l'information, il convient de ne pas oublier l'importance d'un organe de contrôle indépendant.

À ce jour, un certain nombre d'autres domaines se sont révélés problématiques, tant au niveau du contenu qu'au niveau de l'instauration de lois sur le droit à l'information :

- La liste des exceptions couvre un champ trop large.
- La plupart des lois sur le droit à l'information ne remplacent pas les règles relatives au secret déjà existantes, lesquelles restent en place.
- Il est essentiel de former les fonctionnaires afin qu'ils sachent comment répondre aux demandes d'information, et de les protéger en cas de divulgations effectuées de bonne foi.
- La différence entre divulguer des documents et divulguer des informations est trompeuse et ne doit pas servir de prétexte pour justifier la non-divulgateion.

Les mesures promotionnelles, notamment la communication d'informations à des citoyens sur la façon dont ils peuvent utiliser des lois sur le droit à l'information, sont un domaine où les gouvernements doivent assumer une plus grande responsabilité.

Plusieurs questions demeurent en suspens, en particulier concernant le niveau d'efforts à fournir pour produire ou extraire des informations. Jusqu'à quel point des organes publics sont-ils censés s'investir dans le traitement de données ? L'accès à des données brutes ne favorisera pas la participation et l'autonomisation

de la plupart des citoyens. Dès lors, jusqu'à quel point faut-il rendre les données facilement utilisables par le consommateur ? Une question connexe se pose également : les organes publics sont-ils censés créer des informations qu'ils n'ont pas ? Il faudrait, pour ce faire, disposer de davantage de main-d'œuvre, voire de logiciels. Autrement dit, quelles sont les informations que les organes publics devraient être tenus de détenir ?

Points soulevés lors de la discussion

Concernant l'évaluation de l'impact que peuvent avoir des lois sur le droit à l'information dans un contexte déterminé, trois catégories sont à examiner. (Ces catégories ont été rappelées tout au long de la réunion et ont servi de référence pour définir les types de problèmes.)

1. **Contenu juridique.** Quelles sont les dispositions prévues dans la loi elle-même et sont-elles de nature à faciliter l'accès à l'information ? L'omission de certains éléments clés, tels qu'un organe de contrôle indépendant, peut limiter considérablement l'impact d'une loi. Des problèmes juridiques subtils risquent de compromettre gravement la mise en œuvre de lois sur le droit à l'information. S'agissant de la Thaïlande, par exemple, l'absence de délais spécifiés dans la loi a abouti à la déliquescence du système de traitement des demandes d'information.
2. **Volonté politique.** Les gouvernements, organismes publics et administrations publiques ont-ils une attitude positive à l'égard de la mise en œuvre de la loi ? Donnent-ils à leurs fonctionnaires la formation et les ressources dont ils ont besoin ? C'est bien souvent la culture même du secret qui s'est développée au sein des administrations qu'il faut changer, au profit d'une culture de la transparence.
3. **Société civile.** Pour excellente qu'elle puisse être, en théorie, une loi ne sera d'aucune utilité et aura toutes les chances de s'éteindre, voire de disparaître, si elle ne bénéficie pas de points d'appui dans la société et qu'aucun acteur n'est prêt à s'investir dans son application dans l'intérêt des citoyens.

Lors de la présentation du lien entre développement durable et liberté d'information, un consensus s'est dégagé sur le fait que les acteurs spécifiquement impliqués dans le processus de développement devaient donner l'exemple. Les agences de développement et les donateurs devraient faire preuve d'une plus grande

transparence dans leurs actions, leurs budgets et leur administration, avant d'attendre d'autres acteurs une égale transparence. La *Global Transparency Initiative* travaille actuellement à promouvoir cette idée dans les institutions financières internationales.

Les participants à la réunion ont également déploré que le système des Nations Unies n'ait pas publié davantage de déclarations signalant l'importance du droit à l'information. Ce point est à examiner et l'ONU est invitée à jouer un rôle moteur plus actif en la matière.

Un autre point qui a été souligné concerne la proposition récente du Conseil de l'Europe tendant à harmoniser les principes relatifs à la liberté d'information, dans laquelle il est stipulé que la divulgation de documents ne s'appliquait pas aux documents stockés

sous forme électronique. Ce point est perçu comme une faille potentielle dans les normes, laquelle risquerait de limiter l'étendue des documents accessibles au public.

La question de la gestion des documents a été soulevée. Habituellement, les lois sur le droit à l'information donnent mandat à un organe central pour fixer les normes de gestion de documents. Dans certaines lois plus élaborées, comme au Mexique, les institutions chargées de la gestion de documents sont explicitement désignées dans le texte, même si la gestion effective des documents n'y est pas stipulée. En conclusion, il a été indiqué qu'il était impossible de doter une loi de tous les dispositifs « pare-feu » requis. Mais, tant qu'il existe des mécanismes de recours, certains problèmes finiront par s'aplanir avec le temps.

Session 1

« Droit à l'information » et développement durable

Intuitivement, les défenseurs du droit à l'information sont convaincus que celui-ci entretient un lien avec le développement, de par l'autonomisation qu'il génère. Toutefois, démontrer que ce droit est un facteur clé du développement et mobiliser la communauté internationale pour l'amener à comprendre ce lien et à y souscrire est un tout autre problème.

La culture du secret présente dans de nombreux pays nous oblige à examiner la façon dont nous considérons les droits de l'homme. Alors que la jurisprudence internationale spécifie que les droits de l'homme sont indivisibles, interdépendants et non hiérarchisés, on tente parfois d'établir entre ces droits une hiérarchie « de fait ». Les droits socioéconomiques n'occupent pas toujours la même place que les droits civils, politiques ou humains. Pour autant, un consensus se dégage de plus en plus clairement sur la nécessité de considérer tous ces droits ensemble en raison de leur interdépendance.

En outre, le droit à l'information devrait être reconnu par l'ensemble des acteurs pour sa contribution à la concrétisation de tous les droits de l'homme. L'autre point à considérer dans l'établissement du lien entre accès à l'information et développement est le suivant : à quoi ressemblerait une loi sur la liberté de l'information qui serait favorable aux pauvres ?

Remarques

par Steve Buckley, Président de l'Association mondiale des radiodiffuseurs communautaires (AMARC)

Ces dix dernières années ont vu un parallèle étroit entre le fait de légiférer sur le droit à l'information et l'élaboration de politiques et de lois permettant la radiodiffusion communautaire. Peut-être n'est-il pas surprenant que ces deux tendances concordent, dans la mesure où elles représentent les deux faces d'une même médaille.

À mesure que la législation sur le droit à l'information entre en vigueur, il devient indispensable de disposer d'une pluralité de médias indépendants, parmi lesquels la radiodiffusion communautaire, pour garantir une propagation active de l'information. Sans un tel pluralisme, en effet, les avantages et l'impact de cette législation seront gravement amputés.

Légiférer sur l'accès à l'information peut aider à réduire l'asymétrie d'information entre citoyens et gouvernements, et contribuer au respect des obligations redditionnelles à l'égard du public en permettant aux médias d'assurer leur fonction de surveillance. Mais si la promotion d'une bonne gouvernance et la lutte contre la corruption ont été les principaux objectifs de la législation sur le droit à l'information, les avantages qu'offre la possibilité donnée aux populations de faire des choix sociaux et économiques plus éclairés, en d'autres termes, la fonction didactique de ce droit, sont également importants.

Lorsque l'on s'intéresse à la législation relative au droit à l'information, c'est souvent l'échelon national qui prime. Or, les niveaux international et local ne doivent pas être négligés. L'accès à l'information peut aussi contribuer à améliorer la gouvernance locale et les connaissances locales en matière de développement. À l'échelon international, nous avons besoin que l'ONU et d'autres organismes intergouvernementaux donnent l'exemple en augmentant la transparence de leurs processus, y compris des mécanismes qui permettent de garantir l'information du public.

En termes de développement durable, nous devons aussi prendre conscience des nombreux obstacles supplémentaires que rencontrent les personnes pauvres et

marginalisées dans l'accès à l'information. La législation sur le droit à l'information est nécessaire mais ne constitue pas à elle seule un remède suffisant. Il faut aussi se pencher sur les faibles niveaux d'éducation et d'alphabetisation, les infrastructures de transport et de communication médiocres, les barrières linguistiques et culturelles, et la discrimination fondée sur le sexe, la caste, la classe, l'origine ethnique ou d'autres facteurs.

Remarques

par Helen Darbshire, Directrice exécutive d'Access Info Europe et Présidente de Freedom of Information Advocates Network (FOIANet)

Comment pouvons-nous faire du droit à l'information un instrument de justice économique au service de l'action en faveur des plus défavorisés ? En substance, pour œuvrer en faveur des pauvres, il faut agir en amont. Bon nombre de lois sur l'accès à l'information contiennent des listes génériques d'informations à communiquer par anticipation, sans que les intéressés aient à en faire la demande. Ces listes donnent des indications sur les types de renseignements qui devraient être disponibles, mais il est difficile de les rendre exhaustives. Dans certains secteurs, comme l'environnement, des listes plus détaillées ont été établies. La Convention d'Aarhus, par exemple, répertorie les types d'informations qui doivent être collectées par les gouvernements auprès d'organisations privées afin d'évaluer l'impact des activités de celles-ci sur l'environnement. La communication par anticipation fait partie du droit à l'information et devrait être incluse dans toutes les lois sectorielles régissant l'accès à l'information. Le droit d'accès à l'information s'applique à l'ensemble des données détenues par les organismes publics, ce qui inclut les éléments collectés auprès d'organisations privées. Les normes internationales et les normes comparatives n'ont pas encore défini dans quelle mesure le droit à l'information s'imposait directement à ces organisations privées. En attendant, il incombe aux gouvernements de recueillir auprès du secteur privé les renseignements nécessaires aux populations pour défendre d'autres droits. Pour être utiles au public, les renseignements collectés doivent être suffisamment détaillés.

Aux États-Unis, par exemple, on s'est ému récemment de la volonté de l'Agence pour la protection de l'environnement de réduire la quantité d'informations exigées des entreprises sur leurs émissions et leurs déchets. Le défaut de collecte de données de ce type aurait eu un impact direct sur la capacité des personnes à accéder à l'information concernant la pollution de leur environnement.

Il ne suffit pas d'exiger que l'information soit disponible. Il faut que cette mise à disposition se fasse en temps opportun, de façon à permettre à tous d'exploiter les données fournies et de participer aux processus de prise de décisions. Le droit à l'information ne peut se résumer à faciliter une reddition de comptes rétroactive.

L'information sur les flux de l'aide internationale est un autre facteur clé de transparence en faveur des pauvres. Il est possible de se servir des lois nationales sur l'accès à l'information pour obtenir certaines de ces données, mais une grande partie de l'aide ne passe pas par le gouvernement. Par conséquent, si nous voulons réduire l'opacité en matière d'aide, il faudrait exiger des organismes concernés (organisations multilatérales incluses) ainsi que des autres acteurs sur le terrain qu'ils publient leurs données. Une telle transparence ne devrait pas être considérée comme une menace, mais comme un moyen de s'assurer la participation des parties prenantes et de garantir que l'acheminement de l'aide sera efficace et favorable aux pauvres. La campagne Publish What You Fund (déclarez publiquement ce que vous financez) travaille à atteindre cet objectif d'une transparence accrue de l'aide.

Remarques

par Issa Luna Pla, Professeur à l'Institut de recherches juridiques de l'Université nationale autonome du Mexique

Dans de nombreux pays, les lois sur l'accès à l'information ont été adoptées dans le but de contribuer aux objectifs de bonne gouvernance et de lutte contre la corruption. Une récente enquête menée auprès de 2 000 fonctionnaires mexicains a révélé que la plupart d'entre eux considéraient la loi de 2002 sur le droit à l'information comme profitant au gouvernement plutôt qu'à la société civile. Ils la percevaient comme un moyen de remplir leurs obligations redditionnelles, et non comme

un instrument au service de leurs administrés. Il s'avère donc nécessaire que les agents de l'État comprennent les avantages d'une telle loi pour la population.

Dans la mesure où la formulation d'une demande d'information exige souvent un certain niveau de connaissance de la puissance publique, il serait possible de parvenir à une communication anticipée de l'information qui cible mieux les pauvres. Une telle démarche implique d'en savoir plus sur les besoins d'information de ces populations, afin que le droit à l'information ait un impact plus direct sur leur vie.

Le développement est un processus visant à étendre les libertés dont jouissent les populations, et l'information, un moyen de permettre aux personnes de vivre mieux grâce à une autonomie accrue. Pour parvenir à cela, il importe de privilégier les secteurs où l'information aura la plus grande incidence sur les personnes, tels que l'éducation, la santé, l'emploi, la propriété foncière et les programmes sociaux.

Il serait utile de garder ces principes à l'esprit lors de l'élaboration d'une législation qui s'adresse aux communautés défavorisées, en se donnant des objectifs volontaristes forts en matière de politiques d'information. Si l'on veut concrétiser l'impact sur le développement, il est nécessaire de corriger les asymétries d'information et de s'intéresser vraiment aux communautés locales en les informant sur leurs droits et sur les possibilités qui s'ouvrent à elles.

Remarques

par Manju Menon, Kalpavriksh, Groupe d'action environnementale, Inde

Le droit à l'information devrait être considéré comme un droit à la vie. La disponibilité en temps voulu d'informations pertinentes est essentielle pour permettre aux individus comme aux communautés d'exercer ce droit et de protéger leur vie contre des situations et des événements menaçants et préjudiciables. À titre d'exemple, ce point a été clairement exprimé par la Cour suprême de l'Inde dans le cas de l'oléum lors d'une affaire de fuite de gaz dans une usine d'engrais de Delhi en 1986.

Le processus d'élaboration de la loi est aussi important que le texte adopté au final. En Inde, la loi sur

l'accès à l'information a été l'aboutissement d'un vaste mouvement, qui incluait des citoyens de tous horizons, tels que des médecins, des professionnels des médias, des enseignants ou des historiens. Leurs contributions durant le processus législatif ont aidé à rédiger un texte solide et, point important, un texte susceptible de profiter au commun des mortels.

Malgré cela, la mise en œuvre de cette loi soulève encore des problèmes. À notre connaissance, un nombre non négligeable de demandes vont en premier appel. Les commissaires à l'information chargés de l'application de la loi et du règlement des plaintes sont principalement d'anciens fonctionnaires qui perpétuent la culture bureaucratique de rétention de l'information.

L'usage du droit à l'information en Inde a augmenté la quantité de données publiées, par exemple sur l'étendue des terres écologiquement fragiles (telles que les zones protégées) détournées au profit de l'exploitation minière ou d'autres industries, infrastructures, etc. Il a également facilité l'accès aux informations indiquant dans quelle mesure les promoteurs immobiliers respectent les conditions d'atténuation de l'impact sur l'environnement.

En outre, la loi a permis aux groupes de défense de l'environnement et à la société civile de connaître et de comprendre les travaux des comités d'experts qui conseillent les ministères et services gouvernementaux ; il s'est avéré que ces comités étaient déconnectés des luttes relatives aux terres et d'autres réalités critiques du terrain. Le fait que les experts s'appuient exclusivement sur des données scientifiques pour répondre aux questions d'utilisation équitable des ressources a donné lieu à des approches fondées plutôt sur l'atténuation que sur la prévention dans le traitement des problèmes environnementaux.

Points forts abordés lors de la session 1

Une bonne loi est une condition essentielle pour une mise en œuvre réussie. Le processus d'élaboration d'une loi est une étape cruciale, dont l'utilité et l'efficacité

sont d'autant plus grandes que les communautés y participent.

Dans les lois sur le droit à l'information, tout le monde reconnaît que la communication spontanée et anticipée de l'information est non seulement un élément essentiel, mais peut-être l'élément le plus important de la législation. Toutefois, définir la communication anticipée d'informations est un processus délicat auquel les utilisateurs finaux doivent participer.

La réussite de la mise en œuvre du droit à l'information nécessite la coopération d'un large éventail d'organismes, secteur privé inclus.

Points soulevés lors de la discussion

S'il est vrai que les informations relatives à la conformité permettent à la société civile de vérifier si les entreprises respectent certaines normes, dans la pratique, il est difficile pour les citoyens d'exercer un rôle de contrôle, même lorsque l'information est disponible. Il serait peut-être préférable de s'attacher à étendre les obligations de conformité et de communication d'informations non seulement aux gouvernements, mais également aux entreprises privées qui assurent des services publics ou dont les activités ont un impact sur les ressources naturelles d'un pays.

La place des tribunaux nationaux devrait être examinée en considérant le rôle qu'ils pourraient jouer pour obliger les gouvernements à produire certains types d'informations. De fait, la fonction des cours de justice est cruciale dans la mesure où, dans certains cas, tels que le projet de convention du Conseil de l'Europe, il n'existe aucun droit exécutoire imposant la communication d'informations ; tout au plus peut-on en renouveler la demande.

Les lois sur le droit à l'information devraient prôner un équilibre entre obligation d'information et encouragement à l'information. L'idée est de ne pas systématiquement pénaliser l'administration, mais de favoriser une culture d'ouverture et de convaincre les gouvernements et les fonctionnaires que cette ouverture est dans leur intérêt.

Session 2

Les obstacles à la défense du droit à l'information et à l'application de la législation en la matière

Bien qu'on ait pu craindre dans le passé que le droit à l'information ne provoque la chute des gouvernements, de nombreux exemples montrent clairement que tel n'est pas le cas. Certes, le débat se poursuit pour déterminer dans quelle mesure les gouvernements devraient recueillir et traiter l'information, car le traitement permet au public d'avoir accès à l'information et d'en faire usage, mais il implique dans le même temps des coûts élevés.

Lorsqu'on envisage d'adopter une législation sur le droit à l'information, il faut prendre en considération de nombreux autres facteurs qui auront un impact direct sur la bonne application de cette législation. Dans les pays en développement et les pays en transition, en particulier, il importe de tenir compte du fait que l'existence d'une loi n'a pas les mêmes implications que dans le cadre démocratique et stable d'un pays développé. Il faut donc accepter que ce droit à l'information ne soit ni un point de départ, ni une ligne d'arrivée. La société civile et le pouvoir politique ont un rôle essentiel à jouer dans l'édification d'une culture de l'accès à l'information.

Remarques

par Cece Fadope, Chargée
du Programme pour l'Afrique,
ARTICLE 19

Les troubles consécutifs aux récentes élections qui ont eu lieu au Kenya nous ont montré ce qui se passe lorsque l'information est occultée et manipulée. Les médias ont joué un rôle essentiel dans les événements qui se sont produits dans ce pays. Au Kenya, il n'existe pas encore de législation sur le droit à l'information si bien qu'on ne sait pas exactement ce que pourraient être les mécanismes d'application.

En règle générale, les dirigeants africains reconnaissent la nécessité d'une législation sur le droit à l'information, mais il y a des réticences quant à son adoption. Nous devons nous demander si ces lois auront pour objet d'améliorer la qualité de vie des populations ou si elles s'attacheront surtout à promouvoir des aspects liés au maintien de l'ordre, au pouvoir et à la sécurité.

On pourrait faire valoir que si les gouvernements africains reconnaissent la démocratie et le développement comme des objectifs valables, ils n'ont pas pour autant accepté les changements nécessaires pour les atteindre. C'est pourquoi ils ne considèrent peut-être pas l'adoption de droits de l'homme tels que le droit à la liberté d'information et d'expression, comme essentielle aux processus de démocratisation et de développement. Il faut que les militants des droits de l'homme parviennent à convaincre les dirigeants africains que le droit à l'information est indispensable au développement et qu'il constitue non pas un problème mais une solution à leurs problèmes. Il ne s'agit pas de les contraindre à quoi que ce soit mais de leur « vendre » le concept même de droit à l'information.

Il faut espérer qu'aussi bien la Sierra Leone que le Kenya, dont les présidents ont évoqué la possibilité de promouvoir la transparence, seront fidèles à leur parole et prendront des mesures en faveur du droit à l'information. À ce jour l'Afrique du Sud est le seul pays d'Afrique subsaharienne à disposer d'une véritable législation dans ce domaine ; or, même dans ce pays, 70 % des demandes d'accès restent sans réponse.

Remarques

par Virginie Flores, Secrétaire,
Groupe d'experts sur l'accès
aux documents publics, Conseil
de l'Europe

La Convention européenne des droits de l'homme offre indirectement un certain degré de protection en ce qui concerne les questions d'environnement, comme en témoigne la jurisprudence, en pleine évolution, de la Cour européenne des droits de l'homme dans ce domaine. La Cour a établi que les pouvoirs publics devaient observer un certain nombre de critères en matière d'information et de communication.

S'agissant du droit de recevoir et transmettre des informations et des opinions sur les questions d'environnement, la Cour a déclaré qu'il existait un intérêt général à autoriser les particuliers et les groupes à enrichir le débat public par la diffusion d'informations et d'idées sur des sujets d'intérêt général (*Steel et Morris contre Royaume-Uni, jugement du 15 février 2005*). Mais par ailleurs, la liberté de recevoir des informations, telle qu'elle est consacrée à l'article 10, ne saurait être interprétée comme imposant aux pouvoirs publics une obligation générale de recouvrer et diffuser des informations relatives à l'environnement (*Guerra et consorts contre Italie, jugement du 19 février 1998*).

En ce qui concerne l'accès à l'information, les pouvoirs publics, dans certaines circonstances, peuvent avoir l'obligation spécifique de le garantir pour ce qui touche aux questions d'environnement. La Cour a décidé que dans le contexte particulier d'activités dangereuses relevant de la responsabilité de l'État, il convenait de mettre spécialement l'accent sur le droit du public à l'information (*Öneryıldız contre Turquie, jugement du 30 novembre 2004*). Les pouvoirs publics doivent fournir des informations aux particuliers lorsque leur droit à la vie, consacré à l'article 2 et leur droit au respect de leur vie privée et familiale, et de leur domicile, consacré à l'article 8, sont menacés (*Affaire Guerra et consorts contre Italie*).

Remarques

par Hisham Kassem, journaliste,
ancien Directeur de la rédaction
d'Al Masry Al-Youm (« L'Égyptien
d'aujourd'hui »)

L'Égypte ne mérite pas la note que lui attribue Transparency International, qui déclare que ce pays est en train d'essayer de libérer l'accès à l'information. Par exemple, à ce jour, toute publication d'informations sur les forces armées peut aisément conduire devant la cour martiale.

Il existe des arguments pour que certains changements soient opérés dans le pays avant qu'il soit possible d'adopter une législation sur le droit à l'information ou qu'une telle législation puisse changer les choses. L'un de ces arguments est qu'il serait préférable que la société civile se renforce d'abord, afin qu'on puisse être sûr qu'après l'adoption de la loi, viendra son application.

Par ailleurs, l'inefficacité actuelle de l'administration est telle que même l'obtention d'un certificat de naissance peut s'avérer extrêmement longue. Cela signifie que les autres types de demandes d'informations viendront encombrer un processus déjà lent. On ne saurait donc trop recommander un plus grand recours à l'informatique par l'administration.

Enfin, on pourrait faire valoir aussi que certains chefs d'entreprises puissants n'autoriseront jamais l'accès à des informations relatives au niveau de pollution qu'ils génèrent, par exemple, et ce même si une législation adéquate entre en vigueur. Ce serait dès lors tout l'équilibre des pouvoirs et tout le processus de démocratisation qu'il faudrait revoir.

En Égypte, les associations qui défendent le droit à l'information devraient aujourd'hui concentrer leurs activités sur la préparation d'une « bonne » législation en la matière et ne pas vouloir faire adopter une loi à tout prix. Si la société civile n'est pas assez forte pour faire appliquer la loi lorsqu'elle existera et si cette loi présente trop de lacunes, cela ne facilitera guère les changements qu'on peut espérer voir se produire.

Remarques

par Eva Moraga, Directrice
juridique, Access Info Europe,
Espagne

L'accès à l'information exige un certain niveau d'efficacité de l'administration publique. En Espagne, la culture du secret prédomine, les fonctionnaires n'ayant pas coutume de donner des informations. Le code pénal en vigueur comporte également deux chapitres qui permettent de sanctionner un fonctionnaire qui divulguerait abusivement des informations. À ce jour, seulement 40 % des demandes reçoivent une réponse.

Pour que l'accès à l'information soit efficace, il faut dépasser la question de l'existence d'une loi, et faire en sorte que les fonctionnaires soient en mesure de répondre aux demandes d'information. Et pour y parvenir, il faut que les responsables politiques soient convaincus que l'accès à l'information est un droit de la personne. Il paraîtrait que de nombreux responsables politiques du parti socialiste espagnol ne savaient même pas que le droit à l'information figurait dans leur programme, ce qui montre bien à quel point cette question ne fait pas partie des grandes priorités.

Le droit à l'information dépend moins de la capacité technique d'accéder à l'information, que de la volonté politique de communiquer cette information. La tenue de réunions publiques au cours desquelles les personnes présentes peuvent recevoir des informations et participer est un atout important, surtout dans les pays en développement où les gens n'ont pas accès aux droits ou services qui normalement rendent cette participation possible.

Remarques

par Priscilla Nyokabi, Programme
de recherche sur les politiques
et d'activités de plaidoyer,
Commission internationale
des juristes, Kenya

« On ne se nourrit pas d'information mais le manque d'information peut entraîner la mort. »

Au Kenya, la situation a évolué tant du point de vue économique que du point de vue juridique, ce qui peut faciliter le développement. Mais les lois qui autorisent la répression et la dissimulation d'informations publiques sont toujours en vigueur : la loi sur les livres et la presse écrite, celle sur le délit pénal de diffamation, le Code pénal et la loi de portée générale sur les secrets d'État. Ces lois érigent en délits l'accès à des informations détenues par le gouvernement et leur divulgation. Voilà qui montre bien que la culture du secret est encore très vivace au sein du gouvernement. Le droit à l'information ne devrait pas relever uniquement du Ministère de l'information et de la communication : il devrait s'appliquer à tous les ministères.

Le droit à l'information est inscrit dans de nombreuses lois qui devraient contribuer à favoriser une bonne gouvernance. En règle générale, l'arsenal législatif inspiré des années de régimes autoritaires n'est pas favorable à l'accès à l'information, et dans le cas du Kenya, une trentaine de textes législatifs font obstacle à l'accès à l'information. Voici quelques exemples d'instruments dans lesquels la liberté d'information est omise ou bafouée :

- Dans la loi de 2003 modifiée en 2007 sur le Fonds de développement (Constituency Development Fund), il n'est guère question de transparence et d'accès du public à l'information.
- Le projet de loi de 2007 sur les services judiciaires ne contient aucune disposition sur l'accès à l'information, alors même que le nouveau projet de loi sur la liberté d'information (2007) porte abrogation de la loi sur les secrets d'État.
- Le fondement constitutionnel d'une législation sur le droit à l'information au Kenya est très faible car la Constitution ne prévoit que la protection de la liberté d'expression.

Les difficultés auxquelles sont confrontées les campagnes sur le droit à l'information sont nombreuses ; ce sont notamment la nécessité d'un renforcement des capacités des principaux acteurs, y compris les nouveaux membres du Parlement, et le financement des actions de sensibilisation et de publicité. Pour qu'il y ait de vrais changements, il faut que se constitue une large coalition. L'une des façons de faire en sorte que la campagne de sensibilisation apparaisse pertinente aux yeux des autres intervenants consisterait à réaliser périodiquement des enquêtes illustrant la difficulté qu'il y a à travailler au Kenya sans accès à l'information.

Remarques

par Roberto Saba, Directeur exécutif, Asociación por los Derechos Civiles (ADC), Argentine

En Amérique latine, le discours sur la liberté de l'information a porté principalement sur le rôle que celle-ci pourrait jouer dans la promotion de la transparence et l'élimination de la corruption. Mais l'évolution du contexte politique sur le continent est telle que de nombreux gouvernements actuellement au pouvoir y sont parvenus de façon démocratique et ont le soutien de larges couches de la population. Cela signifie que l'on peut aujourd'hui se concentrer sur les autres avantages que procure l'accès à l'information.

Il faudrait se polariser certes sur l'accès à l'information, mais aussi sur la collecte, l'organisation, la production et la diffusion de cette information, ainsi que sur le fait qu'elle est pour beaucoup dans la production d'une nouvelle législation. Il faut que les structures juridiques qui protègent les gouvernements soient en place, faute de quoi il n'y aura pas de divulgation. Dans l'administration, les fonctionnaires, qui craignent les répercussions d'une divulgation de l'information, devraient être protégés. Les activités de formation destinées aux fonctionnaires, aux juristes et aux magistrats sont également des éléments cruciaux pour un accès pratique au système d'information.

Il faut que la société civile se rende compte que l'accès à l'information est important et qu'il appartient au gouvernement de fournir cette information. La société civile manque souvent des ressources dont elle aurait besoin pour engager les procédures juridiques nécessaires à l'extraction de cette information.

Il faut établir des liens entre des situations concrètes - comme l'effondrement de l'économie argentine - et le rôle que l'accès à l'information pourrait jouer dans ces situations. En effet, après la crise économique en Argentine, plusieurs ONG ont commencé à s'intéresser aux problèmes de la liberté de l'information. On ne pourra vraiment progresser que si l'on parvient à établir des liens entre d'autres questions de développement et l'importance de l'accès à l'information.

Remarques

par Martin Tisné,
Directeur de programme, TIRI,
Royaume-Uni

Bien qu'on ait envisagé d'améliorer la transparence du financement de l'aide fournie par des donateurs multinationaux, tel n'est pas le cas de l'aide bilatérale, pour laquelle l'accent est traditionnellement placé sur l'aspect quantitatif de l'aide. Il faut espérer que le Sommet sur l'efficacité de l'aide, qui aura lieu en 2008 à Accra, se penchera sur cette question. Le manque de transparence et l'absence d'obligation redditionnelle qui en résulte sont particulièrement flagrants dans les pays en situation de conflit ou de post-conflit, où le gouvernement considère que le retour à la stabilité est prioritaire. C'est dans ce contexte que les réseaux de développement locaux ont un rôle à jouer.

Dans les situations post-confliktuelles, les principaux problèmes sont les suivants :

- Le risque d'une reprise du conflit, ainsi que la nécessité et la difficulté, pour les communautés, d'avoir accès à l'information dans un environnement instable.
- Il existe une petite période particulièrement favorable au cours de laquelle l'aide est abondante, habituellement durant les quatre premières années. Des mécanismes de type « fonds spécial alimenté par plusieurs donateurs » pourraient contribuer à un échelonnement de l'aide financière sur une plus longue période.

D'une façon plus générale, le manque de coordination de l'information dans les milieux de l'aide, où il existe peu de dispositifs systématiques de collecte de données, et l'absence de définition précise de la forme sous laquelle les données doivent être recueillies, limitent l'utilité de ces données pour les autres intervenants.

Il existe souvent un conflit d'intérêt qui tient au fait qu'il faut rendre compte des projets de développement à la fois aux donateurs et aux bénéficiaires. Enfin, même si les pays qui reçoivent une aide ne disposent pas de lois relatives à l'information, il est fréquent que les pays donateurs, eux, en possèdent, si bien qu'ils devraient appliquer leurs propres principes à leurs activités d'aide dans d'autres pays. La législation sur l'aide extérieure devrait imposer des normes minima que les donateurs devraient respecter.

Points forts abordés lors de la session 2

Les gouvernements devraient être encouragés à accepter que le droit à l'information, en facilitant la réalisation du droit humain à la liberté d'expression, contribue directement au processus de développement.

Il ne faudrait pas se polariser sur l'adoption d'une législation relative au droit à l'information lorsqu'on aborde les problèmes de l'accès à l'information. Un cadre juridique et un contexte civil plus larges sont essentiels, de même que l'obtention de la coopération des administrations publiques et leur formation.

Les utilisateurs potentiels d'une législation sur le droit à l'information représentent différents groupes d'intérêt, au sein de la société, susceptibles de recourir à cette législation de diverses façons. Il est donc capital que cette législation soit facile à appliquer, et puisse ainsi devenir un instrument d'autonomie.

Points soulevés lors de la discussion

Pour militer efficacement en faveur d'une législation sur le droit à l'information, il pourrait s'avérer plus réaliste de s'attacher à promouvoir la liberté de l'information dans un secteur en particulier. En effet, dans de nombreux pays développés, il a fallu des années pour adopter une législation sur le droit à l'information, point final d'un long processus ayant comporté plusieurs étapes. Cela a pu se faire secteur par secteur, en s'appuyant sur des domaines où il existait déjà une législation sur la transparence de l'information, par exemple l'environnement. Cela a pu se faire aussi au niveau local, en recourant aux dispositifs communautaires de partage de l'information, lorsqu'il n'existait rien au niveau de l'État.

De nombreux participants ont toutefois eu le sentiment qu'une législation devait être l'objectif ultime et que cette législation contribuerait très fortement à l'amélioration de la situation. Mais pour adopter une législation, il n'était pas nécessaire d'attendre qu'un système d'information efficace soit en place.

Session 3

Visibilité de la liberté d'information dans le programme de développement

L'un des enjeux du débat sur la liberté d'information est de savoir comment intéresser le public au thème du droit à l'information. Autrement dit, quels obstacles doit-on surmonter pour inscrire le droit à l'information dans le programme de développement ? Les questions annexes de la visibilité et des moyens de communication sont également importantes.

Remarques

par Kulan Amin, Responsable de programme dans le domaine de la pauvreté et du développement, Transparency International

Puisque la mise en œuvre du droit à l'information prend du retard et que la corruption ne cesse d'augmenter, nous devons réfléchir aux différents groupes d'intérêt, structures de pouvoir et d'incitation susceptibles de faire changer les choses. Les gouvernements nationaux et les partis politiques - redevables aux entreprises privées de l'argent versé pour leurs campagnes - n'ont pas d'intérêt propre à encourager ou à faire respecter le droit à l'information. Lorsque les hommes politiques briguent un mandat, les citoyens sont en bonne place pour exiger des informations détaillées sur leurs engagements politiques, notamment sur ce qu'ils comptent faire en faveur de l'accès à l'information. Les représentants politiques gagnent quant à eux en crédibilité s'ils s'engagent davantage en faveur du droit à l'information. De plus en plus, des mesures formelles sont prises dans le cadre des programmes de développement pour veiller à ce que les investissements soient guidés par les besoins des citoyens et pour donner à ces derniers un rôle actif dans les approches participatives. L'établissement d'un lien direct entre la campagne pour l'accès à l'information et l'action visant à améliorer la transparence des programmes de développement pourrait contribuer au renforcement des objectifs communs.

Transparency International fonde sa stratégie de lutte contre la corruption dans le développement sur l'idée selon laquelle la participation de citoyens informés au processus de prise de décision prévient la corruption, comme cela est énoncé à l'article 13 de la Convention des Nations Unies contre la corruption (CNUCC). À défaut, les citoyens ont besoin d'être informés pour pouvoir participer. Par ailleurs, les citoyens ont un rôle à jouer dans la définition des informations et des indications qui doivent guider les projets et les politiques de développement. Ceci renvoie au principe fondamental d'appropriation énoncé dans la Déclaration de Paris.

Bon nombre de donateurs qui ont l'intention de faire participer les citoyens et la société civile ne les intègrent pas à l'avance de manière informée, institutionnalisée et ouverte dans la conception, la mise en œuvre et le suivi des programmes de coopération pour le développe-

ment. Souvent, il n'est pas possible d'accéder aux documents nécessaires à une participation significative car ceux-ci sont manquants ou indisponibles. Il faut accroître l'accès aux forums et aux informations des organismes de développement, des représentants politiques et des administrations. Les militants du droit à l'information ont la possibilité d'agir davantage en amont dans la gestion de ce processus et d'utiliser les structures existantes, comme les Documents de stratégie pour la réduction de la pauvreté, les consultations de secteurs, etc. Enfin, les campagnes sur le droit à l'information pourraient tirer davantage parti de la nécessité pour les représentants politiques de convaincre les citoyens de leur crédibilité pour obtenir des engagements précis quant à la législation sur l'accès à l'information et sa mise en œuvre.

Remarques

par Sebastian Bartsch, Analyste politique – Gouvernance, Direction de la coopération pour le développement, Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE)

Le Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE joue un rôle clé dans la mise en œuvre de la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement. Marquant un niveau d'entente sans précédent, cette Déclaration tente de réformer l'aide et d'en améliorer l'efficacité. Sa mise en œuvre incite à réaliser des réformes ambitieuses dans le système d'assistance. Les grands principes de l'exemple type d'une aide efficace découlant de la Déclaration de Paris sont notamment les suivants : appropriation par les pays partenaires ; alignement du soutien des donateurs sur les stratégies nationales de développement, les institutions et les procédures des pays partenaires ; harmonisation des actions des donateurs ; gestion axée sur les résultats en matière de développement ; et idée selon laquelle les donateurs et les pays partenaires sont mutuellement responsables des résultats obtenus en matière de développement.

Les droits de l'homme ont récemment fait leur apparition parmi les priorités du CAD, comme le montre l'approbation par le Comité d'un document d'orientation sur les droits de l'homme affirmant qu'il importe

d'intégrer plus systématiquement la question des droits de l'homme à celle du développement (Document d'orientation sur l'action à mener dans le domaine des droits de l'homme et du développement, 2007). C'était la première fois que le CAD établissait un document d'orientation spécifique sur le sujet.

Le droit à l'information ne constitue pas un axe d'action particulier du CAD. Il est pourtant implicitement lié à certains aspects essentiels de l'efficacité de l'aide. L'accès à l'information, bien qu'à peine cité dans la Déclaration de Paris, est primordial pour la mise en œuvre des engagements souscrits dans ce texte. En effet, s'ils n'ont pas accès aux informations appropriées, les dirigeants des pays partenaires ne peuvent pas s'investir du premier rôle dans l'élaboration et la mise en œuvre de leurs stratégies nationales de développement. Les parties prenantes de la société civile ne peuvent pas non plus jouer leur rôle dans le cadre du vaste processus de consultation qui constitue pourtant un élément essentiel de l'idée d'appropriation selon la Déclaration. En outre, la mise en commun des informations est indispensable pour harmoniser les politiques et les actions des donateurs sur le terrain.

L'engagement pris par les donateurs de fournir en temps voulu des informations transparentes et détaillées sur les apports d'aide afin de permettre aux autorités des pays partenaires de présenter des états budgétaires complets à leurs citoyens est un élément clé de la notion de responsabilité mutuelle formulée dans la Déclaration. L'Enquête 2006 de suivi de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris a cependant révélé que les donateurs ne se préoccupaient pas toujours de transmettre, en temps utile et sous une forme exploitable, des informations sur le montant prévu de leurs versements aux autorités budgétaires. Le manque d'information ou la mauvaise qualité de l'information limitent souvent l'accès des parties prenantes, et de fait la possibilité d'améliorer la prise de décision.

Remarques

par Shushan Doydoyan,
Présidente du Centre arménien
pour la liberté d'information

Les leçons tirées de la mise en œuvre de la loi sur la liberté d'information en Arménie montrent que si la société

n'en exige pas l'application, la loi demeure lettre morte. En somme, il faut que les citoyens réalisent que la loi sur le droit à l'information peut améliorer leur vie. Il existe à cet effet des moyens pratiques, comme les panneaux d'affichage ou les bureaux d'information municipaux, mais la population ne les utilise que rarement et ne comprend souvent pas pourquoi le droit à l'information est important pour améliorer sa vie. Une autre difficulté consiste à savoir quel type d'information divulguer dans la mesure où le budget des collectivités et l'état des dépenses ne signifient souvent pas grand-chose pour le grand public et ne semblent avoir aucun rapport avec sa vie.

Une bonne application de la loi exige l'instruction et la formation des fonctionnaires. En Arménie, la moitié seulement d'entre eux connaissent les modalités d'application de la loi, et bien qu'ils soient nombreux à vouloir travailler dans la transparence, ils ne savent pas comment s'y prendre d'un point de vue pratique. La gestion des informations disponibles laisse à désirer, ce qui rend difficiles la collecte, la conservation et l'utilisation de ces informations aux fins du développement. Savoir comment garantir la continuité du flux d'informations venant du gouvernement pose également problème. Outre le gouvernement, d'autres secteurs devraient faire davantage part de leurs informations :

- Les médias, qui sont un des secteurs les plus secrets du pays.
- La communauté des ONG, qui reçoit des fonds sans que l'on sache s'ils sont dépensés efficacement.
- Les partis politiques, qui ne sont pas disposés à faire connaître le montant de leurs dépenses.

Remarques

par Nepo Malaluan, Action for
Economic Reforms, Philippines

Souvent, lorsqu'un pays rencontre des difficultés dans un secteur particulier, d'autres pays connaissent les mêmes difficultés.

Il existe certains domaines de l'action politique dans lesquels les informations ne sont pas toujours communiquées au grand public, à savoir :

- L'élaboration du budget.
- Le statut des services publics.

- La disponibilité des informations générales utilisées pour des réformes politiques telles que la politique de privatisation.
- Les accords bilatéraux et multilatéraux.
- Les infrastructures et les projets de développement, et le financement de ces projets.

Les institutions bilatérales pourraient améliorer la transparence de leurs activités grâce à la définition de normes. Les pays de l'OCDE eux-mêmes ne sont pas à l'abri de la corruption. Il doit y avoir une harmonisation au regard d'une charte de transparence, comme celle promue par l'Initiative mondiale pour la transparence. Il serait utile à cet effet de disposer de ressources qui permettent de financer des activités dans ce domaine. Le soutien et l'attention des pouvoirs publics sont essentiels dans la promotion de l'accès à l'information, faute de quoi les politiques ne mèneront nulle part.

Remarques

par Juman Quneis, Institut des médias, Université de Birzeit, Autorité palestinienne

En raison du contexte politique actuel, la situation de la liberté d'information en Palestine est complexe. En pratique, le droit d'accès à l'information signifie le droit d'accès aux médias ; or, faute de disposer de leurs propres médias, les Palestiniens s'en remettent souvent aux médias internationaux.

La loi sur la presse, les publications et l'audiovisuel permet d'interdire facilement certains sujets, ce qui entraîne dans les faits une censure récurrente. Sous prétexte de menacer l'unité nationale ou de nuire au processus de paix, la circulation de l'information est constamment contrôlée. Les partis politiques ne sont pas critiqués et les objectifs et les orientations des médias palestiniens restent flous. Ces derniers ont tendance à être révolutionnaires ou tactiquement orientés.

L'Autorité palestinienne reçoit tous les ans des sommes conséquentes de la part de divers donateurs mais elle souffre de graves problèmes de responsabilité et de transparence, certains donateurs étant extrêmement inquiets pour leur réputation. Les problèmes viennent également des priorités des donateurs, qui suppriment

parfois de leur programme les subventions destinées à la population palestinienne.

Remarques

par Andrei Richter, Directeur de l'Institut de politique et de droit des médias, Moscou, Fédération de Russie

La plupart des pays post-soviétiques connaissent une tendance générale consistant à revendiquer le droit des individus à chercher et à recevoir des informations. Néanmoins, dans la pratique, l'accès à l'information dans ces pays est plus complexe en raison d'omissions diverses et des réalités présidant à l'exercice de ce droit.

Ainsi, certains pays ne garantissent-ils pas expressément à chacun le droit de chercher l'information - même s'ils autorisent les individus à recevoir et diffuser l'information. Certaines lois énoncent les principes généraux d'une politique de l'information au lieu de définir avec précision le droit à l'information et les modalités permettant d'y accéder. C'est le cas du Kirghizistan qui garantit formellement la liberté d'information sans indiquer les exceptions valables ni prévoir de procédure de recours.

Les citoyens affirment mal connaître la législation sur le droit à l'information, et les fonctionnaires se plaignent de manquer de ressources pour traiter les demandes rapidement et efficacement. Les statistiques montrent qu'actuellement 15 à 20 % seulement des demandes d'information reçoivent une réponse favorable dans les États post-soviétiques.

Beaucoup jugent donc inefficaces les lois sur la liberté d'information. Les lois sur les médias maintiennent souvent des privilèges particuliers pour les journalistes en matière d'accès à l'information. S'il est important que ces privilèges perdurent le temps de la transition et jusqu'à la mise en œuvre complète des mécanismes qui permettront à tous les citoyens d'avoir accès à l'information, ils placent les médias dans l'obligation de fournir au public des informations exactes.

Même quand les lois prévoient des sanctions en cas, par exemple, de dissimulation ou de déformation d'informations, celles-ci sont rarement appliquées. Par

ailleurs, les citoyens ne connaissent pas leurs droits ou ne sont pas capables de les exercer comme il se doit. Le principal problème est l'absence d'une véritable responsabilité en cas de dissimulation d'informations. Le droit à l'information devrait inclure le droit à un accès simplifié aux informations publiques, et ce droit devrait être étendu à toute personne sans exception.



Points forts abordés lors de la session 3

L'accès à l'information devrait être une composante essentielle de l'action visant à assurer l'efficacité de l'aide et cette composante devrait être privilégiée par davantage de donateurs.

Les citoyens devraient prendre part au processus consistant à déterminer quelles sont les informations importantes et ne pas se contenter des informations communiquées par les organismes publics.

Il serait utile de donner des exemples de cas où le droit à l'information a eu un réel impact sur le processus de développement. L'UNESCO pourrait réunir ces études de cas positives dans une publication ultérieure.

L'information est l'élément central qui devrait rassembler les communautés, la société civile et les gouvernements dans la poursuite de leurs objectifs de développement.



Points soulevés lors de la discussion

L'amélioration de leurs propres mécanismes de transparence devrait figurer en bonne place à l'ordre du jour des débats consacrés par les donateurs à la question de l'efficacité de l'aide. Il serait souhaitable que les donateurs se penchent de plus près sur cette question à l'occasion du Forum de haut niveau sur l'efficacité de l'aide qui aura lieu à Accra en septembre 2008. On s'est accordé à reconnaître que les donateurs, malgré la réticence qu'ils montrent, pour des raisons politiques, à rendre leurs choix publics, devaient indiquer la voie à suivre en faisant preuve d'autant de transparence que celle qu'ils attendent des autres acteurs du développement.

Le droit à l'information ne s'imposera dans le programme de développement que lorsqu'il aura acquis une visibilité et aura été intégré aux processus de développement. Cependant, tant que son importance n'aura pas été pleinement reconnue au sein de ce programme, il n'aura pas la visibilité escomptée, d'où la nécessité qu'un groupe d'acteurs, comme par exemple les organisations de développement, donne l'exemple à cet égard.

Le point sur les travaux du Groupe de travail n° 1

Assurer la pertinence du lien entre le droit à l'information et le développement durable

Au cours de la réunion, les experts se sont attachés de façon récurrente à expliquer les liens entre le droit à l'information et le développement durable et l'autonomisation. Le droit à l'information a un impact direct sur l'amélioration de la vie des individus en permettant à ces derniers d'avoir accès à toutes sortes d'informations, y compris des informations générales de base sur la façon d'améliorer leur vie. Le fait que les citoyens puissent mieux connaître leurs propres droits - qu'ils soient politiques, civils ou économiques - est en soi important.

Si le droit à l'information doit être défendu et qualifié de fondamental pour le développement durable, il y a lieu d'analyser plus concrètement ces liens et les avantages qui en résultent en les plaçant dans le contexte de leurs usages pratiques. Des problèmes similaires se rencontrant dans le monde entier, les priorités des pays sont très souvent les mêmes. Il s'agit de :

- faire reculer la pauvreté
- lutter contre la corruption
- sensibiliser les populations à leurs droits
- garantir la sécurité de l'environnement
- encourager la participation de la société civile
- garantir la viabilité des processus électoraux.

L'aspect récurrent de ces préoccupations nous permet de déduire le type d'informations nécessaires pour comprendre et traiter ces questions. Le droit à l'information doit ainsi se traduire par l'accès à des informations per-

tinentes qui amélioreront les conditions de vie des individus. Il faut non seulement s'attacher à adopter des lois sur le droit à l'information, mais aussi examiner tous les mécanismes juridiques susceptibles de garantir une diffusion rapide et utile des informations. L'exactitude et la communication des informations jouent un rôle essentiel à cet égard.

Le Kenya est un exemple des avantages que trouvent les hommes politiques à communiquer ouvertement des informations. Ce pays a récemment institué un fonds de développement pour les circonscriptions. Subventionné par le gouvernement central, le fonds était géré par les députés et les administrations locales. Certains députés ont non seulement choisi de partager avec leurs électeurs les informations concernant le fonds - comment faire acte de candidature, quels sont les domaines à financer -, mais aussi de les consulter sur leur vision des priorités en matière de développement dans leur localité. D'autres députés, à l'inverse, n'ont pas partagé les informations ou décidé de définir eux-mêmes les priorités pour leur circonscription. La leçon pour les hommes politiques du monde entier est claire : les députés qui ont eu une attitude ouverte en matière d'information ont été réélus parce qu'ils ont fait preuve de transparence et qu'ils étaient perçus comme représentant les intérêts de leurs électeurs.

À quels obstacles et quels défis se trouve confronté le développement durable par l'accès à l'information ?

Les personnes en situation de pauvreté rencontrent systématiquement des obstacles pour accéder à l'information, alors même qu'un tel accès pourrait leur permettre de se faire entendre et de participer à leur propre développement.

Les obstacles les plus courants sont :

- un faible niveau d'éducation
- l'analphabétisme
- la médiocrité des infrastructures de transport et de communication
- le manque d'informations en langue locale et leur formulation trop technique
- la discrimination fondée sur le sexe, le revenu, la « caste », ou le handicap, etc.

- l'absence de volonté politique pour rendre les informations disponibles.

Ces obstacles sont plus graves dans les pays fragiles qui se trouvent souvent en situation de conflit ou d'après-conflit.

Si les politiques, les législations et les procédures administratives relatives au droit à l'information jouent un rôle fondamental pour instituer l'accès à ce droit, d'autres facteurs sont également essentiels. Il s'agit par exemple de l'existence d'infrastructures de communication appropriées permettant l'accès à la fois à l'Internet et à une pluralité de médias.

Toutefois, le facteur le plus important est peut-être la nécessité de changer radicalement d'approche culturelle en matière de communication et d'information. Les pays doivent passer d'une culture du secret à une culture d'ouverture - une culture où le public est activement consulté dans la prise de décision. Or, l'initiative et la responsabilité de procéder à cette ouverture n'incombent pas seulement aux gouvernements. Elles devraient aussi être le fait des organisations internationales qui sont bien placées pour donner l'exemple. Cette transition est en cours, mais de nombreux gouvernements et organisations internationales ne se sont pas encore fait à l'idée que la participation de la société civile et l'autonomisation sont des vecteurs essentiels du développement durable.

Recommandations du Groupe de travail n° 2

Les leçons de la mise en œuvre de législations instaurant la liberté d'information dans les pays en développement

Leçon n° 1 : La liberté d'information est une condition de la participation et du développement.

1. Les gouvernements et les législateurs doivent promouvoir et assurer le développement économique et social. La culture du secret au sein des gouvernements et des institutions de l'État constitue

une violation de cette obligation. L'existence d'un régime de liberté d'information est nécessaire pour que les gouvernements réalisent leurs objectifs en matière de développement.

2. Les groupes locaux ont besoin d'avoir accès à des informations utiles pour pouvoir formuler leurs points de vue dans le processus de prise de décision publique, notamment en ce qui concerne le processus de développement.
3. La communication de différents types d'informations est indispensable pour assurer diverses formes de participation des citoyens. Le gouvernement doit fournir au public des informations complètes sur l'action qu'il mène, quels que soient les résultats de cette action.

Leçon n° 2 : Il est fondamental mais insuffisant d'adopter des lois sur le droit à l'information. La mise en œuvre de ces lois est essentielle.

1. Il y a lieu de susciter un soutien public massif à l'accès à l'information (comme cela a été le cas pour la liberté d'expression). Toutefois, ce soutien public massif n'implique pas que chaque citoyen demande ou doive demander des informations. Il s'agit plutôt de l'idée que l'existence même de cet accès constitue un droit de l'homme fondamental.
2. Les militants pour le droit à l'information doivent souligner l'importance et les bienfaits de l'accès à l'information pour l'autonomisation des individus.

Leçon n° 3 : Un bon régime d'accès à l'information nécessite un engagement de la société civile.

1. Sans engagement de la société civile, la législation sera probablement sans effet. Pour que la société civile s'engage, il faut établir le lien entre le droit à l'information et les besoins quotidiens fondamentaux des individus.
2. Pour appliquer un régime de droit à l'information, il faut qu'il existe une société civile forte qui soutienne le processus de mise en œuvre. Il est important d'impliquer la société civile dans le processus législatif pour s'assurer de ce soutien.
3. Il est difficile de maintenir l'intérêt de la société civile alors même que les attentes quant aux effets positifs de la loi sont déçues à court terme.

Leçon n° 4 : La mise en œuvre incombe aux gouvernements.

Une volonté politique et une impulsion vigoureuses de la part des gouvernements sont des conditions nécessaires à la bonne application du processus de mise en œuvre. Les gouvernements doivent comprendre que la transparence et l'accès à l'information sont bénéfiques dans la mesure où ils améliorent le processus de développement. Concrètement, les gouvernements doivent :

- instituer un organisme de surveillance fort et indépendant ;
- former des responsables aux procédures régissant le droit à l'information ;
- identifier et soutenir les acteurs pour qui le droit à l'information constitue une priorité.

Leçon n° 5 : Les gouvernements doivent fournir des informations ciblées pour permettre la participation.

1. Le droit d'accès à l'information exige des gouvernements qu'ils fournissent volontairement des informations permettant aux individus de participer au processus de prise de décision et aux initiatives en matière de développement. Il existe des informations que les gouvernements sont les seuls à pouvoir produire. Ces informations devraient être utilisables par certains groupes et secteurs à qui elles devraient être communiquées.
2. La fourniture des informations devrait se faire en temps voulu pour permettre une participation effective à la mise en œuvre des politiques de développement.

Stratégies de soutien à la cause du droit à l'information et aux régimes instaurant ce droit

1. Instaurer une volonté politique et assurer le renforcement des capacités dans les institutions de l'État et les gouvernements.
 - (a) Les militants pour le droit à l'information doivent faire changer les mentalités au sein des gouvernements et souligner que le droit (à l'information et à la communication) est également bénéfique pour les gouvernements.

- Ce changement doit concerner les responsables et les hommes politiques eux-mêmes et leur perception des bienfaits du droit à l'information.
- (b) Les organismes publics devraient échanger des informations et des bonnes pratiques. La libre circulation de l'information au sein des gouvernements et entre les différents niveaux de l'administration est essentielle pour assurer une bonne gouvernance et le succès des politiques de développement.
 - (c) Des structures d'incitation doivent être mises en place dans le cadre du système d'information afin d'assurer une plus grande ouverture.
 - (d) Certains pays ont besoin d'une stratégie pour améliorer leur régime de droit à l'information affecté par la diversité de leurs lois.
2. Resserrer les partenariats pour renforcer les capacités.
- (a) Il y a lieu d'élargir le réseau des défenseurs de la liberté d'information dans la société civile et d'identifier et d'établir des liens étroits avec tous les acteurs concernés aux niveaux mondial, régional et national, y compris les organisations gouvernementales internationales. Il est nécessaire d'instaurer davantage de coordination entre les groupes internationaux et locaux. Un certain nombre de réseaux devraient intégrer le vocabulaire et les institutions du droit à l'information.
 - (b) Il est également important d'associer le secteur privé à l'élaboration d'un régime d'accès à l'information. Il est essentiel d'obtenir le soutien des milieux d'affaires, qui constituent un allié naturel parfois absent des mouvements pour la liberté d'information, notamment dans les pays en développement.
 - (c) Il y a lieu de défendre plus activement la liberté d'information en approfondissant notre connaissance des avantages qu'elle apporte, pour cimenter les liens entre l'accès à l'information et le développement.
3. Obtenir une bonne législation et la reconnaissance du droit à tous les niveaux.
- (a) Une bonne réglementation devrait suivre les normes universellement reconnues.
 - (b) L'ouverture doit accompagner le processus de développement à tous les niveaux, y compris chez les donateurs. On ne peut mesurer l'efficacité de l'aide s'il n'y a pas d'ouverture ni d'accès à l'information.

- (c) Les ONG devraient être plus ouvertes et plus transparentes.
- (d) L'UNESCO devrait être à la pointe en matière de promotion du droit à l'information et mener à cette fin une action de coordination avec d'autres acteurs internationaux, en particulier dans le système des Nations Unies.

Remarques de clôture

par Mogens Schmidt

Je suis très satisfait des conclusions de cette discussion, qui prouvent la réalité et l'importance fondamentale du lien entre le droit à l'information et le développement durable. La connexion entre ces deux composantes doit être soulignée à l'intention des acteurs de la société civile et des gouvernements.

L'UNESCO est fidèle à son mandat en cherchant à assurer la libre circulation de l'information, et en s'engageant à cette fin à promouvoir l'accès à l'information comme moyen de réaliser un développement social et économique durable.

Éléments clés de la quatrième partie :

- La jurisprudence internationale sur le droit à l'information progresse à grands pas, comme le montre l'arrêt de 2006 de la Cour interaméricaine des droits de l'homme.
- Les législations sont un moyen important de garantir le droit à l'information mais elles doivent définir précisément les exemptions et prévoir une procédure de recours.
- Elles ne peuvent pas être efficaces en présence d'autres lois qui consacrent le secret et réduisent la liberté d'expression.
- De plus, des législations favorables aux plus démunis ne doivent pas instituer de simples systèmes réactifs aux demandes d'informations mais comporter des dispositions pour une communication volontaire des informations.
- Les lois devraient concerner la collecte, la coordination et la fourniture d'informations, et protéger les dénonciateurs d'abus.

- L'existence d'une société civile active est indispensable pour empêcher les lois de rester lettres mortes ; le processus législatif est également important à cet égard.
- Les fonctionnaires doivent suivre des formations qui les détournent de la culture du secret.
- Le système des Nations Unies, les organismes d'aide internationaux et les médias devraient pratiquer la transparence de l'information.
- Les questions environnementales qui constituent un danger public potentiel peuvent contraindre les pays à recueillir des informations sur le sujet auprès de sources privées.
- Les programmes de développement et anti-corruption devraient être plus attentifs au droit à l'information, notamment en ce qui concerne les enjeux locaux.
- La liberté d'information peut être inefficace si les citoyens n'en ont pas connaissance et si l'État ne l'applique guère lui-même.
- Comme le montre le cas du Kenya, la communication de l'information peut bénéficier aux hommes politiques, qu'il faut sensibiliser à cette question.
- On ne peut mesurer l'efficacité de l'aide s'il n'y a pas d'ouverture ni d'accès à l'information.



CINQUIÈME PARTIE

Impact sur le développement de la Loi relative au droit à l'information : tour d'horizon des expériences récentes de l'Inde

**par M. M. Ansari, Commissaire à l'information,
Commission centrale de l'information, Inde**

Document présenté au Siège de l'UNESCO à Paris (France) le 15 mai 2008 dans le cadre d'une série de conférences sur les potentialités de la Stratégie d'information et de communication pour le développement organisées par le Secteur de la communication et de l'information.

Préface

Il y a près de six décennies que la totalité des pays membres de l'Organisation des Nations Unies ont décidé de promouvoir la liberté d'information en tant que droit fondamental de l'homme. Depuis lors, les progrès réalisés par les différents pays pour mettre en place un cadre juridique propre à assurer une véritable liberté d'information ont été très variables, et ce pour diverses raisons parmi lesquelles figure l'absence d'une démocratie fonctionnelle. Il existe donc des différences marquées du point de vue des avantages socioéconomiques qu'assure la libre circulation des idées, du savoir et de l'information pour rechercher et exploiter des possibilités de perfectionnement personnel et professionnel.

Je propose tout d'abord de faire un bref historique de l'adoption de la loi sur le droit à l'information en Inde. Par rapport à ses principales caractéristiques, je présenterai ensuite une évaluation des effets de cette loi sur la bonne gouvernance et le développement, ce qui nous permettra de déterminer si ses objectifs sont ou non en voie d'être réalisés. J'examinerai enfin les méthodes et mesures de démocratisation des sources de savoir visant à assurer l'autonomisation de la population aux fins du développement ainsi qu'à lui offrir de meilleures possibilités d'améliorer durablement ses conditions de vie.

1. Introduction

Jusqu'en 2005, un simple citoyen n'avait pas accès aux informations détenues par les autorités, et même dans des domaines mettant en jeu des droits légaux à des services subventionnés comme les programmes « vivres contre travail », les emplois salariés, l'éducation et les soins de santé de base, il ne lui était pas facile d'obtenir des détails sur le processus de décision qui l'affectait en bien ou en mal. Sans accès aux informations appropriées, il était impossible au simple citoyen de participer à un véritable débat sur les options ou les choix politiques et économiques qui lui étaient offerts pour réaliser ses aspirations socioéconomiques.

La Constitution indienne (article 19) garantit la liberté d'expression et de parole. Malgré cela, un simple citoyen n'avait aucun droit juridique de connaître les détails des politiques et des dépenses publiques, et donc aucun moyen de surveiller et de vérifier les mesures prises par les pouvoirs publics pour fournir une rétro-

information qui permette de remédier aux insuffisances de la planification des politiques et de l'exécution des programmes.

En vertu de la Loi de 1923 sur le secret professionnel, c'est l'ensemble du processus de développement qui était nimbé de secret. Les citoyens qui votaient pour la formation de gouvernements démocratiquement élus et contribuaient au financement des coûts énormes des activités publiques n'avaient aucun droit juridique de savoir selon quelle procédure avaient été conçues des politiques publiques qui les affectaient, comment les programmes avaient été mis en œuvre, qui étaient les fonctionnaires associés au processus de décision et à l'exécution des plans et pourquoi les promesses concernant la prestation de services essentiels aux pauvres n'avaient pas été tenues.

Il n'est pas surprenant que la culture du secret qui date du pouvoir colonial et a survécu durant les six premières décennies qui ont suivi l'accession de l'Inde à l'indépendance ait alimenté une corruption généralisée caractérisée par le détournement au profit d'intérêts privés de fonds publics censés être consacrés à des projets de développement, et ce en raison d'abus de pouvoir de la part des autorités. Le fonctionnement opaque de l'État a été un terrain propice à la gabegie, l'inefficacité et l'incontrôlabilité des administrations publiques, ce qui n'a fait que perpétuer la pauvreté sous toutes ses formes, notamment dans les domaines de la nutrition, de la santé et de l'éducation. Pour corriger les insuffisances des mécanismes destinés à assurer effectivement des prestations aux ayants droit et avant tout à satisfaire leurs besoins fondamentaux, les citoyens en général et les ONG en particulier ont exigé d'avoir accès aux informations détenues par les pouvoirs publics, et le gouvernement leur a donné satisfaction en 2005.

C'est dans ce contexte que la Loi de 2005 sur le droit à l'information a été adoptée par le Parlement national pour mettre fin à la culture du secret et provoquer un changement de mentalité chez les fonctionnaires et les dirigeants politiques, et faire en sorte que les décisions soient prises en connaissance de cause. La Loi a essentiellement pour but d'assurer une plus grande probité au sein des administrations publiques afin d'assurer une transparence et une responsabilisation accrues dans leur fonctionnement et lutter contre le fléau de la corruption, toutes choses indispensables à une bonne gouvernance.

2. Droit à l'information : une réponse au changement de modèle dans l'approche du développement

Parmi les principaux facteurs ayant récemment amené à repenser les questions qui influent sur le développement économique, trois au moins revêtent une importance particulière.

Ce sont le partage des stratégies du savoir et de la communication pour la diffusion de l'information, la participation des ONG à la conception des politiques et à la mise en œuvre des programmes et enfin, l'adoption d'une approche du développement axée sur le citoyen. Nous évoquerons brièvement l'importance de ces facteurs, en particulier dans le contexte du scénario de développement qui est en train de voir le jour.

2.1 Démocratisation de l'information et du savoir

L'information et le savoir jouent un rôle crucial dans la réalisation de toutes les aspirations humaines, notamment le désir d'une meilleure qualité de vie. Dans la société du savoir d'aujourd'hui, l'acquisition de l'information et du savoir et leur application ont des effets très sensibles et divers sur les gains de productivité. Ceux qui ont accès à l'information et qui savent s'en servir dans l'exercice de leurs droits politiques, économiques et juridiques disposent alors des moyens nécessaires pour valoriser leurs points forts et leurs atouts.

De ce fait, presque toutes les sociétés se sont efforcées de démocratiser le savoir en mettant en place les mécanismes permettant la libre circulation des informations et des idées pour que les citoyens puissent y avoir accès sans le demander. Ces derniers sont ainsi en mesure de participer au processus de développement en faisant les bons choix.

Les efforts déployés à ce jour pour diffuser l'information et le savoir en utilisant les technologies de communication comme la radio et la télévision ont donné des résultats positifs. C'est ainsi que le partage de l'information sur les nouvelles techniques agricoles, les équipements sanitaires, les risques de dégradation de l'environnement, les possibilités d'apprentissage et d'activité rémunérée, les recours juridiques pour lutter

contre les partis pris sexistes, etc., a permis à la longue d'améliorer sensiblement les conditions de vie des pauvres. Qu'il travaille dans l'agriculture, l'industrie ou les services, chaque individu ou chaque groupe de la société a besoin de toutes sortes d'informations pour pouvoir être efficace dans une économie fondée sur le savoir et la technologie.

En créant les conditions d'un partage entre les individus, qui sont des partenaires pour le développement, la démocratisation de l'information et du savoir joue un rôle critique pour assurer l'égalité des chances de développement. Dans ce contexte, le droit à l'information vise à mettre en place un processus qui facilite la libre circulation de l'information, condition d'un débat sain sur des questions d'une importance capitale pour toutes les couches de la société.

2.2 Demande croissante de participation des ONG aux activités de développement

Face à la mise en œuvre inefficace des programmes de développement, les ONG/groupes d'entraide ont exigé devant diverses instances que soient créées les conditions d'une gouvernance démocratique. Il a été dit, non sans quelque raison, que les organismes d'exécution commettaient fréquemment des actes de corruption, ce qui avait pour effet de détourner au profit d'intérêts privés des ressources destinées au bien public, et que les prestations auxquelles ont droit les pauvres n'étaient pas garanties, principalement en ce qui concerne les céréales vivrières, l'emploi, les équipements sanitaires, l'éducation de base, etc. La pauvreté sous toutes ses formes a ainsi été perpétuée, ce qui entrave considérablement le développement global du pays.

Il existe d'innombrables exemples du rôle positif que jouent les ONG pour révéler la corruption et fournir la rétro-information nécessaire à la mise au point de politiques et à l'exécution efficace des programmes. C'est ainsi que des ONG ont dénoncé l'inscription de noms fictifs sur les listes de bénéficiaires de programmes concernant notamment la distribution de céréales subventionnées, la garantie de l'emploi pour les pauvres, le gaz domestique, les médicaments, la réservation de places dans des écoles privées pour les enfants de familles pauvres, etc.

Avant l'entrée en vigueur de la Loi de 2005 sur le droit à l'information, au moins huit États indiens avaient adopté depuis 1997 des lois sur la liberté de l'information. Des habitants de ces États ont invoqué les diverses dispositions des normes de transparence pour obtenir des informations détenues par les pouvoirs publics. Les ONG ont également effectué des bilans sociaux des programmes, en particulier de ceux qui visent à atténuer la pauvreté et dont les résultats ont abouti à des réformes appropriées de la gouvernance des projets. C'est sur cette base que ces expériences peuvent être étendues à l'ensemble du pays.

En raison des contributions remarquables des ONG à l'exécution des programmes en partenariat avec les organismes publics, la Loi sur le droit à l'information prévoyait de fournir un cadre pour promouvoir les relations entre les citoyens et l'État, afin de permettre aux fonctionnaires de tout niveau de prendre des décisions en connaissance de cause. De plus, les projets devraient être exécutés au vu et au su de tous les citoyens pour permettre un degré raisonnable de surveillance de leur part.

2.3 Une approche du développement axée sur le citoyen

La mise au point d'une approche du développement axée sur le citoyen est un souci tout aussi important des planificateurs du développement. Du fait de la diversité des conditions socioéconomiques et géographiques dans lesquelles vivent les gens, la méthode du modèle uniforme a échoué, en particulier dans le cas des programmes de réduction de la pauvreté. Sans la rétro-information nécessaire des citoyens sur leurs aspirations socioéconomiques et la façon dont les objectifs acceptés doivent être réalisés, il n'est pas possible de concevoir et de mettre en œuvre des programmes susceptibles de mettre fin à la pauvreté et à l'analphabétisme. Le droit à l'information permet donc à chaque citoyen de se prendre en charge et de faire les bons choix, grâce au libre accès à l'information et au savoir, et ainsi de participer efficacement aux processus ou aux activités politiques et économiques.

En bref, l'application du droit à l'information a pour but de faire face aux grands défis du développement, et principalement à la nécessité de démocratiser de toute urgence l'information et le savoir qui sont essentiels

pour assurer l'égalité des chances de développement, faire participer davantage les ONG à la prise de décision et assurer une gouvernance plus démocratique, ainsi que pour adopter des approches axées sur le citoyen propres à répondre aux préoccupations de chacun.

Dans les paragraphes suivants, nous nous efforcerons de présenter les principales caractéristiques de la Loi et d'examiner dans quelle mesure ses objectifs déclarés sont atteints.

3. Principales caractéristiques de la Loi de 2005 sur le droit à l'information

Le droit à l'information est indispensable au bon fonctionnement de la démocratie et c'est une condition préalable à une bonne gouvernance et à l'exercice de tous les autres droits de l'homme, y compris le droit à l'éducation et aux soins de santé, qui ont des effets très marqués et multiformes sur toutes les activités humaines. Les principaux objectifs de la Loi indienne sur le droit à l'information sont plus précisément de faire respecter concrètement le droit fondamental à l'information, de mettre en place des systèmes et mécanismes facilitant l'accès des citoyens à l'information, de promouvoir la transparence et la responsabilisation dans la gouvernance, de réduire la corruption et l'inefficacité dans la fonction publique et d'assurer la participation de la population à la gouvernance et à la prise de décision.

Le droit à l'information est fondé sur les concepts clés suivants : le droit du public à l'accès à l'information et l'obligation qu'a, en contrepartie, l'administration d'accéder aux demandes qui lui sont adressées, en dehors des cas précis où ce principe n'est pas applicable, et également de fournir à l'avance certaines informations clés, même si on ne les lui demande pas.

La Loi promet de rendre le droit à l'information plus démocratique, participatif et effectif dans la mesure où elle encourage le simple citoyen à participer avec enthousiasme à l'ensemble du processus de gouvernance. Les citoyens ont non seulement la liberté de demander des informations au gouvernement mais aussi le droit d'obtenir ces informations. Le champ d'application de la Loi s'étend à la totalité des autorités et des organismes soumis à la Constitution ou à toute autre loi, et inclut notamment toutes les autorités relevant du gouverne-

ment central, des gouvernements des États et des collectivités locales. Les organisations non gouvernementales (ONG) largement financées sur fonds publics, directement ou non, sont également soumises à cette Loi.

En vertu de la section 4 de la Loi, chaque administration publique est tenue d'office de fournir au public l'information prescrite dans ladite section, de telle sorte que les citoyens aient à invoquer le moins possible cette Loi pour obtenir les informations souhaitées. La section 6 de la Loi prévoit une procédure très simple pour cela. Un citoyen n'a qu'à adresser une demande au responsable de l'information (RI) compétent, en précisant les renseignements qu'il souhaite obtenir. Le montant de la redevance à payer est raisonnable, et l'information est fournie gratuitement aux personnes vivant au-dessous du seuil de pauvreté. Pour faire en sorte que les informations souhaitées puissent être obtenues rapidement, le RI dispose, en vertu de la section 7 de la Loi, d'un délai de 30 jours. Si lesdites informations concernent la vie ou la liberté d'une personne, elles doivent être fournies dans un délai de 48 heures après réception de la demande. La Loi prévoit des sanctions si les informations ne sont pas fournies dans les délais, ou bien en cas de refus d'une demande d'information, de transmission d'informations incorrectes, incomplètes ou trompeuses, de destruction d'informations, etc. La Commission de l'information est en outre habilitée à recommander des mesures disciplinaires à l'encontre des fonctionnaires fautifs.

La Loi prévoit un mécanisme de recours en deux temps. Le premier recours est adressé à un membre de l'organisation d'un rang hiérarchique supérieur à celui du RI, et le second à la Commission de l'information. Le tribunal de première instance n'est pas compétent en vertu de la section 20 de la Loi. La liste des catégories d'information échappant à l'obligation de divulgation en vertu de cette Loi est réduite au strict minimum. Même les exemptions ne sont pas absolues si la divulgation de l'information comporte plus d'avantages que d'inconvénients pour les pouvoirs publics.

Même dans le cas des agences et organismes de sécurité et de renseignement non soumis aux dispositions de la Loi, l'exemption susmentionnée ne joue pas en cas de corruption et de violation des droits de l'homme. Dans ce dernier cas, des informations seront fournies avec l'accord de la Commission de l'information. La Loi

ouvre la voie à l'autonomisation des citoyens, et également à une administration efficace, réceptive, transparente et tenue de rendre compte de ses actes.

La Commission de l'information du gouvernement central/des États a un rôle majeur à jouer pour veiller à l'application des dispositions de la Loi ainsi que pour instruire les parties, principalement les demandeurs et fournisseurs d'informations. Les pouvoirs de la Commission sont ceux d'un tribunal. En vertu de la section 20, elle peut infliger une sanction aux fonctionnaires refusant de communiquer des informations, et recommander des mesures disciplinaires à l'encontre de ceux qui ne respectent pas les dispositions de la Loi. De plus, en vertu de la section 25(5) de celle-ci, la Commission peut également conseiller l'administration compétente sur les questions concernant la tenue et la préservation des registres et les normes de divulgation de l'information, en vue de permettre aux citoyens d'observer et de surveiller le processus de décision. Les pouvoirs conférés aux commissaires à l'information, nommés par le Président de l'Inde/gouverneur d'un État, assurent l'application effective de la Loi.

4. Évaluation de l'impact du droit à l'information sur les éléments d'une bonne gouvernance

La Loi sur le droit à l'information est entrée en vigueur en octobre 2005. Bien qu'une période de moins de trois ans soit trop courte pour en évaluer le succès, il peut être utile d'analyser quelques faits pour parvenir à comprendre comment fonctionne cette Loi et les effets qu'elle a ou n'a pas. Nous nous efforcerons de déterminer si les objectifs de la Loi sont en voie d'être atteints.

Il faut reconnaître que l'évaluation du droit à l'information sur la bonne gouvernance et le développement est une tâche vraiment redoutable car les données ne sont pas suffisantes pour permettre d'effectuer une analyse selon des méthodes rigoureuses. On s'appuie néanmoins sur :

- les réponses aux demandeurs et aux militants de la Loi sur le droit à l'information, en particulier au cours des audiences organisées par l'auteur dans les affaires dont la Commission a été saisie pour régler

des différends entre demandeurs et fournisseurs d'informations ;

- des comptes rendus des médias sur des questions en rapport avec l'exercice du droit à l'information ;
- et des études préliminaires et des publications de résultats, essentiellement en rapport avec des affaires de corruption et de responsabilité d'organismes publics.

Il est proposé de procéder à l'évaluation d'impact par rapport aux objectifs déclarés de la Loi sur le droit à l'information et définis comme suit dans son préambule :

Une Loi visant à définir le régime pratique du droit à l'information pour assurer aux citoyens l'accès à l'information sous le contrôle des pouvoirs publics, afin de promouvoir la transparence et la responsabilité dans le fonctionnement de toutes les administrations publiques.

Il est dit par ailleurs que :

La démocratie implique une bonne information des administrés et une transparence de l'information qui sont indispensables pour assurer son bon fonctionnement et également pour lutter contre la corruption et tenir l'État et ses institutions responsables devant leurs administrés.

Par ailleurs, en proposant au Parlement national l'adoption du projet de loi, le Premier Ministre de l'Inde a fait la déclaration suivante le 11 mai 2005 :

Je suis convaincu que l'adoption de ce projet de loi inaugurerait une ère nouvelle dans nos processus de gouvernance, une ère d'efficacité et d'efficience, une ère qui verra toutes les couches de la population bénéficier des bienfaits de la croissance et qui sera marquée par l'élimination du fléau de la corruption, une ère à laquelle le simple citoyen sera associé étroitement à toutes les procédures de gouvernance, une ère qui verra tous les espoirs des pères fondateurs de notre République se réaliser pleinement.

Les principaux objectifs de la Loi sont manifestement d'assurer une plus grande transparence dans le fonctionnement des pouvoirs publics, une responsabilité et une efficacité accrues de l'État, la promotion d'un partenariat entre les citoyens et l'État dans le processus de

décision et enfin, un recul de la corruption au sein des administrations publiques.

Tous ces paramètres sont des éléments critiques d'une bonne gouvernance. On s'est donc efforcé ci-après de déterminer dans quelle mesure le droit à l'information a permis d'influer comme il convient sur les facteurs cités plus haut.

4.1 Transparence accrue

En vue de divulguer le maximum d'informations sur les règles, réglementations et décisions de l'État, chaque autorité publique est tenue de « bien cataloguer et indexer tous ses registres d'une manière et sous une forme qui facilite l'exercice du droit à l'information prévu par la Loi ».

Les pouvoirs publics sont donc tenus de procéder à la divulgation anticipée d'informations en publiant les documents pertinents. Ils sont également tenus de « fournir d'office le maximum d'informations au public à intervalles réguliers par divers moyens de communication, notamment l'Internet, de telle sorte que les citoyens soient le moins possible contraints d'invoquer cette Loi pour obtenir des informations ».

Conformément aux dispositions susmentionnées de la Loi, tous les niveaux d'administration - gouvernement central, États et collectivités locales, notamment au niveau des villages et dans les pan-chayats - ont mis les registres dans le domaine public, sous forme de publications ainsi que sur l'Internet dans les langues régionales. De plus, pour avoir plus facilement accès à l'information, un citoyen a le droit :

- de vérifier les travaux, documents ou registres ;
- de prendre des notes, extraits ou copies certifiées conformes de documents ou registres ;
- de prendre des échantillons de matériel ;
- d'obtenir des informations sous forme électronique lorsqu'il en existe.

Toutes les autorités ont ainsi dûment mis l'information dans le domaine public, et un citoyen a le droit d'observer le fonctionnement interne d'une organisation. Lorsque l'information recherchée n'est pas fournie dans le délai réglementaire de 30 jours ou que l'information fournie est incomplète, trompeuse ou incorrecte, le demandeur est libre de déposer une plainte ou un

recours devant la Commission de l'information (CI), pour que les instructions voulues soient données aux parties conformément aux dispositions de la Loi.

La Commission est notamment habilitée à infliger une sanction et/ou à recommander des mesures disciplinaires à l'encontre des fournisseurs d'informations s'il est avéré que ceux-ci ont entravé la libre circulation de l'information. En conséquence, les demandeurs d'informations et les ONG ont fait pression sur les autorités pour qu'elles promeuvent une culture de l'ouverture dans le fonctionnement de l'État. Un grand nombre de RI ont déjà été sanctionnés pour avoir enfreint les dispositions de la Loi, ce qui a en effet finalement permis de fournir les informations au demandeur.

Du fait des avantages manifestes de la transparence et de la responsabilisation, le nombre de demandes d'information en vertu de la Loi sur le droit à l'information est multiplié chaque année par 8 à 10. On observe ainsi que le droit d'être informé s'exerce à grande échelle. Sur des millions de demandes d'informations, moins de 5 % ont été refusées conformément à diverses clauses d'exemption.

De fait, le fonctionnement des organismes publics est beaucoup plus transparent qu'auparavant. Dans un grand nombre de cas, la Commission a ordonné la divulgation d'informations détaillées sur les processus de décision, notamment les notes de synthèse, les archives ministérielles, les dossiers relatifs au recrutement, à la sélection et à la promotion du personnel, les dossiers d'appels d'offres et les procédures de passation des marchés, les listes de bénéficiaires des programmes subventionnés par l'État concernant par exemple la distribution de céréales vivrières dans les magasins d'État, l'eau et l'électricité, le gaz domestique, les équipements éducatifs et sanitaires, les logements pour les pauvres, les listes de bénéficiaires des programmes de garantie d'emploi, etc. La divulgation d'informations aussi vitales a ainsi permis de lutter contre la corruption entachant la prestation de services et de faire en sorte que les pauvres bénéficient effectivement des prestations auxquelles ils ont droit. La divulgation d'informations sur l'utilisation des fonds alloués au plan de garantie de l'emploi rural, des fonds de financement local administrés par les membres des Assemblées locales et du Parlement, etc. a contribué à une mobilisation en faveur ou à l'encontre des politiques suivies et/ou des dirigeants politiques.

4.2 Responsabilité accrue

Le droit à l'information fournit aux citoyens un mécanisme qui leur permet d'accéder à l'information et qu'ils peuvent utiliser pour demander à l'administration de leur rendre des comptes ou de leur expliquer pourquoi des décisions ont été prises, par qui et avec quelles conséquences ou quels résultats. De plus, chaque administration publique est tenue, en vertu de l'article 4 (1) (d) de la Loi, « *d'indiquer aux intéressés les raisons de ses décisions administratives ou quasi judiciaires* ».

Jusqu'à l'entrée en vigueur de la Loi sur le droit à l'information, un simple citoyen désireux de connaître les détails d'un processus de décision ne le pouvait pas et sa tentative se soldait le plus souvent par un échec. Il n'était donc pas possible de tenir un débat ouvert et sincère sur les questions intéressant la collectivité, ni d'établir des responsabilités pour quelque mesure que ce soit. Cette opacité de la planification des politiques appartient désormais au passé.

Le régime de l'information a en fait permis à chacun de mieux comprendre comment fonctionne l'État ou comment une décision donnée a été prise. Les citoyens ont ainsi la possibilité de choisir comme il convient leurs dirigeants et les politiques qui les affectent. Cela a commencé à avoir des effets salutaires sur la prestation des services socioéconomiques, en particulier pour les pauvres.

Par exemple, pleinement conscients du fait que les dossiers relatifs au processus de décision, y compris les notes de synthèse, doivent être placés dans le domaine public, les fonctionnaires concernés de tout grade consignent objectivement les raisons de leurs observations. On s'efforce également d'exécuter efficacement les programmes dans la mesure où les détails pertinents sont révélés à l'avance, ce qui a permis d'améliorer la qualité du processus de décision et la prestation des services.

De plus, la mise en œuvre efficace de programmes prototypes de lutte contre la pauvreté généralisée a permis de réduire l'écart entre les résultats effectifs et les objectifs fixés. Il faut signaler tout particulièrement les programmes suivants, qui ont bénéficié des moyens financiers nécessaires et de l'appui administratif du gouvernement central et des États et ont ainsi pu être exécutés avec succès :

- Programme national de garantie d'emploi dans les zones rurales
- Sarwa Shiksha Abhiyan (Éducation pour tous)
- Programme de déjeuners
- Mission sur l'eau potable
- Services intégrés de développement de l'enfant
- Mission nationale pour la santé des ruraux
- Bharat Nirman (infrastructures rurales, essentiellement routes, électricité, eau potable, assainissement, etc.)
- Indira Avas Yogna (Logements pour les pauvres).

Tous ces programmes et plusieurs autres du même genre financés par le Fonds de développement local administré par des membres du Parlement et des Assemblées locales ont pour but de répondre aux besoins humains fondamentaux de leurs bénéficiaires et de leur assurer ainsi des conditions de vie décentes. Ils leur permettent en outre de renforcer leurs compétences et leurs capacités et de réaliser ainsi leurs objectifs socioéconomiques.

Avant même l'adoption de la Loi sur le droit à l'information, des programmes ont été mis en œuvre, mais les résultats escomptés n'ont pas été obtenus. Cela tient essentiellement à l'absence de droit juridique d'être informé, de surveiller l'action des pouvoirs publics et de mettre l'autorité en question. Lorsque les citoyens bénéficient de droits et que la libre circulation de l'information est assurée, on observe une amélioration quantitative et qualitative sensible de la prestation de services et des avantages procurés par les programmes conçus et mis en œuvre en faveur des pauvres.

C'est ainsi par exemple que :

- la divulgation d'informations concernant l'assiduité du personnel scolaire a aidé à réduire l'absentéisme des enseignants et le taux d'abandon d'études ;
- la divulgation d'informations concernant l'assiduité des médecins et d'infirmiers dans les centres de soins de santé primaires a entraîné une amélioration des dispensaires ruraux ;
- la divulgation de renseignements détaillés sur les approvisionnements en céréales vivrières et leur distribution par des magasins d'État a permis d'assurer aux intéressés les prestations auxquelles ils ont droit ;
- la divulgation d'informations sur l'offre et la demande de produits pétroliers comme le gaz domestique a réduit les activités du marché noir ;

- les listes de bénéficiaires des programmes de garantie d'emploi ont permis de dénoncer la corruption et d'assurer efficacement des services aux pauvres ; et
- la divulgation d'informations concernant la répartition des points de vente au détail (pompes à essence) et des centres de distribution de GPL a permis de prendre des décisions équitables et objectives, comme en témoigne la diminution marquée du nombre de procès dans ce domaine.

Du fait de la responsabilisation accrue des pouvoirs publics dans le domaine de la prestation de services, l'exode rural s'est ralenti ces derniers temps, comme l'ont signalé à maintes reprises les médias. Ce fait est également corroboré par les résultats (à paraître) d'une enquête nationale réalisée conjointement par Transparency International et le Centre for Media Studies. Cette enquête a révélé que selon 40 % des personnes consultées (se situant toutes au-dessous du seuil de pauvreté), la corruption et les malversations entachant les programmes de réduction de la pauvreté avaient diminué du fait que le gouvernement et les fonctionnaires de tout niveau sont tenus responsables de leurs actes en vertu de la Loi sur le droit à l'information.

Les procédures relatives au droit à l'information ont généralement été suivies par un grand nombre de gens pour régler des différends portant sur les décisions relatives à des questions administratives et commerciales. La divulgation de l'information concernant le processus de décision ou les motifs des mesures prises a facilité le règlement de différends portant sur des questions telles que des demandes de remboursement d'impôts payés par des particuliers ou des entreprises, le paiement d'indemnités d'assurance, le versement de redevances par des contractants, la procédure d'approbation et de recouvrement de prêts, etc.

Du fait qu'une réponse doit être donnée dans les trente jours, les différends sont réglés plus rapidement. Un grand nombre de griefs relatifs à des questions de service, principalement aux promotions et aux pensions, ont également été redressés du fait que des suites ont été données promptement et en toute transparence aux demandes formulées en vertu du droit à l'information.

En conséquence, le nombre de recours présentés aux tribunaux a fortement diminué, comme l'ont signalé par exemple les compagnies pétrolières qui accordent des

concessions pour la distribution des produits pétroliers. Les tribunaux ont également conseillé aux requérants d'obtenir des informations en vertu du droit à l'information avant de les saisir d'une affaire. Cela montre bien l'effet positif marqué qu'a le droit à l'information sur la transparence et la responsabilisation de l'État.

4.3 Promotion du partenariat entre les citoyens et l'État

La Loi sur le droit à l'information fournit un cadre pour la promotion d'un partenariat entre le citoyen et l'État en vue de la mise en œuvre des programmes de protection sociale. Ce partenariat part du principe que les citoyens sont non seulement les bénéficiaires finaux, mais aussi les agents du développement. La participation des parties prenantes a assuré une amélioration des projets et un développement plus dynamique.

Sous le régime du droit à l'information, la participation des citoyens a été favorisée par : (a) l'accès à l'information et la participation des groupes/communautés concernés à la conception et à l'exécution des projets ; et (b) l'autonomisation des autorités locales au niveau des villages grâce à la participation d'ONG ou de groupes d'entraide et à une coopération avec eux.

La divulgation préalable d'informations a permis aux bénéficiaires, principalement par l'intermédiaire d'ONG, de jouer un rôle central dans la conception et l'exécution des projets. La Loi sur le droit à l'information a donné aux citoyens le sentiment d'être davantage en charge des activités de développement.

En outre, cet accès à l'information a permis aux citoyens de participer aux processus économiques et politiques dans le cadre d'un dialogue avec les fonctionnaires, ou de campagnes publiques sur les politiques publiques.

Par exemple, les informations obtenues en vertu de la Loi au sujet de l'utilisation des fonds alloués au programme de garantie de l'emploi en milieu rural ont été utilisées dans certains États par les ONG pour lancer des campagnes en faveur ou à l'encontre de dirigeants politiques à l'occasion des récentes élections, avec des effets positifs sur le processus politique. Presque tous les projets de protection sociale, en particulier au niveau des villages et des panchayats, sont conçus et élaborés

en collaboration avec les ONG et les intéressés et avec leur soutien, en vue d'améliorer l'indice de satisfaction de la population.

4.4 Recul de la corruption

Le manque de transparence et de responsabilité encourage la corruption chez les fonctionnaires, ce qui se traduit par une diminution des investissements en raison de la mauvaise utilisation des fonds ou de leur détournement au profit d'intérêts privés. En conséquence, les dépenses sociales de l'État ne portent pas leurs fruits parce que, par exemple, les enseignants n'enseignent pas, les médecins et les infirmiers ne fréquentent pas les centres de santé, les détenteurs de cartes de rationnement ne reçoivent pas de céréales subventionnées et les emplois promis ne sont pas fournis. Cela ne fait que perpétuer la pauvreté et nuire aux pauvres. Il en résulte un climat de méfiance entre la population et l'administration, ce qui fait obstacle au développement et compromet une gouvernance démocratique.

Sous le régime du droit à l'information, on constate une transparence sans précédent dans le fonctionnement des administrations. En conséquence, le processus de décision est mieux compris et les pouvoirs publics doivent davantage rendre compte de leur action. Il en est résulté un recul de la corruption dans le pays, comme en témoignent les faits suivants :

- Transparency International (TI) a signalé pour les deux dernières années une baisse de l'indice de perception de la corruption en Inde (3.5 sur 10) d'environ 15 à 20 % par an, ce qui est dû essentiellement à l'application de la Loi sur le droit à l'information.
- En collaboration avec TI, le Centre for Media Studies a réalisé récemment une enquête (non publiée) à l'échelle de l'ensemble du pays sur les personnes se situant au-dessous du seuil de pauvreté. Les pauvres ont été invités à donner leur avis sur tous les programmes prototypes mis en œuvre pour améliorer leurs conditions de vie. Au moins 40 % des enquêtés ont estimé que la corruption avait diminué.
- Il est également apparu que partout où des ONG sont étroitement associées aux activités de développement, l'indice de perception de la corruption est très faible.

5. Avenir de la Loi sur le droit à l'information : le chemin à parcourir

Le développement des possibilités d'accès à l'information constitue un problème majeur. Les capacités des pouvoirs publics (c'est-à-dire les responsables) tout comme celles des citoyens (c'est-à-dire les demandeurs) doivent sans doute être renforcées, ce qui nécessite une stratégie à deux volets.

Tout d'abord, un système détaillé de gestion de l'information (SGI) devrait être élaboré par chaque administration publique pour récupérer et stocker les données et les informations susceptibles d'être partagées avec toute personne désireuse de chercher à vérifier et utiliser l'information à des fins de développement. Le renforcement des capacités institutionnelles n'est cependant pas suffisant à cet égard car les personnes liées aux diverses activités publiques doivent également recevoir une formation et être équipées comme il convient pour pouvoir faire face aux impératifs du partage de l'information.

Ensuite, pour gérer de façon appropriée la demande d'informations des ONG en général et des citoyens en particulier, un effort concerté s'imposera pour susciter de leur part une prise de conscience collective de la nécessité de promouvoir la maîtrise de l'information. Une approche multimédias devrait être adoptée pour former les citoyens et leur apprendre à déterminer les informations à rechercher, où et comment. Il conviendrait en outre de leur apprendre à utiliser les informations de façon optimale pour participer efficacement aux processus économiques et politiques. C'est seulement ainsi que les dispositions de la Loi sur le droit à l'information pourront être appliquées selon un bon rapport coût-efficacité.

La Loi sur le droit à l'information fournit un large cadre à une collaboration entre l'État et les citoyens pour concevoir et surveiller des projets pertinents, lutter contre la corruption, assurer la transparence et partager la responsabilité du développement. En vertu de cette Loi, les pouvoirs publics sont tenus d'adopter des procédures et méthodes ouvertes et transparentes pour la prestation des services. Ils devraient révéler ce qu'ils font, leur modus operandi ainsi que les résultats des politiques, des programmes et des dépenses publiques. Dans une société démocratique, les citoyens, les ONG et les médias ont le droit de savoir comment ils sont gouvernés, et aussi d'utiliser les possibilités qui leur

sont offertes pour indiquer comment ils devraient être gouvernés et servis par l'État. Il est donc important de prendre les mesures suivantes :

5.1 Divulgarion préalable et spontanée de l'information

En vertu de la section 4 de la Loi, toutes les administrations publiques sont tenues de divulguer d'office les informations. Presque toutes leurs activités ainsi que leurs modalités d'exécution doivent être révélées. Il s'agit de déterminer comment obtenir et présenter les informations susceptibles d'être utiles aux intéressés pour faire valoir leurs droits. Il conviendrait d'accorder un rang de priorité élevé à l'informatisation des registres et à l'utilisation des technologies de l'information pour assurer le fonctionnement transparent des différents services. Les autorités devraient divulguer d'office les informations pour éviter aux citoyens d'avoir à faire jouer les dispositions de la Loi sur le droit à l'information. Presque tous les ministères et services ont mis des informations sur leurs sites Web et il convient de vérifier si celles-ci sont suffisamment détaillées pour pouvoir être analysées et utilisées.

5.2 Promouvoir la maîtrise de l'information

La Loi permet à chaque citoyen de rechercher des informations ainsi que de se familiariser avec des idées et d'acquérir de nouvelles connaissances pour améliorer sa qualité de vie et participer à une gouvernance efficace. Il s'agit de déterminer comment promouvoir la maîtrise de l'information au sein de la population pour lui permettre de décider quelles informations demander, et comment les demander et en faire un bon usage pour pouvoir participer efficacement au processus de développement et notamment à la lutte contre la corruption.

La question de la promotion de la maîtrise de l'information auprès des gens instruits ou non est capitale car les citoyens et les fonctionnaires sont les uns comme les autres responsables de l'accélération du processus de développement. En conséquence, en vertu de la section 26 de la Loi, des dispositions ont été prises pour permettre aux citoyens de mieux comprendre les données du problème grâce à des programmes éducatifs et de formation. Une stratégie multimédias de promotion de la maîtrise de l'information devrait être conçue par toutes

les administrations, notamment par les établissements d'enseignement, en collaboration avec les agences d'information pour assurer une collaboration accrue entre les parties prenantes. Il s'agit d'une tâche redoutable dans la mesure où moins de 10 % des pauvres connaissent plus ou moins l'existence de la Loi sur le droit à l'information et la façon dont ils pourraient l'utiliser pour faire valoir leurs droits. Il conviendrait d'exploiter le potentiel des technologies de l'information et des établissements d'enseignement de toutes catégories et de tous niveaux pour promouvoir la maîtrise de l'information.

6. Observations finales

Le droit à l'information a de profondes incidences sur la bonne gouvernance et le développement. Au cours des trois dernières années, l'économie indienne a enregistré une croissance sans précédent de 8 à 9 % par an, qui a également coïncidé avec la bonne gouvernance résultant, comme on l'a vu, de la Loi sur le droit à l'information. L'application de la loi sur le droit d'être informé et la mise en place d'un régime de l'information augurent donc bien du renforcement de la société du savoir ainsi que de la responsabilisation accrue des pouvoirs publics.

La tendance à l'amélioration de la prestation de services, due à la perception d'une bonne gouvernance, laisse espérer une diminution de la pauvreté et une élimination de l'analphabétisme beaucoup plus rapides que ne le prévoient les Objectifs du Millénaire pour le développement (OMD).

La Loi sur le droit à l'information a permis aux citoyens de participer au processus de développement, ce qui s'est traduit par un recul de la corruption. Elle a permis récemment et pour la première fois de mettre en place un système ouvert et participatif de gouvernance qui protège et promeut les intérêts socioéconomiques de chaque citoyen, en particulier des pauvres, qui bénéficient des bienfaits du développement conformément à leurs droits.

À mesure que le fonctionnement des autorités publiques devient plus transparent et assure une divulgation anticipée des politiques, des programmes et de leurs résultats, la population participera plus activement à tous les aspects du développement. Il importe donc de

rendre les pouvoirs publics ainsi que les citoyens mieux à même de prendre conscience de l'information et de la comprendre, de façon à l'utiliser dans leur propre intérêt. Il conviendrait en fait de s'efforcer d'accroître la demande effective d'amélioration de la prestation de services.

Environ 10 % seulement des plus de 300 millions de pauvres que compte l'Inde connaissent l'existence de la Loi et l'intérêt qu'elle présente pour leur permettre de bénéficier des prestations auxquelles ils ont droit. De tels chiffres rendent nécessaires des efforts concertés de la part du gouvernement, des ONG et des médias pour susciter une prise de conscience au sein de la population et en particulier pour lui apprendre à rechercher des informations et à tirer le meilleur parti, dans la vie quotidienne, des précieuses connaissances ainsi acquises.

Les ONG ont un rôle vital à jouer en ce sens qu'elles font constamment pression pour assurer une divulgation maximale de l'information sur les activités publiques, mais aussi pour participer à la conception et à la mise en œuvre des programmes socioéconomiques.

La tâche à accomplir est immense, mais facile à exécuter à condition toutefois que l'on fasse appel à des médias comme la radio et la télévision pour s'adresser à la population cible.

Compte tenu de la diversité des situations dans lesquelles vit la population des différentes régions du pays, il conviendrait d'adopter une approche multimédias pour promouvoir la maîtrise de l'information et démocratiser le savoir, ce qui est indispensable pour autonomiser les citoyens, en faisant en sorte que les groupes bénéficiaires reçoivent les prestations auxquelles ils ont droit et aient des chances égales de développement.

Éléments clés de la cinquième partie :

- La Loi indienne de 2005 sur le droit à l'information a mis fin à des décennies d'opacité des processus de développement.
- L'ancienne culture du secret engendrait une corruption généralisée.
- Avant la Loi de 2005, huit États indiens avaient adopté des lois sur la liberté de l'information.

- La Loi de 2005 stipule que certains types d'information échappent à l'obligation de divulgation, mais elle prévoit également des mesures disciplinaires à l'encontre des fonctionnaires refusant illégalement d'accéder à des demandes.
- La législation prévoit un accès rapide et aisé à l'information et la réponse gratuite aux demandes adressées par les citoyens aux très faibles revenus.
- Elle stipule également que les autorités publiques doivent fournir des informations par anticipation, notamment sur Internet, de façon à rendre moins nécessaire le recours à des demandes par les citoyens.
- Une Commission de l'information fait appliquer la Loi et éduque les parties prenantes.
- La société civile est maintenant à même de participer au développement, qui devient un processus axé sur le citoyen.
- De nombreuses administrations publiques mettent leurs dossiers dans le domaine public comme elles y sont tenues, mais beaucoup d'autres ont été sanctionnées pour ne pas l'avoir fait.
- La transparence accrue due à la Loi a réduit la corruption au niveau de la fourniture des services et prestations.
- Les fonctionnaires sont davantage tenus de consigner les raisons des décisions prises.
- Parmi les résultats obtenus figurent une diminution de l'absentéisme de la part des enseignants et du personnel médical et une amélioration des prestations effectives.
- L'établissement de partenariats entre les citoyens et l'État a été encouragé en vue de la conception et de l'exécution de projets au niveau local, en particulier grâce à une divulgation préalable de l'information.
- Divers organismes signalent un recul de la corruption en Inde depuis la mise en application de la Loi.
- Des progrès s'imposent dans le domaine de la gestion de l'information et de la formation des fonctionnaires.
- Il convient de s'efforcer plus activement d'aider la société civile et les citoyens à maîtriser l'information. Seuls 10 % des pauvres connaissent l'existence de la Loi.



Annexes

Annexe 1

Déclaration de Maputo : favoriser la liberté d'expression, l'accès à l'information et l'autonomisation des personnes

Nous, participants à la conférence de l'UNESCO sur le thème « Liberté d'expression, accès à l'information et autonomisation des personnes », réunis à Maputo (Mozambique) à l'occasion de la Journée mondiale de la liberté de la presse, le 3 mai 2008,

Rappelant, en cette année de commémoration du 60e anniversaire de la Déclaration universelle des droits de l'homme, l'article 19 de cette déclaration, qui proclame : « Tout individu a droit à la liberté d'opinion et d'expression, ce qui implique le droit de ne pas être inquiété pour ses opinions et celui de chercher, de recevoir et de répandre, sans considérations de frontières, les informations et les idées, par quelque moyen d'expression que ce soit »,

Réaffirmant que la liberté d'expression est un droit fondamental, et qu'elle est indispensable à l'exercice des autres libertés énoncées dans les instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme,

Prenant acte des **Déclarations de Windhoek**, d'**Alma Ata**, de **Sanaa**, de **Santiago** et de **Sofia**, qui soulignent que l'établissement, le maintien et la promotion d'une presse indépendante, pluraliste et libre sont des éléments essentiels de la démocratie et du développement,

Reconnaissant que les engagements inscrits dans la **Déclaration du Millénaire** nécessitent une communication réciproque qui favorise le dialogue et permette aux citoyens et aux communautés de se faire entendre, d'exprimer leurs aspirations et leurs préoccupations, et de prendre part aux décisions concernant leur développement,

Soulignant les dispositions de la **Déclaration de Medellin** du 3 mai 2007 sur la sécurité des journalistes et la lutte contre l'impunité, de la **Déclaration de Colombo** du 3 mai 2006 sur les médias et l'élimination de la pauvreté, de la **Déclaration de Dakar** du 3 mai 2005 sur les médias et la bonne gouvernance, et de la **Déclaration de Belgrade** du 3 mai 2004 sur les médias dans les zones de conflit et les pays en transition,

Reconnaissant que la liberté d'expression et l'accès à l'information sont des conditions essentielles d'un discours démocratique et d'un débat ouvert et éclairé, et favorisent de ce fait la transparence et la responsabilité dans la conduite des affaires publiques, l'autonomie des personnes et la participation des citoyens,

Notant les contributions de médias libres, indépendants et pluralistes au développement durable et humain, à l'élimination de la pauvreté, à la bonne gouvernance, à la paix et à la réconciliation, à l'instauration d'un climat sain, et au respect des droits de l'homme,

Conscients que les progrès de la technologie rendent possible une circulation et un pluralisme accrus de l'information à l'intérieur et au travers des frontières,

Relevant la nécessité d'un accès abordable à l'Internet et aux TIC aux fins du partage de l'information, ainsi que la nécessité de promouvoir l'initiation aux médias,

Soulignant la contribution particulière des trois niveaux de services de diffusion - public, commercial et communautaire - à la diversité des médias et, en particulier, le rôle que jouent les diffuseurs communautaires en facilitant l'accès des populations sous-représentées ou marginalisées à l'information et à l'expression et leur participation aux processus décisionnels,

Rendant hommage aux journalistes et aux autres professionnels des médias qui, en diffusant des nouvelles exactes et impartiales, entretiennent la liberté d'expression et l'accès à l'information,

Réaffirmant la condamnation de la violence et du harcèlement dont sont victimes les journalistes et les autres professionnels des médias,

Demandons aux États membres :

De favoriser la libre circulation de l'information par des politiques fondées sur les quatre principes fondamentaux des sociétés du savoir inclusives : liberté d'expression, égalité d'accès à une éducation de qualité, accès de tous à l'information, et respect de la diversité culturelle ;

De s'employer avec vigueur à concrétiser les engagements en faveur de la liberté d'expression en créant un cadre législatif et réglementaire respectueux de la liberté et de l'indépendance de la presse, et propice à la diversité des médias ;

De reconnaître que l'accès à l'information est un facteur essentiel de l'efficacité de l'aide au développement, du point de vue des donateurs comme des pays bénéficiaires ;

D'offrir des garanties juridiques pour le droit à l'information, dans le respect des principes imposant une divulgation maximale et facilitée, la protection des dénonciateurs, la limitation du champ des exceptions, l'indépendance des mécanismes d'appel et l'instauration de règles vigoureuses et proactives en matière de divulgation, et de veiller à la bonne application de ces garanties dans la pratique ;

De veiller à ce que les organismes publics respectent les principes d'ouverture, de transparence et de responsabilité et d'accès public à l'information ;

De promouvoir une large diffusion auprès des fonctionnaires et des responsables administratifs, ainsi que des médias et du grand public, des lois et des politiques sur l'accès à l'information détenue par les organismes publics ;

De favoriser un environnement dans lequel les nouvelles technologies de la communication et de l'information sont utilisées pour réduire la fracture numérique et la fracture cognitive dans les pays en développement et pour assurer le pluralisme en matière de choix des médias et d'accès aux nouvelles ;

De prévenir les mesures qui restreignent la liberté d'expression sur l'Internet, en particulier la censure de sites Web ;

D'inclure l'initiation à la maîtrise de l'information et des médias dans les programmes scolaires et de promouvoir ces compétences en vue d'élargir l'accès public à l'information utile dans la vie quotidienne par l'Internet et les autres ressources issues des technologies de l'information, et d'améliorer ainsi la participation des citoyens au débat public ;

De créer un environnement propre à promouvoir le développement des trois niveaux de services de diffusion et, en particulier, d'améliorer les possibilités de développement des médias communautaires et la participation des femmes au sein de ces médias ;

D'abolir les lois sur la diffamation qui imposent des restrictions draconiennes aux journalistes et leur infligent des peines sévères ;

Demandons aux organismes, aux associations professionnelles et à l'industrie des médias :

De mieux sensibiliser le public aux droits de l'homme, en particulier le droit à la liberté d'expression et le droit à l'information ;

De signaler au public l'information disponible et d'oeuvrer pour en élargir l'accès en vue de faciliter la participation des citoyens au débat public ;

De s'engager à informer de manière impartiale et de cultiver et appliquer les normes les plus élevées en matière de journalisme ;

De faciliter la participation aux médias des populations sous-représentées ou marginalisées et des minorités linguistiques ;

D'encourager la prise en compte des jeunes dans les médias et de développer leur maîtrise des médias et de l'information ;

D'exploiter pleinement les possibilités offertes au journalisme d'investigation par la législation sur le droit d'accès à l'information détenue par les organismes publics de manière à renforcer le rôle des médias comme « gardiens » publics des intérêts des citoyens ;

De promouvoir les pratiques optimales au sein des médias communautaires et associatifs, ainsi que des médias nationaux et d'intérêt général ;

D'améliorer la sécurité et les conditions de travail des journalistes et des autres professionnels des médias ;

Demandons à l'UNESCO :

De sensibiliser les gouvernements, les législateurs et les institutions publiques à l'importance de la liberté d'expression, y compris la liberté d'accéder à l'information, de la produire et de la partager ;

De promouvoir la liberté d'expression en tant que droit universel de l'être humain et de faciliter l'élaboration de principes généraux et de pratiques optimales en matière d'accès à l'information ;

De faciliter les mesures visant à promouvoir la maîtrise des médias et de l'information ;

De faciliter l'accès aux technologies et à l'infrastructure de l'information et de la communication dans les pays en développement, ainsi que le développement de tous les médias, y compris pour et par les collectivités locales ;

De mieux sensibiliser les organisations de la société civile, les gouvernements et les organismes de réglementation, ainsi que le grand public, à l'importance de services de diffusion durables et pluralistes ;

De se référer à la présente Déclaration aux fins des activités visant à réaffirmer le statut de l'UNESCO comme organisation chef de file dans le domaine de la communication et de l'information et de promouvoir au sein du système des Nations Unies les principes et les recommandations qui y sont énoncés.

Annexe 2

Discours de M^{me} Lydia Cacho Ribeiro à l'occasion de la cérémonie de remise du Prix mondial de la liberté de la presse UNESCO-Guillermo Cano 2008

Monsieur le Président, Monsieur le Directeur général, Mesdames et Messieurs les Ministres, Mesdames et Messieurs, chers collègues,

C'est un honneur pour moi d'être parmi vous ce soir.

Cette récompense ne me mettra peut-être pas à l'abri des menaces de mort, ni de la mort elle-même, mais elle contribuera certainement à préserver mes écrits et permettra à un plus large public de découvrir et de comprendre la réalité mexicaine, ainsi que l'impact de la criminalité internationale, du trafic d'êtres humains et de la pédopornographie.

En m'honorant ce soir, vous honorez le talent de mes enseignants et de ces centaines de femmes, d'hommes et d'enfants qui m'ont accordé leur confiance en me livrant leurs histoires personnelles, leurs tragédies et leurs succès. D'une certaine façon, ils savaient que je ne trahirais pas leur confiance en exerçant mon métier de journaliste.

Lorsque j'ai été torturée et emprisonnée pour avoir publié l'histoire d'un réseau de crime organisé spécialisé dans la pornographie infantile et le tourisme sexuel, je me suis retrouvée confrontée à l'éternelle question du sens de la vie. Devais-je poursuivre ? Devais-je continuer à exercer le métier de journaliste dans un pays aux mains de 300 hommes riches et puissants ? À quoi servait-il de réclamer la justice ou la liberté dans un pays où neuf crimes sur dix ne sont jamais élucidés ? Cela valait-il la peine que je risque ma vie pour mes principes ? Évidemment, la réponse a été... oui.

Le Mexique, mon pays natal, compte 104 millions d'habitants ; on y trouve des paysages grandioses où coulent des fleuves magnifiques et des montagnes verdoyantes et fertiles qui s'étendent à perte de vue. Pourtant, chaque année, 400 000 personnes - hommes et femmes - quittent le Mexique pour les États-Unis afin d'échapper à la faim, à la pauvreté et à la violence.

J'ai grandi dans un quartier habité par les classes moyennes de Mexico. Ma mère, une psychologue féministe, m'emmenait dans les quartiers insalubres de la ville et me disait que les enfants qui vivaient là - des enfants comme moi - n'avaient rien à manger et aucune chance d'aller à l'école. Ainsi a-t-elle fait de moi une citoyenne et, comme on dit aujourd'hui, un défenseur des droits de l'homme.

Je suis née femme. J'ai trouvé dans le féminisme une philosophie fondée sur l'égalité et la paix. Cela m'a conduit à regarder la vie sous l'angle de l'équité entre les sexes. Pendant des années, j'ai vécu et évolué entre deux mondes : le féminisme, en plaidant la non-violence en tant que citoyenne, et le journalisme, en exerçant mon métier. Chaque jour, j'essaie de renforcer mon aptitude à écouter, à comprendre, à ressentir de l'empathie, à questionner, à dire la vérité, à agir conformément à l'éthique. En écoutant les histoires de ces personnes, j'apprends à donner un autre éclairage et une perspective nouvelle à ma façon de relater les tragédies humaines et le développement humain.

Et je mesure également, comme de nombreux collègues, ma capacité à rester en vie.

J'ai 45 ans et j'ai passé la majeure partie de ma vie à tenter de comprendre la nature humaine. Qu'est-ce qui nous donne la capacité de survivre, de changer, d'évoluer, de nous venir en aide ou de nous nuire mutuellement ? J'ai passé une grande partie de ma vie à lire les journaux et à regarder les informations. Je pensais avoir compris la macrostructure de l'oppression. Je connaissais le fonctionnement du système politique qui protège les droits d'une

élite au détriment de la majorité. Mais je n'avais pas vraiment conscience de ce qu'était la répression avant d'en être moi-même la victime.

Lorsque la machine de la répression d'État a été utilisée contre moi, je me suis retrouvée dans la situation étrange d'être considérée comme une héroïne, simplement pour avoir exercé - avec une certaine dignité - mon droit à la liberté et à la justice. Des milliers de personnes ont manifesté en mon nom. La plupart des médias mexicains ont parlé de mes démêlés avec la justice pendant près de deux ans, jusqu'à ce que les puissants parviennent à acheter le silence de certains d'entre eux.

Des millions de citoyens ont relayé mon appel pour la liberté de la presse et les droits des enfants victimes dont il était question dans mes articles. J'ai comparu devant la Cour suprême, le cœur rempli de l'espoir de l'entendre défendre notre droit constitutionnel de dire la vérité sans subir la torture ni l'emprisonnement. Beaucoup pensaient qu'il y avait tellement de preuves solides dans cette affaire que la corruption n'y aurait pas sa place. Le Mexique tout entier semblait espérer une occasion de croire qu'un changement était possible.

Mais une poignée d'avocats bien mis dans leur costume bleu nuit se dressait contre nous pour défendre les hommes politiques auxquels j'avais reproché d'entretenir des relations louches avec des pédophiles. Cette poignée d'hommes est parvenue à convaincre la majorité des juges de la Cour suprême de me débouter de mon action pour la liberté de la presse en rapport avec la pédopornographie et le crime organisé. J'ai donc perdu, et mon pays aussi.

Mais me voici des vôtres aujourd'hui. J'ai eu assez de chance pour échapper à la mort. J'ai pu rendre compte de ma propre histoire et assister de l'intérieur à une campagne orchestrée pour protéger l'union entre le crime organisé, des hommes d'affaires et un gouvernement corrompu. Mais par-dessus tout, j'ai pu tenir la promesse que j'avais faite à ces fillettes victimes de pédophiles et de pornographes de raconter leur histoire.

Nous autres, journalistes, nous avons tendance à penser que le choc que provoque la lecture de ces témoignages ne peut que rassembler les personnes de bonne volonté. C'est notamment pour cette raison que nous persistons envers et contre tout. Nous connaissons bien le pouvoir de la compassion. En tant que journalistes, nous ne devrions jamais nous faire les interprètes des puissants. Nous ne devrions pas non plus céder à la peur, ni à l'autocensure.

C'est pour cela que nous sommes aujourd'hui réunis au Mozambique. Nous savons que quelque-chose ne va pas lorsque l'on vit dans un monde qui favorise une économie de guerre plutôt que l'éducation, et qui encourage le silence au détriment de la liberté et de la vérité. Un monde dans lequel des millions d'orphelins de la pandémie du VIH et du SIDA n'ont aucune importance aux yeux du reste du monde. Quelque-chose ne tourne pas rond dans un monde où le racisme et le sexisme nous divisent. La réunion d'aujourd'hui symbolise notre détermination à poursuivre notre voie, avec raison et humanité, et à continuer d'écrire. À continuer de vivre avec espoir.

Annexe 3

Déclaration universelle des droits de l'homme

Préambule

Considérant que la reconnaissance de la dignité inhérente à tous les membres de la famille humaine et de leurs droits égaux et inaliénables constitue le fondement de la liberté, de la justice et de la paix dans le monde,

Considérant que la méconnaissance et le mépris des droits de l'homme ont conduit à des actes de barbarie qui révoltent la conscience de l'humanité et que l'avènement d'un monde où les êtres humains seront libres de parler et de croire, libérés de la terreur et de la misère, a été proclamé comme la plus haute aspiration de l'homme,

Considérant qu'il est essentiel que les droits de l'homme soient protégés par un régime de droit pour que l'homme ne soit pas contraint, en suprême recours, à la révolte contre la tyrannie et l'oppression,

Considérant qu'il est essentiel d'encourager le développement de relations amicales entre nations,

Considérant que dans la Charte les peuples des Nations Unies ont proclamé à nouveau leur foi dans les droits fondamentaux de l'homme, dans la dignité et la valeur de la personne humaine, dans l'égalité des droits des hommes et des femmes, et qu'ils se sont déclarés résolus à favoriser le progrès social et à instaurer de meilleures conditions de vie dans une liberté plus grande,

Considérant que les Etats Membres se sont engagés à assurer, en coopération avec l'Organisation des Nations Unies, le respect universel et effectif des droits de l'homme et des libertés fondamentales,

Considérant qu'une conception commune de ces droits et libertés est de la plus haute importance pour remplir pleinement cet engagement,

L'Assemblée générale

Proclame la présente Déclaration universelle des droits de l'homme comme l'idéal commun à atteindre par tous les peuples et toutes les nations afin que tous les individus et tous les organes de la société, ayant cette Déclaration constamment à l'esprit, s'efforcent, par l'enseignement et l'éducation, de développer le respect de ces droits et libertés et d'en assurer, par des mesures progressives d'ordre national et international, la reconnaissance et l'application universelles et effectives, tant parmi les populations des Etats Membres eux-mêmes que parmi celles des territoires placés sous leur juridiction.

Article premier

Tous les êtres humains naissent libres et égaux en dignité et en droits. Ils sont doués de raison et de conscience et doivent agir les uns envers les autres dans un esprit de fraternité.

Article 2

Chacun peut se prévaloir de tous les droits et de toutes les libertés proclamés dans la présente Déclaration, sans distinction aucune, notamment de race, de couleur, de sexe, de langue, de religion, d'opinion politique ou de toute autre opinion, d'origine nationale ou sociale, de fortune, de naissance ou de toute autre situation.

De plus, il ne sera fait aucune distinction fondée sur le statut politique, juridique ou international du pays ou du territoire dont une personne est ressortissante, que ce pays ou territoire soit indépendant, sous tutelle, non autonome ou soumis à une limitation quelconque de souveraineté.

Article 3

Tout individu a droit à la vie, à la liberté et à la sûreté de sa personne.

Article 4

Nul ne sera tenu en esclavage ni en servitude; l'esclavage et la traite des esclaves sont interdits sous toutes leurs formes.

Article 5

Nul ne sera soumis à la torture, ni à des peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants.

Article 6

Chacun a le droit à la reconnaissance en tous lieux de sa personnalité juridique.

Article 7

Tous sont égaux devant la loi et ont droit sans distinction à une égale protection de la loi. Tous ont droit à une protection égale contre toute discrimination qui violerait la présente Déclaration et contre toute provocation à une telle discrimination.

Article 8

Toute personne a droit à un recours effectif devant les juridictions nationales compétentes contre les actes violant les droits fondamentaux qui lui sont reconnus par la constitution ou par la loi.

Article 9

Nul ne peut être arbitrairement arrêté, détenu ni exilé.

Article 10

Toute personne a droit, en pleine égalité, à ce que sa cause soit entendue équitablement et publiquement par un tribunal indépendant et impartial, qui décidera, soit de ses droits et obligations, soit du bien-fondé de toute accusation en matière pénale dirigée contre elle.

Article 11

1. Toute personne accusée d'un acte délictueux est présumée innocente jusqu'à ce que sa culpabilité ait été légalement établie au cours d'un procès public où toutes les garanties nécessaires à sa défense lui auront été assurées.
2. Nul ne sera condamné pour des actions ou omissions qui, au moment où elles ont été commises, ne constituaient pas un acte délictueux d'après le droit national ou international. De même, il ne sera infligé aucune peine plus forte que celle qui était applicable au moment où l'acte délictueux a été commis.

Article 12

Nul ne sera l'objet d'immixtions arbitraires dans sa vie privée, sa famille, son domicile ou sa correspondance, ni d'atteintes à son honneur et à sa réputation. Toute personne a droit à la protection de la loi contre de telles immixtions ou de telles atteintes.

Article 13

1. Toute personne a le droit de circuler librement et de choisir sa résidence à l'intérieur d'un Etat.
2. Toute personne a le droit de quitter tout pays, y compris le sien, et de revenir dans son pays.

Article 14

1. Devant la persécution, toute personne a le droit de chercher asile et de bénéficier de l'asile en d'autres pays.
2. Ce droit ne peut être invoqué dans le cas de poursuites réellement fondées sur un crime de droit commun ou sur des agissements contraires aux buts et aux principes des Nations Unies.

Article 15

1. Tout individu a droit à une nationalité.
2. Nul ne peut être arbitrairement privé de sa nationalité, ni du droit de changer de nationalité.

Article 16

1. A partir de l'âge nubile, l'homme et la femme, sans aucune restriction quant à la race, la nationalité ou la religion, ont le droit de se marier et de fonder une famille. Ils ont des droits égaux au regard du mariage, durant le mariage et lors de sa dissolution.
2. Le mariage ne peut être conclu qu'avec le libre et plein consentement des futurs époux.
3. La famille est l'élément naturel et fondamental de la société et a droit à la protection de la société et de l'Etat.

Article 17

1. Toute personne, aussi bien seule qu'en collectivité, a droit à la propriété.
2. Nul ne peut être arbitrairement privé de sa propriété

Article 18

Toute personne a droit à la liberté de pensée, de conscience et de religion; ce droit implique la liberté de changer de religion ou de conviction ainsi que la liberté de manifester sa religion ou sa conviction, seule ou en commun, tant en public qu'en privé, par l'enseignement, les pratiques, le culte et l'accomplissement des rites.

Article 19

Tout individu a droit à la liberté d'opinion et d'expression, ce qui implique le droit de ne pas être inquiété pour ses opinions et celui de chercher, de recevoir et de répandre, sans considérations de frontières, les informations et les idées par quelque moyen d'expression que ce soit.

Article 20

1. Toute personne a droit à la liberté de réunion et d'association pacifiques.
2. Nul ne peut être obligé de faire partie d'une association.

Article 21

1. Toute personne a le droit de prendre part à la direction des affaires publiques de son pays, soit directement, soit par l'intermédiaire de représentants librement choisis.
2. Toute personne a droit à accéder, dans des conditions d'égalité, aux fonctions publiques de son pays.
3. La volonté du peuple est le fondement de l'autorité des pouvoirs publics; cette volonté doit s'exprimer par des élections honnêtes qui doivent avoir lieu périodiquement, au suffrage universel égal et au vote secret ou suivant une procédure équivalente assurant la liberté du vote.

Article 22

Toute personne, en tant que membre de la société, a droit à la sécurité sociale; elle est fondée à obtenir la satisfaction des droits économiques, sociaux et culturels indispensables à sa dignité et au libre développement de sa personnalité, grâce à l'effort national et à la coopération internationale, compte tenu de l'organisation et des ressources de chaque pays.

Article 23

1. Toute personne a droit au travail, au libre choix de son travail, à des conditions équitables et satisfaisantes de travail et à la protection contre le chômage.
2. Tous ont droit, sans aucune discrimination, à un salaire égal pour un travail égal
3. Quiconque travaille a droit à une rémunération équitable et satisfaisante lui assurant ainsi qu'à sa famille une existence conforme à la dignité humaine et complétée, s'il y a lieu, par tous autres moyens de protection sociale.
4. Toute personne a le droit de fonder avec d'autres des syndicats et de s'affilier à des syndicats pour la défense de ses intérêts.

Article 24

Toute personne a droit au repos et aux loisirs et notamment à une limitation raisonnable de la durée du travail et à des congés payés périodiques.

Article 25

1. Toute personne a droit à un niveau de vie suffisant pour assurer sa santé, son bien-être et ceux de sa famille, notamment pour l'alimentation, l'habillement, le logement, les soins médicaux ainsi que pour les services sociaux nécessaires; elle a droit à la sécurité en cas de chômage, de maladie, d'invalidité, de veuvage, de vieillesse ou dans les autres cas de perte de ses moyens de subsistance par suite de circonstances indépendantes de sa volonté.
2. La maternité et l'enfance ont droit à une aide et à une assistance spéciales. Tous les enfants, qu'ils soient nés dans le mariage ou hors mariage, jouissent de la même protection sociale.

Article 26

1. Toute personne a droit à l'éducation. L'éducation doit être gratuite, au moins en ce qui concerne l'enseignement élémentaire et fondamental. L'enseignement élémentaire est obligatoire. L'enseignement technique et professionnel doit être généralisé; l'accès aux études supérieures doit être ouvert en pleine égalité à tous en fonction de leur mérite.
2. L'éducation doit viser au plein épanouissement de la personnalité humaine et au renforcement du respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Elle doit favoriser la compréhension, la tolérance et l'amitié entre toutes les nations et tous les groupes raciaux ou religieux, ainsi que le développement des activités des Nations Unies pour le maintien de la paix.
3. Les parents ont, par priorité, le droit de choisir le genre d'éducation à donner à leurs enfants.

Article 27

1. Toute personne a le droit de prendre part librement à la vie culturelle de la communauté, de jouir des arts et de participer au progrès scientifique et aux bienfaits qui en résultent.
2. Chacun a droit à la protection des intérêts moraux et matériels découlant de toute production scientifique, littéraire ou artistique dont il est l'auteur.

Article 28

Toute personne a droit à ce que règne, sur le plan social et sur le plan international, un ordre tel que les droits et libertés énoncés dans la présente Déclaration puissent y trouver plein effet.

Article 29

1. L'individu a des devoirs envers la communauté dans laquelle seul le libre et plein développement de sa personnalité est possible.
2. Dans l'exercice de ses droits et dans la jouissance de ses libertés, chacun n'est soumis qu'aux limitations établies par la loi exclusivement en vue d'assurer la reconnaissance et le respect des droits et libertés d'autrui et afin de satisfaire aux justes exigences de la morale, de l'ordre public et du bien-être général dans une société démocratique.
3. Ces droits et libertés ne pourront, en aucun cas, s'exercer contrairement aux buts et aux principes des Nations Unies.

Article 30

Aucune disposition de la présente Déclaration ne peut être interprétée comme impliquant, pour un État, un groupe ou un individu, un droit quelconque de se livrer à une activité ou d'accomplir un acte visant à la destruction des droits et libertés qui y sont énoncés.



UNESCO

Secteur de la communication et de l'information

Division de la liberté d'expression, de la démocratie et de la paix

7, place de Fontenoy

75352 Paris Cedex 15, France

<http://www.unesco.org/webworld>

<http://www.unesco.org/webworld/en/freedom-expression>

UNESCO, 2009