

ANTI-CORRUPTION HELPDESK

PROVIDING ON-DEMAND RESEARCH TO HELP FIGHT CORRUPTION

BONNES PRATIQUES EN MATIERE DE LOIS SUR L'ACCES A L'INFORMATION

QUESTION

Nous souhaiterions connaître des exemples de bonnes pratiques en matière de législation sur l'accès à l'information. Plus spécifiquement, quelle est la situation dans le monde arabe à cet égard ?

SOMMAIRE

1. Principales caractéristiques des lois sur l'accès à l'information
2. Exemples de pays disposant d'une législation sur l'accès à l'information
3. Bibliographie et ressources

REMARQUE

Le Helpdesk a également produit une note sur les commissions d'information et les organismes de contrôle indépendants pour les lois sur l'accès à l'information.

Auteur(s)

Marie Chêne, Transparency International,
tihelpdesk@transparency.org

Revu par

Robin Hodess, Ph.D., Transparency International

Date

29 novembre 2012

RESUME

Le nombre de pays ayant adopté des lois sur l'accès à l'information n'a cessé d'augmenter au cours des vingt dernières années. Les textes les plus récents partagent un certain nombre de similitudes et de dispositions communes, établissant notamment une présomption générale en faveur d'un accès généralisé aux documents administratifs, avec des exceptions clairement définies par la loi.

Les procédures de demande d'accès doivent être simples et claires et les informations fournies gratuitement (ou à un prix raisonnable) et dans un délai raisonnable. Les lois sur l'accès à l'information prévoient en général un dispositif de réclamation ou de contrôle qui permet de contester les éventuels refus ou les réponses inadaptées. L'Etat ne peut se contenter de légiférer sur le droit à l'information ; il doit également mettre en place un système permettant de lui donner effet dans la pratique. Les lois les plus complètes prévoient la création d'organismes de surveillance performants, souvent sous la forme d'une commission indépendante sur l'information.

Les régimes d'accès à l'information en place en Inde, en Serbie et en Slovénie sont considérés comme particulièrement complets. Le monde arabe est relativement en retrait par rapport à d'autres régions du monde, seuls la Jordanie, la Tunisie et le Yémen ayant récemment légiféré sur la question.

1. CARACTERISTIQUES DES LOIS SUR L'ACCES A L'INFORMATION

La liberté d'information comme instrument de la lutte contre la corruption

Les lois sur la liberté d'information¹ offrant aux citoyens un droit général d'accès aux documents administratifs sont considérées par beaucoup comme un moyen efficace de lutter contre la corruption et d'inciter l'administration à répondre de son action. Les éléments attestant l'impact et l'efficacité réels de cette méthode demeurent néanmoins limités – et contestés.

Deux études de cas menées en Afrique du Sud et en Inde confirment le potentiel des lois sur l'accès à l'information pour réduire la corruption et inciter l'administration à répondre de son action (Calland, 2010). En Inde, une campagne nationale lancée par les populations locales et les organisations de la société civile a conduit à un événement majeur, avec l'adoption d'une loi sur le droit à l'information en 2005.

Depuis lors, cette loi a permis d'exposer au grand jour les cas de corruption dans le financement des services publics ; elle contribue à renforcer la transparence et à responsabiliser les pouvoirs publics. En Afrique du Sud, l'accès aux informations concernant la prise de décision a permis à un groupe de citoyens d'exercer une pression sur les responsables politiques et à remettre en cause des décisions concernant l'allocation des ressources.

Des preuves empiriques de l'efficacité des lois sur la liberté d'information, bien que peu abondantes, commencent à voir le jour. Une étude de 2006 établit que les pays où règne une plus grande transparence – mesurée par l'existence ou non de lois sur la liberté d'information – ont des taux de corruption moins élevés et un meilleur système de gouvernance

(Islam, 2006). Des publications plus récentes confirment également que l'existence de lois sur l'accès à l'information est positivement corrélée à des degrés moindres de corruption et à un meilleur contrôle de la corruption (Mungiu-Pippidi, 2011).

Cette étude indique par ailleurs que l'adoption de lois sur l'accès à l'information pourrait s'avérer plus efficace que d'autres mesures anti-corruption comme la mise en place d'organismes anti-corruption, la nomination d'un Ombudsman ou la ratification de la Convention des Nations unies contre la corruption (CNUCC). En effet, il ressort que seule l'adoption de lois sur l'accès à l'information a un impact réellement déterminant en terme de réduction de la corruption ou sur le changement d'approche en la matière.

Cette corrélation fait de plus en plus l'objet d'un consensus parmi les experts. Un ensemble de normes commence à voir le jour dans le domaine de l'accès à l'information, au niveau des entités régionales comme à l'échelle internationale. Les conventions internationales contre la corruption comme la CNUCC ou la Convention de l'Union africaine pour la prévention et la lutte contre la corruption comportent des dispositions visant à garantir le droit d'accès à l'information partout dans le monde. La CNUCC évoque à plusieurs reprises l'importance de la participation citoyenne et de la communication entre l'administration et les administrés.

L'article 10 de la convention invite ainsi les Etats parties à adopter des procédures et des règlements permettant aux usagers d'obtenir des informations sur l'organisation, le fonctionnement et les processus décisionnels de l'administration publique. La convention de l'Union africaine établit également que chaque Etat partie doit adopter des mesures visant à donner effet au droit d'accès à toute information permettant de contribuer à la lutte contre la corruption et contre les infractions liées (Mendel, 2008).

Le droit d'accès à l'information est également reconnu par la Déclaration universelle des droits de l'homme ainsi que par le Pacte international relatif aux droits civils et politiques. Certains pays en

¹ Si les expressions « loi sur la liberté d'information » et « loi sur l'accès à l'information » décrivent toutes deux des lois garantissant l'accès des citoyens aux documents administratifs, la seconde semble avoir la préférence des militants et des experts.

transition d'Amérique latine et d'Europe centrale et orientale ont fait figurer ce droit dans leur Constitution, tandis que certaines démocraties plus « établies » envisagent une révision constitutionnelle à cet effet (Mungiu-Pippidi, 2011).

Cette tendance générale a vu de nombreux pays adopter des lois sur l'accès à l'information au cours des vingt dernières années. En 1990, seule une douzaine de pays avaient légiféré sur le sujet. Fin 2003, 46 pays avaient adopté des lois sur la liberté d'information ; ils sont plus de 90 aujourd'hui (Calland, 2010).

Principes communs aux lois sur l'accès à l'information

Si les lois sur la liberté d'information varient considérablement selon les pays, il est possible d'identifier un certain nombre de similarités et d'éléments récurrents. En règle générale, ces lois établissent une présomption générale en faveur de l'accès aux documents administratifs, soumise à quelques exceptions. Le principe sous-jacent est celui de la plus grande transparence possible, avec des restrictions expressément définies par la loi (Mendel, 2008).

L'organisation Article 19 a publié une liste de principes qui établissent les normes à respecter en matière de législation sur le droit à l'information (Article 19, 1999) :

- **Divulgation maximum** : les lois sur la liberté d'information doivent suivre le principe d'un accès le plus large possible aux documents administratifs.
- **Obligation de publication** : les organismes publics doivent être tenus de publier les informations les plus importantes les concernant.
- **Promotion de la transparence de l'administration** : les organismes publics doivent activement promouvoir le principe d'une administration transparente.
- **Limitation du champ d'exceptions** : les exceptions doivent être clairement définies et étroitement encadrées ; elles doivent être

basées sur les risques potentiels pour les citoyens et sur l'intérêt public.

- **Facilitation de l'accès à l'information** : les demandes d'information doivent être traitées rapidement ; un dispositif de contrôle indépendant doit être mis en place.
- **Limitation des coûts** : le coût de l'accès à l'information ne doit pas être dissuasif.
- **Publicité des débats** : les assemblées des organismes publics doivent être ouvertes au public.
- **Primauté de l'obligation de publicité** : les lois qui ne respectent pas le principe de divulgation maximum doivent être amendées ou abrogées.
- **Protection des lanceurs d'alerte** : les individus qui signalent des infractions – les lanceurs d'alerte – doivent être protégés.

Principales caractéristiques des lois sur l'accès à l'information

Les lois sur l'accès à l'information présentent généralement un ensemble de caractéristiques qui permettent de mettre ces principes en application (Mendel, 2008 ; Frankel, 2001 ; site Internet de Right2information).

Champ d'application

Qui peut formuler une demande d'information ?

Selon les dix principes développés par l'initiative Open Society Justice, toute personne peut effectuer une demande d'information, quelle que soit sa nationalité ou sa profession et quel que soit l'usage qu'elle compte en faire (Open Society Justice Initiative, 2008). Le requérant ne doit pas avoir à justifier sa demande d'information et la charge de la preuve doit revenir à l'administration, qui doit, elle, justifier toute décision de ne pas divulguer des informations (Frankel, 2001).

Conformément à ce principe, dans la plupart des pays, les citoyens ne sont pas tenus de motiver leur demande d'information, ce qui permet d'éviter toute discrimination d'ordre politique liée à l'utilisation des

informations demandées. En Inde et au Mexique, la loi permet aux requérants de garder l'anonymat, plaçant ainsi les citoyens à l'abri de toute forme de discrimination en matière d'accès à l'information.

Quel type d'information les citoyens peuvent-ils demander ?

Le droit à l'information fait généralement référence à tous les documents détenus par les pouvoirs publics, qu'ils soient produits par eux ou fournis par des tiers. Il existe toutefois des différences selon les pays dans la manière de définir ce qu'est « l'information », qui peut être appelée tour à tour « archives », « documents publics » ou encore « documents officiels ». La majorité des lois sur l'accès à l'information s'en tiennent aux documents détenus ou contrôlés par l'administration. Selon la Banque mondiale, l'accès à l'information doit concerner tout document détenu par les pouvoirs publics, indépendamment de sa forme, de son origine, de sa date de création et de son statut officiel, qu'il ait été produit ou pas par l'organisme qui le détient, et qu'il soit ou non confidentiel (Banque mondiale, 2004).

Certaines lois ne prévoient que « l'accès aux documents administratifs » tandis que d'autres, les textes les plus récents en particulier, prévoient un accès plus large « à l'information », allant souvent au-delà de l'accès aux documents publics. De plus en plus, les législateurs tendent à adopter une approche flexible de l'accès à l'information pour permettre l'accès aux documents publics comme l'accès à l'information en général. La [Convention du Conseil de l'Europe sur l'accès aux documents publics](#) a ainsi opté pour une définition élargie des documents publics en imposant la divulgation de « toutes informations enregistrées sous quelque forme que ce soit, rédigées ou reçues et détenues par les autorités publiques ».

En règle générale, les lois garantissant l'accès aux documents publics ne font référence qu'à la divulgation de documents existants. Les lois sur l'accès à l'information ont un champ d'application plus étendu dans la mesure où elles imposent aux autorités publiques d'effectuer des recherches et de rassembler des informations provenant de plusieurs

documents si l'information demandée n'a pas encore été archivée comme telle. L'organisation Right2information recommande que les autorités publiques soient tenues (au minimum) de transmettre les documents dans leur intégralité si demandé, plutôt que de proposer une synthèse des informations disponibles.

Dans de nombreux pays, les « documents en cours d'élaboration » sont exclus du champ d'application des lois sur l'accès à l'information. Certains militants craignent que cette approche conduise à la rétention de certaines informations, même dans les cas où la divulgation de ces documents concerne de très près l'intérêt public. Ce type de disposition peut également faire l'objet d'un recours abusif, dans la mesure où les documents en constante évolution comme les bases de données pourraient être considérés comme des « documents en cours d'élaboration » et donc exclus du champ des informations dont la divulgation est obligatoire (site Internet de Right2information). La loi sur l'accès à l'information en vigueur en Inde est un modèle d'exemplarité à cet égard : elle ne contient aucune restriction ni aucune exception concernant les documents en cours d'élaboration, mais impose au contraire aux autorités publiques de publier toutes les données liées à une politique publique *au cours de la phase d'élaboration*.

La plupart des lois récentes sur l'accès à l'information s'appliquent aux courriels et aux archives électroniques, ou du moins ne les excluent pas explicitement.

Par ailleurs, de nombreuses lois sur l'accès à l'information imposent aux organismes publics de publier activement les informations les plus importantes les concernant. Cette mesure vise notamment les informations concernant la structure de l'organisme, ses finances, les services qu'il propose, son règlement intérieur, ses décisions et ses orientations stratégiques ; l'organisme doit également produire un guide d'accès aux documents qu'il détient et mettre en place un dispositif permettant la participation des citoyens (Banque mondiale, 2004). Les informations divulguées doivent être actuelles, claires et formulées dans un langage intelligible (Open Society Justice Initiative, 2008).

Quelles sont les institutions publiques concernées ?

La liste des organismes concernés par les lois sur l'accès à l'information varie selon les pays. Pour citer deux extrêmes, le texte en vigueur en Inde s'applique à toutes les autorités publiques à l'échelle nationale, régionale et locale, tandis qu'aux Etats-Unis, la loi sur l'accès à l'information limite ses dispositions aux organes exécutifs du gouvernement fédéral (Coliver, 2010). En principe, tous les organes de l'exécutif au sens large devraient être concernés. Il est également souhaitable que les lois sur l'accès à l'information s'étendent au législatif et au judiciaire – en prévoyant des exceptions – ainsi qu'aux organes constitutionnels et aux organismes de droit public (Banque mondiale, 2004).

La tendance actuelle va à l'étendue du champ d'application des lois sur l'accès à l'information, les textes les plus récents se montrant les plus complets à cet égard. Les lois les plus progressistes tendent à couvrir l'ensemble des autorités publiques et administratives à l'échelle nationale, régionale et locale, ainsi que les organes législatifs et judiciaires, les entreprises publiques et les organismes privés chargés d'une mission de service public ou financés en majorité par des fonds publics.

Procédures

Les procédures d'accès à l'information sont définies par la loi, sans que les requérants soient tenus de justifier leurs demandes.

Ces procédures doivent être claires et simples, et les informations communiquées gratuitement (ou à un coût raisonnable), dans un délai raisonnable. Les dix principes de l'initiative Open Justice Society précisent que la seule obligation à laquelle doit se tenir le requérant est d'indiquer son nom, son adresse et la description de l'information à laquelle il souhaite accéder. Il est également indiqué que les requérants doivent pouvoir formuler leur demande aussi bien oralement que par écrit.

Concernant les frais d'accès, le principe de « l'accès simplifié pour tous » doit s'appliquer ; les frais

demandés doivent se limiter au coût réel d'accès et ne doivent pas excéder les coûts de reproduction. Le Mexique et le Royaume-Uni ne prévoient ainsi aucun frais particulier pour les demandes d'information.

Certains pays ont également mis en place des procédures permettant aux citoyens de découvrir la gamme des informations disponibles. En Suède, par exemple, le droit d'accès est lié à un système d'enregistrement détaillé pour tous les documents publics. Les 10 principes mentionnés ci-dessus indiquent en outre que les fonctionnaires ont le devoir d'assister les requérants dans leur démarche, en transmettant par exemple leur demande à l'organisme concerné si celui-ci n'était pas le destinataire initial. Autre principe internationalement reconnu, l'obligation pour les organismes publics de nommer un chargé de l'information pour assister les requérants tend à se généraliser (Banque mondiale, 2004).

Exceptions et refus

La plupart des lois sur la liberté d'information énoncent une liste d'exception établissant dans quelles circonstances une demande peut être refusée. Ces exceptions sont fondées sur le principe de l'intérêt général et un refus est dès lors envisageable quand la divulgation d'une information est susceptible d'affecter la défense nationale, les relations internationales, la sécurité, les informations sensibles liées à des opérations commerciales, l'application de la loi, les actions en justice ou la vie privée des individus. Ces exceptions doivent être définies clairement et spécifiquement par la loi. Tout refus doit être justifié par un énoncé clair des raisons ayant poussé à la non divulgation d'une information (Open Justice Society Initiative, 2008).

Selon la Banque mondiale, les principes sous-jacents à la mise en place d'exception doivent être soumis à trois conditions (Banque mondiale, 2004) :

- La loi doit comporter une liste exhaustive d'objectifs clairs, restreints et légitimes qui peuvent justifier la rétention d'une information en particulier.
- L'accès à certains documents ne peut être

- refusé que dans le cas où la divulgation de ces informations risquerait sérieusement de mettre en péril un de ces objectifs légitimes.
- L'accès à un document doit être autorisé si le bénéfice lié à sa divulgation excède le risque d'affecter un objectif légitime.

Le principe de la supériorité de l'intérêt général est particulièrement valable dans le cas de la corruption. Parmi les informations d'intérêt général, on peut citer celles concernant l'habileté des fonctionnaires et des candidats à servir la fonction publique, le fonctionnement de l'administration et des organismes publics ou encore les questions de santé publique. Dans le cadre de la lutte contre la corruption, les dispositions établissant que ces informations revêtent un intérêt public contribuent à faciliter l'accès aux documents concernant les déclarations de patrimoine, le salaire des fonctionnaires, le financement des élections et des partis politiques, les dépenses publiques, etc.

Modalités d'appel

En cas de refus, tout requérant doit avoir le droit d'obtenir une révision rapide et efficace de la décision de ne pas transmettre une information – ou de la déclaration d'impossibilité de le faire. Les lois sur la liberté d'information prévoient généralement un dispositif de réclamation permettant de contester un refus ou une réponse incomplète. Ce dispositif peut être interne – recours auprès d'une autorité supérieure au sein du même organisme – ou externe – recours devant un organisme indépendant ou devant un tribunal.

Sanctions et protections

Les lois sur la liberté d'information prévoient des sanctions à l'encontre des personnes qui entravent délibérément l'accès à l'information, notamment en détruisant des documents publics sans autorisation. Certaines lois évoquent dans le détail les comportements à proscrire, tandis que d'autres désapprouvent toute forme d'entrave à l'accès à l'information. Certaines recommandations plaident en faveur de la mise en place de sanctions administratives ou civiles, voire de sanctions pénales pour la destruction ou la dégradation délibérées de

documents faisant l'objet d'une demande d'accès (Organisation des Etats américains, 2010). Dans certains pays comme l'Inde, l'organisme de contrôle peut également condamner les contrevenants à des amendes ou proposer des sanctions disciplinaires.

Commission indépendante sur l'information et organes de contrôle

Un organisme administratif indépendant doit disposer du pouvoir de persuasion nécessaire pour mettre fin à la culture du secret qui existe parfois au sein de l'administration publique ; il doit également être doté d'un budget suffisant pour effectivement remplir cette responsabilité (Banque mondiale, 2004). De nombreux textes prévoient la nomination de chargés de l'information spécifiquement responsables de ces questions pour assurer la mise en œuvre de la loi. A ses côtés, un organe centralisé est souvent chargé de la promotion de l'accès à l'information au sens large. Le chargé de l'information ou la commission d'information dispose à cet effet de plusieurs moyens d'action : campagnes de sensibilisation, établissement de normes pour la gestion des archives, mise en place d'un registre des archives et des documents administratifs, lancement de programmes de formation, publication de rapports annuels ou mécanismes de suivi.

Dans la pratique, les commissions d'information semblent d'imposer comme le modèle le plus efficace pour assurer la mise en œuvre des lois sur l'accès à l'information. Ces commissions jouent un rôle majeur à cet égard, étant chargées d'entendre les appels concernant des violations du droit à l'information, de vérifier si les organismes publics respectent leurs obligations et de promouvoir le droit à l'accès à l'information en général.

Leur indépendance dépend de leur autonomie budgétaire, de l'autorité qui les nomme, de l'organe auquel elles sont rattachées, de l'étendue de leurs prérogatives et de leurs pouvoirs statutaires. Entrent également en compte les procédures de nomination des membres de la commission, la durée de leur mandat et les modalités de renvoi. Une fois élus, les membres de la commission doivent bénéficier d'une immunité les soustrayant aux poursuites judiciaires. Les commissions d'information doivent être dotées

de ressources humaines et financières suffisantes pour pouvoir remplir leurs objectifs.

2. EXEMPLES DE PAYS DISPOSANT D'UNE LEGISLATION SUR L'ACCES A L'INFORMATION

En 2011, Access Info Europe et le Centre for Law and Democracy ont publié une évaluation globale du cadre juridique en matière de droit à l'information dans 90 pays. Cette évaluation est basée sur 61 indicateurs qui constituent autant de principes directeurs à suivre pour le législateur (cf. : www.rti-rating.org/).

A l'exception de la Finlande, les 20 pays les mieux notés sont ceux dont les lois sur l'accès à l'information sont les plus récentes (cinq ans en moyenne), ce qui montre l'impact positif de la mise en place de normes internationales en matière de liberté d'information. La Serbie, l'Inde et la Slovénie figure en tête du classement, totalisant chacune au moins 130 points sur 150 possibles. Il convient toutefois de noter que, si ce classement fournit de bons exemples de lois réussies en matière d'accès à l'information, il ne permet pas d'évaluer le niveau de transparence d'un pays, dans la mesure où il est encore trop tôt pour juger de l'efficacité de ces lois.

Principes sous-jacents aux lois sur l'accès à l'information

Serbie

En Serbie, la législation en matière de liberté d'information confère à toute personne (y compris les non-ressortissants et les personnes morales) le droit de présenter une demande d'accès aux documents publics.

Selon le classement évoqué ci-dessus, la loi en vigueur couvre l'ensemble des organismes publics et prévoit l'accès à l'intégralité des documents publics. Le droit d'accès à ces documents concerne l'exécutif comme le législatif et le judiciaire, ainsi que les entreprises publiques, les organismes de contrôle et les organismes privés chargés d'une mission de service public ou financés en majorité par des fonds

publics. Sont accessibles tous les documents détenus par les autorités publiques ou en leur nom, sur quelque format que ce soit et quelle qu'en soit l'origine. Les exceptions prévues au droit d'accès à l'information sont conformes aux normes internationales.

Les requérants ne sont pas tenus de motiver leurs demandes et les procédures de requête sont claires et relativement simples. Les demandes peuvent être effectuées par tout moyen de communication. Le coût de l'accès aux documents se résume aux frais de reproduction et d'envoi. Les autorités publiques doivent répondre dans un délai fixé par la loi. Si l'organisme contacté ne dispose pas de l'information demandée, il doit en informer le requérant et renvoyer celui-ci vers l'institution adéquate.

La loi prévoit une procédure d'appel simple, gratuite et encadrée par un délai défini (20 jours ouvrés au maximum). Le requérant a par ailleurs le droit de faire appel auprès d'un organisme administratif indépendant (la [Commission pour les informations d'importance publique](#)).

La Serbie obtient des résultats particulièrement satisfaisants pour ses activités promotionnelles. Les autorités publiques sont tenues de nommer un agent public chargé de recevoir les demandes, de contrôler la mise en œuvre de la loi et d'en promouvoir les dispositions. Elles sont également tenues de divulguer volontairement des informations concernant leurs compétences, leurs responsabilités, leur organisation, leur budget, le type de services qu'elles proposent, le type d'informations qu'elles détiennent et les procédures de demande d'accès aux documents publics. Elles doivent enfin former leur personnel aux dispositions de la loi et fournir à la commission un rapport annuel sur leurs activités liées à cette loi.

L'évaluation de la Serbie proposée par Access Info et le Centre for Law and Democracy est disponible à l'adresse suivante :

http://www.rti-rating.org/view_country.php?country_name=Serbia

Inde

Bien qu'elle soit depuis longtemps considérée comme l'un des pays les plus avancés en matière de droit à l'information, l'Inde est derrière la Serbie au classement d'Access Info et du Centre for Law and Democracy. Cette évolution montre que les normes internationales en matière d'accès à l'information ont considérablement progressé depuis 2005, date à laquelle la loi indienne sur le droit à l'information a été adoptée.

Si celle-ci ne s'applique qu'aux seuls ressortissants indiens, elle est valable pour les personnes morales et concerne tous les documents détenus par les autorités publiques ou en leur nom, sur quelque format que ce soit et quelle qu'en soit l'origine. Toutes les autorités publiques nationales, régionales et locales sont concernées, à l'exception des services de renseignement et de sécurité, de la recherche et des organisations économiques. Si le droit d'obtenir des informations concernant des organismes privés ayant mission de service public a été reconnu par certains tribunaux, il ne fait pas encore partie intégrante du texte de loi.

Concernant les procédures, les demandes peuvent être effectuées selon différentes modalités, par courrier, par Internet ou oralement, avec un minimum de formalités administratives et sans besoin de justification. Dans les cas où l'autorité contactée ne détient pas l'information demandée, une procédure claire et adaptée a été mise en place, l'autorité en question étant tenue de transférer la demande à l'autorité compétente dans un délai défini par la loi. Le coût d'une demande n'excède pas les frais de reproduction et d'envoi.

Les exceptions prévues au droit d'accès à l'information sont conformes aux normes internationales. Les autorités sont habilitées à transmettre des informations figurant sur la liste des exceptions si leur diffusion revêt un caractère d'intérêt général. La loi permet aussi des exceptions aux exceptions pour les informations concernant des violations des droits de l'homme ou des cas de corruption, même si ces informations sont détenues par les services de sécurité et de renseignement.

Sont enfin en place des procédures d'appel internes et externes particulièrement avancées.

Les résultats de l'Inde sont assez positifs en ce qui concerne l'indépendance, les compétences et les prérogatives de l'organisme de surveillance, la [Commission centrale de l'information](#). Cette juridiction d'appel externe est habilitée à émettre des recommandations aux pouvoirs publics (prévoir des programmes formation, travailler à une meilleure gestion des archives, etc.) pour améliorer leurs performances quand leurs pratiques ne correspondent pas aux dispositions de la loi sur le droit à l'information. Celle-ci prévoit par ailleurs des sanctions en cas de dépassement des délais ou de non-respect de ses dispositions. Sont ainsi possibles de sanctions les agents qui ne fournissent pas l'information demandée, qui tardent à le faire ou qui entravent délibérément le droit à l'information, notamment en détruisant des documents sans être habilités à le faire.

La loi sur le droit à l'information est disponible à l'adresse suivante :
<http://www.righttoinformation.gov.in/>.

L'évaluation de cette loi proposée par Access Info et le Centre for Law and Democracy est disponible à l'adresse suivante : http://www.rti-rating.org/view_country.php?country_name=India

Slovénie

La loi en vigueur en Slovénie concerne tous les documents issus du travail de l'administration, quelle que soit leur origine ou leur forme, sauf exceptions définies par la loi. Toute personne (y compris les non-ressortissants et les personnes morales) dispose du droit de formuler une demande sans devoir justifier ses motifs ou ses objectifs. La loi s'applique aux organismes publics, aux collectivités locales, aux organismes financés par des fonds publics et autres organismes de droit public, aux titulaires de charges publiques et aux délégataires de services publics.

Les exceptions prévues sont conformes aux normes internationales. L'intérêt public que peut revêtir la divulgation d'une information prévaut sur l'intérêt

potentiel (public ou privé) qu'aurait sa non divulgation. Dans les cas litigieux, un test est effectué pour aider les agents concernés – les membres de la commission en tant que juridiction d'appel et les juges dans le cas d'une procédure administrative – à décider si le droit des citoyens à l'information doit prévaloir sur d'autres droits et à déterminer si les cas étudiés correspondent aux exceptions prévues par la loi.

Les organismes publics sont tenus de publier volontairement et à titre gracieux les informations importantes à leur sujet, ainsi que leurs programmes, leurs stratégies et tout autre document lié à leur domaine d'activité pouvant intéresser le public.

Les demandes d'information peuvent être formulées oralement ou par écrit. Le requérant ne peut néanmoins invoquer les protections prévues par la loi que s'il a formulé sa demande par écrit. L'accès aux documents administratifs est gratuit, à l'exception d'éventuels frais de reproduction ou d'envoi. Si l'autorité contactée constate que le document demandé existe mais qu'il est détenu par un autre organisme, elle est tenue de transférer la demande à cet organisme dans un délai de trois jours ouvrés après réception de la demande ; elle est également tenue d'en informer le requérant.

La Slovénie obtient d'excellents résultats pour son dispositif d'appel et son organe de surveillance, un [commissaire à l'information](#) indépendant.

Plus d'information sur la loi relative à l'accès du public à l'information en Slovénie à l'adresse suivante : <https://www.ip-rs.si/index.php?id=496>. L'évaluation de cette loi proposée par Access Info et le Centre for Law and Democracy est disponible à l'adresse suivante http://www.rti-rating.org/view_country.php?country_name=Slovenia

Etat des lieux des lois sur l'accès à l'information dans le monde arabe

La région MENA est à la traîne en matière de législation sur le droit à l'information. En septembre 2012, seuls la Jordanie, la Tunisie et le Yémen

avaient adopté des lois sur l'accès à l'information. Des débats ont toutefois eu lieu au Bahreïn, en Egypte, au Koweït, au Liban, au Maroc et en Palestine. Au Liban, un projet de loi a été rédigé en 2009 mais n'avait toujours pas été adopté par le Parlement en octobre 2012. Le document suivant fournit une description plus détaillée des avancées en matière de lois sur l'accès à l'information dans le monde arabe : [Almadhoun, S. 2010. "Status of Freedom of Information Legislation in the Arab World."](#)

En 2007, la Jordanie est devenue le premier pays de la région à adopter une loi sur la liberté d'information. Cette loi est toutefois considérée comme relativement fragile, dans la mesure où l'impulsion est venue du gouvernement plutôt que de la société civile (site Internet de Right2Information). Le [classement](#) d'Access Info et du Centre for Law and Democracy confirme cette impression : la loi jordanienne y obtient 56 points sur 150. En cause, le manque de clarté du texte, l'absence de détail concernant les modalités de demande d'information et le nombre excessif d'exceptions prévues.

L'adoption par le Yémen de la loi sur le droit à l'accès à l'information en avril 2012 a été saluée comme une avancée importante, le texte étant considéré comme relativement solide, avec un large champ d'application et un nombre limité d'exceptions. Le classement d'Access Info et du Centre for Law and Democracy fait cependant état de certaines inquiétudes, eu égard notamment au manque d'indépendance institutionnelle du commissaire général pour l'information et de la non-primauté de l'intérêt public. Le fait que les dispositions concernant les lanceurs d'alerte aient été considérablement édulcorées est également troublant.

En Tunisie, la loi relative à l'accès aux documents administratifs des organismes publics a été adoptée en mars 2011. Le [classement](#) d'Access Info et du Centre for Law and Democracy indique des insuffisances dans plusieurs domaines clés ; il pointe notamment du doigt le manque de mesures promotionnelles, l'absence d'un organisme de contrôle indépendant et la faiblesse des sanctions prévues en cas de violation du droit à l'information.

3. BIBLIOGRAPHIE ET RESSOURCES

Ressources complémentaires et sites Internet

Lois types

Plusieurs organisations ont développé des lois types sur la liberté d'information, qui peuvent servir de base au législateur :

Article 19: A Model Freedom of Information

Law <http://www.article19.org/data/files/pdfs/standards/modelfoilaw.pdf>

Banque mondiale : *Model Freedom of Information Law*
www1.worldbank.org/publicsector/LearningProgram/Judicial/ModelFOILaw

Organisation des Etats américains (OAS) : *Model Inter-American Law on Access to Information*.
http://www.oas.org/dil/access_to_information_model_law.htm

L'Organisation des Etats américains a également développé un guide de 61 page sur la mise en œuvre des lois sur l'accès à l'information aux Amériques : *Commentary and Guide for Implementation for the Model Inter-American Law on Access to Information.*"

Portails et bases de données

Right2INFO.org

Right2info.org rassemble des informations sur le cadre juridico-constitutionnel lié au droit à l'information ainsi que des exemples de jurisprudence issus de plus de 80 pays, organisés et analysés par thématique.

Le site Internet, qui met en avant les lois exemplaires et les bonnes pratiques, propose des états de lieux du droit à l'information aujourd'hui en comparant la situation dans divers pays et au sein de différents organismes publics. Lancé par l'initiative Open Society Justice en 2008, ce portail collaboratif est pensé comme un complément aux sites

www.freedominfo.org, www.foiadvocates.net et www.access-info.org

<http://www.right2info.org/>

Classement des pays selon la situation du droit à l'information

En septembre 2012, Access Info Europe et le Centre for Law and Democracy ont lancé une version améliorée du site proposant ce classement. La nouvelle version comprend les résultats mis à jour pour 93 pays en matière de lois sur l'accès à l'information. Elle propose également un moteur de recherche permettant de trier ces résultats selon plusieurs critères, comme la note globale obtenue ou la note obtenue dans chaque catégorie du classement.

<http://www.rti-rating.org/>

Base de données de la banque mondiale sur les lois relatives à la liberté d'information

La Banque mondiale a récemment publié une base de données détaillée sur les lois relatives à la liberté d'information dans 88 pays. Il ne s'agit pas d'un système de notation ou d'un classement des pays, mais d'un support de base pour des recherches comparatives. Cette base de données rassemble des éléments concernant les lois sur la liberté d'informations, classés en sept catégories, avec 30 sous-catégories. Les sept principales catégories sont les suivantes : cadre juridique, documents concernés, procédures d'accès à l'information, exemptions, dispositif d'application, délais de transmission des documents et sanctions prévues en cas de non respect de la loi.

<https://www.agidata.org/pam/ProfileListByAbc.aspx>

freedominfo.org

freedominfo.org est un portail polyvalent : le site recense les bonnes pratiques dans le monde, synthétise les enseignements à tirer, explique les stratégies et les tactiques de campagne, et cherche à relier les défenseurs du droit à l'information à travers

le monde. Il propose des informations sur les lois relatives à la liberté d'information, sur leur élaboration et sur leur mise en œuvre, indiquant notamment les dispositions ayant le mieux fonctionné dans la pratique.

<http://www.freedominfo.org/>

Réseaux et organisations

Article 19

L'organisation Article 19 a été créée en 1987 pour défendre le droit à la liberté d'expression et à la liberté d'information. Elle a des bureaux au Bangladesh, au Brésil, au Kenya, au Mexique, au Royaume-Uni, au Sénégal et en Tunisie.

<http://www.article19.org/>

Access Info Europe(AIE)

Access info Europe est une organisation de défense des droits de l'homme dédiée à la promotion et à la protection du droit d'accès à l'information en Europe et dans le monde, qui défend les libertés civiques et les droits de l'homme, facilite la participation citoyenne dans la prise de décision et demande des comptes aux pouvoirs publics sur leur action.

<http://www.access-info.org/en/home>

Réseau Freedom of Information Advocates (FOIAnet)

FOIAnet est un réseau mondial de partage d'informations pour les organisations et les individus travaillant à promouvoir le droit d'accès à l'information. Les membres du réseau sont des organisations de la société civile ayant mis en place des programmes de promotion du droit de savoir. Entre autres activités, FOIAnet gère une liste de discussion sur l'actualité et les débats concernant le droit d'accès à l'information. 400 personnes sont aujourd'hui inscrites sur la liste, parmi lesquelles des représentants de la société civile, des avocats, des universitaires, des commissaires à l'information et d'autres personnes déterminée à défendre le droit à l'information.

<http://www.foiadvoates.net/>

Réseau ATI-MNA

La Banque mondiale, en collaboration avec le Réseau pour la responsabilité sociale dans le monde arabe, organise un « dialogue régional sur le soutien aux coalitions et la mise en place de réseaux pour faire progresser l'accès à l'information dans la région MENA ». Ce réseau soutient le partage de connaissances entre différents acteurs issus de Jordanie, du Liban, du Maroc et de Tunisie.

Bibliographie

Article 19. 1999. *The Public's Right to Know: Principles on Freedom of Information Legislation*. International Standards Series. London: Article 19.

<http://www.article19.org/data/files/pdfs/standards/righttoknow.pdf>

Article 19. No date. "A Model Freedom of Information Law." <http://www.article19.org/data/files/pdfs/standards/modelfoiaw.pdf>

Almadhoun, S. 2010. *Status of Freedom of Information Legislation in the Arab World*. Open Society Justice Initiative. <http://www.right2info.org/resources/publications/Overview%20of%20FOI%20legislation%20in%20the%20Arab%20World%20-%20SA%20-%2002-06-2010.doc/view>

Calland, R. 2010. "Freedom of Information: Review of Impact and Effectiveness of Transparency and Accountability Initiatives." Institute of Development Studies. <http://www.ids.ac.uk/files/dmfile/IETANext3FreedomofInfoCallandFinal28Oct2010.pdf>

Chêne, M. 2012. *Independent Information Commissions and other Oversight Bodies*. Helpdesk Answer, Transparency International Accessible on request at: tihelpdesk@transparency.org

Coliver, S. 2010. *The Right to Information and the Increasing Scope of Bodies Covered by National Law since 1989*. Open Society Justice Initiative. <http://www.right2info.org/resources/publications/coliver-scope-of-bodies-covered-by-rti-laws>

Frankel M, 2001, Central Government Publication Schemes: Good Practice, The Campaign for Freedom of Information, http://www.cfoi.org.uk/pdf/ps_report.pdf
Islam, R. 2006. Islam, R. 2006 <http://www.foi2info.org/Go along with Better Governance? Economics and Politics 18, no. 2: pp. 121-167.>

<http://ideas.repec.org/a/bla/ecopol/v18y2006i2p121->

[167.html](#)

Mendel, T. 2008. *Freedom of Information: A Comparative Legal Survey*. Paris: UNESCO.
<http://www.fas.org/sgp/foia/comparative.pdf>

Mungiu-Pippidi A, 2011, *Contextual Choices in Fighting Corruption: Lessons learnt*,
<http://www.oecd.org/countries/zambia/48912957.pdf>
Open Society Justice Initiative. 2008. *Ten Principles on the Right to Know*.
http://www.access-info.org/documents/Access_Docs/Thinking/Principles/JI_Ten_Principles_on_Right_to_Know_2008_countries.pdf

World Bank. 2004. *Legislation on Freedom of Information: Trends and Standards*. PREM Note 93.
<http://www1.worldbank.org/prem/PREMNotes/premnote93.pdf>

« Le Helpdesk fournit des notes de synthèse sur des thématiques liées à la corruption à des personnes ou organisations travaillant sur ces sujets partout dans le monde. Ces notes se basent sur des informations publiquement disponibles et ne reflètent pas nécessairement la position officielle de Transparency International.