

## La législation sur la liberté d'information : progrès, questionnements et normes

*Toby Mendel*

La liberté d'information comprend le droit du public d'accéder à l'information détenue par les autorités publiques et oblige les autorités publiques à publier des catégories essentielles d'information. Plusieurs constitutions adoptées récemment ont inclus des garanties spécifiques liées à la liberté d'information, reflétant une acceptation croissante de ce droit humain fondamental. Nous pouvons citer par exemple la Constitution du Malawi de 1994 et la Constitution thaïlandaise adoptée trois ans plus tard, ainsi que plusieurs Constitutions européennes récemment adoptées.

L'expérience a montré que les dispositions constitutionnelles ne sont pas suffisantes pour assurer l'application du droit à la liberté d'information ; une législation de mise en œuvre est indispensable. De nombreux pays à travers le monde sont en train d'adopter une telle législation : la Bosnie-Herzégovine, la Grande-Bretagne, le Kirghizistan, la Pologne et l'Afrique du Sud font partie de ceux qui l'ont adoptée depuis l'an 2000. Des projets de lois sont en cours au Guatemala, en Inde, en Indonésie, au Nigeria et dans de nombreux autres pays.

La tendance ne se limite pas aux États : plusieurs organisations intergouvernementales ont adopté récemment des politiques relatives à la liberté d'information. L'Union européenne a adopté la Réglementation sur l'accès du public en mai 2001 et la Banque mondiale a revu sa politique de divulgation de l'information en septembre 2001.

C'est sans surprise que l'on note l'énorme décalage entre l'adoption des lois et leur mise en œuvre. Si les lois offrent une bonne base pour la transparence, l'attention doit aujourd'hui être focalisée sur leur application. Certains gouvernements ont réagi à la pression et fini par adopter des lois mais ont limité ce droit autant que possible. Un cas extrême à noter est la loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée récemment adoptée au Zimbabwe qui tend davantage à contrôler les médias plutôt qu'à garantir l'accès à l'information.

### Sujets de préoccupation

Parmi les sujets essentiels à examiner lorsque l'on se pose la question de savoir si la législation prévoit une application effective du droit à la liberté d'information, on peut noter les exceptions et les exclusions, les lois sur la confidentialité et le droit de faire appel.

## Nigeria : les obstacles à l'accès à l'information

Lorsqu'il a été élu en 1999, le président Olusegun Obasanjo du Nigeria, avait promis que « toutes les lois et tous les règlements devant contribuer à l'instauration de l'honnêteté et de la transparence dans les relations avec le gouvernement seraient rétablis et mis en vigueur » sous son administration. Des groupes de la société civile se sont donc étonnés qu'il n'ait pas encouragé la législation sur la liberté d'information et ont réagi en lançant une campagne. Avec le soutien d'autres ONG, Media Rights Agenda (MRA), organisation de défense de la liberté de presse et de la liberté d'expression au Nigeria, a déployé des efforts en vue de promouvoir l'adoption d'un projet de loi sur la liberté d'information. Toutefois, depuis son introduction en juillet 1999, le projet de loi a peu progressé au sein du Parlement.

Sur l'initiative de trois membres de la chambre basse du Nigeria, le projet de loi cherche à assurer au public un droit légal d'accès aux dossiers du gouvernement. S'il est voté, le projet de loi spécifiera les délais dans lesquels l'information – exceptée celle exclue aux termes de la loi – doit être fournie à toute personne qui en fait la demande. Le projet de loi doit, en particulier, traiter des questions telles que l'accès aux déclarations de patrimoine des fonctionnaires. La Constitution de 1999 avait créé un bureau d'éthique chargé de recevoir les déclarations de patrimoine des fonctionnaires. Cependant, l'absence de dispositions qui permettent aux journalistes et aux autres membres de la société d'obtenir des informations sur les déclarations de patrimoine a considérablement limité l'impact du bureau.

La campagne de la société civile pour soutenir le projet de loi sur la liberté

d'information consistait à écrire des lettres à chacun des 469 membres de l'Assemblée nationale et à tenir des réunions informelles avec au moins la moitié de ceux-ci, y compris les présidents des deux chambres du Parlement et les membres des commissions compétentes. MRA distribuait également des documents d'information sur de nombreuses questions pertinentes et invitait les législateurs à prendre part aux séminaires, conférences et ateliers sur la liberté d'information. La stratégie de plaidoyer comprenait également une campagne médiatique qui consistait à passer des publicités et articles dans les journaux et les magazines pour sensibiliser l'opinion publique sur ces questions.

Malgré cette campagne dynamique, le projet de loi sur la liberté d'information trouva peu de soutien au Parlement. Alors que son avancée était ralentie par une longue crise politique qui existait entre l'exécutif et le législatif, l'enthousiasme avec lequel les législateurs avaient accueilli le projet de loi disparaissait, car ces derniers avaient des appréhensions quant aux conséquences sur leur sécurité politique. Les législateurs reconnaissent qu'un régime de liberté d'information les exposerait à plus de contrôle de la part du public.

L'expérience de MRA est symptomatique de la situation dans la plupart des pays africains. Tirant un enseignement de l'expérience des autres groupes de la société civile qui s'intéressent à la question, ARTICLE 19 et MRA, en collaboration, avec l'Institut pour la démocratie en Afrique du Sud, ont organisé un atelier régional africain à Abuja en septembre 2001. La rencontre a réuni le Centre d'information de la Banque, un observatoire de la Banque mondiale basé à Washington DC qui

s'occupe de la liberté d'information ; le Partenariat Afrique/Canada, une organisation basée à Toronto qui a mené des recherches d'avant-garde sur le rôle du commerce illégal du pétrole et du diamant comme facteurs alimentant les conflits et la corruption ; « Commonwealth Human Rights Initiative » basé en Inde ; et le Programme d'accès à l'information en Bulgarie. L'atelier a souligné le fait que les

organisations de la société civile ont un important rôle à jouer dans la promotion de la législation sur la liberté d'information.

Moins d'une année avant la fin de la législature à la mi-2003, au Nigeria, les ONG reconnaissent que, si le processus de vote du projet de loi sur la liberté d'information n'est pas accéléré, la campagne pourrait recommencer.

**Edetaen Ojo**

- Les **exceptions** constituent la question la plus controversée dans la plupart des lois sur la liberté d'information. Toutes les lois sur la liberté d'information comprennent des exceptions dont plusieurs protègent des intérêts sociaux importants tels que la sécurité nationale et les informations personnelles. Cependant, s'il y a trop d'exceptions, elles peuvent effectivement réduire l'effet de la législation. Deux garanties peuvent aider à éviter ce problème.

Premièrement, les exceptions devraient inclure un « test du préjudice causé ». Il n'est pas légitime, par exemple, d'exclure *toutes* les informations relatives à la sécurité nationale ; seules les informations qui pourraient effectivement *porter atteinte* à la sécurité nationale devraient être dissimulées. Dans la pratique, bien que des tests du préjudice causé soient prévus dans la plupart des législations récentes sur la liberté d'information, ils ne s'appliquent pas à toutes les exceptions.

Deuxièmement, toutes les exceptions devraient être soumises à la primauté de l'intérêt général. Cette approche prévoit la publication des informations, même si elles tombent sous le coup d'une exception, dans les cas où la divulgation est dans l'intérêt général, par exemple quand la divulgation est plus bénéfique pour l'intérêt général que la dissimulation. La primauté de l'intérêt général doit s'appliquer par exemple, lorsque des informations personnelles concernant un fonctionnaire mettent à jour un réseau de corruption. Les gouvernements sont peu favorables à l'introduction de la primauté de l'intérêt public dans la législation, et elle est inexistante dans plusieurs législations sur la liberté d'information. Cette question a divisé la Grande-Bretagne, et la loi finalement adoptée limite cette disposition.

- Les **exclusions** font référence à des organismes hors de la portée de la loi et qui ne sont pas obligés de révéler des informations. Le projet de loi qui est en train d'être examiné par le Parlement indien, par exemple, exclut tous les organes de renseignements et de sécurité, à l'image de la loi britannique. Dans certains pays, les exclusions sont prévues par une définition extrêmement restreinte des organismes publics. En revanche, certaines lois, telles que la loi sur la liberté d'information en Pologne, s'appliquent à une gamme plus large d'organismes publics.

En principe, tous les organismes publics devraient être tenus sous l'obligation de communiquer les informations, sous réserve seulement du régime d'exceptions.

- La **législation sur la confidentialité** ne devrait pas être autorisée à étendre le régime des exceptions à une loi sur la liberté d'information qui devrait être assez complète pour protéger tous les intérêts légitimes. Les lois sur la confidentialité qui couvrent de nombreux sujets peuvent considérablement diminuer l'effet de la législation sur la liberté d'information et devraient, par conséquent, y être soumises. Malheureusement, cela est rarement le cas dans la pratique. Une tendance inquiétante dans les pays européens est l'adoption des lois sur la confidentialité comme condition préalable à l'adhésion à l'OTAN. L'OTAN refuse même de publier le document qui prévoit ses normes de confidentialité, bien qu'il n'y ait aucune raison de garder secrète une telle l'information.

Les procédures d'appels permettent aux individus de contester tout refus de divulguer une information. Une surveillance indépendante est essentielle quand les hauts fonctionnaires refusent de divulguer des informations, surtout s'ils cachent des faits de corruption ou d'autres méfaits. Dans la plupart des pays, les individus ont le droit de faire appel aux tribunaux, mais ce recours est souvent inaccessible et la procédure prend trop de temps. Plusieurs lois sur la liberté d'information prévoient un appel à un organisme administratif, mais ces organismes ne peuvent être efficaces que s'ils sont vraiment indépendants. Au Japon, les membres de l'organisme d'appel, le Comité de révision de la divulgation de l'information, sont nommés par le Premier ministre, après approbation des deux chambres du Parlement, une procédure qui empêche le contrôle par un parti politique.

### La nécessité de définir des normes

L'efficacité toute relative des lois sur la liberté d'information s'explique par l'absence de normes officielles clairement définies. L'organisation non gouvernementale, ARTICLE 19, a fait un pas vers la définition de ces normes dans son ouvrage intitulé *The Public's Right to Know : Principles on Freedom of Information Legislation* (Le droit du public de savoir : les principes de législation sur la liberté d'information). Le Rapporteur spécial des Nations unies sur la liberté d'opinion et d'expression et la Commission des ministres du Conseil de l'Europe ont aussi formulé en termes généraux des normes de la liberté d'information, mais beaucoup reste encore à faire. L'adoption d'une déclaration sur la liberté d'information par les Nations unies prendrait d'une certaine manière en charge ce problème et aiderait à accélérer l'adoption de la législation nationale.

Une plus grande ouverture devrait être encouragée au sein des organisations intergouvernementales telles que la Banque mondiale, le Fonds monétaire international et l'Organisation mondiale du commerce, ainsi que les organismes régionaux comme les Unions européenne et africaine. Les institutions de gouvernance

## Révélation de la corruption grâce à la loi japonaise sur la divulgation

Depuis l'entrée en vigueur de la loi sur la divulgation de l'information au Japon en avril 2001, les groupes de la société civile qui ont fait campagne pour son adoption ont commencé à s'en servir. La loi garantit aux citoyens le droit à l'accès à l'information officielle détenue par les organes administratifs et la possibilité de faire appel devant un Comité de révision de la divulgation d'information lorsque le gouvernement décide de ne pas communiquer certaines informations. Les dispositions ont permis aux groupes de la société civile de dénoncer plusieurs cas de corruption.

C'est ainsi qu'un cas de corruption a pu être découvert lorsque le journal *Asahi Shimbun* a demandé les dossiers sur les dépenses *watashikiri* des bureaux de poste. Il s'agit de dépenses de fonctionnement, de promotion et autres qui se chiffrent à environ 60 millions de dollars américains par an. Or, le budget *watashikiri* est alloué en bloc, en général, avec une comptabilité qui, de ce fait, est peu exigeante.

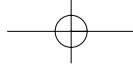
Lorsque les détails des dépenses *watashikiri* ont été publiés en décembre 2001, plusieurs cas de comptabilité frauduleuse ont été détectés. Les archives d'un des bureaux de poste ont révélé l'émission de factures par une société fictive. Dans un autre cas, les bureaux de poste du district de Kyusyu avaient acheté des produits promotionnels d'une société qui appartenait, en réalité, aux receveurs des postes eux-mêmes et ce, pendant plus de soixante-dix ans. On estime à 9 millions de dollars américains le chiffre d'affaires annuel de cette société.

À la suite de ces révélations, les contrôleurs internes de la poste ont ouvert une enquête qui a abouti à la sanction de plusieurs receveurs et cadres et à l'abandon du système de dépenses *watashikiri* dans le service postal.

La loi sur la divulgation de l'information a également permis au groupe de citoyens locaux, le Sendai Citizen Ombudsman (SCO), de mettre en lumière des cas d'utilisation frauduleuse des deniers publics. Au début de l'année 1999, un cadre travaillant dans le bureau du procureur a donné un indice au SCO ; d'après ses propos, ses collègues de bureau fabriquaient de faux reçus d'informateurs afin de créer un fonds secret destiné à leur usage personnel. Sur la base de cet indice, le SCO a demandé à avoir accès aux « dépenses d'investigation » du bureau.

Même si les dépenses du budget n'ont pas été divulguées dans le détail, les chiffres globaux au titre des exercices 1998-2000 ainsi que les totaux ont été décaissés chaque mois. Les chiffres paraissaient suspects parce que la somme affectée aux activités d'investigation était chaque mois la même – une indication claire de comptabilité frauduleuse. Un responsable du bureau du procureur a reconnu le forfait et admis en outre que certains bureaux de district envisageaient de restituer l'argent affecté à ces comptes. Le ministère de la Justice rejeta cette proposition et a décidé, pour se prémunir désormais contre ces détournements, de publier un guide contenant des directives sur la gestion des dépenses d'investigation et d'en réduire les allocations budgétaires correspondantes.

Alors que la loi sur la divulgation de l'information permet aux groupes de citoyens de dénoncer la corruption, l'application arbitraire de la loi demeure un obstacle. Les autorités gouvernementales ont toujours le pouvoir discrétionnaire de décider quelles informations divulguer. La loi sur la divulgation sera revue d'ici 2005. La révision donnera aux associations de la



société civile une occasion de faire pression pour que les vides juridiques soient comblés. En attendant, les associations de la société civile doivent

rester vigilantes et poursuivre la campagne en faveur de l'application de la loi existante dans sa totalité.

**Yukiko Miki**

au niveau mondial, de même que les gouvernements nationaux, doivent assurer une gestion transparente. Il est indispensable que les entreprises s'ouvrent de plus en plus, en particulier les entreprises transnationales. Des normes de transparence doivent être développées au sein des entreprises et celles-ci doivent en être convaincues pour les appliquer. ARTICLE 19 propose aussi une campagne mondiale qui impliquerait les ONG et les gouvernements qui le soutiennent à travers le monde pour promouvoir les objectifs de la liberté d'information. La société civile doit travailler de concert en vue d'élaborer des normes officielles de la liberté d'information et s'assurer que les organismes dirigeants, aussi bien au niveau national qu'international, les respectent totalement.

