

Les lois d'accès à l'information publique: les conditions de leur mise en œuvre

Perrine Canavaggio*

Resumé La mise en œuvre des lois d'accès à l'information est un processus complexe. Le présent article expose les différentes mesures à prendre pour rendre opérationnelles les dispositions de la loi et assurer son application effective: création d'un organisme chargé de faire respecter la loi, d'examiner les recours des demandeurs en cas de refus de communication et de conseiller les administrations sur l'interprétation de la loi; désignation de responsables de son application dans les administrations; promotion de la loi auprès des ONG et des médias, et sensibilisation du grand public à ses nouveaux droits; formation initiale et continue des agents publics chargés de son application; mise en place de procédures destinées à faciliter les demandes et leur traitement; réforme des pratiques de gestion des documents et des données, et publication proactive; évaluation régulière des avancées de la mise en œuvre par l'organisme chargé de la contrôler. Des exemples de bonnes pratiques viennent illustrer ces mesures: ils sont tirés des études de cas menées par la Banque mondiale sur la mise en œuvre du droit à l'information, notamment au Mexique, en Inde et au Royaume Uni. La mise en œuvre de la loi demande le soutien continu des pouvoirs publics aux organismes chargés de son application et l'engagement de la société civile.

Mots clés: accès à l'information, transparence administrative, application de la loi sur l'accès à l'information

The Access to Public Information Laws: conditions for its implementation

Abstract The implementation of the access to information laws is a complex process. This article presents the different measures to take in order to make the legal provisions operational and ensure its effective implementation: creation of an oversight body responsible for ensuring compliance with the law, hearing appeals against refusals of requests for information and advising the agencies; promotion of the law among the NGOs and medias, and raising awareness of the general public on its new rights; initial and continuous training for the public officials in charge of the implementation; establishment of the procedures aiming to facilitate the requests and their processing; reforms of records and data management practices, and proactive publication; regular evaluation of the implementation progresses by the body responsible for the monitoring. Examples of good practices illustrate these measures: they come from the case studies published by the World Bank on the implementation of the right to information, in

* Conservateur général honoraire du patrimoine. Ministère de la Culture. Adresse: 4 square Monceau 75017 France. Téléphone: 33 1 43 87 73 40. E-mail: pcanavaggio80@gmail.com

particular in Mexico, India and the United Kingdom. The implementation of the law requires the continuous support of the government to the bodies in charge of it and the engagement of the civil society.

Keywords : access to information, administrative transparency, access to information law implementation

As leis de acesso à informação pública: condições para a sua implementação

Resumo A implementação das leis de acesso à informação é um processo complexo. Este artigo apresenta as diferentes medidas a tomar a fim de tornar operacionais as disposições legais e garantir a sua implementação efetiva: a criação de um órgão de supervisão responsável pelo cumprimento da lei, análise dos recursos dos solicitantes contra o indeferimento de pedidos de informação e aconselhamento às agências sobre a interpretação da lei; designação dos responsáveis pela sua aplicação nas administrações, promoção da lei entre as ONGs e meios de comunicação e sensibilização do público em geral sobre os seus novos direitos; formação inicial e contínua dos agentes públicos responsáveis pela implementação; estabelecimento de procedimentos com o objetivo de facilitar os pedidos e seu processamento; reforma das práticas de gestão de documentos e dados e publicação proativa, avaliação regular dos avanços da aplicação da lei pelo órgão responsável pelo seu controle. Exemplos de boas práticas ilustram essas medidas: estudos de caso publicados pelo Banco Mundial sobre a implementação do direito à informação, em especial no México, Índia e Reino Unido. A aplicação da lei exige o apoio contínuo dos poderes públicos aos órgãos encarregados da sua implementação assim como o engajamento da sociedade civil.

Palavras-chave acesso à informação, transparência administrativa, aplicação da lei de acesso à informação.

Depuis une vingtaine d'années on assiste à un essor spectaculaire du nombre de lois sur l'accès à l'information d'origine publique : alors qu'il n'y avait que 13 lois de ce type en 1990, on en comptait 70 en 2008, et 94 en juin 2013, d'autres étant en préparation. Ce mouvement est soutenu par les organisations internationales gouvernementales et non gouvernementales, en raison des nombreux bénéfices, politiques, économiques et sociaux, attendus de ces lois.

L'adoption d'une bonne loi, conforme aux normes internationales récentes, est la première étape indispensable à l'instauration d'un régime de transparence administrative. C'est l'étape la plus facile même si le processus d'adoption est souvent long et chaotique. Si la qualité de la loi ne garantit pas sa bonne application, elle en est néanmoins une condition. Ainsi, les dispositions prévues par la loi à propos du champ d'application, des bénéficiaires, des exceptions, des procédures de demande et de recours, et des sanctions, doivent être claires et précises.

Les lois récentes sont de plus en plus conformes aux normes internationales et un classement international en a évalué la qualité par rapport à ces normes de référence¹. Le Brésil obtient ainsi un score de 110 points sur un total de 150, le plaçant en 15^{ème} position, alors qu'un pays comme la France, où la loi est appliquée depuis 1978, n'arrive qu'au 73^{ème} rang. En effet c'est la qualité de la loi qui est appréciée et non sa mise en pratique. Celle-ci est beaucoup plus difficile à évaluer.

La plupart des pays rencontrent des problèmes de mise en œuvre similaires. L'application de la loi est en effet un processus complexe qui dépend d'un certain nombre de facteurs et de conditions. Elle réclame une véritable révolution des mentalités des administrations et se heurte souvent à la résistance des fonctionnaires, habitués depuis des décennies à travailler sans avoir à rendre de comptes. Elle suppose également l'affectation de ressources humaines et matérielles suffisantes.

Il existe de nombreuses études comparatives des régimes juridiques d'accès dans le monde mais celles portant sur la mise en œuvre et l'application sont plus rares. La *Open Society Justice Initiative* a été la première à publier une enquête, en 2006, sur les lois et les pratiques d'accès à l'information dans 14 pays². La Banque mondiale a lancé récemment un programme de recherches sur la mise en œuvre du droit à l'information pour combler cette lacune. Elle a fait faire huit études de cas dans des pays de différentes régions du monde et de traditions politiques distinctes, dont sept sont des pays en développement³, et elle vient de publier un rapport de synthèse qui tire les leçons de ces différentes expériences dans le but d'aider les autorités chargées d'appliquer la loi dans d'autres pays⁴. Le rapport s'intéresse à la façon dont la loi a été appliquée et à son effectivité, ainsi qu'aux facteurs qui expliquent sa réussite ou son échec.

Le présent article expose les différentes mesures à prendre pour rendre opérationnelles les principales dispositions de la loi et assurer son application effective. Des exemples de bonnes pratiques viennent les illustrer : ils sont tirés des études de cas menées par la Banque mondiale dans deux états fédéraux, le Mexique et l'Inde, ainsi qu'au Royaume-Uni, pays qui a été l'un des derniers à se doter d'une loi en 2000 et qui a su tirer parti des expériences étrangères antérieures. Ces exemples sont complétés par des références à d'autres expériences.

Le succès de l'application de la loi dépend à la fois de la qualité des mécanismes qu'elle prévoit et du contexte politique et social dans lequel elle vient s'insérer. Sa mise en œuvre requiert une volonté politique au plus haut niveau car il s'agit de mener de véritables politiques de modernisation et de réforme des structures existantes, de promotion de la loi et d'évaluation régulière de son application.

Les mécanismes prévus par la loi pour faciliter l'accès doivent être mis en place rapidement et simultanément. Un délai de six mois à un an est généralement fixé par la loi avant son entrée en vigueur. En Inde, le gouvernement n'a eu que quatre mois pour appliquer la loi. Le délai de cinq ans prévu au Royaume-Uni est considéré comme excessif car la dynamique créée par l'adoption de la loi risque de retomber.

¹ Ce classement, établi par *Access Info Europe* et le *Centre for Law and Democracy*, est consultable à <http://www.rti-rating.org/>

² *Transparency & Silence, A Survey of Access to Information Laws and Practices in 14 Countries*, Open Justice Initiative, 2006. <http://www.opensocietyfoundations.org/publications/transparency-and-silence-survey-access-information-laws-and-practices-14-countries>

³ Albanie, Inde, Mexique, Moldavie, Ouganda, Pérou, Roumanie et Royaume-Uni.

⁴ Anupama Dokeniya, *Implementing Right to Information: Lessons from Experience*, Banque mondiale, 2013, pp. 10-11.

La création des structures organisationnelles nécessaires à l'application de la loi

Les organismes chargés de faire respecter la loi et d'en contrôler l'application

L'expérience prouve que la mise en œuvre de la loi est facilitée quand deux organismes en sont chargés : une instance indépendante et une administration qui la soutient⁵.

Un organisme indépendant

La création d'un tel organisme est essentielle car celui-ci joue un rôle déterminant dans le règlement des problèmes liés à l'application de la loi. Sa première fonction consiste à examiner les recours contre les refus de communication, explicites (refus formel) ou tacites (absence de réponse), opposés aux demandeurs par les administrations sollicitées. Celles-ci tendent en effet souvent à interpréter de façon large les exceptions à la communication.

Les recours peuvent être traités par des organismes différents : ombudsman, commission ou commissaire à l'information, ou tribunal. Dans un tiers des pays disposant d'une loi, c'est une commission ou un commissaire à l'information qui en a la responsabilité. Dans un autre tiers c'est l'ombudsman et dans les autres pays c'est un tribunal ou une administration⁶.

Le recours à une commission ou à l'ombudsman est intéressant pour le demandeur car il est plus rapide et moins coûteux qu'un recours judiciaire. La commission présente des avantages par rapport à l'ombudsman : alors que celui-ci a à résoudre une grande variété de problèmes rencontrés par les citoyens, les commissions n'ont à traiter que les recours formulés par les demandeurs à qui a été opposé un refus d'accès à l'information. Elles acquièrent ainsi une expertise qui leur permet d'aider les administrations à interpréter la portée du droit d'accès et ses limites. L'application des exceptions est souvent difficile à opérer et les commissions fournissent des critères qui éclairent la prise de décisions.

Le traitement des recours implique un examen au cas par cas qui doit être fait dans un délai très court, un mois en général, et ces délais sont souvent dépassés. C'est une tâche qui exige en effet souvent la consultation des administrations qui ont opposé le refus. La réutilisation des données publiques dont ils sont en outre désormais chargés est un domaine nouveau et complexe qui prend du temps. L'assistance apportée aux administrations qui les consultent sur le caractère communicable ou non du document accroît la charge de travail de ces organismes. En outre, ils sont généralement chargés de l'information du public, du contrôle du respect de la loi par les administrations et de sa promotion auprès du grand public.

Un certain nombre de conditions doivent être remplies pour qu'ils soient efficaces. Leur indépendance et leur autorité doivent être garanties : les commissaires doivent être désignés sans

⁵ Ibidem.

⁶ Sarah Holsen et Martial Pasquier, "Insight on Oversight : The Role of Information Commissioners in the Implementation of Access to Information Policies", *Journal of Information Policy* 2 (2012), p 222.

interférence politique, et leurs compétences et leur intégrité doivent être reconnues. La durée de leur mandat doit être déterminée à l'avance pour éviter qu'il ne soit mis fin à leurs fonctions de façon arbitraire.

Leur indépendance financière doit être assurée, de même que leur autonomie en matière de recrutement de leur personnel. Ils doivent disposer de moyens humains et matériels suffisants pour remplir leurs missions. Ces moyens doivent être bien entendu plus importants quand ils sont chargés en outre de la protection des données personnelles. Les principaux problèmes qu'ils rencontrent sont le manque de ressources et l'absence de soutien et d'implication de la part de la hiérarchie administrative⁷.

Au Mexique, l'organisme chargé de l'application de la loi de 2002, l'*Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos* (IFAI) a été doté dès sa création de moyens suffisants⁸. Même s'il appartient à l'exécutif, il a un budget et une autonomie financière importants, et il est dirigé par cinq commissaires dont la nomination est approuvée par le Sénat pour un mandat irrévocable de sept ans. Il a vu ses moyens financiers et humains augmenter quand il a été chargé en plus de la protection des données en 2010. De 256 en 2010, son effectif est passé à 450 personnes en 2013. Il est libre de mener sa politique de gestion de personnel et de recrutement de façon autonome et a ainsi pu recruter le personnel très qualifié dont il avait besoin. Il a traité 6 185 recours et plaintes en 2011.

Au Royaume-Uni, c'est le commissaire à l'Information (*Information Commissioner*) qui assure à la fois l'examen des recours, en cas de refus de communication d'un document, et la protection des données personnelles⁹. Désigné officiellement par la Reine, il est placé sous la responsabilité directe du Parlement et est donc indépendant du gouvernement. Le *Protection of Freedoms Act* de 2012 a consolidé son indépendance. Le rôle du Parlement dans sa désignation a été renforcé, son mandat a été porté de cinq à sept ans et il ne peut pas être renouvelé. Le commissaire ne considère généralement les plaintes qu'une fois que la procédure de révision en interne d'une autorité publique a été suivie. Il rend des décisions juridiquement contraignantes et peut imposer des sanctions pécuniaires en cas de non application de sa décision. Il dispose de moyens financiers et humains importants.

En Inde, le système instauré par la loi est à deux degrés : le recours doit être d'abord interne et adressé à un fonctionnaire d'un rang élevé désigné au sein de l'administration ; un second recours peut ensuite être fait auprès de la commission d'information centrale¹⁰ ou de celle de l'état. Elles sont présidées par un commissaire à l'information en chef qui peut être assisté par des commissaires, et elles disposent de pouvoirs importants. Elles peuvent prononcer des sanctions pécuniaires et engager des procédures disciplinaires contre les fonctionnaires qui n'appliquent pas la loi ; elles peuvent même attribuer des compensations aux demandeurs qui ont subi des pertes ou des préjudices. Les commissions ont une grande autonomie mais dépendent du gouvernement central, ou de celui de l'état, pour leur budget et leurs moyens en personnel. Les effectifs de la commission centrale s'élevaient en 2010 à 110 personnes.

Les études menées pour évaluer leur performance dans plusieurs états ont fait apparaître leur incapacité à traiter les recours dans les délais prescrits, faute de moyens adéquats. La commission centrale traite 9 000 recours et plaintes par an, et le délai d'instruction est de six mois et demi en moyenne. 85% des commissions ont mentionné le manque de préparation et

⁷ Ibidem.

⁸ <http://www.ifai.org.mx/>.

⁹ <http://www.ico.org.uk/>

¹⁰ <http://rti.india.gov.in/>

l'inadéquation du personnel qui leur était affecté. Elles ont fait pression pour que leurs moyens et leur indépendance soient renforcés. Elles ont ainsi recommandé que leur budget soit fixé par le parlement ou l'assemblée de l'état et qu'elles puissent créer les postes qui leur sont nécessaires et recruter librement. Elles ont d'autre part dénoncé le fait de nommer des fonctionnaires retraités dans ces commissions et à leur tête, ce qui perpétuait une culture bureaucratique traditionnellement peu portée vers l'ouverture

En France, la Commission d'accès aux documents administratifs (CADA) a pour mission, d'une part, de faciliter et de contrôler l'accès des citoyens aux documents administratifs et aux archives publiques, et, d'autre part, de veiller à l'application des règles relatives à la réutilisation des informations publiques¹¹. Elle est composée de dix membres à temps partiel et d'un secrétariat léger de 13 personnes. Elle examine 5 000 dossiers en moyenne chaque année, dont la grande majorité sont des recours, et elle donne une centaine de conseils. Une autre instance, la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) est chargée de la protection des données personnelles.

Une administration chargée de l'accès à l'information

Dans certains pays, des administrations sont chargées d'appuyer les efforts de ces organismes. La combinaison d'un organisme indépendant fort et d'une administration pour le soutenir a prouvé son efficacité¹².

Au Mexique, le secrétariat d'Etat à la Fonction publique (SFP) est chargé de coordonner le contrôle des administrations et de mener la politique de transparence. Son implication a été déterminante pour les premières étapes de la mise en œuvre de la loi, quand il a fallu créer des structures appropriées dans les agences fédérales et assurer la formation de milliers de fonctionnaires. C'est lui qui sanctionne ceux qui ne respectent pas les décisions de l'IFAI.

Au Royaume-Uni, c'est le ministère de la Justice qui a coordonné la mise en place des procédures administratives appropriées et diffusé les bonnes pratiques. Il a beaucoup contribué à promouvoir le changement de culture administrative nécessaire. Un bureau central d'information, l'*Access to Information Central Clearing House*, a été établi au sein du ministère pour assurer la mise en œuvre cohérente des trois principaux régimes d'accès, concernant la protection des données (*Data Protection Act*), les informations environnementales (*Environmental Information Regulations*), et la vie privée et les communications électroniques (*Privacy and Electronic Communications Regulations*).

En Inde, le département du personnel et de la formation du ministère de la Fonction publique et de l'Administration générale suit la mise en œuvre de la loi au niveau central. Dans les états, c'est le département de l'Administration générale qui en a la responsabilité.

¹¹ <http://www.cada.fr/>

¹² Anupama Dokeniya, *op. cit.*, p. 10-11.

La désignation de responsables de l'application de la loi dans les administrations

L'application de la loi suppose que l'infrastructure nécessaire soit mise en place dans les administrations pour faciliter l'accès. Des fonctionnaires doivent être désignés pour assurer le traitement des demandes dans chaque organisme couvert par la loi. Les mesures de ce type sont généralement arrêtées par les règlements d'application ou les guides de pratiques.

Conformément aux dispositions de la loi et du règlement d'application mexicains, chaque administration fédérale a établi une *unidad de enlace* pour mettre sur son site web l'information publique et traiter les demandes d'accès. Un *comité de información*, qui doit comprendre au moins trois fonctionnaires, y a également été constitué pour examiner les décisions de classification de l'information et les réponses aux demandes d'information. L'unité de liaison adresse la demande qu'elle reçoit au bureau concerné et, en cas de refus, la transmet au comité. Celui-ci prend sa décision de communiquer ou non, en suivant les directives de l'IFAI. Le soutien du secrétariat d'Etat à la Fonction publique a été essentiel pour la création de cette infrastructure dans près de 250 agences fédérales.

Des agents ont en outre été désignés pour aider les citoyens à trouver l'information sur les sites web ou à formuler une demande d'accès. Les administrations ont eu six mois pour mettre en place ces structures et la loi n'est entrée en vigueur qu'en 2003, soit un an après son adoption. Ces dispositions ont dû être mises en place avec les moyens existants et aucune ressource supplémentaire n'a été affectée¹³.

L'étude de la Banque mondiale fait néanmoins apparaître que l'IFAI et le SFP n'ont pas la capacité d'influencer la performance de ces structures et qu'il n'existe pas de réseau leur permettant d'échanger et partager leurs expériences. Des différences sont constatées dans la gestion des demandes dans les ministères étudiés et dans les moyens qui leur sont attribués. La qualification inégale des membres des comités permet d'apprécier l'importance accordée à la question par la hiérarchie¹⁴.

En Inde, conformément à la loi, un *public information officer* (PIO) et un *assistant public information officer* (APIO) ont été désignés dans tous les bureaux des administrations. Ils sont chargés du traitement des demandes et des recours, en plus de leurs attributions courantes. Pour faciliter le travail, les administrations peuvent maintenant désigner un PIO central pour recevoir les demandes et recours. La plupart des administrations se plaignent du manque de personnel et, au niveau local, du manque de moyens matériels (ordinateurs et photocopieurs). Aucun budget n'a été voté pour la mise en œuvre au niveau central et des états, et des crédits supplémentaires n'ont été votés que pour la création des commissions.

Au Royaume-Uni, le code de pratique de 2004 requiert la fourniture d'une adresse et d'un numéro de téléphone vers lequel diriger la demande. Les administrations ont été laissées libres de procéder comme elles l'entendaient : les grandes ont mis en place des équipes dédiées au traitement des demandes, tandis que les petites ont attribué cette tâche à leur service juridique ou à la direction de l'administration générale. Elle est souvent confiée au service d'information existant car il est rare que des crédits supplémentaires y soient affectés.

¹³ *Implementing Right to Information. A Case Study of Mexico*, The World Bank, 2012, p. 15.

¹⁴ *Ibidem*, p. 20.

Le *Freedom of Information Act* nord-américain oblige chaque agence à désigner un *Chief FOIA Officer* à un niveau élevé de responsabilité pour assurer la conformité de l'application dans l'ensemble de l'agence et proposer les ajustements nécessaires pour l'améliorer; celui-ci désigne un ou plusieurs *FOIA Public liaisons* qui sont responsables de l'application effective de la loi dans l'agence. Des salles de lecture doivent aussi être prévues dans les agences pour permettre au public de consulter les documents.

En France, la CADA a des correspondants dans les principales administrations, collectivités et établissements publics. Le réseau des personnes responsables de l'accès aux documents administratifs et des questions relatives à la réutilisation des informations publiques (PRADA), s'est constitué lentement et compte actuellement 1 500 personnes. Leur liste nominative et leurs coordonnées figurent sur les sites web de la CADA et des administrations concernées. Ils facilitent l'instruction des demandes d'accès et de réutilisation des informations, et ils apportent aux administrations leur expertise juridique. Ils ont contribué à réduire le nombre des recours dont la CADA est saisie.

Les actions de promotion et de sensibilisation

L'expérience a montré qu'il était important, au début de la mise en œuvre de la loi, de la promouvoir activement, tant auprès du grand public que des administrations. Les lois qui traitent de la question de la promotion en chargeant l'organisme qui instruit les recours. Sa mission consiste à la fois à informer les demandeurs sur leurs droits et à aider les organismes publics à s'acquitter de leurs obligations en la matière.

La formation des fonctionnaires chargés d'appliquer la loi

C'est, d'après les observateurs, un point qui a été parfois négligé et le manque de préparation des fonctionnaires a été dénoncé dans plusieurs pays¹⁵. L'étude comparative de l'*Open Society Justice Initiative* a montré que c'était un des principaux obstacles que rencontrait l'application de la loi. Elle se heurte souvent à la résistance des administrations et elle suppose un changement radical de mentalités et de culture.

La formation initiale de ceux qui ont la charge d'appliquer la loi constitue donc une priorité. Ils doivent apprendre à assurer leurs nouvelles responsabilités concernant le traitement des demandes et des recours, ainsi qu'à appliquer la loi et à l'interpréter. Cette formation doit être continue, car, au fur et à mesure de l'application de la loi, des problèmes apparaissent et les solutions évoluent. Il est recommandé d'informer aussi l'ensemble des fonctionnaires des conséquences et des bénéfices du nouveau régime d'accès. L'accès aux documents est en effet une activité transversale qui touche un grand nombre de personnes travaillant au sein des institutions.

Au Mexique, la mise en place des structures décrites précédemment a été accompagnée de la formation de milliers de fonctionnaires par l'IFAI et le SFP, en collaboration avec les services de formation des administrations. L'IFAI a développé lui-même le contenu des programmes et a

¹⁵ Natalia Torres and Luis F. Esquivel, *Access to Information Training Approaches for Government Officials*, November 2011. <http://www.palermo.edu/cele/pdf/noticias/AI-training-final.pdf>

mis en place une plateforme de formation à distance l'*e-FAI*. Entre 2003 et 2011, il a formé 83 000 fonctionnaires dont une grande partie ont suivi cette formation en ligne. Cette solution a été retenue en raison de la taille de l'administration mexicaine et de la limitation des ressources en personnel de l'IFAI (trois personnes pour le service de formation). Elle offre l'avantage de donner une formation homogène aux fonctionnaires et d'être peu coûteuse. Mais elle suppose un gros investissement au départ et l'existence d'ordinateurs dans les administrations ou chez les particuliers. Certaines agences ont aussi assuré elles-mêmes la formation de leur personnel.

L'approche britannique de la formation est différente. Le ministère de la Justice a aidé les administrations en établissant un modèle de plan d'action qui présentait les étapes à suivre pour être prêt à appliquer la loi. Chaque administration a élaboré son plan de formation et l'a mis en œuvre indépendamment. Les ONG en ont assuré une partie.

En Inde, l'approche a été décentralisée en raison de la taille du pays, des spécificités locales et de la diversité des langues pratiquées. Le département du personnel et de la formation du ministère de la Fonction publique est responsable de la conception et de la mise en œuvre des programmes de formation des fonctionnaires. Il a établi au niveau national un partenariat avec le PNUD pour lancer des programmes de formation sur cinq ans de tous les fonctionnaires concernés au niveau central et à celui de l'état et du district, et d'élaboration de manuels et matériels pédagogiques. Près de 100 000 personnes en ont bénéficié. Malgré ces efforts, les ONG ont dénoncé à plusieurs reprises le manque de connaissances des dispositions de la loi chez les PIO, surtout en zones rurales.

La promotion de la loi auprès du grand public

Des campagnes de sensibilisation du grand public doivent être menées par le gouvernement. Ce sont là aussi généralement les commissions chargées des recours qui s'en chargent. Il convient de faire connaître le droit d'accès et d'encourager les demandes pour que le droit devienne effectif et que les administrations acquièrent une nouvelle culture. Des actions de sensibilisation et d'information doivent également être entreprises en direction des médias et des ONG.

L'IFAI a défini les axes de sa politique de communication et l'a lancée dès 2002, avant l'entrée en vigueur de la loi. Cette politique avait quatre objectifs : persuader les fonctionnaires des bénéfices à attendre de la loi, convaincre les gouverneurs d'en adopter une au niveau des états, encourager les citoyens à faire des demandes d'accès en travaillant avec les médias et les ONG, et promouvoir l'expérience mexicaine à l'échelon international.

L'IFAI fournit aux agences fédérales un soutien technique sur la manière de rendre publiques les informations et de répondre aux demandes. Il donne aux demandeurs des conseils sur la façon de trouver les informations et de faire une demande. Il assure aussi l'éducation des citoyens et il publie un guide d'accès aux documents fédéraux. Il a un programme régulier à la radio qui traite de questions concernant le droit d'accès pour informer les auditeurs des dernières évolutions.

Le Royaume-Uni a fait un effort important dans ce domaine. Les sites web des organismes ont une rubrique qui présente la procédure à suivre pour faire une demande. Le commissaire à l'information publie des informations et des conseils pour encourager les organisations à adopter de bonnes pratiques et permettre aux particuliers de comprendre leurs droits.

En Inde, c'est le département du personnel et de la formation du ministère de la Fonction publique qui a lancé les campagnes d'information du grand public. Cependant, d'après une étude menée par le cabinet d'audit PricewaterhouseCoopers en 2009, 15% seulement de la population indienne connaissait la loi.

La CADA française publie un certain nombre de documents sur son site web : un guide d'accès avec des informations claires et des exemples pratiques¹⁶, ainsi qu'une lettre d'information mensuelle et des fiches thématiques qui donnent un aperçu des documents demandés et des réponses des administrations. Une base de données de 4000 avis et conseils représentatifs est également interrogeable. Il s'agit d'une sélection sur les 70 000 que compte la base constituée par la commission en 35 ans d'existence. Malgré ses efforts d'information, le droit d'accès reste encore inconnu de beaucoup de citoyens car elle n'a pas les moyens d'en assurer véritablement la promotion.

La mise en place de procédures pour faciliter les demandes

Les lois prévoient généralement ces procédures mais ce sont les textes d'application qui en donnent le détail et clarifient certains points, comme l'existence de formulaires de demandes et la tarification des copies. Dans les pays à faible taux d'alphabétisation, il est important que les demandes puissent être formulées oralement. En principe, les fonctionnaires doivent aider les demandeurs mais ce n'est pas toujours le cas. Il convient aussi, surtout au niveau local, d'inciter les administrations à établir des zones d'accueil pour le public et à prévoir un accès à Internet dans les espaces publics, comme les bibliothèques par exemple, pour permettre aux demandeurs qui n'y ont pas accès chez eux de faire une demande ou de consulter les sites web officiels.

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

Le Mexique est l'un des rares pays où une plate-forme électronique de ce type a été mise en place par l'IFAI et le SFP.

Depuis 2003, le système de demandes d'information (*Sistema de Solicitudes de Información* désormais connu sous le nom d'INFOMEX¹⁷) permet aux demandeurs de faire une recherche sur le sujet qui les intéresse, de voir si une demande analogue a été satisfaite et de formuler la leur en conséquence. Chaque demande reçoit un numéro qui permet d'en suivre à tout moment l'état d'avancement. Le système permet aux fonctionnaires de communiquer avec le demandeur et de l'aider à préciser sa requête. Une fois que l'administration a répondu, le document demandé est mis en ligne. Le public peut ainsi voir toutes les demandes qui ont été faites, ainsi que les réponses des administrations, à l'exception bien entendu de celles qui concernent des données personnelles. 9 500 demandes par mois sont ainsi traitées et 96% des demandes sont reçues par INFOMEX.

¹⁶ *Documents administratifs. Droit d'accès et réutilisation*, La Documentation française, 2008.

¹⁷ <https://www.infomex.org.mx/gobiernofederal/home.action>

Depuis la réforme constitutionnelle de 2007, les administrations et les municipalités de plus de 70 000 habitants sont obligées de mettre en place des systèmes électroniques de traitement des demandes. Cette plate-forme nationale donne accès à tous les systèmes INFOMEX mis en place à l'échelon des états. A ce jour, presque tous les états ont mis en place leur propre application. Ce système est excellent et il a, d'après les observateurs, largement contribué au succès de la mise en œuvre de la loi.

Dans plusieurs pays, ce sont des organisations de la société civile qui ont mis en place des plates-formes en ligne pour faciliter l'exercice de ce droit.

Au Royaume-Uni, le site *WhatDoTheyKnow*, de l'organisation britannique *mysociety.org*, aide ainsi depuis 2008 le grand public à faire des demandes, les transmet à l'administration concernée et publie la réponse obtenue¹⁸. 15 à 20% des demandes effectuées transitent par cette plate-forme et plus de 115 000 demandes ont été faites par son intermédiaire depuis son lancement.

Cette application utilise le logiciel libre *Alaveteli*¹⁹. Ce logiciel, financé par l'*Open Society Institute* et la *Hivos Foundation*, a été conçu pour faciliter les demandes d'accès à l'information et aider les demandeurs à les obtenir. Il est disponible gratuitement et il est relativement facile à utiliser et à adapter. Il a été traduit en dix langues.

L'ONG *Access Info Europe* l'utilise pour les deux plates-formes qu'elle a développées en 2011 et en 2012 : *asktheEU.org*, pour simplifier les procédures de demandes d'information adressées aux institutions de l'Union européenne, et *tuderechoasaber.es* pour faire pression sur les administrations espagnoles, l'Espagne ne disposant pas encore de loi d'accès²⁰.

Des applications du même type ont été lancées récemment dans d'autres pays²¹. La plateforme brésilienne *queremossaber* a été développée par la communauté *Transparencia Hackers* avec le soutien de la *Open knowledge Foundation*²².

La réforme des pratiques de gestion et de publication des documents

Le records management ou la gestion des documents d'activité

¹⁸ <https://www.whatdotheyknow.com/>

¹⁹ <http://www.alaveteli.org/>

²⁰ <http://www.tuderechoasaber.es/>

²¹ en Allemagne, Australie, Bosnie, Brésil, Hongrie, Kosovo, Macédoine, Nouvelle Zélande et Uruguay.

²² <http://www.queremossaber.org.br/>

L'effectivité de la loi dépend beaucoup de la qualité de la gestion des documents. C'est souvent un obstacle, car les administrations considèrent qu'il s'agit d'une tâche secondaire et ne savent pas ce qu'elles détiennent. Or pour répondre rapidement à une demande d'information, il faut savoir si elle existe, la localiser et la retrouver. De plus, les documents concernés par la loi sont de plus en plus électroniques, et leur gestion exige des procédures qui en assurent l'authenticité et en garantissent l'intégrité et la traçabilité.

Le modèle de loi interaméricaine sur l'accès à l'information publique adopté par l'Organisation des Etats Américains consacre un paragraphe (33) au records management et précise que « l'[organisme responsable des archives] doit élaborer, en coordination avec le Commissaire à l'information, un système de gestion des documents qui sera obligatoire pour toutes les autorités publiques. » Et le guide de mise en œuvre qui accompagne ce modèle de loi consacre un chapitre à l'adoption d'une politique de gestion efficace de l'information et aux avantages qui en résultent. Celle-ci recommande l'élaboration d'un plan d'archivage, comportant les dates de conservation et d'élimination des documents, conformément aux normes en vigueur. La formation des fonctionnaires dans ce domaine figure parmi les mesures prescrites.

Au Mexique, la mauvaise tenue des archives au sein des administrations et le manque de personnel qualifié dans le domaine de l'archivage a constitué un obstacle important. La Constitution dispose en son article 6 que « les documents doivent être préservés dans des archives administratives tenues à jour. » C'est l'IFAI qui est chargé de définir les normes et de veiller à leur application, en coopération avec *l'Archivo General de la Nación*. Il a ainsi publié en 2004, des principes directeurs pour l'organisation et la conservation des archives des services de l'administration fédérale, afin de préserver leur intégrité et d'assurer leur disponibilité²³. Ces principes ont été complétés par une série de guides techniques méthodologiques, publiés en décembre 2011²⁴.

Des efforts ont été faits dans les administrations fédérales les plus sollicitées pour améliorer la gestion des documents. D'après l'étude de cas de la Banque mondiale, l'expérience mexicaine prouve qu'il n'est pas nécessaire de disposer d'un véritable système de records management pour appliquer la loi et que l'on peut procéder de manière progressive en commençant prioritairement par le repérage des documents les plus récents et les plus demandés.

Au Royaume-Uni, le ministre de la Justice a publié un code de pratique qui donne des indications aux organismes publics sur la création, la gestion et la destruction de leurs dossiers et documents, pour leur permettre de répondre aux nouvelles obligations imposées par la loi²⁵. Le code traite aussi du versement des archives d'intérêt historique aux Archives nationales. Il n'est pas obligatoire mais les administrations sont fortement invitées à en tenir compte. Le commissaire à l'information peut évaluer les pratiques des administrations et faire des recommandations pour qu'elles les mettent en conformité avec les dispositions du code.

Les Archives nationales travaillent en collaboration avec le commissaire à l'information à faire connaître et appliquer les dispositions de ce code. Leur site web contient une série de guides

²³ *Lineamientos Generales para la organización y conservación de los archivos de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal*

<http://inicio.ifai.org.mx/Lineamientos/200204.pdf>

²⁴ *Gestión de Documentos y Administración de Archivos: Cuadernos Metodológicos,*

<http://inicio.ifai.org.mx/catalogs/masterpage/Publicaciones.aspx>

²⁵ Lord Chancellor's Code of Practice on the management of records issued under section 46 of the Freedom of Information Act 2000. Ministry of Justice, The National Archives.

<http://www.justice.gov.uk/downloads/information-access-rights/foi/foi-section-46-code-of-practice.pdf>

pratiques permettant aux organismes de gérer leurs documents, aussi bien traditionnels qu'électroniques²⁶. Elles ont également élaboré un manuel d'évaluation pour aider les administrations à apprécier la conformité de leur système de records management avec le code²⁷.

En Inde, c'est le département de la réforme administrative et des réclamations publiques qui est responsable du records management. Les initiatives qu'il a prises pour l'améliorer, en publiant des manuels et en élaborant un module de formation à distance, sont restées insuffisantes et l'absence de gestion des documents est considérée comme une des causes des difficultés d'application de la loi.

La publication proactive des documents

La publication systématique de certaines catégories d'informations allège la tâche des administrations sollicitées, en réduisant le nombre de demandes à traiter, et elle leur évite d'avoir à répondre plusieurs fois aux mêmes demandes. L'investissement de départ est important mais les avantages qui en résultent en termes de gestion et de partage de l'information le justifient.

Il est recommandé d'établir un calendrier avec un programme progressif de publication aux différents niveaux, central, régional et local, de l'administration, par le biais des sites web existants. Il est essentiel de maintenir ces informations à jour.

L'étude la plus complète sur ce point a été réalisée pour la Banque mondiale en 2010 par Helen Darbishire²⁸. Elle donne la typologie des informations à diffuser systématiquement et les propose comme standard minimal²⁹. Elle donne aussi les principes permettant de guider la conception et la mise en œuvre de ces mesures. Elle recommande de rendre l'information disponible, non seulement par Internet, mais aussi par des canaux traditionnels. L'information doit être facile à trouver, répondre aux besoins des usagers, et être compréhensible, gratuite ou à bas coût, datée et à jour.

La loi mexicaine contient des dispositions très larges en matière de publication proactive et son article 7 donne la liste des 17 catégories d'informations que les administrations fédérales doivent publier sur leurs sites web. Sont visés les opérations générales de l'organisme, les services offerts, les procédures, les programmes de subventions, les contrats conclus, les rapports établis et les possibilités de participation. L'article 12 précise que les organes publics doivent publier des informations concernant les montants et les bénéficiaires de toutes les ressources publiques dont ils sont responsables. L'article 9 de la loi oblige même les organismes publics à mettre un ordinateur à la disposition du public, ainsi qu'une imprimante, et de leur apporter une aide technique si nécessaire. Ces informations ont été rendues accessibles à partir d'un portail centralisé, le *Portal de obligaciones de transparencia*³⁰. Les administrations sont tenues d'établir sur leur site web un lien avec ce portail.

²⁶ <http://www.nationalarchives.gov.uk/information-management/projects-and-work/implementation-guides.htm>

²⁷ http://www.nationalarchives.gov.uk/documents/full_workbook.pdf

²⁸ Helen Darbishire, *Proactive Transparency : The future of the right to information ? A review of standards, challenges and opportunities*, The World Bank Institute.

http://siteresources.worldbank.org/WBI/Resources/213798-1259011531325/6598384-1268250334206/Darbishire_Proactive_Transparency.pdf.

²⁹ Ibidem. Un résumé de ces mesures figure en annexe B, p. 43 et 44.

³⁰ <http://www.portaltransparencia.gob.mx/pot/>.

La loi britannique ne donne pas la liste des informations que chaque autorité publique est tenue de publier. Chaque administration a dû préparer un programme de publication (*Publication Scheme*) précisant les catégories d'informations à rendre publiques sur le site web de chaque organisme. Ce programme doit être approuvé par le commissaire à l'information. Ses services ont élaboré un modèle de programme de publication que toutes les autorités publiques ont dû adopter avant le 1^{er} janvier 2009. La cohérence et l'harmonisation des plans de publication des différentes autorités se trouvent ainsi assurées. Ce programme type précise sept catégories d'information à publier régulièrement et il est accessible sur le site de l'ICO³¹.

En Inde, la commission centrale de l'information soutient les administrations dans leur politique de publication proactive mais l'information publiée par les administrations est souvent incomplète et dépassée, surtout à l'échelon local. Les observateurs dénoncent un manque de planification et de définition des rôles et responsabilités. Les commissions d'information elles-mêmes ne mettent pas toujours leurs rapports d'activité en ligne ni leurs décisions³².

L'évaluation et l'amélioration du dispositif

Les efforts de mise en œuvre de la loi doivent être contrôlés et évalués de façon permanente pour être améliorés. Les administrations doivent donner des statistiques sur le nombre de demandes reçues, acceptées et refusées, sur les motifs des refus et les délais de réponse. L'instance qui instruit les recours doit également donner leur nombre et des informations sur le traitement qui leur est réservé. Ces rapports servent à informer le gouvernement, le Parlement et le grand public des avancées de la mise en œuvre de la loi. Ils peuvent aussi proposer des modifications des dispositions législatives et réglementaires sur le droit d'accès, car elles peuvent être en contradiction avec des lois antérieures, comme les lois sur le secret ou les archives.

L'IFAI apprécie régulièrement le degré de conformité des administrations fédérales mexicaines avec les obligations de la loi et il est en mesure de contrôler l'application de ses décisions concernant les recours. Le système INFOMEX et le *Portal de transparencia* permettent de suivre de près les réponses des administrations aux demandes et facilite la tenue des statistiques. Le nombre de demandes est ainsi connu avec précision : 123 293 ont été faites en 2012 dont 90% ont été satisfaites. Ce taux de satisfaction est remarquable. Les administrations fédérales sont d'autant plus incitées à appliquer la loi que les évaluations de l'IFAI sont rendues publiques.

Au Royaume-Uni, le ministre de la Justice publie des statistiques trimestrielles sur le nombre de demandes instruites et les suites données, et le commissaire à l'information rend compte annuellement au Parlement de la mise en œuvre de la loi³³. Des évaluations et des enquêtes ont été faites régulièrement, notamment celle du ministère de la Justice qui, en décembre 2011, a évalué les bénéfices obtenus de la loi et a suggéré des amendements³⁴.

³¹ *How to Operate a Publication Scheme*, http://www.ico.gov.uk/upload/documents/library/freedom_of_information/detailed_specialist_guides/how_to_operate_a_publication_scheme_v4.pdf.

³² *A Rapid Study of Information Commissions Established under the Right to Information Laws in India*, Commonwealth Human Rights Initiative, 2012.

³³ Le rapport 2011-2012 est accessible à http://ico.org.uk/about_us/performance/~media/documents/library/Corporate/Research_and_reports/annual_report_2012.ashx

³⁴ https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/162298/post-legislative-assessment-of-the-foi-act.pdf

Aux Etats-Unis, un site web spécial a été créé au ministère de la Justice, conformément au FOIA³⁵. Chaque ministère et chaque agence fédérale doit adresser au ministre de la Justice, l'*Attorney General*, un rapport annuel avec des statistiques détaillées sur le traitement des demandes d'accès. Le *Chief FOIA Officer* de chaque agence doit également lui envoyer un rapport décrivant les mesures prises par l'agence pour améliorer la transparence. L'*Attorney General* rend accessible chacun de ces rapports sur le site web et adresse son propre rapport consolidé au Congrès.

En Inde, la plupart des administrations envoient des rapports sur le fonctionnement mais il est difficile d'obtenir des chiffres précis et des statistiques.

Des évaluations indépendantes et extérieures peuvent aussi être menées.

Le gouvernement indien a ainsi fait faire en 2008-2009 une étude dans six états par le cabinet d'audit PricewaterhouseCoopers, pour évaluer la mise en œuvre de la loi. De son côté la *National Campaign for People's Right to Information* (NCPRI), mouvement qui regroupe des militants, des journalistes et des juristes, a lancé au même moment avec le *RTI Assessment & Analysis Group* (RaaG) sa propre évaluation pour dénoncer les lacunes de la loi et en renforcer l'application³⁶. Cette évaluation plus large a porté sur douze états et sur l'échelon central. L'étude de la Banque mondiale a utilisé leurs conclusions et recommandations.

Conclusion

La mise en œuvre de la loi dépend d'abord de la volonté politique et du soutien des pouvoirs publics aux organismes chargés de l'application. Ce soutien ne doit pas seulement être apporté dans la phase initiale de démarrage mais il doit être maintenu dans le temps, sur la longue durée.

Elle demande aussi une société civile engagée et active qui utilise ce nouveau droit et encourage l'usage : des ONG vigilantes et une presse indépendante. C'est elle qui peut remédier aux défaillances des pouvoirs publics, faire pression pour dénoncer les failles de l'application de la loi et s'opposer aux tentatives d'en réduire la portée.

En Inde, les pouvoirs publics ont essayé de faire voter des amendements pour limiter le champ d'application de la loi et les ONG s'y sont fermement opposées et en ont obtenu le retrait.

Au Royaume-Uni, ce sont les médias qui ont réagi fortement quand il a été proposé d'augmenter les frais d'accès et d'élargir le pouvoir qu'ont les administrations de rejeter les demandes.

Indépendamment des facteurs qui ont été passés en revue, le succès de la loi dépend aussi beaucoup du contexte politique du pays et de l'effectivité de l'état de droit. C'est donc souvent un programme de réformes plus vaste qui doit être entrepris, afin de donner aux organisations de la société civile et aux médias un environnement politique et réglementaire qui renforce leurs capacités et leur permette d'agir véritablement.

³⁵ <http://www.justice.gov/oip/reports.html>

³⁶ *Safeguarding the Right to Information: Report of the People's RTI Assessment 2008. Executive Summary.* <http://www.centreforcommunicationrights.org/images/stories/database/debate/india-safeguarding-executivesummary.pdf>

Artigo recebido em 01/07/2013 e aprovado em 05/11/2013

Références

DARBISHIRE, Helen. *Proactive Transparency: The future of the right to information ? A review of standards, challenges and opportunities*. The World Bank Institute. Disponível em: http://siteresources.worldbank.org/WBI/Resources/213798-1259011531325/6598384-1268250334206/Darbishire_Proactive_Transparency.pdf. Acesso em: 06 nov. 2013

DOCUMENTS administratifs. Droit d'accès et réutilisation. La Documentation Française, 2008.

Anupama Dokeniya, *Implementing Right to Information: Lessons from Experience*. The World Bank, 2013. Disponível em:

<http://siteresources.worldbank.org/PUBLICSECTORANDGOVERNANCE/Resources/285741-1343934891414/8787489-1344020463266/RTI-IPP-Web-Final.pdf>. Acesso em: 06 nov. 2013

HOLSEN, Sarah; PASQUIER, Martial. Insight on oversight : the role of information commissioners in the implementation of access to information policies. **Journal of Information Policy**, v. 2, 2012. Disponível em: <http://jip.vmhost.psu.edu/ojs/index.php/jip/article/view/104>. Acesso em: 06 nov. 2013

IMPLEMENTING right to information. A case study of India. /s.n./ The World Bank, 2012. Disponível em: http://www.right2info.org/resources/publications/publications/wb_implementing-rti_india_2012-1 . Acesso em 06 nov. 2013

IMPLEMENTING right to information. A case study of Mexico. /s.n./ The World Bank, 2012. <http://siteresources.worldbank.org/PUBLICSECTORANDGOVERNANCE/Resources/285741-1343934891414/8787489-1344020463266/RTI-Mexico-Final-2.pdf> . Acesso em 06 nov. 2013

IMPLEMENTING right to information. A case study of the United Kingdom. /s.n./ The World Bank, 2012. Disponível em: <http://siteresources.worldbank.org/PUBLICSECTORANDGOVERNANCE/Resources/285741-1343934891414/8787489-1344020463266/RTI-CS-UK-final.pdf> Acesso em : 06 nov. 2013

A RAPID study of Information Commissions Established under the right to Information Laws in India. Commonwealth Human Rights Initiative, 2012.

SAFEGUARDING the Right to Information: Report of the People's RTI Assessment 2008. Executive Summary. Disponível em: <http://www.centreforcommunicationrights.org/images/stories/database/debate/india-safeguarding-executivesummary.pdf>. Acesso em: 06 nov. 2013

TORRES, Natalia; ESQUIVEL, Luis F. **Access to Information Training Approaches for Government Officials.** Nov. 2011. Disponível em: <http://www.palermo.edu/cele/pdf/noticias/AI-training-final.pdf> . Acesso em: 06 nov. 2013

TRANSPARENCY & silence. A survey of access to information laws and practices in 14 countries. Open Justice Initiative, 2006. Disponível em: <http://www.opensocietyfoundations.org/publications/transparency-and-silence-survey-access-information-laws-and-practices-14-countries>. Acesso em: 06 nov. 2013