

NORMES INTERNATIONALES EN MATIERE DE TRANSPARENCE ET D'OBLIGATION DE RENDRE COMPTE¹

RESUME

Intuitivement, l'obligation de rendre compte et la transparence semblent toutes les deux constituer des fondements clés et des éléments essentiels de la démocratie. Ceci est confirmé par plusieurs déclarations sur la démocratie faisant autorité et adoptées par différents acteurs internationaux.

La transparence se fonde sur l'idée que les acteurs de l'Etat devraient agir de manière ouverte. Le respect de la transparence est assuré en particulier par le droit d'accès à l'information détenue par les organismes publics, ou le droit à l'information, et quelque 100 pays dans le monde se sont désormais dotés de lois donnant effet à ce droit. La transparence comprend également un certain nombre d'autres aspects comme le fait de rendre les réunions des instances publiques de décision accessibles au public et le récent mouvement d'ouverture des données.

Quant à l'obligation de rendre compte, elle se fonde sur l'idée que les acteurs de l'Etat doivent assumer la responsabilité de leurs décisions et de leurs actes. Cette obligation comporte deux dimensions. La première est *l'obligation de répondre de ses actes*, c'est-à-dire l'obligation pour les acteurs de l'Etat de fournir des informations et des explications au public sur leurs activités. Cette dimension doit cependant s'accompagner de systèmes pour son *respect effectif*, c'est-à-dire de mécanismes assurant que les informations fournies par les acteurs de l'Etat puissent effectivement être utiles pour faire respecter l'obligation de rendre compte. L'obligation de rendre compte peut être verticale – c'est-à-dire due directement au public –, ou horizontale – c'est-à-dire appliquée par l'intermédiaire de mécanismes qui fonctionnent entre institutions publiques.

La transparence et l'obligation de rendre compte se renforcent mutuellement et sont interdépendantes dans la mesure où une défaillance grave dans le respect de l'une rend quasiment impossible le respect de l'autre. Ces deux concepts se recoupent également en grande partie. C'est particulièrement vrai pour la dimension de l'obligation de rendre compte relative à l'obligation de répondre de ses actes. Il existe cependant des différences importantes. Les systèmes pour le respect effectif de l'obligation de rendre compte vont au-delà de la transparence, tandis que la transparence exige une ouverture qui va largement au-delà de ce qui est requis pour l'obligation de répondre de ses actes.

Les déclarations internationales sur l'obligation de rendre compte sont, pour la plupart, plutôt de nature générale, et cela est probablement lié au fait que les différents pays ont mis en place des systèmes très différents pour remplir cette obligation. Dans le même temps, il est évident que l'obligation de rendre compte a un fondement solide en droit international, en particulier basé sur le droit de participer aux affaires publiques et d'élire un gouvernement. Ces droits sont également à la base de la transparence, bien que les tribunaux internationaux et les autres instances aient plus souvent fondé le droit à l'information sur le droit à la liberté d'expression qui, en vertu du droit international, comprend le droit de chercher et de recevoir, ainsi que de répandre les informations et les idées.

Ainsi, si les normes internationales n'ont pas défini en détail les différents éléments de l'obligation de rendre compte, il en est autrement pour la transparence, en particulier le droit à l'information, pour lequel les dix normes suivantes ont été identifiées :

- Des garanties juridiques claires du droit à l'information
- Un champ d'application large du droit à l'information
- Une communication pro-active des informations
- Des réunions ouvertes au public des organes de décision
- Des procédures claires quant à la gestion des demandes d'information
- Un régime d'exceptions au droit à l'information clair et limité

¹ Cette Note d'Information a été rédigée par Toby Mendel du *Centre for Law and Democracy*, en collaboration avec Michael Meyer-Resende, Evelyn Maib-Chatré, Raymond Serrato, et Irina Stark de *Democracy Reporting International*.

- Un système de recours
- Un système de sanctions et de protections
- Des mesures de promotion quant à la mise en œuvre du droit à l'information
- Du droit à l'information aux données ouvertes

1. INTRODUCTION

En 2004, l'Assemblée générale des Nations Unies a adopté la résolution 59/201 qui énonce que les « éléments essentiels de la démocratie » comprennent notamment « la transparence et l'obligation pour l'administration publique de rendre des comptes ». ² Aujourd'hui, la transparence – et plus particulièrement le droit à l'information – est largement reconnue comme un droit fondamental au niveau tant national qu'international. L'obligation de rendre compte n'a pas connu une consécration aussi explicite en tant que droit de l'homme, mais elle est fréquemment invoquée aux côtés de la transparence comme un fondement de la démocratie. Quels sont ces concepts et pourquoi sont-ils si essentiels à la démocratie ?

Cette Note d'information donne une définition détaillée de l'obligation de rendre compte et de la transparence, et examine le rapport entre les deux concepts ainsi que leur rôle pour soutenir la démocratie. Elle analyse également leurs fondements en droit international et présente quelques normes essentielles qui découlent de ces garanties, tirées en particulier du droit à l'information.

2. DEFINITION DE LA TRANSPARENCE ET DE L'OBLIGATION DE RENDRE COMPTE

2.1. LA TRANSPARENCE

L'idée fondamentale qui sous-tend la transparence, au sens où ce terme est employé dans cette note, est que les acteurs de l'Etat – y compris les acteurs financés ou contrôlés par l'Etat, même s'ils opèrent officiellement à quelque distance des trois branches du gouvernement – devraient agir de manière ouverte. Cela signifie être transparents, entre autres, sur la manière dont ils agissent, sur les règles qui les régissent, sur leurs activités et leurs dépenses, sur leurs opérations et sur les décisions qu'ils prennent.

Cette idée se fonde notamment sur le droit de toute personne de « chercher » et de « recevoir » les informations et les idées, tel que garanti par le droit international dans le cadre du droit plus large à la liberté d'expression. ³ Elle est aussi ancrée dans

l'idée qui fonde la démocratie, à savoir que la « volonté du peuple est le fondement de l'autorité des pouvoirs publics » car, sans transparence, ce but ne peut être atteint. ⁴

Dans ce sens, la transparence est respectée de plusieurs façons en pratique. Ce que l'on appelle communément le « droit à l'information » ou « la liberté de l'information », c'est-à-dire le droit de toute personne d'avoir accès aux informations détenues par les autorités publiques, en constitue un élément essentiel. Ce droit est protégé par la Constitution dans quelque 60 pays dans le monde. ⁵ L'article 51 de la Constitution du Monténégro de 1997 constitue un bon exemple de protection constitutionnelle du droit à l'information. Celui-ci stipule : « Toute personne a le droit d'accès aux informations détenues par les autorités de l'Etat et les organisations exerçant l'autorité publique ». ⁶ L'article 32 de la Constitution de la République d'Afrique du Sud de 1996 fournit un autre exemple. Cet article énonce :

- (1) Toute personne a le droit d'accès à
 - (a) toute information détenue par l'Etat ; et
 - (b) toute information détenue par une autre personne et qui est nécessaire pour l'exercice ou la protection de tout droit.
- (2) Une législation nationale doit être adoptée pour mettre en œuvre ce droit, et elle peut prévoir des mesures raisonnables pour réduire la charge administrative et financière pour l'Etat. ⁷

Comme l'indique clairement l'article 32(2) de la Constitution sud-africaine, une législation doit être adoptée pour mettre en œuvre ce droit. Des lois consacrées au droit à l'information ont été adoptées dans quelque 100 pays à travers le monde. ⁸ Typiquement, ces lois établissent des systèmes pour traiter les demandes d'informations et créent aussi, pour les organismes publics, une obligation positive de communiquer des informations de façon pro-active. Au-delà du droit à l'information, des lois et/ou des systèmes existent dans de nombreux pays pour garantir que les réunions de certains organismes publics clés – essentiellement les instances législatives et judiciaires mais idéalement une grande diversité d'instances de décision – sont ouvertes au public. Une évolution plus récente a vu l'émergence du mouvement d'ouverture des données (« *open data* »), par lequel les organismes publics diffusent des ensembles d'informations structurées (« *datasets* ») au public non seulement gratuitement, mais avec une licence autorisant leur réutilisation gratuite, et sous des formats permettant de les exploiter par des procédés électroniques.

2.2. L'OBLIGATION DE RENDRE COMPTE

² Nations Unies, Assemblée générale, *Renforcement du rôle des organisations et mécanismes régionaux, sous-régionaux et autres en vue de promouvoir et de consolider la démocratie*, A/RES/59/201, 20 décembre 2004.

³ Voir, par exemple, l'article 19 de la *Déclaration universelle des droits de l'homme* (DUDH), Résolution 217A(III) de l'Assemblée générale des Nations Unies, 10 décembre 1948.

⁴ Voir l'article 21 de la DUDH.

⁵ Voir <http://www.right2info.org/constitutional-protections>.

⁶ Disponible à l'adresse :

<http://www.unhcr.org/refworld/docid/47e11b0c2.html>. [traduction libre].

⁷ Disponible à l'adresse : <http://www.info.gov.za/documents/constitution/>. [traduction libre].

⁸ Voir l'indice du droit à l'information, disponible à l'adresse : <http://www.rti-rating.org/index.html>.

L'idée fondamentale qui sous-tend l'obligation de rendre compte est que les acteurs de l'Etat doivent pouvoir être tenus pour responsables de leurs décisions et de leurs actes.⁹ L'obligation de rendre compte est centrale dans la gouvernance démocratique et elle est implicite dans le droit à la participation politique qui repose notamment sur l'idée que le gouvernement doit répondre de ses actes devant le peuple. Le pouvoir public doit donc être organisé de telle manière que le peuple puisse exiger des réponses de la part du gouvernement et, si besoin, exprimer son mécontentement vis-à-vis de lui, voire le sanctionner.

En tant que concept, l'obligation de rendre compte existe à des degrés divers dans les pratiques constitutionnelles de différents Etats. Par exemple, la Constitution de la République d'Afrique du Sud de 1996 indique : « Toutes les sphères du gouvernement et tous les organes de l'Etat au sein de chaque sphère doivent... former un gouvernement effectif, transparent, responsable et cohérent pour la République dans son ensemble » (Article 41(1c)).¹⁰ La Constitution de la Finlande de 1999 contient une section entière consacrée à l'« Obligation officielle de rendre compte ». En Finlande, un(e) fonctionnaire est « responsable de la légalité de ses actes officiels » et des décisions « prises par un organe officiel composé de plusieurs membres qu'il/elle a soutenu en tant que l'un de ses membres ».¹¹ La section 118 de la Constitution prévoit la responsabilité individuelle et la sanction des agents publics qui agissent de manière illégale d'une façon qui viole les droits des autres ou résulte en une perte pour eux. Les fonctionnaires sont donc responsables (comptables) de leurs actes et doivent en répondre.

2.2.1. L'OBLIGATION DE REpondre DE SES ACTES ET LE RESPECT EFFECTIF

L'obligation de rendre compte contient deux dimensions : *l'obligation de répondre de ses actes* et *le respect effectif*. Les organes et les représentants de l'Etat ont l'obligation d'informer les citoyens de leurs actes et de leur expliquer les motifs de leurs décisions (obligation de répondre de leurs actes). Dans le même temps, les citoyens doivent avoir les moyens de tenir ces organes et ces agents publics pour responsables de leurs actes (respect effectif).

L'obligation de répondre de ses actes est l'obligation pour les organismes publics de fournir des informations et des explications sur leurs décisions et leurs actes, et le droit pour les usagers, ou les autres institutions de l'Etat, de poser des questions et d'obtenir des réponses pertinentes. Lorsque les autorités publiques informent les citoyens de leurs actions et expliquent les motifs de leurs décisions ou, mieux encore, lorsqu'elles s'engagent activement auprès des citoyens, elles établissent une forme de dialogue avec eux susceptible de nourrir la confiance envers le gouvernement et les débats en

cours entre les citoyens et le gouvernement.¹² L'obligation de répondre de ses actes est un fondement important pour le respect effectif car, sans informations pertinentes, il est difficile voire impossible de respecter ou d'appliquer véritablement l'obligation de rendre des comptes.

Dans certains cas, l'obligation de répondre de ses actes est inscrite dans la loi et dans les procédures officielles, comme l'obligation pour les organismes publics de rendre régulièrement compte au parlement et au public ou les lois obligeant à révéler son patrimoine. Dans d'autres cas, l'obligation de répondre de ses actes est remplie de manière moins formelle, par exemple par l'intermédiaire des médias. Les médias constituent un mécanisme important par lequel les agents publics communiquent avec l'opinion publique et cela représente donc un moyen essentiel pour respecter l'obligation de répondre de ses actes. Les médias, de même que la société civile et les partis d'opposition, jouent également souvent un rôle pour obtenir des réponses de la part du gouvernement en communiquant, par exemple, sur les actions du gouvernement et en exposant des problèmes ou des préoccupations, ce qui oblige le gouvernement à réagir.

Le respect effectif donne davantage de force à l'obligation de rendre compte en assurant des mesures correctives. Dans certains cas, cela se produit par des mécanismes formels. Les électeurs peuvent 'forcer' les gouvernements à changer de comportement en menaçant de voter contre eux ou en le faisant réellement. Les tribunaux rendent des décisions contraignantes concernant d'autres instances étatiques qui doivent être appliquées ; un tribunal administratif peut, par exemple, obliger une autorité municipale à abandonner un projet de construction. Diverses instances, comme les commissions d'information et les commissions judiciaires, ont le pouvoir de prononcer des décisions contraignantes ou parfois seulement des recommandations faisant autorité à l'égard des organismes publics. Dans d'autres cas, le mécanisme est moins formel mais tout aussi efficace. Les médias, la société civile et les partis d'opposition représentent des moyens importants pour transmettre les préoccupations des citoyens et faire pression sur les organismes et les agents publics pour qu'ils modifient leur comportement. Par exemple, si le gouvernement ne parvient pas à répondre aux préoccupations des citoyens, une presse libre peut le 'sanctionner' en lui faisant une mauvaise publicité.

2.2.2. L'OBLIGATION VERTICALE ET L'OBLIGATION HORIZONTALE DE RENDRE COMPTE

Que ce soit l'une ou l'autre dimension, il existe deux moyens différents de faire respecter l'obligation de rendre compte, à savoir l'obligation verticale et l'obligation horizontale.

⁹ Cette responsabilité s'exerce principalement envers les citoyens, mais les Etats sont également responsables envers les autres pour tout acte commis en violation des droits de l'homme de ces tiers, par exemple en vertu du droit international.

¹⁰ [traduction libre].

¹¹ [traduction libre].

¹² Borowiak, Craig. *Accountability and Democracy: The Pitfalls and Promise of Popular Control*. New York, NY: Oxford University Press, 2011. p. 71.

L'OBLIGATION VERTICALE DE RENDRE COMPTE

Dans une démocratie, les élections représentent un instrument essentiel utilisé par les citoyens pour faire valoir leurs préférences vis-à-vis de l'Etat. De fait, c'est sans doute la manifestation la plus évidente de l'obligation du gouvernement de rendre directement compte aux citoyens, connue également sous le nom d'obligation verticale de rendre compte. Si les élections représentent un moyen important par lequel les citoyens peuvent faire respecter l'obligation de rendre compte, l'obligation verticale de rendre compte implique beaucoup d'autres aspects. Les citoyens peuvent employer des voies de recours judiciaires contre les organes de l'Etat et adresser des requêtes au parlement ou à l'exécutif. De manière plus indirecte, ils peuvent exercer une pression publique par l'intermédiaire des médias ou des réseaux de la société civile qui surveillent et critiquent le gouvernement. L'obligation verticale de rendre compte constitue donc une caractéristique continue de la démocratie, et pas simplement lors des élections. Cela découle en partie du droit à la participation politique, droit fondamental garanti à l'article 25 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP)¹³. Le Comité des droits de l'homme des Nations Unies, organe chargé d'encourager la mise en œuvre des droits énoncés dans le PIDCP, a établi le lien entre le vote et l'obligation de rendre compte dans son Observation générale No. 25 de 1996 relative à l'article 25 (voir ci-dessous pour plus de détails sur ce point).

L'OBLIGATION HORIZONTALE DE RENDRE COMPTE

L'obligation horizontale de rendre compte, par opposition à l'obligation verticale, fait référence aux mécanismes de responsabilisation qui jouent entre les institutions publiques. Dans les démocraties, un réseau de relations institutionnelles, souvent désignées sous l'expression de « freins et contrepoids » (« *checks and balances* ») met en œuvre l'obligation de rendre compte.

Le fait que l'exécutif doive rendre compte au parlement constitue un aspect important de cette obligation horizontale. Le contrôle parlementaire de l'exécutif peut prendre différentes formes, dont la plus courante est le droit pour le parlement de poser des questions au gouvernement ('questions orales') ou de créer des commissions pour enquêter sur son comportement. Dans les systèmes parlementaires, le gouvernement est directement responsable devant le parlement parce qu'il a généralement besoin du soutien d'une majorité parlementaire ; le parlement peut forcer un gouvernement à démissionner en votant une motion de censure.

Toutes les institutions de l'Etat doivent respecter l'état de droit, ce qui signifie également qu'elles doivent toutes rendre compte au pouvoir judiciaire. Souvent, cette forme d'obligation horizontale de rendre compte est engagée quand des citoyens déposent des recours juridiques contre des organes de l'Etat, mais elle peut aussi être engagée quand un

organe de l'Etat dépose un recours contre un autre. Par exemple, le gouvernement allemand peut saisir la Cour Constitutionnelle s'il estime qu'une loi votée par le parlement est inconstitutionnelle. Un contrôle constitutionnel de ce type, bien que prenant différentes formes, est une caractéristique courante dans les démocraties.

L'obligation horizontale de rendre compte ne s'exerce pas seulement entre l'exécutif, le législatif et le judiciaire, mais également par l'intermédiaire d'instances indépendantes qui sont souvent mises en place dans l'objectif spécifique de promouvoir l'obligation de rendre compte. Parmi ces instances indépendantes, on trouve, par exemple, des commissions anti-corruption, des commissions des droits de l'homme, des médiateurs, des commissions d'information et des commissions judiciaires.

L'obligation horizontale de rendre compte nécessite aussi une répartition constitutionnelle claire des rôles et des responsabilités. Le Comité des droits de l'homme des Nations Unies a souligné à plusieurs reprises qu'une délimitation floue des rôles entre l'exécutif et le législatif soulevait une préoccupation en matière de droits de l'homme.

Il est à noter que l'obligation de répondre de ses actes et le respect effectif s'exercent tous deux à travers des mécanismes verticaux et horizontaux de responsabilisation. Par exemple, quand la société civile et les médias exercent une pression sur les autorités pour qu'elles divulguent des informations sur des sujets de préoccupation, l'obligation de répondre de ses actes est mise en cause moyennant un outil vertical de responsabilisation. Mais cette obligation peut aussi s'exercer par des mécanismes horizontaux de responsabilisation, par exemple quand les parlementaires usent de leur droit de demander des informations aux ministres du gouvernement.

3. LE RAPPORT ENTRE L'OBLIGATION DE RENDRE COMPTE ET LA TRANSPARENCE

La transparence et l'obligation de rendre compte se renforcent mutuellement et sont interdépendantes. L'obligation de rendre compte ne peut être remplie que si les citoyens ont accès à l'information. De son côté, la transparence dépend également des mécanismes de responsabilisation, comme l'état de droit, sans lesquels les principaux mécanismes de transparence, comme le droit à l'information, sont gravement affaiblis.

Le rapport entre les deux va cependant au-delà du renforcement ou de l'interdépendance et les deux concepts se recoupent largement. Dans sa dimension relative à l'obligation de répondre de ses actes, l'obligation de rendre compte intègre directement des éléments essentiels de la transparence. La Déclaration universelle sur la démocratie adoptée par l'Union interparlementaire souligne cet aspect, en insistant sur l'idée que l'obligation de rendre compte contient des éléments clés de la transparence : « [Etre comptable devant les citoyens] se traduit par le droit du public d'être informé des activités des pouvoirs publics, de leur adresser des requêtes et de demander réparation par le

¹³ Adopté par la résolution 2200A (XXI) de l'Assemblée générale des Nations Unies, le 16 décembre 1966, entré en vigueur le 23 mars 1976.

biais de mécanismes administratifs et judiciaires impartiaux».¹⁴

Un récent rapport du Rapporteur spécial des Nations Unies sur la promotion et la protection du droit à la liberté d'opinion et d'expression examine cette question sous un angle légèrement différent, en indiquant que l'exercice effectif de l'obligation de rendre compte dépend du droit à l'information :

Les principes de base de la gouvernance démocratique, comme la transparence, la responsabilisation des pouvoirs publics ou la promotion des processus décisionnels participatifs, sont pratiquement inapplicables sans un accès adéquat à l'information. Pour combattre la corruption et y remédier, par exemple, il faut adopter des procédures et des règlements qui permettent aux usagers d'obtenir des informations sur l'organisation, le fonctionnement et les processus décisionnels de leur administration publique (paragraphe 3).¹⁵

La Rapporteuse spéciale des Nations Unies sur la situation des défenseurs des droits de l'homme souligne encore un autre aspect de cette question, en particulier dans le contexte des projets internationaux de développement, à savoir le besoin de transparence sur les mécanismes de responsabilisation :

Le principe de transparence consiste à divulguer toute information pertinente. L'accès à l'information est un droit consacré par l'alinéa 2) de l'article 19 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques. Pour défendre leurs droits dans le cadre d'un projet de développement à grande échelle, il est essentiel que les personnes concernées comprennent de quelle façon elles seront affectées, comment elles peuvent se prévaloir de leurs droits qui pourraient être mis à mal par le projet et comment faire en sorte que les parties prenantes et les responsables soient tenus de répondre de leurs actes.¹⁶

Ces trois points de vue expriment tous essentiellement la même idée, à savoir qu'il existe un rapport ombilical entre l'obligation de rendre compte et la transparence au sens où ces deux notions ne sont pas seulement interdépendantes mais font également, au moins dans une certaine mesure, partie intégrante l'une de l'autre.

¹⁴ Déclaration universelle sur la démocratie, point 14. Adoptée au Caire, le 16 septembre 1997, par le Conseil interparlementaire lors de sa 161^{ème} session.

¹⁵ *Rapporteur spécial des Nations Unies sur la promotion et la protection du droit à la liberté d'opinion et d'expression*, UN Doc A/68/362 (4 septembre 2013). Voir aussi le préambule de la Déclaration conjointe des mandats spéciaux sur la liberté d'expression (Nations Unies, OSCE et OEA), qui énonce: « Reconnaissant l'importance fondamentale de l'accès à l'information pour la participation démocratique, pour tenir les gouvernements garants de leurs actes et contrôler la corruption, pour le respect de la dignité individuelle et le bon fonctionnement des entreprises » ; Voir la citation plus bas.

¹⁶ Nations Unies, Assemblée générale, *Situation des défenseurs des droits de l'homme : rapport de la Rapporteuse spéciale sur la situation des défenseurs des droits de l'homme*, A/68/262 (5 août 2013).

Dans le même temps, aucune d'elle ne se réduit complètement à l'autre. Bien que le droit à l'information soit essentiel pour que le gouvernement réponde de ses actes, il ne suffit pas à lui seul pour faire respecter l'obligation de rendre compte. Pour cela, il faut aller au-delà de l'obligation de répondre de ses actes et prévoir des mécanismes de respect effectif. Par exemple, pour combattre la corruption et y remédier, certains mécanismes – comme un code de conduite, un organe de surveillance et/ou un cadre juridique – doivent aussi exister pour que les usagers, ou leurs représentants, aient les moyens effectifs de faire respecter l'obligation de rendre compte.

De la même façon, la transparence n'est pas qu'une notion liée à l'obligation de répondre de ses actes, mais elle englobe beaucoup plus largement la notion d'ouverture, au-delà même de l'obligation de rendre compte. Ainsi, le mouvement des données ouvertes (« *open data* ») vise surtout à obtenir l'accès à des ensembles de données sous un format ouvert pouvant être utilisées à des fins commerciales et sociales, plutôt qu'à tenir les gouvernements pour responsables.

4. LES FONDEMENTS DE L'OBLIGATION DE RENDRE COMPTE ET DE LA TRANSPARENCE EN DROIT INTERNATIONAL

Comme mentionné ci-dessus, l'Assemblée générale des Nations Unies considère la transparence et l'obligation de rendre des comptes comme des éléments essentiels de la démocratie. De la même façon, le Conseil des droits de l'homme des Nations Unies a souligné « l'importance de corps législatifs efficaces, transparents et responsables et [...] leur rôle fondamental dans la promotion et la protection des droits de l'homme, de la démocratie et de l'état de droit ». ¹⁷ En outre, dans la Déclaration universelle sur la démocratie, l'Union interparlementaire énonce :

La démocratie va dès lors de pair avec un gouvernement efficace, intègre, transparent, librement choisi et comptable de sa gestion.¹⁸

Fondés sur l'idée que la transparence et l'obligation de rendre compte sont essentielles pour la gouvernance démocratique, de nombreux traités internationaux et autres documents mentionnent ces deux notions comme des outils fondamentaux pour réguler l'exercice de la puissance publique. Les traités internationaux relatifs à la lutte contre la corruption contiennent également des règles importantes en matière de transparence et d'obligation de rendre compte. Au cours des dix ou quinze dernières années, la reconnaissance

¹⁷ Nations Unies, Conseil des droits de l'homme, *Droits de l'homme, démocratie et état de droit*, A/HRC/RES/19/36 (19 avril 2012)

¹⁸ Déclaration universelle sur la démocratie, point 13. Adoptée au Caire, le 16 septembre 1997, par le Conseil interparlementaire lors de sa 161^{ème} session.

généralisée du droit à l'information en tant que droit de l'homme mérite une mention particulière.

4.1. L'OBLIGATION DE RENDRE COMPTE

Au niveau international, l'obligation de rendre compte est un concept fréquemment mentionné, mais ses contours ne sont généralement pas définis en détail. Ceci est peut-être lié à la grande diversité des systèmes permettant d'exercer cette obligation en pratique. Malgré cela, l'obligation de rendre compte a trouvé une reconnaissance juridique générale dans de nombreux traités et chartes. La Charte du Commonwealth, par exemple, mentionne parmi ses principes fondamentaux « le respect mutuel, la globalité, la transparence, l'obligation de rendre compte, la légitimité et la réactivité ».¹⁹ De même, la « transparence, justice économique et sociale et participation populaire au développement »²⁰ font partie des principes fondamentaux du Traité révisé de la Communauté économique des Etats de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO).

Les traités relatifs à la lutte contre la corruption adoptés au niveau international et régional reconnaissent explicitement que la corruption est l'antithèse de l'obligation de rendre compte, et lient les efforts de lutte contre la corruption à la promotion de cette obligation. L'article 1(c) de la Convention des Nations Unies contre la corruption²¹ énonce que cette convention a pour objet « de promouvoir l'intégrité, la responsabilité et la bonne gestion des affaires publiques et des biens publics ». Les Etats parties à la Convention, conformément à leurs systèmes juridiques, sont obligés d'élaborer des politiques de prévention de la corruption « qui reflètent les principes d'état de droit, de bonne gestion des affaires publiques et des biens publics, d'intégrité, de transparence et de responsabilité » (Article 5(1)). De la même manière, la Convention de l'Union africaine sur la prévention et la lutte contre la corruption impose aux Etats parties « transparence et obligation de rendre compte dans la gestion des affaires publiques ».²²

Si l'obligation pour les gouvernements de rendre compte n'est pas reconnue explicitement par le Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP), elle est implicite dans son article 25 qui prévoit le droit de tout citoyen de prendre part à la direction des affaires publiques, le droit de voter et d'accéder, dans des conditions générales d'égalité aux fonctions publiques de son pays. Dans son Observation générale No. 25, le Comité des droits de l'homme des Nations Unies, qui donne des interprétations faisant autorité des

droits énoncés dans le PIDCP,²³ a clarifié ce qui découle de l'article 25 du PIDCP en ce qui concerne l'obligation pour les gouvernements de rendre compte :

Lorsque les citoyens participent à la direction des affaires publiques par l'intermédiaire de représentants librement choisis, il ressort implicitement de l'article 25 que ces représentants exercent un pouvoir réel de gouvernement et qu'ils sont responsables à l'égard des citoyens, par le biais du processus électoral, de la façon dont ils exercent ce pouvoir. Il est également implicite que ces représentants n'exercent que les pouvoirs qui leur sont conférés conformément aux dispositions de la constitution (...).

Il est essentiel que des élections honnêtes soient organisées périodiquement conformément à l'alinéa b) pour garantir que les représentants soient responsables devant les citoyens de la façon dont ils s'acquittent des pouvoirs législatifs ou exécutifs qui leur sont dévolus.

Ceci est étroitement lié à une notion de l'obligation de rendre compte qui découle à la fois du droit de participer aux élections et des droits à l'égalité et à la dignité figurant dans la première phrase du préambule à la Déclaration universelle des droits de l'homme (DUDH)²⁴ et à l'article premier. Si nous ne pouvons pas demander des comptes aux agents publics, nous ne jouissons pas, en réalité, de l'égalité en dignité et en droits. L'obligation de rendre compte trouve également un fondement en tant que droit de l'homme dans le droit à un recours effectif contre les violations des droits qui figure à l'article 2(3) du PIDCP. Ces recours constituent des mécanismes de responsabilisation. Les représentants élus ne pourraient pas être considérés comme responsables s'il n'existait pas de recours contre eux lorsqu'ils violent les droits de l'homme.

L'idée que l'obligation de rendre compte est une valeur fondamentale de la démocratie et, par conséquent, un droit de l'homme se fonde également sur un certain nombre de sources issues du *soft law*. La résolution 55/96 de 2001 de l'Assemblée générale des Nations Unies engage les Etats à promouvoir « la création d'institutions publiques compétentes, y compris d'institutions judiciaires indépendantes, d'organes législatifs et de fonctions publiques responsables » tout en rendant « plus transparentes les institutions publiques et les procédures de décision, et plus comptables de leurs actes les agents publics ».²⁵

Le Conseil des droits de l'homme des Nations Unies prie les Etats de garantir que :

¹⁹ Charte du Commonwealth (para. 8). Adoptée à Londres le 19 décembre 2012, entrée en vigueur le 11 mars 2013. [traduction libre].

²⁰ Article 4(h) du Traité révisé de la Communauté économique des Etats de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO), Cotonou, 24 juillet 1993.

²¹ Nations Unies, Assemblée générale, Résolution 58/4, 31 octobre 2003, entrée en vigueur le 14 décembre 2005.

²² Article 3(3) de la Convention de l'Union africaine sur la prévention et la lutte contre la corruption. Adoptée à Maputo, au Mozambique, le 11 juillet 2003, entrée en vigueur le 5 août 2006. Pour une liste des Etats ayant ratifié la Convention, consulter le site <http://www.africa-union.org/root/AU/Documents/Treaties/List/African%20Convention%20on%20Combating%20Corruption.pdf>

²³ Bien que les Observations générales ne soient pas juridiquement contraignantes, elles apportent des précisions faisant autorité sur les droits contenus dans le PIDCP, lesquels sont eux-mêmes juridiquement contraignants pour les Etats parties.

²⁴ Nations Unies, Assemblée générale, Résolution 217A(III), 10 décembre 1948.

²⁵ Nations Unies, Assemblée générale, *Promotion et consolidation de la démocratie*, A/RES/55/96 (28 février 2001).

Tous les agents de l'Etat, quelle que soit leur fonction, répondent promptement et complètement de leurs actes lorsqu'ils violent la loi, conformément au droit national applicable et aux obligations internationales.²⁶

Dans le contexte des projets de développement internationaux, la Rapporteuse spéciale des Nations Unies sur la situation des défenseurs des droits de l'homme recommande que les Etats :

Veillent à ce que divers types de mécanismes de responsabilisation soient bien à la disposition de ceux qui estiment que leurs droits sont bafoués dans un projet de développement de grande ampleur, et notamment des mécanismes judiciaires et administratifs, en s'assurant qu'ils ont les ressources nécessaires, qu'ils sont impartiaux, efficaces et à l'abri de la corruption et de toute ingérence politique ou autre.²⁷

En outre, nombreuses sources de droit international contraignant et non contraignant (*soft law*) qui reconnaissent le droit à l'information (voir détails ci-dessous) mentionnent également le rôle central de l'obligation de rendre compte en tant que corollaire démocratique de la transparence. Il s'agit notamment de la Convention de 1998 sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement (la Convention d'Aarhus),²⁸ la Convention de 2008 du Conseil de l'Europe sur l'accès aux documents publics,²⁹ la Déclaration conjointe de 2004 du Rapporteur spécial des Nations Unies sur la promotion et la protection du droit à la liberté d'opinion et d'expression, du Représentant de l'OSCE sur la liberté des médias et du Rapporteur spécial de l'OEA sur la liberté d'expression,³⁰ la Déclaration interaméricaine de principes sur la liberté d'expression de 2000,³¹ et la

²⁶ Nations Unies, Conseil des droits de l'homme, *Droits de l'homme, démocratie et état de droit*, A/HRC/RES/19/36 (19 avril 2012), para. 16(i)(iii).

²⁷ Nations Unies, Assemblée générale, *Situation des défenseurs des droits de l'homme : rapport de la Rapporteuse spéciale sur la situation des défenseurs des droits de l'homme*, A/68/262 (5 août 2013).

²⁸ Selon le préambule, les parties à cette Convention cherchent « à favoriser le respect du principe de l'obligation redditionnelle et la transparence du processus décisionnel et à assurer un appui accru du public aux décisions prises dans le domaine de l'environnement ».

²⁹ STCE No. 205, pas encore entrée en vigueur. Dans le préambule, la Convention fait un lien entre le droit à l'accès aux documents publics et la responsabilité : « Estimant que l'exercice du droit d'accès aux documents publics : [...] iii favorise l'intégrité, le bon fonctionnement, l'efficacité, et la responsabilité des autorités publiques contribuant ainsi à affirmer leur légitimité ».

³⁰ Dans le préambule de la Déclaration conjointe, un lien est fait entre le droit à l'information et la responsabilité : « Reconnaissant l'importance fondamentale de l'accès à l'information pour la participation démocratique, pour tenir les gouvernements garants de leurs actes et contrôler la corruption, pour le respect de la dignité individuelle et le bon fonctionnement des entreprises ».

³¹ 108^{ème} session ordinaire, 19 octobre 2000. Disponible à l'adresse : <http://www.cidh.oas.org/Basicos/French/s.expression.htm>. De nouveau, le préambule fait un lien entre le droit à l'accès à l'information et la responsabilité : « Convaincus qu'en garantissant le droit d'accès à l'information détenue par l'Etat, une plus grande transparence sera donnée aux actes du gouvernement et renforcera ainsi les institutions démocratiques ; »

Déclaration de principes sur la liberté d'expression en Afrique de 2002.³²

4.2. LA TRANSPARENCE

La reconnaissance du droit à l'information en vertu du droit international s'est faite relativement tardivement mais ce droit est désormais bien établi. Comme mentionné plus haut, son fondement principal est le droit plus général à la liberté d'expression lequel, en vertu du droit international, vise à protéger le libre partage des informations et des idées dans la société plutôt que le concept plus étroit de liberté de parole. Ce droit peut aussi se fonder sur le droit de participer et le droit à la vie privée et familiale.

4.2.1. LE DROIT A LA LIBERTE D'EXPRESSION

L'article 19 de la Déclaration universelle des droits de l'homme (DUDH), qui garantit la liberté d'expression, protège non seulement celui qui s'exprime, mais aussi les droits de « chercher » et de « recevoir » les informations et les idées :

Tout individu a droit à la liberté d'opinion et d'expression, ce qui implique le droit de ne pas être inquiété pour ses opinions et celui de chercher, de recevoir et de répandre, sans considération de frontières, les informations et les idées par quelque moyen d'expression que ce soit.

Bien que la DUDH, en tant que résolution de l'Assemblée générale des Nations Unies, ne soit pas formellement contraignante, certaines de ses parties, dont l'article 19, sont généralement considérées comme faisant désormais partie intégrante du droit international coutumier, contraignant pour tous les Etats. Le droit à la liberté d'expression est garanti, en des termes très similaires, par l'article 19 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP), traité international formellement contraignant. Il est également protégé par les trois traités régionaux généraux de droits de l'homme, à l'article 9 de la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples (CADHP),³³ à l'article 13(1) de la Convention américaine relative aux droits de l'homme (CADH),³⁴ et à l'article 10 de la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH).³⁵

4.2.2. LA RECONNAISSANCE JURIDIQUE FORMELLE

³² 32^{ème} session ordinaire de la Commission Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples, 17-23 octobre 2002, Banjul, Gambie. Disponible à l'adresse : <http://www.achpr.org/fr/sessions/32nd/resolutions/62/>. Le préambule est rédigé en des termes similaires : « Convaincue que le respect de la liberté d'expression et du droit d'accès à l'information détenue par les organes et sociétés publics mènera à une plus grande transparence et responsabilité publiques ainsi qu'à la bonne gouvernance et au renforcement de la démocratie ; »

³³ Adoptée à Nairobi, au Kenya, le 26 juin 1981, 21 I.L.M. 58 (1982), entrée en vigueur le 21 octobre 1986.

³⁴ Adoptée à San José, au Costa Rica, le 22 novembre 1969, O.A.S. Treaty Series No. 36, entrée en vigueur le 18 juillet 1978.

³⁵ Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, STE No. 5, adoptée le 4 novembre 1950, entrée en vigueur le 3 septembre 1953.

A l'origine, le droit à la liberté d'expression n'était pas considéré comme englobant un droit d'accès aux informations détenues par les organismes publics. Des décisions juridiquement contraignantes rendues par des juridictions internationales et régionales au cours des dix dernières années ont cependant intégré cet élément. Cette interprétation s'est basée sur deux principaux fondements jurisprudentiels. Premièrement, comme mentionné plus haut, le droit à la liberté d'expression protège le droit plus large au libre partage des informations et des idées dans la société (« chercher, recevoir et répandre les informations et les idées »), qui ne peut pas se réaliser correctement dans un contexte de secret gouvernemental excessif. Deuxièmement, comme de nombreux droits internationaux, le droit à la liberté d'expression n'est pas de nature exclusivement négative (protéger les individus contre l'ingérence de l'Etat) mais il crée aussi pour l'Etat une obligation positive de prendre des mesures pour favoriser et protéger le libre partage des informations et des idées dans la société.

La Cour interaméricaine des droits de l'homme a été la première juridiction internationale à reconnaître le droit à l'information dans une affaire de 2006, *Claude Reyes and Others v. Chile*.³⁶ Dans cette affaire, la Cour a clairement et explicitement considéré que le droit à la liberté d'expression englobait le droit à l'information. Exposant la portée et la nature de ce droit, la Cour a énoncé ce qui suit :

[L]a Cour considère que l'article 13 de la Convention, en garantissant expressément les droits de « chercher » et de « recevoir » « des informations », protège le droit de tout individu de demander l'accès aux informations détenues par l'Etat, sauf exceptions reconnues par le régime des restrictions dans la Convention. Par conséquent, ledit article comprend le droit des individus de recevoir ces informations et l'obligation positive de l'Etat de les fournir sous une forme compréhensible à la personne afin de lui permettre de prendre connaissance de ces informations ou de recevoir une réponse circonstanciée lorsque, pour des raisons mentionnées par la Convention, l'Etat limite l'accès à ces informations dans ce cas particulier. Les informations doivent être fournies sans besoin de prouver un intérêt direct ou une implication personnelle pour les obtenir, sauf dans les cas où une restriction légitime s'applique.³⁷

Quelques années plus tard, en avril 2009, la Cour européenne des droits de l'homme a fait de même en reconnaissant un droit à l'information fondé sur l'article 10 de la CEDH.³⁸ Il est intéressant de noter que l'Etat défendeur dans cette affaire, la Hongrie, ne niait pas le fait que l'article 10 protégeait le droit à l'information, mais soutenait seulement que les informations en question relevaient des exceptions à ce droit

(c'est-à-dire que le refus de fournir les informations constituait une restriction légitime à la liberté d'expression).

Le Comité des droits de l'homme des Nations Unies a été relativement lent à reconnaître clairement le droit à l'information. Dans une Observation générale de 2011 relative à l'article 19 du PIDCP, il énonce cependant que :

Le paragraphe 2 de l'article 19 vise un droit d'accès à l'information détenue par les organismes publics.³⁹

Un certain nombre de traités internationaux garantissent directement le droit à l'information. En 1998, pour faire suite à la Déclaration de Rio de 1992, les Etats membres de la Commission Economique des Nations Unies pour l'Europe (CEE-ONU) et de l'Union européenne ont signé la *Convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement* (la Convention d'Aarhus),⁴⁰ qui reconnaît un droit d'accès aux informations en matière d'environnement. La *Convention contre la corruption* a été adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies en 2003.⁴¹ Bien que cette Convention ne concerne pas spécifiquement le droit à l'information, les articles 10 et 13, respectivement, imposent aux Etats de renforcer la transparence dans le secteur public et de veiller à ce que le public ait accès aux informations aux fins de participation, et ces articles sont généralement considérés comme formant conjointement la base du droit à l'information.

En novembre 2008, la *Convention sur l'accès aux documents publics* a été adoptée par le Conseil de l'Europe comme le premier traité général consacré spécifiquement au droit à l'information.⁴² Bien qu'il s'agisse formellement d'un document européen, cette Convention est ouverte à la ratification par tous les Etats.

4.2.3. LA RECONNAISSANCE PAR LE SOFT LAW

La reconnaissance juridique formelle du droit à l'information a été précédée par, et elle se fonde dans une large mesure sur, la reconnaissance de ce droit par de nombreuses sources de *soft law*. Les premières déclarations officielles suggérant que le droit à la liberté d'expression comprenait le droit à l'information émanent des mandats internationaux spéciaux sur la liberté d'expression. Dans son rapport annuel 1998, le Rapporteur spécial des Nations Unies sur la promotion et la protection du droit à la liberté d'opinion et d'expression déclarait clairement que le droit à la liberté d'expression comprenait le droit d'accès aux informations détenues par l'Etat : « Le droit de rechercher, de recevoir et de répandre des

³⁶ 19 septembre 2006, Series C, No. 151. Disponible à l'adresse :

http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_151_ing.doc.

³⁷ *Claude Reyes and Others v. Chile*, note 36, para. 77. [traduction libre]

³⁸ *Társaság A Szabadságjogokért c. Hongrie*, 14 avril 2009, Requête No. 37374/05.

³⁹ Observation générale No. 34, 12 septembre 2011, CCPR/C/GC/34, para. 18.

⁴⁰ UN Doc. ECE/CEP/43, adoptée lors de la Quatrième Conférence ministérielle du processus « Environnement pour l'Europe », le 25 juin 1998, entrée en vigueur le 30 octobre 2001. Le texte de la Convention est disponible en plusieurs langues à l'adresse : <http://www.unece.org/env/pp/treatytext.htm>.

⁴¹ Nations Unies, Assemblée générale, Résolution 58/4, 31 octobre 2003, entrée en vigueur le 14 décembre 2005.

⁴² STCE No. 205, pas encore entrée en vigueur.

informations impose aux Etats l'obligation positive d'assurer l'accès à l'information, plus spécialement à l'information détenue par la puissance publique dans tous les types de systèmes de stockage et de recherche ».⁴³

En 1999, les trois mandats spéciaux (de l'époque) sur la liberté d'expression – le Rapporteur spécial des Nations Unies sur la promotion et la protection du droit à la liberté d'opinion et d'expression, le Représentant de l'OSCE sur la liberté des médias et le Rapporteur spécial de l'OEA sur la liberté d'expression – ont adopté leur première Déclaration conjointe, pratique perpétuée chaque année depuis lors. La Déclaration conjointe de 1999 contenait l'affirmation suivante:

La liberté d'expression implique implicitement le droit des citoyens d'avoir un accès ouvert aux informations et de savoir ce que les gouvernements font en leur nom, sans quoi la vérité dépérirait et la participation du peuple au gouvernement demeurerait fragmentée.⁴⁴

Bien que cette formulation soit sans doute quelque peu ambiguë (ou poétique), la Déclaration conjointe de 2004 y a remédié sans équivoque, en mettant un accent important sur le droit à l'information et en énonçant, entre autres :

Le droit d'accès à l'information détenue par des autorités publiques est un droit humain fondamental qui doit être mis en œuvre au niveau national à travers une législation globale (comme les « Lois pour la liberté d'information » américaines) fondée sur le principe de divulgation maximale induisant que toutes les informations sont accessibles sous réserve d'un régime d'exceptions très restreint.⁴⁵

La Déclaration développe ensuite le contenu spécifique de ce droit de manière assez détaillée.

Parallèlement à ces déclarations émanant des mandats spéciaux, des déclarations régionales affirmant un droit à l'information ont été adoptées. En octobre 2000, la Commission interaméricaine des droits de l'homme a approuvé la Déclaration interaméricaine de principes sur la liberté d'expression,⁴⁶ qui est à ce jour le recueil de principes relatifs au droit à la liberté d'expression officiel et faisant autorité le plus complet dans le système interaméricain. Il est important de noter que les Principes reconnaissent sans équivoque comme des droits de l'homme à la fois le droit d'accès à ses propres données personnelles (*habeas data*) et le droit plus large à l'information :

4. L'accès à l'information détenue par l'État est un droit fondamental de toute personne. Les États ont l'obligation de garantir le plein exercice de ce droit. Ce principe ne tolère de limitation que dans des cas exceptionnels qui doivent être préalablement définis dans la loi pour les cas où un danger réel et imminent menace la sécurité nationale dans des sociétés démocratiques.

Presque exactement deux ans plus tard, en octobre 2002, la Commission Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples a adopté sa propre Déclaration de principes sur la liberté d'expression en Afrique⁴⁷ qui, comme précédemment pour la déclaration américaine, constitue un recueil des implications de la liberté d'expression faisant autorité. La Déclaration approuve le droit à l'information comme suit :

Principe IV La liberté d'information

1. Les organes publics gardent l'information non pas pour eux, mais en tant que gardiens du bien public et toute personne a le droit d'accéder à cette information, sous réserve de règles définies et établies par la loi.

La suite du Principe IV développe un certain nombre de caractéristiques importantes du droit à l'information.

Au sein de l'Europe, le Comité des ministres du Conseil de l'Europe a adopté la Recommandation N°R (81)19 sur l'accès à l'information détenue par les autorités publiques dès 1981. Bien que soulignant l'importance de l'accès à l'information, cette recommandation n'allait pas jusqu'à affirmer que cela était fondé sur les droits de l'homme. En 1994, la Quatrième Conférence ministérielle européenne sur la politique des communications de masse a adopté une Déclaration sur les media dans une société démocratique, recommandant que le Comité des ministres envisage de « préparer un instrument juridique contraignant ou d'autres mesures fixant des principes de base concernant le droit d'accès du public aux informations détenues par les autorités publiques ».⁴⁸ En fin de compte, le Comité des ministres a opté pour une recommandation, laquelle a finalement été adoptée en 2002 sous la forme de la Recommandation N° Rec(2002)2 du Comité des ministres du Conseil de l'Europe sur l'accès aux documents publics.⁴⁹ Le Principe III de cette recommandation énonce ce qui suit :

Principe général sur l'accès aux documents publics

Les Etats membres devraient garantir à toute personne le droit d'accéder, à sa demande, à des documents publics détenus par des autorités publiques. Ce principe devrait s'appliquer sans distinction aucune, y compris fondée sur l'origine nationale.

⁴³ Rapport du Rapporteur spécial, *Promotion et protection du droit à la liberté d'opinion et d'expression*, UN Doc. E/CN.4/1998/40, 28 janvier 1998, para. 14.

⁴⁴ 26 novembre 1999. [traduction libre]. Toutes les déclarations conjointes sont disponibles à l'adresse : <http://www.osce.org/fom/66176>.

⁴⁵ Adoptée le 6 décembre 2004. Voir note 44.

⁴⁶ 108^{ème} session ordinaire, 19 octobre 2000. Disponible à l'adresse : <http://www.cidh.oas.org/Basicos/French/s.expression.htm>.

⁴⁷ 32^{ème} session ordinaire de la Commission Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples, 17-23 octobre 2002, Banjul, Gambie. Disponible à l'adresse : <http://www.achpr.org/fr/sessions/32nd/resolutions/62/>.

⁴⁸ Déclaration sur les media dans une société démocratique, DH-MM (95) 4, 7-8 décembre 1994, para. 16. Disponible à l'adresse : http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/media/doc/DH-MM%282006%29004_fr.pdf

⁴⁹ Adoptée le 21 février 2002.

Le reste de la Recommandation développe en détail le contenu de ce droit.

4.2.4. LES AUTRES FONDEMENTS

Outre le droit à la liberté d'expression, le droit à l'information a été fondé sur d'autres droits, comme le droit de participer et le droit à la vie privée et familiale. La toute première déclaration de *soft law* mentionnée plus haut, la Déclaration conjointe de 1999 des mandats spéciaux sur la liberté d'expression, souligne l'idée que la participation se fonde sur le droit à l'information.

Plus formellement, la Cour européenne des droits de l'homme a souvent fondé un droit à l'accès à des informations spécifiques sur le droit à la vie privée et familiale. Par exemple, dans l'affaire *Gaskin c. Royaume-Uni*,⁵⁰ la Cour a considéré que le requérant, qui avait été placé à l'assistance, avait un intérêt relevant de sa vie privée à accéder à son dossier et que le fait que le Royaume-Uni n'ait pas mis en place d'autorité indépendante habilitée à statuer sur ce type de requêtes constituait une violation de son droit au respect de sa vie privée et familiale.

5. LES NORMES ESSENTIELLES

Le droit à l'information comprend un grand nombre de normes essentielles. Certaines, comme la nécessité que toute exception à ce droit soit claire, limitée et proportionnée, sont fondées sur des principes clairement établis en droit international. D'autres, comme l'idée que les réunions soient ouvertes au public, relèvent davantage des bonnes pratiques que des règles de droit international en tant que telles. Dix normes essentielles relatives au droit à l'information sont exposées ci-dessous.

NORME 1 : DES GARANTIES JURIDIQUES CLAIRES DU DROIT A L'INFORMATION

Le droit à l'information doit être clairement énoncé dans le droit national. Idéalement, une garantie constitutionnelle reconnaîtrait ce droit comme un droit de l'homme, selon les critères mentionnés plus haut. Cela le place dans une position lexicale adéquate par rapport aux autres droits et lois et reflète son statut en vertu du droit international.

Une garantie constitutionnelle n'est toutefois pas suffisante parce qu'elle ne peut pas décrire en détail le régime spécifique régissant ce droit, comme la manière de soumettre une demande d'informations et les intérêts considérés comme suffisamment importants pour justifier un refus de communiquer les informations (exceptions). Il est donc essentiel de disposer d'une loi garantissant ce droit et permettant sa mise en œuvre effective. La meilleure pratique consisterait en une loi prévoyant une règle d'interprétation énonçant que ses dispositions doivent être interprétées de la manière qui donne le mieux effet à ce droit, ainsi que les avantages plus larges qu'elle apporte (comme faciliter la

participation et l'obligation de rendre compte et lutter contre la corruption). Par exemple, la section 2(1) de la Loi sud-africaine de 2000 sur la promotion de l'accès à l'information énonce : « Lorsqu'ils interprètent une disposition de cette loi, les tribunaux doivent privilégier une interprétation raisonnable de cette disposition, cohérente avec le but de cette loi, et ne pas adopter une autre interprétation qui ne serait pas cohérente avec son but ».⁵¹

NORME 2 : UN CHAMP D'APPLICATION LARGE DU DROIT A L'INFORMATION

Les droits de l'homme s'imposent à l'ensemble de l'Etat, y compris à tous les organes qui le constituent. Par conséquent, le champ d'application du droit à l'information doit être large quant aux organes concernés. A cet égard, la meilleure pratique consiste à englober les trois branches du gouvernement – l'exécutif, le législatif et le judiciaire –, tous les niveaux du gouvernement, des organes subsidiaires et des agents de l'Etat – y compris les organes créés par la loi ou financés ou contrôlés par d'autres organismes publics – et même les organes privés qui remplissent des fonctions publiques. Par exemple, aux termes de son article 1, la loi brésilienne de 2011 sur le droit à l'information couvre les trois branches du gouvernement, ainsi que les entreprises publiques, les organismes publics indépendants et les organes qui appartiennent à ces autres organismes ou qui sont contrôlés par eux.⁵²

Pour la même raison, le champ d'application du droit à l'information doit être large quant aux informations et aux personnes couvertes. La meilleure pratique consiste à définir les informations couvertes par ce droit comme étant toutes les informations détenues par un organisme public. En ce qui concerne les personnes couvertes, certaines lois limitent ce droit aux citoyens, mais la meilleure pratique consiste à ce que les lois couvrent tout le monde, sachant que cela répond également aux exigences des normes internationales qui s'appliquent à 'toute personne'.

NORME 3 : UNE COMMUNICATION PRO-ACTIVE DES INFORMATIONS

Il existe deux principaux moyens pratiques d'appliquer le droit à l'information : accorder aux personnes le droit de faire des demandes d'informations (et imposer une obligation correspondante pour les organismes publics de faire droit à ces demandes) et imposer une obligation positive aux organismes publics de communiquer des informations de manière pro-active, même en l'absence de demande. En pratique, la grande majorité des personnes ne fera jamais de demande d'informations. C'est la raison pour laquelle les obligations de communication pro-active garantissent au moins l'accès à un minimum d'informations.

Cette obligation doit couvrir les principales catégories d'informations présentant un intérêt public important, comme

⁵⁰ *Gaskin c. Royaume-Uni*, 7 juillet 1989, Requête No. 10454/83.

⁵¹ *Act No. 2, 2000*. [traduction libre]

⁵² Loi n. 12.527 du 18 novembre 2011.

les informations sur la structure et les fonctions de l'organisme public, ses règles et ses politiques, ses programmes et ses budgets, et les possibilités pour le public de s'engager auprès de lui. Dans ce domaine, une forte tendance globale, impulsée en partie par les évolutions technologiques, consiste à augmenter le volume d'informations communiquées de manière pro-active au fil du temps. Il existe une raison très pratique d'augmenter la communication pro-active d'informations : plus les informations deviennent systématiquement disponibles, plus le besoin de faire des demandes d'informations diminue.

De nombreux pays prévoient une longue liste de catégories d'informations faisant l'objet d'une communication pro-active. Par exemple, la section 4(1) de la loi indienne de 2005 sur le droit à l'information⁵³ comprend une liste de 19 catégories d'informations différentes devant être publiées de manière pro-active. La loi du Royaume-Uni de 2000 sur la liberté d'information adopte une approche différente en imposant à toutes les autorités publiques d'adopter des plans de communication précisant ce qu'elles proposent de publier de manière pro-active. Ces plans doivent être validés par l'organe de surveillance, le Commissaire à l'information, qui peut imposer une date limite de validité du plan, pour inciter l'autorité publique à élaborer un plan plus ambitieux après son expiration. Ce système permet de relever les obligations en matière de communication pro-active au cours du temps.⁵⁴

NORME 4 : DES REUNIONS OUVERTES AU PUBLIC DES ORGANES DE DECISIONS

Les réunions ouvertes au public sont le corollaire logique de l'accès à des informations écrites ou enregistrées. Malgré cela, seuls quelques pays ont établi des garanties juridiques claires prévoyant le droit d'assister aux réunions des organismes publics autres que le parlement et les tribunaux. La meilleure pratique consiste à imposer que les réunions des organes directeurs soient ouvertes au public, sauf fermetures justifiées. Pour atteindre cet objectif, il est important de définir à la fois le périmètre des organes directeurs – en général, les instances publiques de décision comme les organes élus, les organes judiciaires, les conseils de planification et de répartition en zones, les comités d'éducation, etc. – et des réunions – c'est-à-dire les réunions formelles ou officielles convoquées pour conduire les affaires publiques. Pour que cela soit effectif, certaines informations doivent être communiquées de manière pro-active, comme l'annonce anticipée des réunions, des ordres du jour et des documents de base utilisés à l'appui des principales décisions. Les règles devraient aussi fixer des normes et des procédures claires pour fermer les réunions au public, en prévoyant normalement l'obligation que ces décisions (de fermer les réunions au public) soient prises en public. La Loi Sunshine⁵⁵ adoptée en 1976 aux Etats-Unis fournit un bon exemple de cette pratique en obligeant les organes fédéraux à tenir des réunions ouvertes au public, sous certaines conditions.

⁵³ *Act, No. 22 of 2005*. [traduction libre]

⁵⁴ Voir les sections 19-20.

⁵⁵ *Sunshine Act*, 5 U.S.C. § 552b.

NORME 5: DES PROCEDURES CLAIRES QUANT A LA GESTION DES DEMANDES D'INFORMATION

Si le droit de faire des demandes d'informations n'est pas ancré dans des règles de procédure claires, il est peu probable qu'il soit effectif. Ces règles doivent être simples, de façon à ce que les personnes ordinaires puissent facilement les comprendre (et par conséquent être capables de faire des demandes), mais elles doivent également être raisonnablement détaillées, de façon à ce que des agents publics réticents ne puissent pas profiter des lacunes pour éviter de répondre aux demandes.

Ces règles peuvent être réparties en deux groupes : celles relatives au dépôt des demandes et celles relatives à leur traitement. Pour les premières, le principal objectif est de veiller à ce que le dépôt d'une demande soit facile et gratuit. La meilleure pratique consiste à imposer que seul un minimum d'informations soit indiqué dans une demande – idéalement simplement une description des informations recherchées et une adresse à laquelle les recevoir – et à ne pas exiger du demandeur qu'il motive sa demande, et à accepter la soumission des demandes par divers moyens de communication, notamment en ligne et par courrier électronique. Les organismes publics devraient fournir une aide aux demandeurs qui rencontrent des difficultés pour déposer leur demande – que ce soit pour des raisons d'analphabétisme, de handicap ou de difficulté pour définir les informations qu'ils recherchent – et un reçu devrait leur être remis pour pouvoir assurer le suivi de la demande.

En ce qui concerne le traitement des demandes, les deux exigences les plus importantes sont la fixation d'un délai de réponse clair et de préférence court, et un régime tarifaire qui évite que le coût devienne un obstacle pour déposer une demande. A cet égard, la meilleure pratique est que les frais correspondent uniquement au coût raisonnable des copies et de l'envoi au demandeur (afin que l'envoi des informations par voie électronique soit gratuit). En outre, la meilleure pratique consiste à établir des règles pour transférer la demande à un autre organisme public, lorsque cela est justifié, à exiger que les informations soient fournies sous la forme que préfère le demandeur, lorsque cela est possible, et à imposer aux organismes publics d'aviser le demandeur de manière adéquate lorsque sa demande est refusée, dans son ensemble ou en partie.

Un certain nombre de lois relatives au droit à l'information contiennent de très bonnes sections sur les procédures, généralement plutôt longues et compliquées en raison de leur degré de détail. C'est la cas, par exemple, du Salvador,⁵⁶ de la Jamaïque,⁵⁷ du Kirghizistan⁵⁸ et de la Tunisie.⁵⁹

⁵⁶ *Ley de Acceso a la Información Pública*.

⁵⁷ Loi sur l'accès à l'information, 2002.

⁵⁸ Loi sur l'accès à l'information détenue par les organes de l'Etat et les organes locaux autonomes de la République kirguize.

⁵⁹ Décret-loi 2011-41 relatif à l'accès aux documents administratifs des organismes publics.

NORME 6 : UN REGIME D'EXCEPTIONS AU DROIT A L'INFORMATION CLAIR ET LIMITE

Il est universellement admis que le droit à l'information n'est pas absolu et que certaines informations doivent rester confidentielles. Le régime d'exceptions est au cœur même du système du droit à l'information car il définit effectivement la ligne de démarcation entre la transparence et le secret. Il est très important que ce régime couvre tous les intérêts secrets légitimes – à la fois parce que ces derniers doivent être protégés et parce que l'ensemble du système du droit à l'information risque sinon de perdre sa crédibilité – et il est tout aussi important qu'il ne soit pas trop large – parce que sinon le système ne parviendra pas à promouvoir la transparence pour laquelle il a été conçu.

Le droit international n'autorise les restrictions à la liberté d'expression que lorsqu'elles sont prévues par la loi, lorsqu'elles cherchent à protéger un intérêt légitime⁶⁰ et lorsqu'elles sont 'nécessaires' pour protéger cet intérêt. Le test de nécessité implique à son tour un certain nombre d'autres critères, notamment le fait que la restriction ne soit pas trop large et qu'elle soit proportionnée. Ces normes internationales ont inspiré un test similaire en trois étapes pour les restrictions au droit à l'information :

1. Une liste complète et limitée des intérêts protégés pouvant justifier le secret doit être prévue par la loi.
2. L'accès à l'information ne doit être refusé que lorsque la communication des informations causerait, ou risquerait de causer, un préjudice à l'intérêt protégé (le test du préjudice).
3. Même si cela risque de résulter en un préjudice, les informations doivent être publiées si les bénéfices de la publication l'emportent sur le préjudice (la primauté de l'intérêt public).

Les meilleures pratiques parmi les lois relatives au droit à l'information comprennent donc une liste limitée d'intérêts protégés – comme la sécurité nationale, la vie privée, l'application de la loi et les intérêts commerciaux légitimes – qui sont tous soumis au test du préjudice et à la primauté de l'intérêt public. Par exemple, la section 8(1) de la loi indienne sur le droit à l'information⁶¹ énonce :

Nonobstant les dispositions de cette loi, il n'existe pas d'obligation de communiquer aux citoyens,—

- (a) les informations dont la communication porterait préjudice à la souveraineté et à l'intégrité de l'Inde, à la sécurité, aux intérêts stratégiques, scientifiques ou économiques de l'Etat, aux relations avec un Etat étranger ou qui pourrait inciter à commettre une infraction ;

Les meilleures pratiques parmi les lois contiennent également d'autres règles protectrices, comme l'indication de délais

absolus – par exemple, 20 ans – pour les exceptions protégeant des intérêts publics comme la sécurité nationale, l'obligation de fournir le reste d'un document lorsque seule une partie est protégée (autonomie des dispositions) et des règles sur la consultation des tiers en cas de demandes d'informations potentiellement sensibles fournies par eux.

NORME 7: UN SYSTEME DE RECOURS

Si la réponse à une demande d'informations était laissée à la discrétion de l'organisme public à qui la demande a été adressée, il ne serait pas correct de parler d'un 'droit' à l'information. Par conséquent, il est nécessaire de prévoir une certaine surveillance indépendante des demandes d'informations. Dans la plupart des pays, les recours contre les refus de fournir des informations ou autres manquements au respect des règles relatives au traitement des demandes finissent devant les tribunaux. Cependant, du fait de son coût en argent et en temps, cette voie de droit est inaccessible à la plupart des demandeurs.

La meilleure pratique consiste à prévoir trois niveaux de recours : un recours interne auprès d'une autorité supérieure au sein du même organisme public ; un recours externe devant un organe de surveillance administratif indépendant ; et un recours devant les tribunaux. Il est essentiel que l'indépendance de l'organe de surveillance soit protégée. Plusieurs moyens existent pour la garantir, notamment le mode de désignation de/des agent(s) ou du conseil directeur(s), la protection du poste de cette/ces personnes et un processus indépendant pour fixer et allouer le budget. Il est également important que cet organe possède des pouvoirs adéquats, notamment des pouvoirs d'enquête – comme le pouvoir de contraindre des témoins à témoigner et les organismes publics à produire des informations et des documents – et le pouvoir de rendre des décisions contraignantes, visant évidemment à ce que les informations soient communiquées, mais aussi à ce que les organismes publics mettent en place les mesures structurelles nécessaires, comme la désignation d'agents chargés du traitement des demandes d'informations et/ou la formation de leurs agents.

La meilleure pratique dans ce domaine consiste aussi à fixer des moyens d'appel larges – pas simplement pour des refus de fournir des informations mais pour toute violation des règles, par exemple relatives aux tarifs ou aux délais –, à établir des procédures claires pour instruire les recours et à faire reposer la charge de la justification de leurs actes sur les organismes publics. Ce dernier élément se fonde sur l'idée que les recours portent sur des allégations de violations des droits de l'homme et qu'il convient donc d'imposer aux organismes publics concernés de prouver qu'ils ont respecté les règles.

Dans de nombreux pays – comme au Canada,⁶² en Irlande⁶³ et au Yémen⁶⁴ – la loi désigne une personne unique comme

⁶⁰ Pour une liste complète des intérêts légitimes, voir l'article 19(3) du PIDCP.

⁶¹ *Right to Information Act, No. 22 of 2005*. Disponible à l'adresse : <http://persmin.nic.in/RTI/WelcomerTI.htm>.

⁶² *Access to Information Act, R.S.C., 1985, c. A-1*.

⁶³ *Freedom of Information Act, 1997*.

⁶⁴ *Loi sur le droit d'accès à l'information, No. 13 of 2012*.

Commissaire à l'information, tandis que dans d'autres – comme au Mexique⁶⁵ et en Indonésie⁶⁶ – ce sont des instances composées de plusieurs personnes (respectivement cinq et neuf personnes dans les exemples cités).

NORME 8 : UN SYSTEME DE SANCTIONS ET DE PROTECTIONS

En matière d'application du droit à l'information, l'expérience a montré que, pour que le système soit efficace pour dépasser la culture du secret prévalant dans la plupart des organismes publics, un certain nombre de sanctions et de protections doivent être mises en place. Les meilleures pratiques parmi les lois prévoient l'imposition de sanctions – de nature pénale et/ou administrative – aux agents publics qui violent délibérément les règles, ainsi qu'aux organismes publics qui manquent systématiquement à leurs obligations en matière de transparence. C'est un véritable mécanisme de responsabilisation.

Il est également important de prévoir une protection pour les agents publics qui, de bonne foi, communiquent des informations conformément à la loi. Sinon, des antécédents de refus de fournir des informations, ajoutés à des sanctions souvent très sévères pour avoir communiqué des informations à tort, inciteront certainement les agents publics à pécher par excès de prudence en refusant de communiquer même des informations non sensibles. La protection des personnes qui, de bonne foi, fournissent des informations à tort constitue également une soupape de sécurité importante car elle contribue à veiller à ce que les informations présentant un intérêt public majeur ne soient pas gardées secrètes. Les sections 44 et 45 de la loi ougandaise de 2005 sur l'accès à l'information prévoient, respectivement, la protection pour communication de bonne foi selon la loi et pour communication à tort.

NORME 9 : DES MESURES DE PROMOTION QUANT A LA MISE EN ŒUVRE DU DROIT A L'INFORMATION

Les lois relatives au droit à l'information ne sont pas directement applicables ; pour assurer leur application correcte, une série de mesures doivent être mises en place. Parmi elles, on trouve notamment la désignation d'agents spécifiquement chargés de veiller à ce que l'organisme public remplisse ses obligations en matière de transparence, notamment en répondant aux demandes, la désignation d'un organisme central – éventuellement l'organe de surveillance – responsable de l'adoption de mesures de sensibilisation du public, et l'obligation pour les organismes publics de conserver leurs dossiers de manière méthodique et de former leurs employés au droit à l'information. Il est également important de mettre en place un système adéquat d'informations sur la mise en œuvre afin d'identifier les problèmes et de disposer d'une bonne base d'informations sur la manière dont les choses se déroulent. La meilleure

pratique consiste à imposer à tous les organismes publics de publier un rapport annuel sur leurs activités de mise en œuvre, puis d'imposer à un organe central – de nouveau éventuellement l'organe de surveillance – de publier un rapport central et consolidé sur la mise en œuvre globale.

Certaines lois sur le droit à l'information contiennent des mesures publicitaires particulièrement fortes, comme au Bangladesh,⁶⁷ au Libéria,⁶⁸ au Nicaragua⁶⁹ et en Serbie.⁷⁰

NORME 10 : DU DROIT A L'INFORMATION AUX DONNEES OUVERTES

Ces dernières années, un nouveau mouvement a vu le jour dans le domaine de la transparence, connu en particulier sous le nom de mouvement d'ouverture des données (« *open data* »). A l'origine, ce mouvement visait à inciter les gouvernements à divulguer davantage d'ensembles d'informations structurées, ou d'ensembles de données (« *datasets* »), non seulement publiquement mais également gratuitement et avec la possibilité de les réutiliser gratuitement, ainsi que sous des formats pouvant être facilement exploités par des procédés électroniques, par exemple en format excel plutôt que pdf. Les bénéfices sociaux et commerciaux de la divulgation de ces ensembles de données sont énormes, et une forte communauté d'« allumés » (« *geeks* ») et de « bidouilleurs » (« *hackers* ») a émergé dans de nombreux pays, faisant un usage utile de ces ensembles de données, en les fusionnant ou en les mélangeant souvent avec d'autres ensembles de données pour créer des applications ou des outils intéressants.

Ce mouvement s'est développé dans différentes directions. L'une d'elles a consisté à inciter le gouvernement à accorder des licences ouvertes aux informations publiques, ce qui permet leur réutilisation gratuite, avec seulement un minimum de contraintes, comme la mention de la source de l'information. Une autre évolution, étroitement liée à la précédente, consiste à aller au-delà des informations structurées et à réclamer la divulgation d'un ensemble de plus en plus large d'informations d'intérêt public. A cet égard, le mouvement d'ouverture des données est étroitement lié à l'idée de communication pro-active, évoquée plus haut.

6. CONCLUSION

Il existe un rapport étroit entre la transparence, définie comme l'obligation pour les acteurs de l'Etat d'agir de manière ouverte, et l'obligation de rendre compte, définie comme la capacité de tenir les acteurs de l'Etat pour responsables de leurs actes. Ces deux obligations se renforcent mutuellement et sont même interdépendantes dans la mesure où une défaillance grave dans le respect de l'une rend quasiment impossible le respect de l'autre (c'est-à-dire qu'aucune des deux ne peut exister si l'autre est

⁶⁵ Loi fédérale sur la transparence et l'accès aux informations publiques du gouvernement.

⁶⁶ Loi 14/2008 sur la transparence des informations publiques.

⁶⁷ Décret sur le droit à l'information, No. 50 de 2008.

⁶⁸ *Freedom of Information Act*, 2010.

⁶⁹ Loi No. 621 sur l'accès aux informations publiques.

⁷⁰ Loi sur la liberté d'accès aux informations d'importance publique, 2004.

absente). Ces deux concepts se recoupent également en grande partie, en particulier dans la dimension de l'obligation de rendre compte relative à l'obligation de répondre de ses actes, qui relève largement de la notion de transparence. Néanmoins, les deux concepts appartiennent à des sphères séparées comme l'illustrent, par exemple, les systèmes de respect effectif pour l'obligation de rendre compte et l'ouverture au-delà de l'obligation de répondre de ses actes pour la transparence.

La transparence et l'obligation de rendre compte constituent toutes les deux des fondements essentiels de la démocratie. En effet, sans elles, même les élections – c'est-à-dire un aspect fondamental de la démocratie – ne peuvent pas fonctionner ou atteindre les résultats escomptés, et la myriade d'autres mécanismes qui existent dans les démocraties pour assurer que le processus décisionnel public reflète la volonté du peuple s'écroulera aussi. Ceci explique l'association presque omniprésente entre l'obligation de rendre compte et la transparence dans les déclarations internationales relatives à la démocratie.

Ces deux notions sont, au moins dans un sens général, protégées en vertu du droit international, en particulier en vertu du droit international des droits de l'homme. Au cours des quinze dernières années il y a eu une reconnaissance claire et sans équivoque du droit à l'accès à l'information détenue par les organismes publics, ou du droit à l'information, en tant que droit de l'homme, essentiellement basé sur le droit à la liberté d'expression. La reconnaissance internationale de l'obligation de rendre compte a été plus générale, mais tout aussi vigoureuse. Ceci est dû au fait que les différents systèmes de gouvernement disposent de différents moyens pour assurer l'obligation de rendre compte, tandis que les systèmes de protection du droit à l'information sont beaucoup plus standardisés dans le monde. Cette variété de moyens pour respecter l'obligation de rendre compte ne diminue en rien son importance ou son statut en vertu du droit international.

A PROPOS DE DEMOCRACY REPORTING INTERNATIONAL

Democracy Reporting International (DRI) est une organisation à but non lucratif, indépendante et non partisane, ayant son siège à Berlin, en Allemagne. DRI soutient la participation politique des citoyens, ainsi que la responsabilisation des organes étatiques et le développement d'institutions démocratiques dans le monde entier. DRI appuie les processus locaux de promotion du droit universel des citoyens à participer à la vie politique de leur pays, conformément aux dispositions de la Déclaration universelle des droits de l'homme et du Pacte international relatif aux droits civils et politiques.

<http://www.democracy-reporting.org>

A PROPOS DU CENTRE FOR LAW AND DEMOCRACY

Le *Centre for Law and Democracy* est une organisation internationale de droits de l'homme basé au Canada et œuvrant pour la promotion, la protection et le développement des droits de l'homme qui servent de fondement à la démocratie, en particulier le droit à la liberté d'expression, le droit de voter et de participer à la gouvernance, le droit d'accès à l'information et la liberté d'assemblée et d'association.

Ses activités sont spécialisées dans le droit et la politique générale et il remplit sa mission en partenariat avec d'autres groupes dans les domaines de l'assistance technique, de la recherche, du renforcement des capacités et de la sensibilisation.

La présente publication a été élaborée avec le soutien de l'Union européenne et du Ministère britannique des Affaires étrangères et du Commonwealth. Le contenu de cette publication relève de la seule responsabilité de *Democracy Reporting International* et ne peut en aucun cas être considéré comme reflétant le point de vue de l'Union européenne ou du Ministère britannique des Affaires étrangères et du Commonwealth.



Foreign &
Commonwealth
Office