

Garantir l'intégration, la transparence et la reddition de comptes dans les systèmes nationaux de REDD+ : le rôle de la liberté d'information



Janvier 2013



Au service
des peuples
et des nations



PROGRAMME ONU-REDD



Le Programme ONU-REDD est l'initiative collaborative des Nations Unies sur la réduction des émissions liées au déboisement et à la dégradation des forêts (REDD) dans les pays en développement. Le Programme a été lancé en 2008 et se fonde sur l'expertise technique de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) et du Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE). Le Programme ONU-REDD appuie les processus REDD+ pilotés par les pays et promeut la participation informée et constructive de toutes les parties prenantes, notamment des peuples autochtones et des autres communautés tributaires de la forêt, dans la mise en œuvre de la REDD+ au niveau national et international.



*Au service
des peuples
et des nations*

Le Programme ONU-REDD travaille étroitement avec le Groupe du PNUD pour la Gouvernance démocratique, dont les travaux soutiennent l'accès à l'information et la lutte contre la corruption. Le premier provient du fait que l'application des droits à la liberté d'expression et à l'accès à l'information est une condition préalable pour assurer la représentation et la participation nécessaires à une société démocratique. L'accès à l'information et la communication s'appuie sur des droits internationalement reconnus et porte des principes fondamentaux de la gouvernance démocratique comme la participation, la transparence et la reddition de comptes. Le soutien à l'anti-corruption provient du fait que la corruption sape le développement humain et la démocratie. Elle réduit l'accès aux services publics en détournant des ressources publiques à des fins privées, et frappe au cœur de la démocratie en corrodant la primauté du droit, les institutions démocratiques et la confiance du public dans ses dirigeants. Pour les pauvres, les femmes et les minorités, la corruption signifie un accès moindre aux biens sociaux, à l'emploi, à la justice et à toute opportunité juste et équitable.

Garantir l'intégration, la transparence et la reddition de comptes dans les systèmes nationaux de REDD+ : le rôle de la liberté d'information

Janvier 2013

TABLE DES MATIÈRES

Résumé	3
Sigles et acronymes communément employés.....	11
I. Introduction	13
Contexte	13
Quelle information ?	14
Méthodologie	17
II. Une approche de la liberté d'information axée sur les droits	19
Le droit à l'information dans le droit international relatif aux droits humains.....	19
Le droit à l'information dans le cadre du droit international de l'environnement	21
Droit à l'information et droits des populations autochtones	23
Le droit à l'information dans la législation anti-corruption	24
III. Lois sur l'accès à l'information : principes et bonnes pratiques.....	27
Bonnes pratiques dans la législation en matière de liberté d'information ..	27
Comment la législation en matière d'accès à l'information a contribué à juguler la corruption.....	34

Facteurs favorisant l'ouverture	38
IV. Lois et pratiques en matière de liberté d'information dans dix pays participant à la REDD+	41
Cameroun	44
Colombie	46
République démocratique du Congo	48
Équateur	51
Guatemala	54
Indonésie	57
Kenya	60
Mexique	62
Pérou.....	64
Philippines	67
Enseignements tirés des études de cas	69
V. Recommandations	71
Recommandations générales	71
Recommandations spécifiques	74
Aux institutions nationales de REDD+.....	74
Aux législateurs et aux parlementaires des pays participant à la REDD+	74
À tous les responsables de l'exécution des activités de REDD+	75
Aux organisations de la société civile et des populations autochtones	75
Aux donateurs bilatéraux et multilatéraux.....	75
VI. Conclusion	77
Annexe 1 – Le droit international et les normes en matière de liberté d'information	78
Annexe 2 – Lectures complémentaires sur le droit d'accès à l'information	80

Remerciements

Le présent rapport a été rédigé par Peter Noorlander, consultant en droit de l'information et des médias, sous la direction d'Estelle Fach (PNUD, Programme ONU-REDD), à qui vos observations peuvent être transmis à l'adresse suivante : estelle.fach@undp.org.

Le rapport a fait l'objet, à diverses étapes de son élaboration, des précieux commentaires d'un groupe consultatif composé, au PNUD, de Timothy Boyle, Josep Gari, Silje Haugland, Anne Martinussen, Akihito Kono, Clea Paz, Leo Peskett, Jose Arturo Santos, Gayathri Sriskanthan et Kimberly Todd du Programme ONU-REDD, ainsi que d'Adriana Ballestin, Gerardo Berthin, Tsegaye Lemma, Minerva Novero, Christianna Pangalos et Christopher Wilson du groupe de gouvernance démocratique, et, au sein de la FAO, de Francesca Felicani-Robles et Maria Sanz-Sanchez.

Ce groupe consultatif rassemblait également des réviseurs extérieurs au système des Nations Unies, parmi lesquels : David Banisar, Dedi Haryadi, Claire Martin, Samuel Rotta et Zakir Khan (Transparency International), Grizelda "Gerthie" Mayo-Anda (Environment Legal Assistance Center, Inc.), Lisa Ogle (consultante en droit de l'environnement), Manoj Nadkarni (consultant indépendant), André Standing (U4 - Centre de ressources anti-corruption), Davyth Stewart (Interpol) et David Young (Global Witness).

Édition : Estelle Fach

Conception graphique : Kimberly Koserowski

Traduction : Mélanie Marx

Photographies : Cover: UNDP Photo; pg. 2: UNDP Picture This / Willie Barcelon; pg. 5: iStockphoto; pg. 6: UNDP / Finbarr O'Reilly; pg. 7: UNDP Photo; pg. 10: FAO / Christel Palmberg Lerche; pg. 12: FAO / Patrick Durst; pg. 15: UNDP Picture This / Ferdinand Decena; pg. 18: FAO / Patrick Durst; pg. 21: iStockphoto; pg. 22: iStockphoto; pg. 25: iStockphoto; pg. 26: UN Photo / Marie Frechon; pg. 32: World Bank / Eric Miller, 2002; pg. 39: UNCDF / Stacy Haverstock; pg. 40: iStockphoto; pg. 45: FAO / Ignace Fokou Sakam; pg. 46: World Bank / Scott Wallace; pg. 48: FAO / Tullia Baldassarri Hoyer von Hoyersthal; pg. 51: FAO / Roberto Faiduttti; pg. 55: FAO / RaviShankar Thupalli; pg. 62: UN Photo / David Davis; pg. 66: World Bank / Julio Pantoja; pg. 70: UN Photo / Jacki Curtis; pg. 76: UN Photo / Logan Abassi



Résumé

Le rôle central de l'accès à l'information dans la REDD+

Ce rapport examine comment le droit à la liberté d'information – c'est à dire le droit de chaque individu d'avoir accès à l'information détenue par des organismes publics, sujet seulement à de rares exceptions – a été ou peut être utilisé dans le contexte des activités nationales de REDD+. La REDD+ est proposée sous la Convention des Nations Unies sur les Changements Climatiques (CNUCC) pour atténuer le changement climatique en apportant des mesures incitatives positives pour réduire les émissions provenant de la déforestation et de la dégradation des forêts et conserver, gérer et augmenter les stocks de carbone forestier.

“Accès à”, “liberté de”: un mot sur la terminologie

Les termes “accès à l'information, liberté de l'information, le droit à savoir, et le droit à l'information [officielle” dénotent tous le même concept: que l'information détenue par les gouvernements est par principe accessible à tous librement, sujet à quelques exceptions précises. L'utilisation de ces termes dépend des contextes, cultures et langues. Par exemple, les démarches les plus récentes en Asie de l'Est préfèrent le terme « droit à savoir », tandis qu'en Amérique du Nord et au Royaume Uni on a tendance à utiliser le terme « liberté de l'information ». Pour être en cohérence avec les publications récentes du PNUD, ce rapport utilise les termes ‘liberté de l'information » et « accès à l'information » de manière interchangeable.

* PNUD, Info rapides sur l'e-gouvernance et l'Accès à l'information 2012.

En termes simples, la liberté d'information (ou “accès à l'information, voir l'encadré) signifie que les individus ont un droit à accéder à toute information détenue par le gouvernement, avec seulement quelques exceptions visant à protéger les intérêts publics vitaux – par exemple la sécurité du pays. Les gouvernements doivent fournir l'information lorsqu'une demande est effectuée, mais aussi s'assurer que l'information qui est d'intérêt public soit rendue accessible de manière proactive, sans que les individus aient à effectuer une requête.

Le droit à l'information est protégé sous le droit international des droits de l'homme, de l'environnement et de la lutte contre la corruption. Lors de la dernière décennie on a constaté une accélération nette du nombre de pays qui ont adopté une législation sur la liberté d'information, accompagné d'une poussée dans la mise en place de standards en ce qui concerne la liberté d'information. Des leçons et bonnes pratiques en ont émergé.

Le succès de la REDD+ dépendra d'un nombre de facteurs. Ceux-ci comprennent à la fois des aspects techniques — tels que la capacité à produire des estimations de carbone forestier mesurables, rapportables et vérifiables — et des aspects de gouvernance tels que réduire les risques de corruption, le consentement libre, informé, et préalable et

la participation entière et effective des populations directement affectées par les mesures et politiques nationales de REDD+, et la traçabilité et reddition de comptes des paiements effectués et reçus pour atteindre des réductions de la déforestation et la dégradation des forêts. **L'accès à l'information est crucial pour assurer le succès de la REDD+ tout autant en tant que pré-requis pour l'engagement entier et effectif des parties prenantes qu'en tant que base de transparence et de reddition de comptes.** En plus de leurs obligations sous le droit international, il est attendu que les pays participant à la REDD+ adhèrent à des standards élevés de transparence et de mécanismes participatifs de prise de décision, y compris au travers des provisions des Accords de Cancún qui exigent que les pays participant à la REDD+ développent des systèmes d'information sur les garanties de la REDD+.

Quelle information?

Les besoins et les demandes en information diffèrent en fonction des publics. Ainsi, la manière dont l'information est présentée pour répondre aux provisions des accords de Cancún de la CNUCC en ce qui concerne les garanties de la REDD+ , qui demandent une information sur la manière dont les sauvegardes sont adressées et respectées, sera différente du format et de la fréquence auxquels l'information est nécessaire aux parties prenantes nationales et locales pour qu'elles y réagissent de manière à améliorer l'ouverture, l'intégrité, la reddition de comptes et la participation.

L'information variera également dans les différentes phases de la REDD+. Le tableau ci-dessous offre une liste non-exhaustive du type d'information particulièrement nécessaire dans différentes phases de la REDD+ pour promouvoir la participation, la transparence et la reddition de comptes.

Type d'information	Phase de préparation (Phase 1)	Phases de mise en œuvre et de paiements basés sur la performance (Phases 2 et 3) ¹
Comment la REDD+ fonctionne et comment elle affectera les communautés locales et autochtones	✓	✓
Quel financement est reçu pour la REDD+ et comment il est utilisé	✓ Données détaillées sur le budget et autre information explicitant les dons reçus par la communauté internationale pour la préparation à la REDD+	✓ Données détaillées sur le budget et autre information explicitant les paiements liés à la performance fait par la communauté internationale
Quelles agences gouvernementales, non-gouvernementales (ONG) ou représentants du secteur privé sont des intermédiaires ou interlocuteurs légitimes	✓	✓
Comment les décisions sont prises, y compris <ul style="list-style-type: none"> ■ Comment les décisions sur la gestion des terres liées à la REDD+ sont prises, en prêtant une attention particulière à la disponibilité de l'information sur les questions foncières, c.à.d. quelles compagnies, communautés ou individus ont des droits formels ou informels dans le domaines forestier² ■ Comment les décisions sur le partage des bénéfices de la REDD+ sont prises ■ Comment les projets de démonstration de la REDD+ sont sélectionnés ■ Comment accéder aux mécanismes décisionnels sur la REDD+ au niveau national ■ Comment, quand et quels types de bénéfices peuvent être attendus au niveau du pays 	✓	✓

1 La REDD+ en tant que mécanisme sous la CNUCC n'étant pas encore opérationnel, aucun pays n'a à ce jour reçu de paiements liés à la performance sous la REDD+

2 Dans de nombreux pays cette information peut être très difficile d'accès et des directives volontaires ont récemment été publiées par la FAO. Directives volontaires pour une gouvernance responsable des régimes fonciers applicables aux terres, aux pêches et aux forêts dans le contexte de la sécurité alimentaire nationale, FAO, Rome 2012: <http://www.fao.org/docrep/016/i2801f/i2801f.pdf>

Type d'information	Phase de préparation (Phase 1)	Phases de mise en œuvre et de paiements basés sur la performance (Phases 2 et 3) ¹
Quels sont les impacts environnementaux et sociaux des activités REDD+	✓ (Prevus)	✓ (Evalués ex-post)
Comme le droit au consentement libre, informé et préalable est mis en œuvre	✓	✓
Comment les fonds ou les bénéfices transitent du niveau national au niveau local– y compris les montants, fréquences et bénéficiaires	✓ (s'il y en a)	✓
Quelles sont les méthodes, données et hypothèses qui sous-tendent les estimations de résultats		✓
La manière dont les sauvegardes sont adressées et respectées	✓	✓
Ce que sont les droits liés à la REDD+, tels que les droits au carbone quand/s'ils sont développés, et les modalités pour les exercer		✓

La vaste majorité de cette information doit être publiée de manière active par ceux qui détiennent l'information, c'est à dire sans que ceux qui recherchent l'information aient besoin d'effectuer une requête. Ceci est dicté par le fait qu'un nombre de parties prenantes, en particulier les peuples autochtones, sont moins à même d'utiliser des mécanismes basés sur une requête. L'information doit aussi être fournie de manière régulière, car par exemple des ateliers sporadiques ne suffisent souvent pas à constituer l'engagement réel, la transparence ou le consentement.

Comment l'information sur la REDD+ peut-elle être effectivement délivrée et partagée?

Un certain nombre d'agences internationales, telles que la Programme des Nations Unies pour le Développement, ainsi que les organes des droits de l'homme des Nations Unies et d'organisations régionales telles que l'Union Africaine, ont publié des recommandations sur les bonnes pratiques d'accès à l'information. Celles-ci peuvent se résumer à un petit nombre de principes de bases, qui comprennent :

- Une **législation efficace** sur la liberté d'information est un ingrédient crucial à tout mécanisme d'accès à l'information
- **L'ouverture comme norme** : les gouvernements doivent être ouverts, et l'information qu'ils détiennent doit être par principe accessible au public, ceci étant sujet seulement à un nombre limité d'exceptions précises
- **Une divulgation proactive de l'information** : les gouvernements doivent publier l'information qu'ils détiennent de manière proactive lorsque celle-ci est d'intérêt public
- **Accès facile et gratuit** : les procédures d'accès à l'information doivent être faciles, limiter les obstacles bureaucratiques, et les frais doivent être éliminés pour ceux qui ne peuvent les payer, ou lorsque l'information est d'intérêt public
- Il s'est avéré efficace **de désigner des responsables de l'information publique** pour la mise en œuvre des lois d'accès à l'information. Leur rôle est de gérer les requêtes d'accès à l'information, de fournir une assistance à ceux qui demandent l'information, d'être les garants des procédures internes, de rendre les rapports publics, etc.
- L'introduction de législations sur le droit à l'information doit être accompagnée de **campagnes pour informer les populations de leurs nouveaux droits**, et d'éducation des corps publics sur leur nouvelles obligations de publier et partager l'information

- **Des mécanismes de supervision robustes** : l'expérience de nombreux pays démontre que la mise en place d'une Commission sur la liberté de l'information, aux ressources suffisantes, peut faire une vraie différence dans l'application d'une loi
- **Le développement des capacités** : les lois sur la liberté d'information offrent un cadre indispensable pour améliorer la transparence, mais leur introduction doit être accompagnée de mesures pour renforcer les capacités institutionnelles des organes publics pour gérer et fournir l'information ; pour confronter et changer les attitudes de secret de l'information ; et pour sensibiliser la société civile et les populations en général à leurs droits
- Les avancées en liberté d'information sont les plus durables lorsqu'elles sont accompagnées d'une libéralisation de l'accès à l'information par d'autres moyens, par exemple lorsque **la liberté de la presse est promue**.



Le rapport examine la transparence et l'accès à l'information dans 44 des 46 pays partenaires du Programme ONU-REDD, et les analyse en plus de détails en ce qui concerne l'environnement, la forêt et autres initiatives liées aux ressources naturelles dans dix pays. Des leçons sont ainsi tirées des expériences du Cameroun, de la Colombie, de l'Equateur, du Guatemala, de l'Indonésie, du Kenya, du Mexique, du Pérou, des Philippines et de la République Démocratique du Congo.

Tout d'abord, bien que près de la moitié des 44 pays étudiés aient une loi sur la liberté de l'information, la plupart de ces lois sont relativement récentes et leur mise en œuvre varie de bonne à pratiquement inexistante. Des faiblesses existent à tous les niveaux :

au sein des organes publics (pas uniquement ceux qui gèrent l'information sur les forêts), où les faiblesses vont d'une culture du secret à un manque de capacité à gérer l'information ; au sein de la société civile, qui peine à utiliser les opportunités qui lui sont offertes ; au sein des communautés affectées, qui ne sont pas suffisamment informées de leurs droits ; et au sein de la communauté internationale, qui n'évalue ni ne promeut suffisamment la mise en œuvre effective des engagements internationaux pris par les pays sur l'accès à l'information.

La plupart des pays participants à la REDD+, cependant, sont sur une trajectoire positive pour la liberté de l'information. Même dans les pays où les lois portant sur le droit à la liberté d'information sont peu mises en œuvre, les représentants de la société civile ont tendance à décrire une situation qui s'améliore plus qu'elle ne s'empire. Il faut toutefois noter que même dans les pays qui ont des régimes de liberté de l'information relativement fonctionnels, l'utilisation de ces régimes sur la liberté d'information dans le secteur forestier est généralement faible.

En second lieu, un certain nombre de pays examinés ont développé des plans de systèmes en ligne d'information sur les garanties de la REDD+. Certains mettent en place des registres REDD+ pour inventorier et documenter les projets REDD+, et mettre en place un processus d'homologation par le gouvernement, qui peuvent constituer une base pour des plateformes de transparence. Cependant, aucun des pays examinés n'a lié ces plans à leur cadre national sur la liberté d'information.

Finalement, des leçons peuvent être tirées des autres initiatives internationales qui se sont avérées des promoteurs de transparence. Tel est le cas de l'Initiative pour la Transparence des Industries Extractives (ITIE), qui rassemble

gouvernements, société civile et le secteur privé et a permis une transparence accrue sur les paiements reçus par les gouvernements par les compagnies pétrolières, gazières et minières ; du Partenariat pour un gouvernement ouvert ; du Plan d'action sur l'Application des réglementations forestières, la gouvernance et les échanges commerciaux (FLEGT), et de traités tels que la Convention d'Aarhus.

Recommandations et conclusions

REDD+ hausse la barre de la transparence et de la prise de décision participative pour les pays, et présente des défis nouveaux pour la mise en œuvre du droit à l'information. Les systèmes nationaux de REDD+ doivent donc comprendre explicitement des éléments de liberté de l'information.



Les recommandations générales comprennent:

- **Utiliser les lois sur la liberté d'information quand elles existent, et plaider pour leur mise en œuvre si elles n'existent pas, et/ou insérer la liberté d'information dans la REDD+ :** les pays REDD+ qui ont déjà des lois en vigueur sur l'accès à l'information doivent s'assurer qu'elles sont effectivement mises en œuvre et utilisées dans le contexte de diffusion de l'information sur la REDD+ ; les pays où il n'y a pas encore de législation sur l'accès à l'information devront construire ces mécanismes au sein de leur système REDD+, y compris dans les systèmes d'information sur les garanties de la REDD+. Ceci ne devra cependant pas freiner les réformes plus vastes sur la liberté de l'information.
- Etant donné que l'information sur la REDD+ sera probablement logée dans plusieurs organes gouvernementaux, des efforts cross-sectoriels entre les agences gouvernementales et les organes régionaux et locaux devront être entrepris afin de fournir un accès facile à l'information et éviter sa fragmentation.
- Les mécanismes pour fournir l'information doivent être proactifs et non pas sur requête, et fournis dans un format accessible et une langue adaptée aux différents groupes de parties prenantes, en prenant en compte tout particulièrement les besoins et les contraintes des peuples autochtones et des femmes.
- Des campagnes devront être organisées pour informer les populations de leurs droits – existants ou nouveaux – ainsi que pour éduquer les agences publiques sur leurs obligations en ce qui concerne l'information à publier et partager.
- Des efforts devront être entrepris pour construire et renforcer les processus en cours tels que l'adhérence à certains accords internationaux et à des mécanismes de transparence
- Au final, l'efficacité des plans, politiques et mesures pour mettre en œuvre le droit à l'information pour la REDD+ se déterminera par **une évaluation méticuleuse de si, comment et par qui l'information est utilisée**. Lors de ces évaluations, les besoins spécifiques des peuples autochtones et des femmes, et les manières dont ils accèdent à et utilisent l'information, devront être examinés.

Ces recommandations nécessiteront des efforts nationaux pour évaluer et répondre aux faiblesses potentielles de capacité à partager et utiliser l'information des agences gouvernementales, organisations de la société civile et communautés affectées.

Les recommandations ciblées comprennent :

Aux institutions nationales REDD+ ³ :

- Garantir la disponibilité régulière de l'information nécessaire à la REDD+, en se basant sur les lois sur l'accès à l'information lorsque celles-ci existent
- Engager des consultations nationales pour déterminer quelle information est nécessaire, quand, à quelle fréquence, en tenant compte des opportunités offertes par les nouvelles technologies de l'information et de la communication
- Renforcer les capacités institutionnelles à divulguer l'information pertinente à la REDD+ aux niveaux local, national et régional
- S'assurer que les bases de données sur la REDD+ soient développées, mises à jour et accessible par le public
- Fournir des formations et une sensibilisation aux services publics sur comment mettre en œuvre la liberté de l'information, et leur fournir un budget adéquat aux agences responsables pour qu'elles y parviennent
- Veiller à ce que les principes de bonne pratique de liberté de l'information soient incorporées au sein des systèmes d'information sur les garanties de la REDD+ requis par les accords de Cancún de la CNUCC
- Appliquer les leçons tirées des expériences nationales, quand elles existent, de participation à l'ITIE, le FLEGT ou autre mécanisme pertinent.

Aux législateurs et parlementaires des pays participant à la REDD+ :

- Examiner les liens de la REDD+ avec d'autres mécanismes, tels que la Convention d'Aarhus ou équivalents régionaux en cours de développement, le Partenariat pour un gouvernement ouvert et les expériences des autres pays et parties prenantes
- Soutenir dans la REDD+ la mise en œuvre pleine et effective des législations liées au droit à l'accès à l'information, en accord avec les standards internationaux et les bonnes pratiques.

A tous les porteurs d'activités REDD+ (agences gouvernementales, ONG, secteur privé et/ou communautés locales et autochtones) :

- Partager l'information nécessaire à la fréquence, au format et dans les langues appropriées.

Aux organisations de la société civile et aux communautés affectées :

- Sensibiliser les communautés affectées à leurs droits et aux processus pour accéder à l'information que détiennent les gouvernements
- Plaidoyer pour la mise en œuvre des droits d'accès à l'information et au consentement libre, informé et préalable
- Plaidoyer pour et contrôler que les informations sur la REDD+ soient exactes, vérifiables et régulièrement mises à disposition
- Fournir des conseils sur quelle information est nécessaire, quand et où dans les contextes nationaux

3 Le terme "Institutions nationales REDD+" est utilisé pour dénoter le fait que dans certains pays le processus REDD+ est gouverné par une plateforme ou un comité à multiple parties prenantes, et ne se limite donc pas à une seule entité gouvernementale.

- Offrir des formations aux parties prenantes locales afin qu'elles comprennent et puissent utiliser leurs droits à l'information dans le contexte de la REDD+.

Aux bailleurs de fonds bilatéraux et multilatéraux :

- Soutenir la mise en œuvre nationale des engagements relatifs au droit d'accès à l'information appliqués à la REDD+ et au consentement libre, préalable et éclairé
- Inclure des provisions sur l'accès à l'information dans les accords REDD+ bilatéraux et multilatéraux, et promouvoir la surveillance de leur mise en œuvre
- Apporter un appui technique pour l'élaboration et la mise en œuvre de l'accès à l'information
- Apporter un appui pour renforcer la capacité des organismes publics à tous les niveaux à gérer les informations relatives à la REDD+, à divulguer les informations pertinentes de manière proactive et à répondre aux demandes d'information
- Inclure et promouvoir l'accès à l'information dans leurs initiatives et dépenses liées à la REDD+, faire entreprendre des évaluations indépendantes et une publication en temps opportun des documents connexes
- Soutenir le renforcement des capacités pour tous les intervenants mentionnés ci-dessus.

Compte tenu du stade de développement relativement précoce de la plupart des activités de REDD+, les mécanismes de liberté de l'information peuvent d'ores et déjà commencer à être intégrés dans les systèmes nationaux REDD+. En particulier, lorsque les pays mettent en œuvre les obligations de la CNUCC sur les systèmes d'information sur les garanties de la REDD+, ils peuvent s'inspirer d'un nombre de bonnes pratiques de divulgation active d'une information opportune, pertinente et utilisable.

Pour transmettre ces informations, les mécanismes REDD+ devront intégrer une composante de liberté de l'information, soit en s'appuyant sur les lois en vigueur sur l'accès à l'information, soit en mettant en place des lois, lignes directrices ou des codes spécifiques à l'accès à l'information sur la REDD+.

En raison de l'ampleur et de la profondeur de l'information à partager, de la variété de parties prenantes aux niveaux national et local qui auront des informations à partager et à des exigences de transparence particuliers, la REDD+ présente de nouveaux défis mais aussi des opportunités nouvelles pour parvenir à un accès efficace à l'information.



Sigles et acronymes communément employés

AAI :	accès à l'information
APV :	accord de partenariat volontaire
CCNUCC :	Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques
CITES :	Convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction
COP :	Conférence des parties
DAI :	droit à l'information
FAO :	Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture
FIAI :	Institut fédéral pour l'accès à l'information (Mexique, sigle en espagnol)
FLEGT :	application des réglementations forestières, gouvernance et échanges commerciaux
FMI :	Fonds monétaire international
ITIE :	Initiative pour la transparence dans les industries extractives
LDI :	liberté d'information
OCDE :	Organisation de coopération et de développement économiques
ONG :	organisation(s) non gouvernementale(s)
ONU-REDD :	Initiative collaborative des Nations Unies sur la réduction des émissions liées au déboisement et à la dégradation des forêts dans les pays en développement
OPG :	Open Government Partnership (partenariat pour un gouvernement transparent)
PIDCP :	Pacte international relatif aux droits civils et politiques
PNUD :	Programme des Nations Unies pour le développement
PNUE :	Programme des Nations Unies pour l'environnement
RDC :	République démocratique du Congo
REDD+ :	réduction des émissions liées au déboisement et à la dégradation des forêts dans les pays en développement
R-PIN :	note de réflexion sur le plan de préparation
R-PP :	proposition de préparation à la REDD
SIS :	système d'information sur les garanties
TIC :	technologies de l'information et de la communication
UE :	Union européenne



I. Introduction

Contexte

Le secteur forestier émet 15 à 20% des gaz à effet de serre dans le monde, soit davantage que l'ensemble du secteur mondial des transports. Or, ces émissions résultent principalement du déboisement et de la dégradation des forêts.⁴ La nécessité d'y remédier grâce à un financement international au titre du Cadre mondial sur les changements climatiques pour l'après-2012 s'est d'abord traduite par le Plan d'action de Bali et la décision de la 13e Conférence des parties (COP)⁵ à la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (CCNUCC) ; elle a ensuite été reconnue lors de la COP16 à Cancún en décembre 2010. Conformément à la proposition formulée par la CCNUCC, la REDD+ a pour vocation d'atténuer les changements climatiques en proposant des incitations positives afin d'encourager les pays en développement à réduire leurs émissions découlant du déboisement et de la dégradation des forêts, et à conserver, gérer et renforcer leurs stocks de carbone forestiers.⁶

Encadré 1 : "accès à", "liberté de" : précision terminologique

Les expressions "accès à l'information", "liberté d'information", "droit de savoir" et "droit à l'information [officielle]" désignent un seul et même concept : l'information détenue par les gouvernements est en principe accessible à tous, librement et sans entrave, sous réserve d'exceptions précises. L'emploi de ces termes dépend du contexte, de la culture et de la langue. Ainsi, en Asie orientale, les dernières approches en date fondées sur les droits privilégient le "droit de savoir" à celui de "liberté d'information", employé par les approches plus traditionnelles en Amérique du Nord et au Royaume-Uni. Dans le sillage des récentes publications du PNUD*, le présent rapport utilisera indifféremment les expressions "liberté d'information" et "accès à l'information".

*PNUD, Fast Facts on E-Governance and Access to Information, 2012.

Le principe de base de la REDD+ est simple : si le carbone stocké dans les arbres est doté d'une valeur financière, les forêts sur pied deviennent économiquement plus avantageuses que celles qu'on abat, et les pays en développement sont incités à protéger, mieux gérer et exploiter judicieusement leurs ressources forestières.

Le succès de la REDD+ dépendra de plusieurs facteurs à la fois techniques (capacité de produire des estimations du carbone forestier mesurables, rapportables et vérifiables, par exemple) et liés à la gouvernance, comme la réduction des risques de corruption, le consentement préalable, donné librement et en connaissance de cause des populations autochtones, la participation pleine et entière des populations directement concernées par les politiques et mesures nationales de REDD+, la participation juste et équitable au processus décisionnel et le partage des avantages, et la traçabilité et le contrôle des paiements effectués et reçus afin de parvenir à terme à réduire le déboisement et limiter la dégradation des forêts.

Le succès de la REDD+ dépendra de plusieurs facteurs à la fois techniques et liés à la gouvernance.

4 IPCC 2007

5 2/CP.13

6 La REDD+ désigne la réduction des émissions liées au déboisement et à la dégradation des forêts, et le rôle de la conservation, de la gestion durable des forêts et du renforcement des stocks de carbone forestiers. Consulter www.un-redd.org pour en savoir plus.

L'accès à l'information est à la fois un préalable indispensable à la participation pleine et entière des parties prenantes et un pilier essentiel de la transparence et de la reddition de comptes.

La REDD+ nécessitera des systèmes de gouvernance transparentes et redevables promouvant la confiance et la participation. L'accès à l'information est à la fois un préalable indispensable à la participation pleine et entière des parties prenantes et un pilier essentiel de la transparence et de la responsabilisation. En outre, la gestion participative⁷, qui s'est avérée un moyen efficace de gérer les forêts tout en répondant aux objectifs de conservation et de développement, exige l'accès à une information exploitable, lequel est indispensable pour prévenir et dénoncer les risques et pratiques de corruption, et pour accéder aux mécanismes de recours. Des avantages en termes de gouvernance en découlent aussi, puisqu'il permet aux populations de s'exprimer et de participer, deux conditions sans lesquelles il n'est pas de société démocratique⁸. L'expérience montre que, d'une manière générale, l'accès à l'information fait progresser l'équité et l'accès à la protection et aux services sociaux de base, et qu'elle contribue à la promotion des droits humains (voir l'encadré 2).⁹

Encadré 2 : Comment le droit à l'information fait progresser les autres droits humains

Garantir le droit d'accès à l'information peut s'avérer déterminant dans la promotion des droits des communautés, notamment ceux des groupes marginalisés, comme les populations autochtones et les femmes. La liberté d'information renforce les droits de consultation et de participation, et la mise à disposition des informations est l'un des piliers du consentement préalable, donné librement et en connaissance de cause. Elle s'avère également promouvoir les droits sociaux et économiques, car elle favorise une plus grande équité et un meilleur accès à la protection et aux services sociaux de base. Grâce à un usage effectif des lois sur la liberté d'information dans le contexte de la REDD+, cette dernière pourrait être étayée par une approche "fondée sur les droits".

Quelle information ?

La convention d'Århus¹⁰ (convention sur l'accès à l'information, la participation à la prise de décisions et l'accès à la justice en matière d'environnement), sur laquelle la section II revient plus en détail, précise le type d'information environnementale qu'il convient de communiquer. La convention exige le recueil et la mise à jour constante, entre autres, des informations relatives à l'état de l'environnement et aux facteurs ou plans susceptibles d'avoir des incidences sur l'environnement, et des informations concernant l'état de santé et les conditions de vie des êtres humains. À titre proactif, elle exige en particulier que soient rendus publics les éléments suivants :

- les faits et analyses des faits jugés pertinents pour l'élaboration des propositions de politique en matière environnementale ;

7 Lorsque les communautés tributaires de la forêt et les populations autochtones sont mieux armées grâce à des mécanismes leur permettant de participer et de s'impliquer, leurs connaissances traditionnelles (notamment les informations et le savoir biophysiques relatifs à l'environnement local) peuvent en effet être mieux employées afin de guider la conception, la gestion et le suivi des phases de la REDD+. Il en est de même des femmes, parties prenantes de première importance, susceptibles d'apporter une connaissance spécifique de la forêt, des compétences et des usages nécessaires à l'établissement d'un mécanisme de REDD+ pérenne et effectif.

8 Note pratique du PNUD sur l'accès à l'information, disponible à http://www.cg.undp.org/downloads/A2I_French_PN_1_.pdf

9 Voir par exemple Sepúlveda et Nyst, The human rights-based framework for social protection, <http://www.ohchr.org/Documents/Issues/EPoverty/HumanRightsApproachToSocialProtection.pdf> (en anglais)

10 Disponible sur <http://www.unece.org/env/pp/treatytext.html>

- les documents expliquant les activités en matière d'environnement ;
- les informations sur la façon dont l'administration exerce les fonctions publiques ou fournit des services publics relatifs à l'environnement ;
- les informations permettant aux consommateurs de faire des choix écologiques en toute connaissance de cause ;
- les textes de lois et les documents directifs, portant notamment sur les stratégies, politiques, programmes et plans d'action relatifs à l'environnement, les rapports faisant le bilan de leur application ;
- les traités, conventions et accords internationaux ainsi que les autres documents internationaux importants relatifs aux problématiques environnementales.¹¹

Les besoins et les exigences d'information sur la REDD+ varient selon le public. Conformément aux dispositions des accords de la CCNUCC à Cancún sur les garanties pour la REDD+, qui imposent que soit indiquée la manière dont les garanties sont prises en compte et respectées, l'information répond à des critères de présentation qui varieront en format et en fréquence selon les besoins des parties prenantes nationales et locales, le but étant qu'elles puissent en prendre acte et qu'ainsi soient renforcées l'ouverture, l'intégrité, la responsabilité et la participation.

Les besoins en information peuvent aussi varier au cours des différentes phases de la REDD+ : le tableau 1 propose une liste non exhaustive des informations particulièrement pertinentes au cours des différentes phases de la REDD+ pour la promotion de la participation, de la transparence et de la reddition de comptes dans la REDD+.



11 Convention d'Århus, articles 5.5, 5.7

Tableau 1 : typologie des informations nécessaire à la REDD+ au cours des différentes phases

Type d'information	Phase de préparation (phase 1)	Mise en œuvre et paiements à la performance (phases 2 et 3) ¹²
Fonctionnement de la REDD+ et son incidence sur les principales parties prenantes comme les communautés locales et autochtones, les femmes et les pauvres	✓	✓
Financements reçus pour la REDD+ et leur emploi	✓ Données budgétaires détaillées et autres informations indiquant (préparation de la REDD+) les subventions attribuées par la communauté internationale	✓ Données budgétaires détaillées et autres informations indiquant les paiements à la performance de la REDD+ effectués par la communauté internationale
Quels sont les intermédiaires ou interlocuteurs légitimes parmi les agences gouvernementales, organisations non gouvernementales (ONG) ou représentants du secteur privé	✓	✓
Comment les décisions sont prises, notamment : <ul style="list-style-type: none"> ■ comment les décisions d'aménagement du territoire liées à la REDD+ sont prises, en accordant une attention particulière à l'existence d'informations foncières, c'est-à-dire quels sont les entreprises, communautés ou individus (ventilés entre hommes et femmes) détenteurs de droits fonciers formels ou informels sur les zones forestières¹⁰. ■ comment sont prises les décisions concernant le partage des avantages de la REDD+ ■ comment sont sélectionnés les projets de démonstration de la REDD+ ■ comment accéder aux processus décisionnels sur la REDD+ ■ de quels types d'avantages le pays peut-il espérer bénéficier, comment et quand. 	✓	✓
quelles sont les incidences environnementales et sociales des activités de REDD+	✓ (prévision)	✓ (évaluation a posteriori)
comment est mis en œuvre le droit à un consentement préalable, donné librement et en connaissance de cause	✓	✓
comment les fonds ou les avantages circulent du niveau national au niveau local – en précisant les montants, fréquences et différents groupes de bénéficiaires	✓ (le cas échéant)	✓
quelles sont les méthodes, données et hypothèses qui sous-tendent les estimations axées sur les résultats		✓
comment les garanties sont prises en compte et respectées	✓	✓
quels sont les droits juridiques liés à la REDD+ (droits sur le carbone lorsque/s'ils sont mis en place), et quelles sont leurs modalités d'exercice		✓

12 La REDD+, comme mécanisme de respect des obligations de la CCNUCC, n'étant pas à ce jour opérationnelle, aucun paiement de REDD+ n'a encore été octroyé aux pays.

13 Dans de nombreux pays, l'accès à ce type d'information est très difficile, et des directives volontaires ont récemment été émises par la FAO à ce sujet. Directives Volontaires pour une gouvernance responsable des régimes fonciers applicables aux terres, aux pêches et aux forêts, dans le contexte de la sécurité alimentaire nationale, FAO, Rome 2012 : <http://www.fao.org/docrep/016/i2801s/i2801s.pdf>

Comme on le verra en détail plus loin, la vaste majorité de ces informations doit être publiée de façon proactive par leurs détenteurs, autrement dit sans contraindre les usagers à déposer une demande formelle. Nombre de parties prenantes locales, notamment les populations autochtones, sont en effet moins susceptibles de recourir à ces mécanismes sur demande. L'information doit aussi être dispensée régulièrement, car, par exemple, il est peu probable que des occasionnels individuels suffisent à garantir pleinement la participation, la transparence ou le consentement.

Méthodologie

La présente étude part du postulat que l'accès à l'information constitue un droit humain.

Une législation effective en matière de liberté d'information est un élément essentiel de tout programme d'accès à l'information. Dans le contexte de la REDD+, une "bonne" loi sur la liberté d'information peut ainsi aider les communautés à comprendre les avantages auxquels elles ont droit au regard du carbone forestier et à y prétendre, à exercer leurs droits et à accéder aux mécanismes de recours mis à leur disposition. De manière générale, une loi aide aussi la société civile à responsabiliser davantage les gouvernements. La présente étude porte donc sur l'existence et la mise en œuvre des lois sur la liberté d'information, notamment dans le contexte de l'accès à l'information en matière d'environnement, et s'emploie à identifier dans quelle mesure il peut contribuer à réaliser les objectifs de communication de l'information nécessaire à la REDD+. Le rapport examine ensuite la manière dont cette démarche a été appliquée et peut être mise en œuvre afin de promouvoir la transparence et la responsabilité et parer les risques de corruption.

Fondée sur une analyse menée dans dix pays partenaires d'ONU-REDD à différentes étapes de leur préparation à la REDD+ et de leur démarche en faveur de la liberté d'information, la présente étude formule des recommandations stratégiques et politiques afin de permettre aux principales parties prenantes d'appliquer le droit à l'information à la REDD+, contribuant ainsi à l'élaboration de systèmes de REDD+ transparents, inclusifs et responsables.

Encadré 3 : ceux qui détiennent et ceux qui recherchent l'information

L'une des particularités de la REDD+ réside dans sa nature participative et sa vocation à s'adresser aux acteurs de terrain associés à la mise en œuvre des activités de REDD+. Si des autorités publiques - ou des équipes multipartites de REDD+ pilotant le processus de REDD+ - sont susceptibles d'établir des centres d'information sur la REDD+, nombre de parties prenantes disposent ou disposeront d'informations et devront les partager. Cela sera particulièrement pertinent pour le suivi des incidences sociales et environnementales des activités de REDD+ à l'échelon local, qui permettront de dégager des données et des connaissances utiles aux systèmes d'information sur les garanties de la REDD+. Il est indispensable que les différentes autorités publiques, mais aussi les ONG, le secteur privé et les communautés locales et autochtones s'engagent à communiquer toutes les informations pertinentes à une fréquence et dans un format et une langue appropriés, encadrés et clairement orientés en cela par les institutions nationales de la REDD+.

Une législation effective en matière de liberté d'information est un élément essentiel de tout programme d'accès à l'information.



II. Une approche de la liberté d'information axée sur les droits

Le principe selon lequel les individus devraient de plein droit avoir accès à l'information détenue par le gouvernement est consacré par le droit international. L'information détenue par les gouvernements ne leur appartient pas en propre : elle relève du bien commun. De ce fait, les individus devraient pouvoir accéder à ces informations ; or, si certaines d'entre elles peuvent ne pas être divulguées pour des raisons de sécurité ou afin de protéger un autre intérêt public supérieur, ces cas de figure devraient demeurer exceptionnels et être strictement encadrés par la loi.

Le droit à la liberté d'information s'appuie sur de nombreux arguments : outre son importance propre, le droit à l'information est essentiel au fonctionnement de la démocratie – sans information, la population ne peut effectuer de choix informé ni participer judicieusement aux processus décisionnels. Le droit à l'information est également une passerelle vers l'exercice d'autres droits : droits économiques et sociaux, droit au développement, entre autres. Enfin, le droit à l'information est essentiel pour obliger les gouvernements et les autres puissants acteurs de la société à rendre compte de leurs actes.

Les paragraphes qui suivent passent en revue la législation internationale sur le droit d'accès à l'information. De manière générale, les dispositions des traités citées ici sont contraignantes pour l'ensemble ou la majorité des pays REDD+, tandis que diverses autres dispositions le sont pour tous les États au titre du droit international coutumier ; il en résulte pour les pays REDD+ un impératif de devoir d'appliquer le droit d'accès à l'information en vertu du droit international.

Le droit à l'information est fermement ancré dans les principes généraux du droit international relatif aux droits humains, en tant que corollaire au droit à la liberté d'expression ; il relève aussi du droit international de l'environnement, puisqu'il procède du droit d'accéder à l'information en matière d'environnement ; émanant des traités internationaux contre la corruption, il compte enfin parmi les mécanismes de régulation nécessaires pour assurer la transparence des affaires publiques.

L'information détenue par les gouvernements ne leur appartient pas en propre : elle relève du bien commun.

Une démarche de droits

Le droit à l'information dans le droit international relatif aux droits humains

L'accès à l'information est indissociable de la liberté d'expression, reconnu par le droit international relatif aux droits humains.

Selon les articles 19 de la Déclaration universelle des droits de l'homme et du Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP), le droit à la liberté d'expression ne comprend pas seulement la liberté de "répandre des informations et des idées de toute espèce", mais aussi celle de les "rechercher" et de les "recevoir" "sans considération de frontières" et sous n'importe quelle forme.¹⁴

Tous les pays participant à la REDD+, à l'exception du Bhoutan, de la Malaisie et du Myanmar, ont ratifié le PIDCP et sont juridiquement contraints d'appliquer cette disposition. Le Comité des droits de l'homme de l'ONU, organe créé pour veiller à la mise en œuvre du PIDCP, a déclaré en 2011 que

"l'article 19 [...] vise un droit d'accès à l'information détenue par les organismes publics. Cette information est constituée par les dossiers détenus par un organisme public, quelles que soient la forme sous laquelle elle est

14 Pacte international relatif aux droits civils et politiques, New York, 16 décembre 1966, entré en vigueur le 23 mars 1976. Le dernier pays REDD+ ayant ratifié le PIDCP est le Pakistan en 2010. Le Costa Rica compte parmi les premiers pays ayant ratifié le PIDCP en 1968.

Le droit à l'information est fermement ancré dans les principes généraux du droit international relatif aux droits humains, du droit international de l'environnement, du corpus des droits des autochtones, et des traités internationaux contre la corruption.

stockée, la source et la date de production. Les organismes publics sont indiqués au paragraphe 7 de la présente Observation générale [tous les pouvoirs de l'État (exécutif, législatif et judiciaire) ainsi que toute autre autorité publique ou gouvernementale à quelque échelon que ce soit – national, régional or local]. La définition peut s'étendre à d'autres organes qui exercent des fonctions publiques.¹⁵

Ces recommandations du Comité des droits de l'homme sont conformes aux similaires déclarations et recommandations émises précédemment par le **Rapporteur spécial de l'ONU sur le droit à la liberté d'expression** depuis 1997.¹⁶ Dans ses comptes-rendus, le Rapporteur spécial de l'ONU affirme régulièrement l'importance de la liberté d'information, non seulement en termes de démocratie et de liberté, mais également en termes de droit à participer et pour la réalisation du droit au développement.¹⁷

Les traités régionaux en matière de droits humains, comme la **Charte africaine des droits de l'homme et des peuples** et la **Convention Interaméricaine des Droits de l'Homme**, ratifiés par l'ensemble des pays africains et latino-américains de REDD+, reconnaissent également le droit d'accès à l'information. La Déclaration de principes sur la liberté d'expression en Afrique, adoptée par la Commission Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples, dispose :

“Les organismes 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 [...] toute personne a le droit d'accéder à l'information détenue par les organes publics [et] par les organes privés et qui est nécessaire à l'exercice ou à la protection de tout droit”¹⁸

La **Commission interaméricaine des Droits de l'Homme** a adopté une déclaration de principes similaire, affirmant que l'“accès à l'information détenue par l'État est un droit fondamental de toute personne.”¹⁹

En 2006, dans une affaire portée par un groupe d'ONG réclamant des données sur un projet de déboisement devant la Cour interaméricaine des droits de l'homme, celle-ci a conclu que l'article 13 de la Convention américaine relative aux droits de l'homme²⁰, ratifiée par tous les pays REDD+ américains, exige que les États mettent à la disposition du public les informations en matière d'environnement ainsi que les autres d'intérêt public. La Cour affirme ainsi que :

- 15 Comité des droits de l'homme, 102e session, Genève, 11-29 juillet 2011, Observation générale n° 34 : Article 19 : Liberté d'opinion et liberté d'expression. UN Doc CCPR/C/GC/34, 12 septembre 2011, par. 18
- 16 Depuis 1997, le Rapporteur spécial de l'ONU sur le droit à la liberté d'opinion et d'expression aborde la question de la liberté d'information dans chacun de ses rapports annuels, et le Comité des droits de l'homme de l'ONU (sous l'autorité duquel est placé le Rapporteur spécial) affirme l'importance du droit d'accès à l'information.
- 17 Le Rapporteur spécial de l'ONU sur la liberté d'information a approfondi le thème de l'accès à l'information dans ses propres rapports, ainsi que dans une déclaration et des recommandations conjointes avec ses homologues de l'Organisation des États américains (OEA), de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) et (récemment) de la Commission Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples. Dans une déclaration conjointe de 2004, les rapporteurs spéciaux de l'ONU, l'OSCE et l'OEA ont affirmé que “[l]e 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”)...
- 18 Déclaration de principes sur la liberté d'expression en Afrique, Commission Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples, 32e session, 17-23 octobre 2002 : Banjul, Gambie : principe IV.
- 19 Déclaration de principes sur la liberté d'expression, Commission interaméricaine des Droits de l'Homme, 108e session ordinaire, 19 octobre 2000 : principe 4.
- 20 Convention américaine relative aux droits de l'homme, “Pacte de San José,” adoptée le 22 novembre 1969, entrée en vigueur le 18 juillet 1978.

“[L’article 13] protège le droit de la personne à recevoir les informations [détenues par l’État] et le devoir positif incombant à l’État de la fournir... Les informations doivent être délivrées sans que la preuve d’un intérêt direct ou d’une implication personnelle soit exigible pour son obtention... La délivrance d’une information à un individu peut en outre contribuer à sa circulation dans la société, afin que cette dernière puisse en prendre connaissance, y avoir accès et l’évaluer.”²¹

En concluant dans ce sens, la Cour a enteriné le fait que le principe de l'accès à l'information est déjà ancré dans d'autres branches du droit international, notamment le droit de l'environnement et le droit de la corruption, ainsi que dans des déclarations politiques où l'Organisation des États Américains reconnaît l'importance du droit à l'information.

Le droit relatif aux droits humains reconnaît la liberté d'information comme un droit à part entière, mais également comme contribuant à la réalisation des autres droits humains. Le Comité des droits de l'homme de l'ONU a ainsi affirmé qu'“[e]n vertu de l'article 27 [du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, qui protège les droits des minorités], les décisions d'un État partie qui peuvent porter atteinte de façon substantielle au mode de vie et à la culture d'un groupe minoritaire devraient être prises dans le cadre d'un processus de partage de l'information et de consultation avec les communautés touchées.”²² De la même manière, lorsque l'information est nécessaire à la protection du droit à la vie privée, il est du devoir des États de la fournir, ou, lorsqu'ils détiennent des informations privées, de donner aux personnes la possibilité d'y accéder.²³



La Déclaration de New Delhi sur les principes du droit international relatifs au développement durable (2002) reprend le principe de la participation du public et de l'accès à l'information et à la justice : “la participation du public dans le contexte du développement durable a pour corollaire un droit d'accès à une information appropriée, compréhensible et ponctuelle par les gouvernements (...)”. Ces droits s'inspirent des lois sociales et l'État doit faire en sorte que toutes les personnes jouissent d'un accès effectif à l'information pertinente détenue par les acteurs publics et privés sur les questions de développement durable.

Le droit à l'information dans le cadre du droit international de l'environnement

Le droit d'accès à l'information est fermement établi par le droit international de l'environnement. Le principe 10 de la déclaration de Rio en est l'une premières manifestations, et peut-être la plus connue. Il dispose que :

“[C]haque individu doit avoir dûment accès aux informations relatives à l'environnement que détiennent les autorités publiques, y compris aux informations relatives aux substances et activités dangereuses dans leurs collectivités, et

21 Marcel Claude Reyes et al. v. Chile, IACtHR, 19 septembre 2006, Series C n° 151, par. 77.

22 Comité des droits de l'homme, 102e session, Genève, 11-29 juillet 2011, Observation générale n° 34 : Article 19 : Liberté d'opinion et liberté d'expression. UN Doc CCPR/C/GC/34, 12 septembre 2011

23 Cf. Observation générale n° 16 : Le droit au respect de la vie privée, de la famille, du domicile et de la correspondance, et protection de l'honneur et de la réputation (art. 17) : 04/08/1988

avoir la possibilité de participer aux processus de prise de décision. Les Etats doivent faciliter et encourager la sensibilisation et la participation du public en mettant les informations à la disposition de celui-ci. Un accès effectif à des actions judiciaires et administratives, notamment des réparations et des recours, doit être assuré.²⁴

Le principe selon lequel le public possède un droit d'accès à l'information environnementale a été codifié plus avant dans 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 de 1998 - dite Convention d'Århus, du nom de la ville danoise où le traité a été signé. Son article 4 dispose que :

“Chaque Partie fait en sorte que [...] les autorités publiques mettent à la disposition du public, si la demande leur en est faite, les informations sur l'environnement.”

La Convention exige que les États adoptent une acception large des concepts d'“informations sur l'environnement” et d'“autorité publique”, afin que la Convention couvre un vaste éventail d'informations - en principe. La Convention d'Århus exige également que les États établissent un mécanisme indépendant de supervision doté

du pouvoir d'examiner les décisions de refus. La convention d'Århus est en cours de ratification, principalement par les pays européens et certains pays d'Asie centrale, mais elle est ouverte à la ratification par tous les États membres des Nations Unies sous réserve de l'accord des actuels États membres.²⁵

La convention d'Århus est opérationnelle depuis plus de dix ans, pendant lesquels une somme considérable de bonnes pratiques a été réunie sur l'accès à l'information environnementale. Des rapports d'exécution ont été communiqués par tous les États parties à la Convention et sont disponibles en ligne, rassemblés dans d'Århus Clearinghouse.²⁶ Le comité sur le respect des dispositions de la Convention d'Århus, créé lors de la première réunion des États parties en 2002, a établi des niveaux de

référence sur les types d'informations à fournir au public et sur la façon de satisfaire les besoins d'information. Les décisions du Comité, de même que les rapports d'exécution des États parties, ont été recueillies et sont disponibles en ligne.²⁷

En Amérique latine, un processus a déjà débuté afin de rédiger une convention régionale à l'image de la Convention d'Århus. Sous l'impulsion du Chili et de la Commission économique pour l'Amérique latine, l'Argentine, le Chili, le Costa Rica, la République dominicaine, la Jamaïque, le Mexique, le Panama, le Paraguay, le Pérou et l'Uruguay ont tous signé une déclaration en vue de lancer ce processus.

24 Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement, Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement, Rio de Janeiro, UN Doc A/CONF.151/26 (Vol. I), chapitre I, annexe I, Rio de Janeiro, juin 1992

25 Convention d'Århus, article 19.

26 voir <http://aarhusclearinghouse.unece.org/> (en anglais)

27 http://rac.org.ua/fileadmin/user_upload/publications/ACCC_Case_Law_Electronic_Advanced_Version.pdf (en anglais)

Depuis la proclamation du principe 10 de Rio et l'adoption puis la ratification par des dizaines d'États de la Convention d'Århus, l'accès à l'information est devenu un élément essentiel du droit international de l'environnement. Il est admis que la transparence constitue un préalable absolu de la bonne gouvernance de l'environnement, aussi bien sur le plan intérieur qu'au niveau international. La déclaration de Johannesburg sur le développement durable fait obligation aux États d' "[a]ssurer, au niveau national, l'accès aux informations relatives à l'environnement et à des actions judiciaires et administratives pour les affaires concernant l'environnement, ainsi que la participation du public à la prise de décisions pour promouvoir l'application du principe 10 de la Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement..."²⁸ ; les accords consécutifs à la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (CCNUCC) ont précisé les conditions entourant la transparence et l'accès à l'information dans différents contextes.

Les accords conclus lors des réunions de la conférence des Parties à la CCNUCC à Cancún et Durban étendent les obligations de transparence et de partage d'information incombant aux États qui choisissent d'entreprendre des activités de REDD+, ainsi que la nécessité d'associer pleinement les parties prenantes.

En vertu des accords de Cancún, les États sont tenus, par une série de sept garanties, d' "[assurer] la participation pleine et entière des parties prenantes concernées, notamment des peuples autochtones et des communautés locales" dans l'élaboration et la mise en œuvre de leurs plans d'action nationaux et de leurs stratégies,²⁹ et de mettre en place des "structures nationales transparentes et efficaces de gouvernance forestière"³⁰, deux impératifs qui vont dans le sens de la transparence et de l'information. Les États sont également tenus d'élaborer un système d'information sur les garanties (SIS) afin d'étayer la manière dont les garanties de Cancún sont prises en compte et respectées.

À Durban, cet élément a été étoffé par un accord entourant les systèmes d'information sur les garanties qui fait obligation aux États de fournir "des informations transparentes et cohérentes accessibles à toutes les parties prenantes et régulièrement mises à jour".³¹ La décision 12/CP.17 prise en vertu de la CCNUCC à Durban³² dispose en outre qu'un SIS doit fournir des informations sur la manière dont les garanties de Cancún sont prises en compte et respectées. Les SIS devraient être impulsés par les pays, être mis en œuvre au niveau national, et s'appuyer sur les systèmes existants, le cas échéant. Il a également été convenu que les communications nationales de la CCNUCC devraient comprendre régulièrement une synthèse des informations concernant la manière dont les garanties sont prises en compte et respectées. Les Parties à la CCNUCC ont en outre convenu que les obligations et accords internationaux pertinents doivent être reconnus et le principe de l'égalité entre les sexes pris en compte dans l'élaboration des SIS."³³

Droit à l'information et droits des populations autochtones

La liberté d'information est déterminante pour la réalisation des droits de l'ensemble des principales parties prenantes, notamment ceux des populations autochtones et des femmes. L'importance de la liberté d'information pour les droits des populations autochtones est reconnue dans les traités mondiaux et régionaux relatifs aux droits humains, ratifiés par les États de la REDD+, ainsi que dans la **Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones**.³⁴

La liberté d'information constitue notamment un élément essentiel du principe de consentement préalable, donné librement et en connaissance de cause, principe émergent du droit international coutumier lié aux droits des populations autochtones. Le principe du consentement préalable, donné librement et en connaissance de cause a été défini comme

28 A/CONF.199/20

29 FCCC/CP/2010/7/Add.1, décision 1/CP.16, par. 72

30 FCCC/CP/2010/7/Add.1, décision 1/CP.16, Appendice I, par. 2

31 FCCC/CP/2011/9/Add.2, décision 12/CP.17

32 Décision de Durban 12/CP.17 : <http://unfccc.int/resource/docs/2011/cop17/fr/09a02f.pdf#page=19>

33 Il est vraisemblable que les futures décisions de la CCNUCC formuleront des recommandations plus détaillées sur la transparence, la cohérence, l'exhaustivité et la pertinence de la présentation du résumé des informations relatives aux garanties, et sur le calendrier et la fréquence de celui-ci.

34 Résolution de l'AGNU, A/RES/61/295, 2 octobre 2007

“le droit collectif des populations autochtones de participer à la prise de décisions et de donner ou non leur consentement à des activités ayant une incidence sur leurs terres, leurs territoires et leurs ressources ou leurs droits en général. Le consentement doit être donné librement, obtenu préalablement à la mise en œuvre des activités et se fonder sur une compréhension de l’ensemble des aspects soulevés par l’activité ou la décision en question.”³⁵ Plusieurs organismes internationaux et régionaux en matière de droits humains ont reconnu que les États étaient dans l’obligation d’obtenir le consentement préalable, libre et éclairé des populations autochtones susceptibles d’être touchées par les actions entreprises par l’État. Le Conseil des droits de l’homme des Nations Unies,³⁶ le Rapporteur spécial de l’ONU sur les droits des populations autochtones,³⁷ le Mécanisme d’experts sur les droits des peuples autochtones,³⁸ la Cour interaméricaine³⁹ et la Commission Africaine des Droits de l’Homme et des Peuples⁴⁰ ont tous reconnu le consentement préalable, donné librement et en connaissance de cause comme un principe contraignant pour les États.

Les articles 19 et 32 de la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones sont à cet égard particulièrement significatifs.⁴¹ L’article 19 affirme que :

Les États se concertent et coopèrent de bonne foi avec les peuples autochtones intéressés – par l’intermédiaire de leurs propres institutions représentatives – avant d’adopter et d’appliquer des mesures législatives ou administratives susceptibles de concerner les peuples autochtones, afin d’obtenir leur consentement préalable, donné librement et en connaissance de cause.

Et l’article 32 dispose (dans son paragraphe 2) que :

Les États consultent les peuples autochtones concernés et coopèrent avec eux de bonne foi par l’intermédiaire de leurs propres institutions représentatives, en vue d’obtenir leur consentement, donné librement et en connaissance de cause, avant l’approbation de tout projet ayant des incidences sur leurs terres ou territoires et autres ressources, notamment en ce qui concerne la mise en valeur, l’utilisation ou l’exploitation de ressources minérales, hydriques ou autres.

Le droit à l’information dans la législation anti-corruption

Les traités internationaux contre la corruption adoptés au cours des quinze dernières années reconnaissent tous que le droit d’accès à l’information constitue une condition préalable à la lutte contre la corruption.

La nécessité d’instaurer la transparence et de garantir l’accès à l’information figure tout au long de la Convention des Nations Unies contre la corruption, ratifiée par presque tous les pays REDD+⁴² : dans les articles 5 et 10 concernant le

35 D’après la dernière formulation en date retenue dans le projet de lignes directrices du Programme ONU-REDD sur le consentement préalable, donné librement et en connaissance de cause, publié pour consultation en décembre 2011. Voir aussi, entre autres, le rapport de l’Atelier international sur les méthodes concernant le consentement préalable, libre et éclairé de l’Instance permanente des Nations Unies sur les questions autochtones, U.N. Doc. E/C.19/2005/3 (17 février 2005)

36 Voir par ex., HRC, document final de l’Examen périodique universel : Nouvelle-Zélande, A/HRC/DEC/12/106 (9 octobre 2009)

37 Rapport du Rapporteur spécial sur la situation des droits de l’homme et des libertés fondamentales des populations autochtones, UN Doc A/HRC/12/34, 15 juillet 2009

38 Rapport d’étape sur l’Étude sur les peuples autochtones et le droit participer à la prise de décisions, A/HRC/EMRIP/2010/2, 17 mai 2010

39 *Saramaka People v. Suriname*, Inter-Am. Ct. H.R., Ser. C N°172, 28 novembre 2007 : http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_172_ing.pdf (en anglais)

40 *Centre for Minority Rights Development (Kenya) and Minority Rights Group International on behalf of Endorois Welfare Council v. Kenya*, 25 novembre 2009 : <http://www.achpr.org/communications/decisions/276.03/> (en anglais)

41 Résolution de l’AGNU A/RES/61/295, 2 octobre 2007

42 Tous ont ratifié la Convention, à l’exception du Soudan, Sud Soudan, Suriname, le Myanmar, la Côte d’Ivoire et le Bhoutan, parmi lesquels le Soudan, la Côte d’Ivoire et le Myanmar ont signé la Convention, manifestant l’intention de la ratifier ultérieurement.

besoin de transparence en général ; dans l'article 7 concernant les fonctionnaires et le financement des candidatures à un mandat public ; dans l'article 9 sur la transparence dans la passation de marchés publics et les finances publiques ; dans l'article 12 sur la transparence dans le secteur privé ; et dans l'article 13 sur la participation du public. L'article 10 exige des mesures de transparence et d'information du public, notamment par l'adoption de procédures ou de règlements permettant aux usagers d'obtenir, s'il y a lieu, des informations sur l'organisation, le fonctionnement et les processus décisionnels de l'administration publique, ainsi que, compte dûment tenu de la protection de la vie privée et des données personnelles, sur les décisions et les actes juridiques qui les concernent". L'article 13 fait obligation aux États de promouvoir la participation du public, notamment par des "mesures [...] consistant notamment à [a]ssurer l'accès effectif du public à l'information."

Dans l'Union africaine, une convention semblable a été adoptée en 2003 : la **Convention sur la prévention et la lutte contre la corruption**. L'article 9 fait obligation aux États d'"adopt[er] les mesures législatives et autres mesures pour donner effet au droit d'accès à toute information qui est requise pour aider à la lutte contre la corruption et les infractions assimilées."⁴³ En vertu de l'article 12, les États sont tenus de "[c]réer un environnement favorable qui permet à la société civile et aux médias d'amener les gouvernements à faire preuve du maximum de transparence et de responsabilité dans la gestion des affaires publiques". Cette convention a été signée ou ratifiée par tous les pays africains de la REDD+ à l'exception de la République centrafricaine. Des accords infrarégionaux, comme le Protocole sur la lutte contre la corruption de la Communauté économique des États de l'Afrique de l'ouest (CEDEAO)⁴⁴, qui n'est cependant pas encore en vigueur, faute d'avoir réuni suffisamment de ratifications⁴⁵, appelle les États à mettre en place et à consolider, entre autres, le droit à l'information comme mesure préventive contre la corruption.

Les traités internationaux contre la corruption adoptés au cours des quinze dernières années reconnaissent tous que le droit d'accès à l'information constitue une condition préalable dans la lutte contre la corruption.



Enfin, la **Convention interaméricaine contre la corruption**, ratifiée par tous les pays REDD+ en Amérique, fait obligation aux États de garantir l'existence d'un registre public reflétant en détails les "revenus, avoirs et dettes [des] personnes qui exercent des fonctions publiques" ; d'établir des "[m]écanismes visant à encourager la participation de la société civile et des organisations non gouvernementales aux efforts tendant à prévenir la corruption" ; et de mettre en place des systèmes de passation de marchés qui "assurent... l'accessibilité".⁴⁶ Un examen est en cours afin d'établir la manière dont les États ont transposé la Convention dans leurs systèmes juridiques internes, notamment dans les législations en matière de liberté d'information.⁴⁷

43 Disponible à : [http://www.africa-union.org/Official_documents/Treaties_Conventions_fr/Convention de l'UA sur la Prévention et la Lutte contre la corruption.pdf](http://www.africa-union.org/Official_documents/Treaties_Conventions_fr/Convention%20de%20l'UA%20sur%20la%20Pr%C3%A9vention%20et%20la%20Lutte%20contre%20la%20corruption.pdf) En octobre 2007, la Convention avait été ratifiée par 24 pays. Elle est entrée en vigueur en août 2006.

44 http://www.afriamap.org/english/images/treaty/CEDEAO_Protocole_Conflits.pdf

45 http://archive.transparency.org/global_priorities/international_conventions/conventions_instruments/ecowas_protocol (en anglais)

46 Convention interaméricaine contre la corruption, adoptée lors de la troisième séance plénière tenue le 29 mars 1996 : article 3, Mesures préventives.

47 Voir http://www.oas.org/juridico/english/legis_access_cs.htm (en anglais)



III. Lois sur l'accès à l'information : principes et bonnes pratiques

Le panorama ébauché dans le chapitre précédent montre que le droit d'accès à l'information est fermement ancré dans le droit international. En conséquence, les pays participant à la REDD+ sont tenus, en vertu du droit international, de mettre en œuvre le droit d'accès à l'information. Or, un moyen éprouvé et largement reconnu d'y parvenir consiste à adopter une législation spécifique, et à prendre des mesures ultérieures, notamment en vue de former la fonction publique.

Bonnes pratiques dans la législation en matière de liberté d'information

Ces quinze dernières années, divers organes intergouvernementaux et ONG spécialisées ont publié des principes, législations types et autres recommandations présentant en détails les bonnes pratiques à adopter pour l'élaboration des lois sur la liberté d'information.⁴⁸ Si elles diffèrent dans leur formulation, ces bonnes pratiques se fondent sur des concepts et idées similaires. La partie qui suit dégage les principes de base qui les inspirent et identifie des exemples de bonnes pratiques tirés des législations et des lois types ayant fait l'objet d'une publication.

L'encadré 4 met en évidence les grands principes qui sous-tendent les lois sur la liberté d'information :⁴⁹

Encadré 4 : principes directeurs des lois sur la liberté d'information

Transparence de l'administration

Le principe de la transparence de l'administration est essentiel à la réalisation de la liberté d'information. La liberté d'information exige que les gouvernements adoptent une culture de transparence et de participation, au nom du public et des communautés directement touchées par leurs activités et en les impliquant. Pour de nombreux fonctionnaires habitués à agir dans un secret quasi absolu, sans associer la population, cette démarche passe un nécessaire changement de mentalité.

Divulgence maximale

Les lois sur la liberté d'information doivent contraindre les gouvernements, qui détiennent des informations au nom de la population, à assurer l'accès à la plus large gamme possible d'informations.

Obligation de publier

Il incombe aux gouvernements de publier proactivement, c'est-à-dire sans y être enjoint, les informations d'intérêt public dans un grand nombre de domaines. En particulier avec l'avènement de l'Internet, les États devraient s'employer à publier proactivement les informations relatives aux budgets, par exemple, ou concernant l'environnement. Au fil du temps, une quantité croissante d'informations doit être publiée de façon proactive. Lorsque les États détiennent des informations sous forme électronique, rien n'interdit (sous réserve d'exceptions étroitement définies, évoquées ci-dessous) que le public puisse y accéder via l'Internet.

48 Voir, entre autres nombreux exemples, la note pratique du PNUD sur le droit à l'information, 2004 : <http://www.undp.org/oslocentre/docs04/RighttoInformation.pdf> (en anglais) ; la loi-type interaméricaine relative à l'accès à l'information, OEA/Ser.G CP/CAJP-2840/10 Corr.1, 29 avril 2010 : http://www.oas.org/dil/CP-CAJP-2840-10_Corr1_eng.pdf (en anglais) ; le projet de loi modèle pour les États sur l'accès à l'information, Commission Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples, 2011 : http://www.achpr.org/files/instruments/access-information/achpr_instr_model_law_access_to_information_2011_fra.pdf ; ARTICLE 19 : Loi type sur la liberté d'information, Londres, 2001 : <http://www.article19.org/data/files/medialibrary/1796/12-04-26-MODEL-foi-FR.pdf> ; ARTICLE 19, Principes relatifs à la législation sur la liberté d'information, 1999 : <http://www.article19.org/data/files/medialibrary/1797/12-04-26-REPORT-rtk-FR.pdf>.

49 Établi à partir des sources mentionnées dans la note 45.

Régime strict d'exceptions

Le droit d'accès à l'information peut être restreint pour préserver certains intérêts publics prépondérants. La législation sur la liberté d'information peut donc prévoir certaines exceptions au droit d'accès, lesquelles doivent toutefois être très étroitement définies afin de ne pas compromettre le régime de liberté d'information. Ainsi, l'information ne saurait être refusée au motif que sa divulgation embarrasserait le gouvernement. En revanche, elle peut l'être si ce dernier est en mesure de démontrer que sa divulgation porterait réellement et irrévocablement atteinte à la sécurité nationale.

Coût modique et facilité d'accès

Les lois sur la liberté d'information doivent également stipuler la procédure permettant aux individus de solliciter l'accès à cette information. Ces procédures doivent être conçues afin de simplifier et faciliter autant que possible l'accès à l'information. Les obstacles bureaucratiques excessivement contraignants doivent donc être évités, et, dans le cas où des frais sont à acquittés, leur montant ne devrait pas avoir d'effet dissuasif. Ces procédures doivent également prévoir des délais précis pour la satisfaction des besoins en information.

Réexamen / appel en cas de refus d'accès

Le refus opposé par un organisme public ou par un fonctionnaire ne doit pas être sans recours. Les individus devraient avoir la possibilité de demander que soit réexaminée leur demande via une procédure administrative, mais également en saisissant un médiateur ou un tribunal compétent pour annuler ce refus. Ici encore, ces procédures ne doivent pas occasionner de dépenses excessives (le recours à un avocat, dont le coût est hors de portée de la plupart des demandeurs, ne devrait pas être nécessaire) et doivent être faciles d'emploi.

Solide mécanisme de contrôle

Après avoir été adoptées, les lois sur la liberté d'information imposent un changement radical d'attitude au sein du gouvernement. Elles ne sauraient être efficaces que si elles sont accompagnées d'efforts de formation et que si leur application est activement surveillée par un organisme possédant l'autorité et la compétence nécessaires. Les responsables publics devront être convaincus qu'il est plus efficace de gouverner en faisant primer la transparence sur le secret, et cette démarche nécessitera un effort soutenu. L'expérience dans de nombreux pays a révélé que la création d'une commission de la liberté d'information dotée de suffisamment de ressources peut être déterminante pour la bonne application de la loi.

Quelque 90 lois sur la liberté d'information sont en vigueur dans le monde, dont la plupart a été adoptée ces quinze dernières années. Dans nombre de ces pays, l'application a pris du temps, et quasiment aucun n'a d'emblée, dès les premiers temps de la loi sur la liberté d'information, appliqué les principes soulignés dans la partie qui précède. De fait, la pratique de la liberté d'information ces dix dernières années a été assez inégale, ce qui n'interdit pas cependant d'en tirer des enseignements en termes de bonnes pratiques.

Les paragraphes qui suivent offrent un aperçu de ces enseignements, lesquels sont tirés des lois "génériques" en matière de liberté d'information et s'appliquent quel que soit le type d'information qui doit être mis à disposition.

Obligation de publier (divulgation proactive)

Les gouvernements doivent communiquer à titre proactif les informations qui sont clairement d'intérêt public ; c'est le cas des informations environnementales. Nombre de pays (mais pas la totalité cependant) ont opté pour le traitement électronique de l'information qu'ils détiennent, ce qui incite à mettre à la disposition du public une variété de plus en plus grande d'informations sans attendre qu'une demande soit formulée en ce sens.

Des commentateurs réputés ont noté que la publication proactive de l'information pouvait "promouvoir un certain nombre d'approches efficaces dans le secteur public, et aussi améliorer les services rendus, ces deux tendances illustrant le passage à des formes plus importantes de gouvernance en ligne. Étant donné la relative facilité et le coût modique de la publication proactive sur l'Internet, il est tout à fait justifié de promouvoir cette tendance, entre autres parce qu'elle est un moyen de réduire le nombre des demandes (relativement coûteuses) d'information."⁵⁰ La Commission Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples l'affirmait avec force dès 2002, en adoptant la Déclaration qui disposait que "les organes publics doivent, même en l'absence d'une requête, publier les principales informations d'un grand intérêt général..."⁵¹

Le Comité des droits de l'homme de l'ONU est allé dans le même sens :

Pour donner effet au droit d'accès à l'information, les États parties devraient entreprendre activement de mettre dans le domaine public toute information détenue par le gouvernement qui est d'intérêt général. Les États parties devraient faire tout ce qui est possible pour garantir un accès aisé, rapide, effectif et pratique à cette information.⁵²

Précisons que la législation indienne exclut le recours à l'Internet s'il s'avère que le public cible compte peu d'internautes.

Entérinant cet argument, la loi indienne sur le droit à l'information reconnaît expressément qu'une démarche proactive de publication permet de limiter le nombre de demandes d'information, et contraint de ce fait les organismes publics à accroître la publication proactive d'information. En vertu de cette loi, les organismes publics sont tenus de fournir en amont autant d'informations que possible afin de limiter les cas où l'information doit être sollicitée. Les informations doivent être très largement diffusées et accessibles, en tenant compte des langues locales et en visant le public le plus vaste possible. Précisons que cette démarche exclut le recours à l'Internet s'il s'avère que le public cible compte peu d'internautes, auquel cas l'information doit être distribuée par d'autres canaux.

50 Toby Mendel, UNESCO, 2010.

51 Déclaration de Principes sur la Liberté d'Expression en Afrique, Commission Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples, 32e séance, 17-23 octobre 2002 : Banjul, Gambie : Principe IV.

52 Comité des droits de l'homme, 102e session, Genève, 11-29 juillet 2011, Observation générale n°34 : article 19 : Liberté d'opinion et liberté d'expression. UN Doc CCPR/C/GC/34, 12 septembre 2011, par. 19.

L'article 4 oblige chaque organisme public à publier au moins les documents suivants :

- les caractéristiques de son organisation, ses fonctions et devoirs, et les pouvoirs et obligations de ses employés ;
- les procédures applicables à la prise de décisions ;
- toute norme adoptée par lui afin de remplir ses fonctions, ainsi que ses règles, règlements, instructions et manuels ;
- les catégories de documents qu'il détient et ceux qui existent sous forme électronique ;
- les modalités de consultations publiques pour la formulation ou la mise en œuvre des politiques ;
- une description de l'ensemble des conseils, comités et autres organes, précisant si leurs réunions sont ouvertes au public ou leurs procès verbaux consultables ;
- un annuaire de tous les employés et leurs salaires ;
- les budgets et plans de l'organisme, ainsi que les dépenses prévisionnelles et décaissements effectués ;
- les informations sur l'exécution des programmes de subventions et leurs bénéficiaires ;
- les caractéristiques des titulaires de concessions, de permis ou d'autres autorisations ;
- les locaux mis à la disposition des citoyens pour obtenir des informations (notamment des salles de lecture) ;
- les coordonnées de tous les responsables de l'information ; et
- tout fait pertinent au moment de l'élaboration des politiques, ou de l'annonce de décisions concernant le public, et les motifs de ces décisions.

En matière de publication proactive imposée, d'autres pays offrent quantité d'exemples de bonnes pratiques. En Bulgarie, les organismes publics sont tenus de publier les informations susceptibles de prévenir une menace pesant sur la vie, la santé, la sécurité ou la propriété, ou si cette publication relève de "l'intérêt public général".⁵³

Le Mexique, publie spontanément sous forme électronique toutes les informations qui ont été sollicitées.

Certains pays publient spontanément toutes les informations qui ont été sollicitées. C'est le cas au Mexique, où toutes les informations fournies à la suite d'une demande sont disponibles sous format électronique.⁵⁴ Aux États-Unis, toute information rendue publique à la suite d'une demande et susceptible de faire l'objet d'une autre demande doit être mise à disposition sous forme électronique, accompagnée d'un répertoire consignait ces demandes.⁵⁵ Grâce à cette démarche, les informations importantes et fréquemment demandées sont régulièrement mises à disposition.

Pour mieux discerner quel type d'information environnementale il convient de divulguer de façon proactive, on peut se référer à la Convention d'Århus, laquelle impose que soient continuellement recueillis et mis à jour, entre autres, les informations relatives à l'état de l'environnement, les facteurs ou projets susceptibles d'avoir une incidence sur l'environnement et les informations concernant la santé humaine et les conditions de vie. La Convention ne fixe pas seulement les éléments spécifiques (énumérés dans la section 1) qu'il convient de rendre disponibles **proactivement** ; elle exige également que toutes ces informations soient "progressivement" mises en ligne.⁵⁶

53 Article 14, Loi sur l'accès du public à l'information (APIA), 7 juillet 2000 : http://www.aip-bg.org/en/legislation/Text_of_the_APIA/200432/ (en anglais)

54 Loi fédérale sur la transparence et l'accès à l'information détenue par l'administration publique, 2002, et règlements connexes (en anglais) : <http://www.ifai.org.mx/publicaciones/taia.pdf>

55 Loi sur la liberté d'information, 5 U.S.C. § 552, modifiée par la loi sur le Public n°110-175, 121 Stat. 2524, et la loi sur le Public n°111-83, § 564, 123 Stat. 2142, 2184 : <http://www.justice.gov/oip/amended-foia-redlined-2010.pdf> (en anglais)

56 Convention d'Århus, Article 5.3

Facilité d'accès et procédures peu contraignantes

Le succès d'un régime de liberté d'information dépend de la facilité d'accès à l'information. Un individu qui sollicite une information ne devrait pas se heurter à d'interminables obstacles bureaucratiques pour l'obtenir. De même, le montant des frais ne doit pas être prohibitif, au risque de n'être acquittable que par les plus fortunés. La personne ou l'autorité à laquelle il convient d'adresser la demande doit être clairement établie, la procédure de présentation de la requête simple et sans ambiguïté, et l'information communiquée dans un délai raisonnable.

Le Comité des droits de l'homme de l'ONU dispose ainsi que :

Les procédures [de liberté d'information] devraient permettre le traitement diligent des demandes d'information, en fixant des règles claires qui soient compatibles avec le Pacte. Les frais à acquitter pour les demandes d'information ne devraient pas être de nature à constituer un obstacle déraisonnable à l'accès à l'information. Les autorités devraient motiver tout refus de donner accès à l'information. Il faudrait mettre en place des dispositifs pour les recours en cas de refus de donner accès à une information et en cas de non-réponse à une demande.⁵⁷

La personne ou l'autorité à laquelle il convient d'adresser la demande doit être clairement établie, la procédure de présentation de la requête simple et sans ambiguïté, et l'information communiquée dans un délai raisonnable.

Durée limite

Le délai imparti à un organisme public pour répondre à une demande d'accès ne doit être ni trop long, au risque que l'information alors fournie soit caduque, ni trop court pour être respecté. Une étude récente portant sur quatorze régimes de liberté d'information dans le monde a conclu que les délais variaient de sept à 30 jours.⁵⁸ En vertu des bonnes pratiques, l'organisme public devrait être tenu de répondre dès que possible avant l'expiration du délai : dès l'information localisée, elle devrait donc être communiquée. Ces délais peuvent être prolongés lorsqu'il est difficile de localiser l'information.

Encadré 5 : des points procéduraux moins triviales que l'on ne croit

Le succès d'une législation repose parfois sur certains points procéduraux d'apparence triviale. Ainsi, au Kirghizstan, les formulaires de demande doivent être disponibles au bureau de poste, et les demandes sont enregistrées dans un registre central conservant le nom du responsable ayant reçu la demande, la date et les modalités détaillées du traitement et de l'issue donnée à cette demande, autant de mesures qui encouragent les responsables à traiter les demandes avec diligence. En Inde, les personnes déposant une demande et désireuses d'accéder à une information déjà divulguée doivent bénéficier d'une assistance.

Dans quelques pays, certaines demandes sont considérées comme prioritaires. En Inde et en Azerbaïdjan, dès lors que la vie ou la liberté sont en jeu, la réponse à la demande doit être fournie dans les 24 heures ; aux États-Unis, un délai maximum de dix jours s'applique lorsqu'il s'avère impératif d'informer la population d'une action gouvernementale.⁵⁹

57 Comité des droits de l'homme, 102e session, Genève, 11-29 juillet 2011, Observation générale n°34 : Article 19 : Liberté d'opinion et liberté d'expression. UN Doc CCPR/C/GC/34, 12 septembre 2011, par. 19.

58 Toby Mendel, UNESCO, 2010

59 Loi sur la liberté d'information, 5 U.S.C. § 552, modifiée par la loi sur le Public n°110-175, 121 Stat. 2524, et loi sur le Public n°111-83, § 564, 123 Stat. 2142, 2184 : <http://www.justice.gov/oip/amended-foia-redlined-2010.pdf> (en anglais)

Frais

Si les organismes publics peuvent prélever des frais raisonnables en échange du traitement des demandes, lesquelles ont un coût, le montant devrait être minimisé afin de ne pas devenir dissuasif. Une dispense de frais devrait être accordée dans les situations précaires ou s'il s'avère injuste de les réclamer. Force est d'admettre qu'une plus grande transparence est parfois synonyme de coûts supplémentaires, notamment pour les organismes publics locaux, ce qui n'est pas non plus souhaitable. La recherche d'informations, leur préparation ou leur vérification, leur reproduction ou leur mise à disposition sont autant d'étapes coûteuses.

Dans certains pays, comme le Mexique, la Jamaïque et le Pérou, les frais n'excèdent pas les coûts de reproduction. Nombre de pays dispensent aussi les pauvres du paiement des frais, l'Afrique du Sud ayant ainsi prévu un seuil précis de revenu. En Inde, au Japon et en Suède, un organe central fixe un barème, évitant ainsi une mosaïque de structures tarifaires entre les divers organismes publics et limitant les pressions inflationnistes.

Formalisme et formulation

Dans les pays où plusieurs langues sont pratiquées ou dans lesquels le taux d'illettrisme est élevé, les informations doivent être communiquées dans les langues locales parlées, et les responsables doivent consentir des efforts raisonnables afin d'aider les usagers à déposer leurs demandes d'information. Une telle démarche peut contribuer à un système plus juste et plus équitable, où les populations pauvres et marginalisées, et bien souvent les femmes, ont les mêmes possibilités d'accéder à l'information. L'Inde fait figure de modèle de bonnes pratiques à cet égard : les demandes peuvent être exprimées en anglais, en hindi ou dans la langue officielle locale. Si une demande ne peut être formulée par écrit, le demandeur étant par exemple illettré, le fonctionnaire chargé de l'information est tenu de l'aider. Les chargés de communication sont également tenus d'aider les "personnes souffrant d'un handicap sensoriel".⁶⁰ De fait, l'information ne doit pas toujours être communiquée sous forme de documents écrits : il convient d'envisager la possibilité de fournir l'information oralement, ou même par téléphone (auquel cas l'authenticité de l'information n'est toutefois pas garantie). En Afrique du Sud, la loi exige que l'information soit mise à disposition dans la langue choisie par le demandeur, à moins que le document sollicité n'existe pas dans cette langue.

Régime d'exceptions restrictif

Un bon régime de liberté d'information doit clairement délimiter le type d'informations susceptibles d'être divulguées, en bannissant les formulations générales ou les exceptions vagues et de nature à favoriser les abus. Or, cette précaution pose des difficultés : personne n'attend par exemple d'un gouvernement qu'il divulgue des informations menaçant la sécurité nucléaire, mais il ne doit pas non plus tenter de dissimuler des informations qui révéleraient des mauvaises pratiques dans la gestion des centrales nucléaires. Si la première hypothèse pourrait mettre l'État en danger, le deuxième cas de figure ne ferait que mettre le gouvernement (ou une partie de celui-ci) dans l'embarras. Une bonne législation sur la liberté d'information doit donc énumérer très précisément les informations dont la communication peut être refusée.



60 Loi sur le DAI, articles 5 à 7

Normalement, le régime d'exceptions s'articule en plusieurs dispositions précisant l'intérêt dont la protection justifie le refus de divulguer une information - protection contre les désordres, prévention de la criminalité ou protection de la sécurité nationale. Il importe tout particulièrement de préciser que seules les informations nuisant

En droit mexicain et péruvien, la « dérogation dans l'intérêt général » s'applique aux informations attestant de violations des droits humains.

réellement à ces intérêts peuvent être exclues. Un refus ne saurait être opposé à une demande d'accès au seul motif que l'information demandée "se rapporte" à la prévention de la criminalité ; seule une information menaçant réellement la prévention de la criminalité peut légitimement être refusée.

Une loi sur la liberté d'information judiciaire doit restreindre explicitement la portée des exceptions. Ainsi, en vertu des lois sur la liberté d'information d'Afrique du Sud et d'Ouganda, l'exception de protection de la vie privée ne s'applique pas aux questions liées au rôle officiel des fonctionnaires. La Thaïlande et la Jamaïque autorisent la communication de documents préparatoires qui seraient en temps normal tenus secrets au titre de documents gouvernementaux ou de délibérations internes. La plupart

des lois sur la liberté d'information prévoient également la possibilité d'une communication partielle lorsqu'une partie des renseignements ou des documents sollicités est confidentielle.

Nombre de lois (notamment en Inde, Afrique du Sud, Thaïlande, Ouganda et au Japon) comprennent des dispositions générales de "dérogations dans l'intérêt général", lesquelles signifient que l'information doit être divulguée lorsque l'intérêt public le dicte, même si sa divulgation porte préjudice à un autre intérêt protégé. Cette primauté de l'intérêt général a été recommandée dans la "loi type" de l'Organisation des États Américains sur l'accès à l'information. Dans certains de ces pays, cette dérogation se limite aux informations qui révéleraient une infraction légale ou un risque sérieux pour la sécurité publique. En droit mexicain et péruvien, cette dérogation s'applique aux informations attestant de violations des droits humains.

Mise en œuvre et promotion actives

Dans nombre de pays, les lois sur la liberté d'information constituant une nouveauté, leur mise en œuvre doit faire l'objet d'une promotion active. Des formations doivent être dispensées aux fonctionnaires qui partaient jusque-là du principe que l'information qu'ils détenaient n'était pas ouverte au public. De même, les activités de promotion doivent cibler le grand public ainsi que la société civile, afin de les informer de leurs droits récemment acquis.

La nécessité de promouvoir les lois sur la LDI – chargés de communication publique

Parmi les récentes lois sur la liberté d'information, plusieurs comportent un volet de promotion et de sensibilisation, prévoyant la désignation au sein des organismes publics de responsables de ce dossier (chargés de communication) afin d'accompagner la mise en œuvre de la loi. Ces derniers traitent les demandes d'information, veillent à ce que les documents soient publiés proactivement, aident les demandeurs, suivent les procédures internes, encouragent la formation, produisent des rapports publics, etc. En Ouganda et en Afrique du Sud, cette fonction incombe au/à la directeur/-trice de l'organisme public compétent, mais les tâches quotidiennes peuvent être assignées à des adjoints. En vertu de la loi indienne, autant de fonctionnaires dédiés que nécessaire peuvent être désignés.

La désignation de fonctionnaires spécialisés et la réalisation d'un manuel du citoyen sur l'accès à l'information sont des exemples de bonnes pratiques.

Dans plusieurs pays, la loi exige aussi la production d'un guide destiné à présenter au public ses droits d'accès à l'information et la procédure de dépôt de demande. Ces guides renseignent sur l'objet de la loi, les droits individuels à solliciter une information, les coordonnées des chargés de communication, la procédure de demande d'information, la manière dont une demande est en principe traitée, l'aide disponible, les frais applicables et les recours en cas de manquement à la loi, notamment les procédures d'appel possibles. En Inde et en Afrique du Sud, ce guide doit être disponible dans les langues locales et officielles.⁶¹ Il devrait être mis à jour tous les deux ans et largement diffusé aux organismes publics locaux et par Internet.

La Commission sud-africaine des droits de l'homme assume plusieurs autres tâches au regard de la loi. Les organismes publics lui rendent compte de leurs résultats, tandis que la Commission présente annuellement un rapport au Parlement. La Commission produit en outre des supports pédagogiques et promotionnels sur le droit à l'information, surveille la mise en œuvre de la loi, aide les individus à déposer leurs demandes et énonce des recommandations pour améliorer plus généralement les mécanismes de liberté d'information.⁶²

Encadré 6: Archives et registres

La tenue d'archives revêt une grande importance, et certaines lois précisent les normes spécifiques applicables. Au Mexique, en Azerbaïdjan et au Royaume-Uni, des organes centraux sont tenus d'établir des normes de gestion des archives et de veiller à leur respect par les organismes publics, moyennant quoi, des normes fermes et uniformes s'appliquent à l'ensemble des services publics. Or, la bonne tenue des registres est une condition préalable à la liberté d'information (si l'information requise est introuvable, elle ne peut être divulguée).

Rapports sur l'application de la loi

La rédaction d'un bilan sur l'application de la loi incombe souvent à un organe central, auquel tous les organismes publics sont tenus de présenter régulièrement des rapports. Parmi les informations qui doivent être notifiées, on trouve typiquement le nombre de demandes reçues, agréées et refusées, les dispositions de la loi visée pour motiver le refus, les appels formés et leur issue, le temps de traitement des demandes, les frais facturés et les mesures prises pour appliquer la loi. Le même organe de surveillance détient souvent un mandat général en vue de promouvoir l'application de la loi ; à ce titre, il peut par exemple suivre la mise en œuvre, dispenser des formations, créer des formulaires et d'autres outils d'application, conseiller les demandeurs et/ou les organismes publics, et formuler des recommandations de réforme. Dans de nombreux pays, comme le Mexique, un solide organe proactif de surveillance s'est illustré comme l'un des principaux facteurs du succès du régime de liberté d'information.

Comment la législation en matière d'accès à l'information a contribué à juguler la corruption

La liberté d'information est généralement considérée comme un outil déterminant dans la lutte contre la corruption. Les organisations internationales, parmi lesquelles l'OCDE, la Banque mondiale, le FMI et le PNUD, ont toutes œuvré pour l'adoption de lois sur la liberté d'information au service de la lutte contre la corruption. Dans de nombreux pays, l'expérience montre la manière dont la corruption peut être jugulée par un emploi effectif des lois sur la liberté d'information. En Thaïlande par exemple, les parents ont fait usage de leur droit d'accès à l'information nouvellement acquis pour s'opposer à la corruption dans les établissements scolaires ;⁶³ en Azerbaïdjan, le Centre pour le développement

61 Section 10

62 Section 83

63 Comme l'indique Access to Information, a Key to Democracy (*L'accès à l'information, clef de la démocratie*), Carter Center, 2002 : <http://www.cartercenter.org/documents/1272.pdf> (en anglais)

et la démocratisation des institutions a recouru au droit à l'information pour mettre en lumière des actes de corruption au sein du ministère de l'Éducation ;⁶⁴ en Inde, la liberté d'information a été employée pour lutter contre la corruption au niveau des gouvernements locaux, par exemple dans les services dispensés aux pauvres (voir l'encadré 7).

Encadré 7 : La loi indienne sur le droit à l'information

La loi indienne sur le droit à l'information est souvent prise en exemple pour illustrer la manière dont les législations sur la liberté d'information peuvent contribuer à freiner, ou du moins contenir la corruption.⁶⁵ Le cas de Mazdoor Kisan Shakti Sangthan (MKSS), un mouvement en faveur du droit à l'information dans l'État du Rajasthan, est souvent cité. MKSS recueille des renseignements sur les paiements officiellement versés à des travailleurs ou pour l'achat de matériel, et recoupe ces informations lors des audiences publiques. Ces dernières offrent aux travailleurs la possibilité de témoigner personnellement, ce qui permet de surmonter certains obstacles comme l'illettrisme ; organisées dans les villages, ces audiences réunissent en outre le public cible.⁶⁶ En 2007 et 2009, le président de la Commission de l'information a lancé des projets de suivi,⁶⁷ recourant à la loi sur le droit à l'information et s'employant à simplifier l'offre de services par les organismes publics. Une campagne en faveur de l'information et de l'engagement du public a été lancée afin de sensibiliser le grand public à ses droits à l'information, et une "cellule de conseil et d'information sur le DAI" a été mise sur pied. Ces efforts ont permis aux individus d'obtenir des informations sans avoir à verser de pot-de-vin, comme ils y auraient auparavant été contraints, et le projet a révélé des cas graves de corruption dans le versement des profits de la REDD+.

À l'issue du projet mené au Rajasthan, l'importance de l'approche intégrée et de l'engagement du public local a été notée, de même que le rôle des médias. Néanmoins, de graves insuffisances ont été identifiées au sein des organismes publics ; certains chargés de communication, notamment au niveau local, se seraient ainsi livrés à des actes de "harcèlement physique, de mauvais traitements, de torture mentale, d'intimidation et de persécution des demandeurs". Force est de constater que la société civile est en outre insuffisamment informée du droit à l'information.⁶⁸

S'il fait peu de doute que les lois sur la liberté d'information peuvent faire la lumière sur les pratiques de corruption, peu d'études ont été menées sur la relation de causalité entre l'introduction de lois sur la liberté d'information et un hypothétique recul de la corruption. Cette rareté s'explique en partie par le fait que la corruption est un phénomène complexe et difficile à mesurer,⁶⁹ mais également parce que les lois sur la liberté d'information n'interviennent pas

64 Comme le montre <http://www.freedominfo.org/regions/europe/albania/> (en anglais)

65 La mise en œuvre demeure toutefois parcellaire, et l'étendue des progrès à réaliser est considérable : voir par exemple A. Roberts, *A great and revolutionary law? The first four years of India's Right to Information Act* (Une loi admirable et révolutionnaire ? Les quatre premières années de la loi indienne sur le droit à l'information – en anglais), 2010 : <http://www.right2info.org/resources/publications/india-four-years-of-rti-laws>

66 Décrit dans *The Right to Know is the Right to Live : Profile of a Remarkable Peoples' Movement in India that Links Information to Livelihood* (Du droit de savoir au droit à la vie : portrait d'un remarquable mouvement populaire indien qui conjugue information et subsistance – en anglais) 2004 : <http://www.freedominfo.org/2004/06/the-right-to-know-is-the-right-to-live/>.

67 "Combating Corruption in Rajasthan State, India, by Applying RTI Act as a Tool" (*Lutter contre la corruption dans l'État du Rajasthan en recourant à la loi sur le DAI comme un instrument* – en anglais), 2007 ; et "Reforming the Processes in the Rural Development Department through Policy and Civic Engagement, based on RTI Act, 2005, in Rajasthan, India" (La loi sur le DAI de 2005 au service d'une réforme des processus au sein du service du Développement rural, grâce aux politiques et à l'engagement civique, au Rajasthan, en Inde – en anglais), 2009.

68 Comme l'indique *Model Framework for Replication : Usages of RTI in Rural Rajasthan, India, Enhancing Transparency and Reforming the Processes* (Cadre-type à transposer : usages du DAI dans le Rajasthan rural, renforcement de la transparence et réforme des procédures) Centre for Consumer Action, Research & Training, 2010 : <http://www.right2info.org/resources/publications/publications/rti-toolkit-india> (en anglais)

69 L'un des principaux indices, l'indice de perception de la transparence de Transparency International, plutôt que de mesurer la corruption elle-même, s'intéresse à la façon dont elle est perçue. En faisant la lumière sur les pratiques de corruption, l'adoption de mesures anti-corruption peut avoir pour incidence une sensibilité accrue à ce phénomène. Lorsque personne n'est conscient de l'existence de telles activités dans le pays, les préoccupations et, de fait, les niveaux de perception sont souvent minimes. Or, lorsqu'elle est mise en évidence par des lois sur la liberté d'information, la corruption est parfois davantage perçue, car la population y est plus sensible, alors même que les actes de corruption peuvent être en recul dans l'ensemble (lequel est d'autant plus difficile à apprécier que l'importance de la corruption avant les lois sur la liberté d'information était inconnue). Voir "A user's Guide to measuring Corruption" (Mesurer la corruption, mode d'emploi, en anglais), PNUD, <http://www.undp.org/content/undp/en/home/librarypage/democratic-governance/anti-corruption/a-users-guide-to-measuring-corruption.html>

Une amélioration durable ne se produit que lorsque les lois sur la liberté d'information s'accompagnent d'une libéralisation des flux d'informations dans d'autres domaines, par exemple grâce à une promotion de la liberté des médias.

dans un vide juridique. D'autres facteurs sont à prendre en compte. Tout porte à croire qu'une amélioration durable ne se produit que lorsque les lois sur la liberté d'information s'accompagnent d'une libéralisation des flux d'informations dans d'autres domaines, par exemple grâce à une promotion de la liberté des médias. Des données empiriques viennent étayer ce constat, par exemple en matière de radiodiffusion communautaire.⁷⁰ Le rapport 2010 de la journée mondiale de la liberté de la presse de l'UNESCO cite ainsi le cas de Walfajiri, station de radio communautaire sénégalaise.

Le succès de Walfajiri réside dans sa vocation à informer en langue wolof au public pauvre et défavorisé des zones urbaines. L'une des émissions hebdomadaires, intitulée "Face-à-face citoyen" a permis aux communautés locales d'aborder directement des problèmes, comme le chômage, les piètres conditions de logement, les inondations et l'insuffisance des services d'assainissement, avec les agents publics qui sont invités à répondre et à préciser comment ils y remédient. Des recherches au niveau local ont montré que l'intérêt accru des médias pour le respect du droit de la population à l'information s'était traduit par des revendications de justice sociale dans ce domaine. Les autorités du Sénégal ont également réagi par l'établissement d'une Agence nationale pour l'emploi des jeunes précisément chargée des problèmes dénoncés par des émissions médiatiques comme "Face-à-face citoyen" et celles de Walfajiri.⁷¹

De telles émissions existent dans d'autres pays et peuvent offrir à la population l'occasion d'interroger directement leurs responsables locaux sur des cas présumés de corruption ou de détournement de fonds locaux.⁷²

L'adoption de lois sur la liberté d'information ne saurait donc suffire : elles doivent être introduites parallèlement à d'autres mesures. Des recherches récentes du PNUD sur l'introduction et l'application des lois sur la liberté d'information sur le continent américain concluent que les lois sur la liberté d'information ne sauraient être considérées comme la panacée, indiquant :

"[L]e droit d'accès à l'information publique ne suffit pas à garantir la reddition des comptes. D'importants problèmes demeurent généralement en suspens, comme la définition des acteurs responsables et de leurs responsabilités, ou la désignation des incitations et des sanctions, deux éléments indispensables à la responsabilisation des autorités.

[Un] État ayant opté pour la transparence par l'accès à l'information limite les possibilités de corruption, mais pas plus. La reconnaissance du droit du citoyen à accéder aux informations publiques ne garantit pas l'honnêteté des agents publics, laquelle exige des politiques intégrées pour améliorer la gouvernance démocratique. La création d'un système d'accès à l'information... suppose des aménagements institutionnels et une adaptation des procédures. Il importe tout particulièrement de relever un défi : inscrire l'accès à l'information publique dans les institutions...

Ce n'est que lorsque toutes les institutions, procédures, autorités et règlements sont dûment harmonisées que la gouvernance démocratique peut réellement être consolidée, dans un contexte de transparence et de responsabilité.⁷³

70 La radiodiffusion communautaire désigne la radiodiffusion par et pour des communautés spécifiques, dans leurs propres langues, abordant des questions qui les touchent directement. Ces diffuseurs peuvent desservir une ville ou une zone rurale, et les sujets qu'ils abordent sont propres à leur zone de couverture. Souvent à but non lucratif, ils bénéficient ou devraient bénéficier d'une redevance à taux réduit et d'autres avantages.

71 UNESCO, 2010

72 Par exemple l'émission "Face à face", sur TV Menada en Macédoine.

73 Access to public information in Central America and Mexico : Assessment and recommendations (L'accès à l'information publique en Amérique centrale et au Mexique : évaluations et recommandations – en anglais) PNUD, septembre 2011

La contribution des lois sur la liberté d'information à la lutte contre la corruption a récemment fait l'objet d'une étude au Cambodge, laquelle est arrivée à la même conclusion. Évoquant la culture du secret régnant dans les institutions cambodgiennes, associée au faible niveau d'éducation de la majorité de la population, dans un climat de peur, de soupçon, de défiance et de désintérêt général à l'égard des institutions publiques, le rapport signale que la simple introduction d'une loi sur la liberté d'information ne saurait suffire à renforcer la transparence ni à infléchir la corruption. En conclusion, le rapport affirme : "une loi doit s'accompagner d'une meilleure information du public par les institutions gouvernementales, et d'un engagement total en faveur du développement du secteur éducatif, afin d'inculquer aux citoyens une meilleure connaissance, une plus grande clairvoyance et un sens de l'engagement, et de les aider à faire usage d'une loi sur la liberté d'information dans toute son ampleur."⁷⁴

En d'autres termes, cela exige une approche intégrée. L'Initiative pour la transparence dans les industries extractives (l'ITIE) offre un exemple intéressant du fonctionnement possible d'une telle approche, notamment en matière d'implication des parties prenantes.⁷⁵ L'ITIE est une initiative mondiale multipartite qui entend renforcer la transparence entourant les paiements des entreprises de la filière pétrolière et minière aux gouvernements et entités similaires, et les recettes des autorités des pays qui les accueillent. Elle a élaboré une série de règles observées par tous les pays participants.

Encadré 8 : les exemples du Nigéria et du Libéria dans l'ITIE

En janvier 2012, une étude de cas portant sur l'expérience de l'ITIE au Nigéria illustre l'efficacité possible d'un effort concerté. Le Nigéria compte parmi les dix principaux producteurs de pétrole au monde, mais n'a pas connu de contrôle démocratique jusqu'à la toute fin des années 1990. Par conséquent, la corruption a prospéré, notamment dans le secteur pétrolier. L'ITIE Nigéria (NEITI) a été instaurée en 2004 pour tenter d'y remédier. Un groupe national de parties prenantes a été créé et a commissionné un audit indépendant de l'intégralité de la chaîne des transactions du secteur pétrolier pour la période 1999-2004, afin de vérifier si tous les paiements étaient corrects et avaient bien été réglés. Cet audit a constaté que des milliards avaient disparu et identifié de graves faiblesses dans la gestion des revenus pétroliers, et plus généralement dans la gouvernance du secteur pétrolier et du gaz. En 2007, le Nigéria a adopté la Loi relative à la transparence dans les industries extractives, en vertu de laquelle tous les paiements effectués par toutes les entreprises extractives doivent être déclarés ainsi que les recettes perçues. Ces chiffres sont ensuite vérifiés par des contrôleurs indépendants. La loi institue aussi le groupe national de travail des parties prenantes, organe permanent doté d'un secrétariat intégré à l'administration présidentielle. Toutes ces démarches ont renforcé la transparence dans les revenus et la pérennité du mécanisme. Plus important, la NEITI dirige aussi le groupe d'action interinstitutions du Nigéria contre la corruption, qui réunit tous les services anti-corruption du Nigéria.⁷⁶

Le Libéria a introduit une loi pour intégrer l'ITIE à la gouvernance de son secteur extractif. Le pays a rejoint l'ITIE en 2006 et décidé de l'appliquer au secteur de la foresterie. Son modèle, semblable à celui du Nigéria, comporte un groupe multipartite créé par la loi avec l'aval présidentiel. La loi du Libéria sur l'ITIE dispose que les paiements effectués par des entreprises individuelles et les contrats et licences d'exploitation sont publiés et contrôlés.⁷⁷ Le refus de déclaration relève d'une infraction pénale. Il semble que ces dispositions aient convaincu les citoyens et les entreprises de l'équité et de la transparence des règles applicables à l'ensemble des entreprises extractives présentes

74 Pf. R. Leos, Access to information in Southeast Asia and Cambodia (L'accès à l'information en Asie du Sud-Est et au Cambodge - en anglais), 2009 : <http://www.cchrcambodia.org/admin/media/report/report/english/2009-01-08-%20Access%20to%20Information%20in%20Southeast%20Asia%20and%20Cambodia-%20EN.pdf>. Un rapport en 2012 du centre cambodgien pour les droits humains parvient à la même conclusion : CCHR, Freedom of information in Cambodia : A right to know or a culture of secrecy? (La liberté d'information au Cambodge, droit de savoir ou culture du secret ? - en anglais) 2012 : http://www.cchrcambodia.org/admin/media/report/report/english/2012_05_04_CCHR_Report_Freedom_of_Information_in_Cambodia_%20A_right_to_know_or_a_culture_of_secrecy_ENG.pdf

75 Voir <http://eiti.org/fr/a-propos/histoire-de-l-itie> pour en savoir plus sur l'initiative et son histoire.

76 L'ITIE Nigéria, étude de cas, janvier 2012 : http://eiti.org/files/2012-05-11-Case_Study_Nigeria_French_0.pdf

77 Loi relative à l'ITIE, 2009 : <http://www.leiti.org.lr/doc/act.pdf> (en anglais)

au Libéria, et de l'existence d'un forum où les parties prenantes peuvent faire entendre leurs préoccupations.⁷⁸ Dans le cadre de l'initiative, une base de données a été créée, rassemblant la teneur de tous les contrats et permis,⁷⁹ et les données des paiements contrôlés doivent être publiées périodiquement.⁸⁰

L'encadré 8 décrit l'expérience de l'ITIE au Nigéria et au Libéria, où l'ITIE a été transposée dans la législation. Il convient de remarquer que ni le Nigéria ni le Libéria n'a adopté de loi générique sur la liberté d'information dès le début du processus de l'ITIE, préférant se doter de lois sur la transparence applicables uniquement aux revenus des industries extractives. Dans les pays où le processus de réforme législative est de telle sorte que l'adoption d'une loi générale sur l'accès à l'information s'inscrirait dans le long terme, il peut être plus facile d'opter pour des lois ou des décrets ciblés sur l'accès à l'information pour la REDD+.

Facteurs favorisant l'ouverture

En complément de la législation, la promotion de la transparence repose sur plusieurs facteurs – ce constat est étayé par quantité de preuves empiriques mais peu d'études, voire aucune. L'un des experts les plus respectés dans ce domaine a identifié les facteurs suivants, en s'appuyant sur plusieurs enquêtes mondiales :

- **Corruption et scandales.** Des crises déclenchées par un manque de transparence ont souvent mené à l'adoption de lois sur la liberté d'information. Des campagnes ant-corruption ont remporté un grand succès dans les pays en transition désireux d'un changement culturel. Dans les démocraties de longue date comme l'Irlande, le Japon et le Royaume-Uni, des lois ont été adoptées à la suite de campagnes menées avec persistance par la société civile, et de scandales politiques en matière de santé et d'environnement. Nombre de pays d'Europe centrale et orientale ont adopté des lois sur la liberté d'information en réaction à la catastrophe de Tchernobyl.
- **Pression internationale.** La communauté internationale a joué un rôle décisif dans la promotion de l'accès à l'information. Les organes internationaux comme le Commonwealth et l'Organisation des États américains ont élaboré des lignes directrices ou des législations-types, tandis que le premier traité international sur l'accès à l'information était développé par le Conseil de l'Europe. La Banque mondiale, le Fonds monétaire international et d'autres organisations ont vivement incité les pays à adopter des lois pour réduire la corruption et responsabiliser les systèmes financiers.
- **Modernisation et société de l'information.** L'expansion de l'Internet a stimulé la demande d'information ; dans le même temps, la modernisation des systèmes d'archivage et l'avancée de l'e-gouvernement dotait les autorités d'une expertise interne. Sous cette double influence, la diffusion de l'information devient progressivement une fin en soi.⁸¹

Le succès d'une loi sur la liberté d'information (soit une plus grande transparence conférée aux affaires publiques) dépend d'autres facteurs. À un niveau très élémentaire, elle nécessite par exemple une solide société civile capable d'exiger et de traiter l'information, et des structures étatiques capables de la communiquer. Ce dernier facteur ne va pas de soi : le manque de capacité des services publics civils peuvent saper le fonctionnement d'une loi sur la liberté d'information.

78 L'ITIE Libéria, étude de cas : http://eiti.org/files/2012-05-11-Case_Study_Nigeria_French_0.pdf

79 Voir <http://www.leiti.org.lr/2content.php?main=65&related=65&pg=mp>

80 Loi relative à l'ITIE, section 7.2

81 D. Banisar, Global Freedom of Information Survey (Enquête sur la liberté d'information dans le monde), 2006, p. 18

Parmi les autres facteurs, citons une volonté politique d'animer le changement culturel nécessaire au fonctionnement de la liberté d'information ; l'existence d'un organe suffisamment solide et indépendant, compétent pour contraindre la divulgation des informations si nécessaire ; un public désireux d'informations et de transparence ; un système juridique et réglementaire (doté d'un pouvoir judiciaire indépendant) performant ; dernier élément, et pas des moindres : une loi bien rédigée sur la liberté d'information.

L'attitude des fonctionnaires dans leur ensemble constitue un facteur déterminant, de même que leur connaissance des obligations de divulgation qui leur incombent. Les exemples de mauvaise pratique existent dans de nombreux pays. Ainsi, plusieurs études consacrées à l'application de la loi indienne sur le droit à savoir ont dénoncé certains problèmes soulevés par la mise en œuvre des exigences de publication proactive au titre de ce texte, soit justement ceux qui importent dans le contexte de la REDD+ ; or, ces rapports imputent partiellement ces problèmes à l'attitude des fonctionnaires.⁸² Une étude a ainsi conclu que près de 43% des chargés de communication locaux ignoraient tout bonnement qu'ils étaient tenus de divulguer l'information à titre proactif.⁸³ L'insuffisance des activités pédagogiques et de sensibilisation apparaissent dès lors comme des freins à la mise en œuvre.



82 Résumé dans A. Roberts, A great and revolutionary law? The first four years of India's Droit à l'information Act, 2010 : <http://www.right2info.org/resources/publications/india-four-years-of-rti-laws>

83 Cité dans A. Roberts, A great and revolutionary law? The first four years of India's Droit à l'information Act, 2010 : <http://www.right2info.org/resources/publications/india-four-years-of-rti-laws>



IV. Lois et pratiques en matière de liberté d'information dans dix pays participant à la REDD+

En juillet 2012, des lois pleinement dédiées⁸⁴ à la liberté d'information étaient en vigueur dans dix-sept pays REDD+ : le Bangladesh, la Bolivie, le Chili, la Colombie, l'Équateur, l'Éthiopie, le Guatemala, le Honduras, l'Indonésie, la Mongolie, le Mexique, le Népal, le Nigéria, le Pakistan, le Panama, le Pérou et l'Ouganda. À l'exception de la Colombie,⁸⁵ les lois sur la liberté d'information ont toutes été adoptées au cours des dix dernières années, le dernier pays étant le Nigéria. Neuf des dix-sept pays ont promulgué leurs lois sur la liberté d'information au cours des cinq dernières années, si bien que leur mise en œuvre est difficile à évaluer.

Plusieurs autres pays disposent de lois sur l'accès à l'information propres à un secteur. Ainsi l'Argentine, qui ne possède pas de loi sur l'accès à l'information, est néanmoins dotée de législations entourant l'accès à l'information environnementale. Le Cameroun a également une loi sur l'accès à l'information environnementale, et plusieurs autres pays ont inscrit le droit d'accès à l'information dans leur Constitution nationale sans adopter de législation pour son application.

Parmi les pays ne disposant pas actuellement de lois sur l'accès à l'information, plusieurs possèdent des projets ou propositions de lois en cours d'examen au Parlement, ou se sont engagés à introduire des lois sur la liberté d'information.

Plusieurs pays REDD+ sont membres de l'Open Government Partnership (OGP)⁸⁶, ou membres ou candidats à l'adhésion de l'Initiative pour la transparence dans les industries extractives (l'ITIE). L'ITIE et l'OGP ont récemment créé des forums multipartites afin d'améliorer la transparence dans le gouvernement, la première dans le domaine des industries extractives, et le deuxième plus généralement dans les affaires publiques. En devenant membres de l'ITIE ou de l'OGP, les États s'engagent à améliorer la transparence et l'accès à l'information, si bien que l'adhésion constitue à la fois un bon indicateur des intentions d'un État dans ce sens, et un facteur encourageant la mise en œuvre du droit à l'information.

En juillet 2012, dix-sept pays REDD+ ont des lois pleinement dédiées à la liberté d'information, dont presque toutes ont été adoptées au cours des dix dernières années

84 C'est-à-dire des lois concernant l'information généralement détenue ou contrôlée par les autorités publiques, non spécifique à un quelconque secteur.

85 Une loi sur la liberté d'information existe en Colombie, qui serait l'une des plus anciennes au monde : le Code d'organisation politique et municipale de 1888 permettait aux individus de demander à consulter les documents détenus par les agences gouvernementales et dans les archives, à moins que leur communication ne soit expressément proscrite par une autre loi. La loi actuellement en vigueur en Colombie, qui remonte à 1985, est en cours d'examen.

86 L'Open Government Partnership (OGP – Partenariat pour un gouvernement transparent) est une initiative multilatérale qui a pour mission d'obtenir des engagements concrets des gouvernements afin de promouvoir la transparence, habiliter les citoyens, lutter contre la corruption et mobiliser le pouvoir des nouvelles technologies pour renforcer la gouvernance. Guidé par un esprit de collaboration multipartite, l'OGP est supervisé par un comité directeur composé d'organisations gouvernementales et de la société civile. Pour adhérer à l'OGP, les pays participants doivent souscrire à une déclaration de haut niveau en faveur d'un gouvernement transparent, présenter un plan d'action national élaboré à l'aide de consultations publiques, et s'engager à ce que l'avancement de leurs travaux fasse l'objet d'un examen indépendant (voir <http://www.opengovpartnership.org/>).

Le tableau 2 ci-dessous en dresse un état des lieux.

Tableau 2 : Bilan de la situation des LDI dans les pays participant à la REDD+

Pays	Loi sur la liberté d'information ou accès à l'information environnementales	Membre de l'OGP	Membre de l'ITIE
Argentine	Loi sur l'accès l'information environnementales		
Bangladesh	Loi sur l'accès l'information environnementales		
Bénin			
Bhoutan			
Bolivie	Loi sur la liberté d'information, 2005		
Cambodge			
Cameroun	Loi sur l'accès à l'information environnementales, 1996		candidat
République centrafricaine			miembro
Chili	Loi sur la liberté d'information, 2008	membre	
Colombie	Loi sur la liberté d'information, 1985 (en cours de révision)	membre	
Congo			candidat
Costa Rica		en cours d'adhésion	
Côte d'Ivoire			candidat
RDC			candidat
Équateur	Loi sur la liberté d'information, 2004		
Éthiopie	Loi sur la liberté d'information, 2008		
Gabon			candidat
Ghana	Projet de loi sur la liberté d'information	en cours d'adhésion	membre
Guatemala	Loi sur la liberté d'information, 2008	membre	candidat
Guyane			
Honduras	Loi sur la liberté d'information, 2006	membre	
Indonésie	Loi sur la liberté d'information, 2008	membre	candidat
Kenya		en cours d'adhésion	
Malaisie			
Mexique	Loi sur la liberté d'information, 2002 (fédéral ; les États possèdent aussi des lois)	miembro membre	
Mongolie	Loi sur la liberté d'information, 2011	en cours d'adhésion	membre
Myanmar			
Népal	Loi sur la liberté d'information, 2007		

Pays	Loi sur la liberté d'information ou accès à l'information environnementales	Membre de l'OGP	Membre de l'ITIE
Nigéria	Loi sur la liberté d'information, 2011		membre
Pakistan	Loi sur la liberté d'information, 2002		
Panama	Loi sur la liberté d'information, 2002	en cours d'adhésion	
Papouasie-Nouvelle-Guinée			
Paraguay			
Pérou	Loi sur la liberté d'information, 2003	membre	membre
Îles Salomon			candidates
Sud Soudan			
Sri Lanka			
Soudan			
Suriname			
Tanzanie		en cours d'adhésion	candidate
Philippines	Projet de loi sur la liberté d'information	membre	
Ouganda	Loi sur la liberté d'information, 2005		
Viet Nam			
Zambie			candidate

Les sections ci-après dressent le bilan des lois sur l'accès à l'information dans dix pays REDD+. Chacun des pays partenaires du Programme ONU-REDD fera l'objet de brefs résumés qui seront rassemblés dans un rapport distinct, mais les dix cas ci-dessous ont été choisis car ils recèlent des pratiques ou des activités pertinentes pour la liberté d'information, à des stades divers, et brossent de ce fait un tableau intéressant.

Les pays sélectionnés sont à diverses étapes de préparation de la REDD+ ; certains disposent de lois sur la liberté d'information, alors qu'aucune loi n'est envisagée dans d'autres. Lorsqu'une législation existe, un bref aperçu en est proposé. Une note technique a été attribuée aux textes de loi, en appliquant l'outil de notation du DAI⁸⁷, et les forces et faiblesses de mise en œuvre ont été soulignées. Les pratiques de partage d'information ont également été examinées, un intérêt particulier étant porté aux informations environnementales et aux pratiques émergentes de partage d'information sur la REDD+, d'après les données publiques disponibles.

87 Élaboré par le Center for Law and Democracy and Access Info : <http://www.rti-rating.org/> (en anglais)

Cameroun

Contexte général de l'accès à l'information

La Constitution du Cameroun ne protège pas le droit à l'information et le pays ne possède pas de loi sur la liberté d'information.

La transparence et l'accès à l'information dans les programmes environnementaux, forestiers, de REDD+ ou autres

L'accès aux informations relatives aux changements climatiques au Cameroun est limité. En 2005, la première communication initiale du Cameroun à la CCNUCC faisait état de la nécessité d'établir de bons systèmes de collecte, d'analyse et de diffusion de l'information, et de renforcer l'échange d'informations à tous les niveaux : local, national et international.⁸⁸ En décembre 2009, avec l'aide du Programme d'Adaptation en Afrique sous l'égide du PNUD, la création d'un observatoire national des changements climatiques a été annoncée.⁸⁹ Si l'observatoire est officiellement doté d'une compétence régionale pour effectuer des recherches et informer sur les changements climatiques,⁹⁰ sa création ne s'est pas traduite par un meilleur accès du grand public à l'information sur les changements climatiques. Aucune donnée n'est publiée sur le site Internet thématique du ministère de l'Environnement consacré aux changements climatiques.⁹¹

La Loi-cadre camerounaise de 1996 sur la gestion de l'environnement comporte toutefois des dispositions spécifiques relatives à l'accès aux informations environnementales. L'article 9(e) stipule un droit d'accès général aux informations environnementales. L'article 6 exige des institutions publiques et privées qu'elles informent les populations locales des problèmes environnementaux ; et l'article 7 institue un droit d'accès à l'information sur "les effets préjudiciables pour la santé, l'homme et l'environnement des activités nocives, ainsi que sur les mesures prises pour prévenir ou compenser ces effets".⁹² La politique forestière de 1993 promet aussi un meilleur accès à l'information.

En 2009, une étude de ces lois, entreprise par l'International Union for Conservation of Nature and Natural Resources⁹³ pour la REDD+ révélait qu'elles n'étaient pas mises en œuvre. L'étude révèle que "les goulets d'étranglement, les coûts et la corruption de l'administration compliquent voire interdisent quasiment l'accès des populations locales et pauvres aux informations environnementales. Le projet pilote REDD+ en est un bon exemple. Dès le stade initial, très peu d'habitants locaux ont été impliqués, le processus étant surtout dirigé par les organisations internationales et les ONG."

Global Witness, une ONG qui a récemment réalisé une évaluation de la transparence dans le secteur forestier au Cameroun, exprime les mêmes réserves, accusant le Cameroun de n'avoir pas traduit dans les langues locales le texte de loi ou la politique de 1993, et de ne les avoir pas résumés afin de toucher le grand public en dehors des cercles juridiques. Alors que chaque service du ministère des Forêts et de la Faune est tenu de produire et présenter au ministère un rapport annuel, l'ONG a en outre indiqué que ces rapports n'avaient pas été rendus publics.

88 Première communication nationale, 31 janvier 2005, <http://unfccc.int/resource/docs/natc/cmrc1f.pdf>.

89 Voir <http://www.minep.gov.cm/index.php/fr/le-ministere/le-ministre/68-creation-de-lobservatoire-national-des-changements-climatiques>.

90 Comme l'indique le site Internet du PNUD-AAP : <http://www.undp-aap.org/countries/cameroun?language=fr>.

91 <http://www.minep.gov.cm/index.php/fr/dossiers-thematiques/changements-climatiques>.

92 Loi n° 96/12 portant Loi-Cadre Relative à la Gestion de l'environnement, 5 août 1996 : <http://www.droit-afrique.com/images/textes/Cameroun/Cameroun%20-%20Loi%20Environnement.pdf>

93 Costenbader, John (éd.) 2009. Legal Frameworks for REDD. Design and Implementation at the National Level (Cadres juridiques pour la REDD. Conception et mise en œuvre au niveau national). IUCN, Gland, Suisse. http://cmsdata.iucn.org/downloads/eplp_77.pdf (en anglais)

D'autres problèmes d'exécution ont été identifiés, notamment un flou autour de la confidentialité des documents : en cas de doute, les fonctionnaires préfèrent s'abstenir de les communiquer. Certains documents n'ont pu être localisés du fait d'erreurs d'archivage, et aucun mécanisme n'existe pour diffuser l'information auprès des communautés sur le terrain.⁹⁴

Depuis 2008, la R-PIN (note de réflexion sur le plan de préparation) du Cameroun reconnaît qu'il existe un décalage entre les dispositions légales obligatoires et la réalité sur le terrain, qu'elle explique par un grave manque de capacités.⁹⁵ Pour les communautés concernées, la "transparence dans la distribution des recettes forestières, dans leur emploi et dans leur incidence sur la



lutte contre la pauvreté" est considérée comme l'un des principaux défis.⁹⁶ L'amélioration de la transparence passerait donc impérativement par la mise à jour du système informatique de gestion de l'information forestière du MINFOF, en liaison avec le système de perception des taxes forestières, et le Cameroun a explicitement sollicité une aide pour l'établissement d'un système transparent d'engagement des parties prenantes. Dans son projet de R-PP (proposition de préparation à la REDD) d'août 2012, le Cameroun s'engage à y donner suite en créant une base de données exhaustive. Un calendrier a été fixé jusqu'en 2015, mais le projet de R-PP avertit que des ressources substantielles devront être investies avant que soient communiquées les informations nécessaires.⁹⁷ Le document promet qu'"[un] outil adéquat sera développé à cet effet"⁹⁸ ; toutefois, les dispositions légales en vigueur concernant l'accès à l'information ne sont pas mentionnées.

Un signe positif pourrait être la signature et la ratification d'un accord de partenariat volontaire avec l'Union européenne⁹⁹ exigeant du Cameroun qu'il rende publique toute une gamme de catégories d'informations concernant l'exploitation forestière. Autre perspective favorable : la candidature du Cameroun à l'Initiative pour la transparence dans les industries extractives. Le Conseil de l'ITIE a déclaré le Cameroun "proche de la conformité" aux règles de l'ITIE en octobre 2010,¹⁰⁰ donnant au pays jusqu'à août 2013 pour démontrer qu'il y est pleinement conforme. Cependant, début 2012, la majorité des informations dont l'accord avec l'UE prescrivait la publication n'avait pas été communiquée, notamment les listes de titres fonciers, les cartes de localisation des titres d'exploitation valides, et les volumes annuels de grumes exportés.¹⁰¹

94 Comme l'indique le rapport sur la transparence dans le secteur forestier au Cameroun du Centre pour l'environnement et le développement (août 2011), disponible à <http://www.transparenceforestiere.info/cameroon/2011/lessons-learnt/>

95 R-PIN du Cameroun, 2008, p. 7

96 Ibid., p. 8

97 Document de préparation à la REDD (R-PP), Cameroun, août 2012 : [http://www.forestcarbonpartnership.org/sites/forestcarbonpartnership.org/files/Documents/PDF/Aug2012/Cameroon draft R-PP - August 6, 2012.pdf](http://www.forestcarbonpartnership.org/sites/forestcarbonpartnership.org/files/Documents/PDF/Aug2012/Cameroon%20draft%20R-PP%20-%20August%206,%202012.pdf)

98 Ibid., p. 92

99 Accord de partenariat volontaire entre l'Union européenne et la République du Cameroun sur l'application des réglementations forestières, gouvernance et échanges commerciaux des bois et produits dérivés vers l'Union européenne, Journal officiel de l'Union européenne, L92/4, 6 avril 2011. Annexe VII

100 Le Cameroun, le Gabon, le Kirghizistan et le Nigéria sont désignés comme pays candidats à l'ITIE "proches de la conformité". Secrétariat de l'ITIE : <http://eiti.org/fr/news-events/le-cameroun-le-gabon-le-nigeria-et-le-kirghizistan-designes-comme-pays-candidats-de-liti>.

101 Signalé dans le rapport sur la transparence dans le secteur forestier au Cameroun, Centre pour l'environnement et le développement, août 2011, annexe disponible à <http://www.transparenceforestiere.info/cameroon/2011/lessons-learnt/>

Colombie

Contexte général de l'accès à l'information

La liberté d'information a existé de longue date en Colombie. L'ayant reconnue dès le XIXe siècle dans son Code d'organisation politique et municipale, la Colombie possède la deuxième plus longue tradition de liberté d'information au monde. Le Code stipule en effet que les citoyens peuvent accéder aux documents détenus par les organismes publics à moins que la loi ne l'interdise expressément.¹⁰²

La loi colombienne actuelle sur la publication des actes et documents officiels établit un droit d'accès aux documents détenus par les organismes publics, à moins que l'information ne soit protégée par la Constitution ou une autre loi ou qu'elle ne puisse être divulguée pour des motifs de défense ou de sécurité nationale.¹⁰³ Les demandes d'information doivent donner lieu à une réponse dans un délai de 10 jours, et les refus peuvent être contestés devant un tribunal administratif. D'autres droits d'accès sont conférés par la loi colombienne sur les archives.¹⁰⁴



Le projet de classement mondial du DAI attribue à la législation une note de 85 sur 150, un score dû en grande partie à la solidité du système judiciaire du pays. Il dénonce toutefois sa portée limitée (elle ne s'applique ni au pouvoir législatif, ni au pouvoir judiciaire), son possible "contournement" par une autre législation classant l'information, et le fait qu'aucune dérogation dans d'intérêt général ne soit prévue. En 2006, la loi semblait tombée en relative désuétude et des "problèmes d'application et de respect" étaient constatés de longue date.¹⁰⁵

L'accès à l'information est également un droit constitutionnel. L'article 74 de la Constitution colombienne établit que

"toutes les personnes ont le droit d'accéder aux documents publics, sauf dans les cas fixés par la loi." Une abondante jurisprudence de la Cour constitutionnelle confirme que ce droit constitue un élément essentiel de la démocratie.¹⁰⁶

La Colombie est membre de l'Open Government Partnership et s'est engagée à réviser sa loi sur la liberté d'information, et notamment à renforcer la publication proactive en accentuant "le devoir incombant à l'État de rendre cette information visible sans que la demande en soit exprimée, conformément au principe de diffusion

102 Signalé par D. Banisar, Global Freedom of Information Survey, 2006 : http://freedominfo.matrixdev.net/wp-content/uploads/documents/global_survey2006.pdf (en anglais)

103 Ley 57 de 1985, 5 June

104 Ley 594 de julio 14 de 2000. Por medio de la cual se dicta la Ley General de Archivos y se dictan otras disposiciones

105 D. Banisar, Global Freedom of Information Survey

106 Voir Sentencia C-641/02, Sentencia T-216/04, Sentencia T-053/96, signalé par D. Banisar, Banisar, Global Freedom of Information Survey

proactive de l'information. Cette démarche approuvée, le gouvernement et la société civile œuvreront à la mise en œuvre de la loi, identifiant les entités responsables."¹⁰⁷ Un délai d'un an est assigné à la réalisation de cet engagement. Le pays s'engage aussi à améliorer la transparence dans la lutte contre la corruption et à améliorer la participation de la société civile dans le processus décisionnel. En juillet 2012, une nouvelle législation sur l'accès à l'information avait été présentée devant le Parlement.¹⁰⁸

Transparence et accès à l'information dans les programmes environnementaux, forestiers, de REDD+ ou autres

La communication colombienne de 2010 sur la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques¹⁰⁹ stipule que les acteurs jouant le rôle le plus déterminant dans l'accès à l'information ont été les médias (radio, presse, TV et portails Internet). Le principal site Internet du gouvernement sur les changements climatiques (www.cambioclimatico.gov.co, en espagnol) est géré par l'Institut pour l'Hydrologie, la Météorologie et les études environnementales (Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales) du ministère de l'Environnement. Ce dispositif, destiné à fournir des informations générales sur les changements climatiques, s'articule en diverses rubriques décrivant les politiques nationales et les mesures d'atténuation des changements climatiques et d'adaptation à ces changements, la vulnérabilité ainsi que l'éducation nationale et les stratégies politiques. Malheureusement, en janvier 2013, plusieurs rubriques étaient vides, une occasion manquée de communiquer l'information d'autant plus regrettable qu'un grand nombre de visiteurs a été recensé par le site (200 000 revendiqués depuis juillet 2011). Quelques renseignements supplémentaires mais limités figurent sur les sites Internet génériques du ministère et de l'institut, tandis que le système d'information environnementale du ministère¹¹⁰ affiche des informations sur des thèmes comme le déboisement et la biodiversité. Ce site répond certainement à un intérêt du public : plus de 370 000 visites ont été dénombrées depuis janvier 2011.

L'équipe de REDD+ en Colombie a indiqué qu'un accès précoce et adéquat à l'information constituait un "sujet central",¹¹¹ reconnaissant la nécessité de consulter et d'informer pleinement les communautés affectées. Dans sa fiche d'information sur la préparation, elle qualifie de domaines clés le partage d'information et la consultation des communautés affectées¹¹², tandis que la R-PP d'octobre 2011 détaille une stratégie complète de partage de l'information associant des dispositifs Internet et des "instruments de communication interculturelle permettant d'adapter les contenus et les outils à différents supports (vidéo, radio, musique, communication écrite)".¹¹³ L'accès en ligne au registre sur la REDD+ est également envisagé.¹¹⁴ En 2012, la Colombie a été invitée à présenter un Programme national ONU-REDD en 2013.

107 Plan d'action du gouvernement de Colombie, Open Government Partnership : http://www.opengovpartnership.org/sites/www.opengovpartnership.org/files/country_action_plans/action%20plan%20Colombia%20OGP_1.pdf (en anglais)

108 Comme l'indique N. Torres, Access to Information in Colombia : 124 Years Later (L'accès à l'information en Colombie : 124 ans plus tard) 27 juillet 2012 : <http://www.freedominfo.org/2012/07/access-to-information-in-colombia-124-years-later/> (en anglais)

109 7 décembre 2010, doc. No COL/COM/4 E : <http://unfccc.int/resource/docs/natc/colInc2exsume.pdf> (en anglais)

110 <https://www.siac.gov.co/portal/default.aspx> (en espagnol)

111 Présentation à la septième réunion du Conseil d'orientation du Programme ONU-REDD, 13-14 octobre 2011.

112 Fiche sur l'état d'avancement du pays, mars et juin 2012, disponible sur <https://www.forestcarbonpartnership.org/colombia>

113 Proposition de préparation à la REDD+ (R-PP), 29 septembre 2011, p. 61 : https://www.forestcarbonpartnership.org/fcp/sites/forestcarbonpartnership.org/files/Documents/PDF/Oct2011/Colombia_R-PP_Revised-English-September%2029%2C%202011.pdf (en anglais)

114 [http://www.siac.gov.co/documentos/DOC_Portal/DOC_Bosques/SISTEMA WEB INSERTO.pdf](http://www.siac.gov.co/documentos/DOC_Portal/DOC_Bosques/SISTEMA%20WEB%20INSERTO.pdf) (en espagnol)

République démocratique du Congo

Contexte général de l'accès à l'information

La Constitution de la République démocratique du Congo (RDC) protège le droit à l'information dans son article 24¹¹⁵, lequel n'a jamais été appliqué. Un projet de loi sur la liberté d'information, présenté devant le Parlement en 2010, serait en cours de discussion mais n'a pas été rendu public.¹¹⁶ Aucune mention explicite n'est faite du droit d'accès à l'information dans la loi forestière de RDC, qui semble avoir été peu diffusée et mal appréhendée par les communautés tributaires de la forêt.

Relativement récente, la Loi portant Principes Fondamentaux relatifs à la Protection de l'Environnement reconnaît un droit à l'information et à la consultation, mais seulement en tant que principe général : aucune procédure n'est prévue pour son application, si bien qu'il demeurera sans doute lettre morte.¹¹⁷ De même, et bien qu'il soit reconnu à la fois par la Loi forestière et par la Loi portant Principes Fondamentaux relatifs à la Protection

de l'Environnement, le droit au consentement préalable, libre et donné en connaissance de cause n'est pas appliqué. Le Programme de transparence dans le secteur forestier de Global Witness conclue ainsi que "cela ne s'est pas encore traduit dans les faits et n'a pas été porté à la connaissance des communautés, du fait de l'absence de textes d'application".¹¹⁸ L'information sur la foresterie fait à tel point défaut que des rapports annuels ne sont même pas établis régulièrement, sans pour autant que la société civile en exige la production.¹¹⁹ La démarche de contrôle juridique des concessions forestières va certes dans le sens d'une meilleure transparence, mais des efforts considérables pourraient encore être consentis (voir l'encadré 9).



Jusqu'à présent, les pressions internationales n'ont entraîné que des progrès limités. La RDC a ratifié un protocole d'accord sur la lutte contre le commerce illicite des espèces CITES, mais ce texte n'a pas été traduit dans les langues des communautés, et ces dernières, à l'instar des autorités forestières, en ignorent l'existence.¹²⁰ En outre, les zones rurales connaissent des taux élevés d'analphabétisme, notamment parmi les femmes. Des négociations en vue d'un accord de partenariat volontaire avec l'Union européenne seraient apparemment bloquées et pâtissent de l'absence d'implication de la société civile.¹²¹ La RDC n'est pas membre de l'Open Government Partnership, mais elle est candidate à l'Initiative pour

115 Constitution de la République Démocratique du Congo, 18 février 2006

116 D'après Global Witness : <http://www.transparenceforestiere.info/drc/2011/themes/16/88/>

117 Article 9, Loi n°11/009 portant Principes Fondamentaux relatifs à la Protection de l'Environnement : <http://www.leganet.cd/Legislation/Droit%20administratif/Environnement/JOS.16.07.2011.pdf>

118 <http://www.transparenceforestiere.info/drc/2011/themes/16/95/>

119 <http://www.transparenceforestiere.info/drc/2011/themes/16/107/>

120 <http://www.transparenceforestiere.info/drc/2011/themes/16/91/>

121 <http://www.transparenceforestiere.info/drc/2011/themes/16/91/>

la transparence dans les industries extractives et a produit son premier rapport en 2009.¹²² Le pays doit avant mars 2013 se mettre en conformité avec l'ITIE.¹²³ L'ITIE du Congo s'applique aux industries pétrolières, gazières et minières, mais le secteur forestier aura peut-être des enseignements à en tirer.

Transparence et accès à l'information dans les programmes environnementaux, forestiers, de REDD+ ou autres

La deuxième communication de la RDC à la CCNUCC en novembre 2009¹²⁴ dénonçait généralement le manque d'engagement public et d'accès à l'information sur les questions environnementales, et en particulier l'impossibilité pour le public d'accéder aux informations relatives aux changements climatiques. Selon le rapport, certains renseignements ont été fournis par un petit nombre de médias (un journal, publié par une ONG, deux émissions sur la chaîne nationale et une émission radiophonique en cours d'élaboration), ce qui ne saurait suffire à satisfaire l'obligation de donner au public accès à des informations pertinentes et actualisées.¹²⁵ Aucune mention n'est faite d'autres initiatives visant à rendre publiques des informations sur les changements climatiques.

Le plan de préparation de la RDC à la REDD+¹²⁶ 2010-2012 mentionne l'amélioration de la transparence entourant notamment la gestion d'un registre national des données sur la REDD+¹²⁷ ; néanmoins, consultations et ateliers ont jusqu'ici été préférés à l'établissement d'une structure formelle de liberté d'information. Le plan de préparation de la REDD+ ne prévoit pas de mesure concrète en vue d'instaurer une plus grande transparence structurelle en pratique. Même si la Banque mondiale considère que les processus d'ateliers et de consultation atteignent les communautés affectées,¹²⁸ aucune structure d'information ne demeurera lorsque ces processus s'achèveront. La RDC est aux premières étapes de l'"appui ciblé" en matière de corruption et de participation des femmes à la REDD+ dans le cadre du programme "appui aux actions nationales" d'ONU-REDD.

Les efforts de la RDC offrent un exemple intéressant de l'emploi de l'Internet pour la REDD+. Le registre national des projets de REDD+, créé formellement par décret en 2012, sera employé comme base de données rassemblant tous les financements et activités de REDD+ en cours dans le pays, parmi lesquels les projets ciblant les transactions de crédits carbone sur le marché volontaire. La RDC donnera en outre accès à son système national de surveillance des forêts,¹²⁹ qui sera relié au registre national de REDD+ et qui peut accueillir les contributions des parties prenantes et fournir des informations¹³⁰. Enfin, le site du Moabi (<http://drc.moabi.org/fr>), plateforme indépendante dirigée "par la société civile pour la société civile", est destinée à constituer un espace où les gouvernements, les entreprises, les membres de la société civile et les individus concernés peuvent trouver,

122 Rapport de la République démocratique du Congo à l'ITIE, 2009 : <http://eiti.org/report/democratic-republic-congo/2009>. Voir aussi le rapport 2010 à <http://eiti.org/files/DRCongo/Congo-DRC-2010-EITI-Report-FR-25Jan13.pdf>

123 Voir <http://eiti.org/fr/republique-democratique-du-congo>

124 Kinshasa, 28 novembre 2009, doc. n°COD/COM/3 E

125 Voir page 31

126 Disponible en ligne à www.forestcarbonpartnership.org/sites/forestcarbonpartnership.org/files/Documents/PDF/Jul2010/R-PP_V3.1_Français_July2010.pdf

127 Document ci-dessus, p. 69

128 Note d'évaluation de la proposition de préparation à la REDD de la République démocratique du Congo, 8 mars 2011 : http://www.forestcarbonpartnership.org/fcp/sites/forestcarbonpartnership.org/files/Documents/PDF/Mar2011/FCPF_DRC_R-PP_Assessment_Note_PCN_03-24-11_FINAL_FOR_PUBLICATION.pdf (en anglais)

129 À <http://www.rdc-snsf.org/?lang=fr>

130 Le système, qui s'inscrit dans le cadre de PRODES (<http://www.dpi.inpe.br/prodesdigital/prodes.php>, en espagnol), a été élaboré avec l'appui d'ONU-REDD en coopération avec l'institut national brésilien pour la recherche spatiale (INPE). Des systèmes de même sorte ont été lancés en Papouasie-Nouvelle-Guinée et au Paraguay.

ajouter, télécharger et analyser ensemble les informations liées au processus de REDD+ en RDC, en particulier les données spatiales. Ces initiatives étant encore en cours de conception, il est difficile d'évaluer leur apport réel en termes de transparence et de reddition des comptes dans la REDD+ ; néanmoins, elles offrent un aperçu de l'intérêt que peut receler l'Internet pour rendre les informations relatives à la REDD+ disponibles dans le domaine public. Publiées en ligne, ces informations ne sont évidemment utilisables que par les internautes bien connectés, dans un pays où la majorité des parties prenantes n'a pas accès à l'Internet, ni même à l'électricité ; des systèmes d'information complémentaires, sous forme de rapports ou en recourant aux médias populaires, seront donc nécessaires pour toucher un public plus large à l'échelon national.

Encadré 9 - Courage et faiblesses dans le contrôle juridique des concessions forestières en RDC

Soucieux d'instaurer la transparence et le sens des responsabilités dans le secteur de l'exploitation forestière en République démocratique du Congo, qui a été l'objet de critiques au niveau national et international, le gouvernement a entrepris en 2005-2009 un contrôle juridique de 156 titres d'exploitation en appliquant des critères définis dans un décret présidentiel. Cet examen, financé par la Banque mondiale et mené par un comité interministériel, constituait une initiative courageuse et innovante du gouvernement afin d'améliorer l'information du public, la transparence et la reddition des comptes dans un secteur qui présente de nombreux risques de corruption et suscite l'intérêt de puissants acteurs.

Cette démarche a toutefois été critiquée par des ONG internationales et nationales qui ont dénoncé sa portée limitée et son processus d'évaluation marqué par un niveau élevé de secret. De surcroît, les nouvelles réglementations introduites ces dernières années en matière de gestion forestière n'ont toujours pas été mises en œuvre.

Force est néanmoins de constater que cet exercice procède d'une volonté d'améliorer la transparence et la surveillance d'un secteur sujet à la corruption, et qu'il s'inscrit dans une démarche de meilleure gouvernance susceptible d'inspirer d'autres pays aux contextes similaires. Les atouts et des faiblesses du processus entrepris en RDC sont en effet riches en enseignements sur la manière dont peuvent être améliorées la conception, l'évaluation et la surveillance d'une telle initiative. Une transparence et un sens des responsabilités sans faille, la capacité de suivre et mettre en œuvre les décisions résultant de ce contrôle, et la participation et l'implication de la société civile sont autant d'éléments indispensables pour renforcer le processus et veiller à sa crédibilité.

Équateur

Contexte général de l'accès à l'information

La Constitution de l'Équateur reconnaît le droit d'accès à "l'information émanant des administrations publiques ou des administrations privées gestionnaires de fonds publics ou remplissant des missions de service public".¹³¹ Ce droit a été concrétisé par la loi sur la transparence et l'accès à l'information, adoptée en 2004, qui donne un droit d'accès aux informations, sous quelque forme que ce soit, provenant d'organismes publics et d'organisations qui remplissent des missions de service public ou sont détenues par l'État. Les demandes doivent être traitées sous dix jours, et l'accès peut être refusé pour motif de confidentialité, parce que l'information touche à la sécurité nationale, à la défense nationale (plans militaires), aux renseignements, ou parce qu'elle est protégée en vertu d'une législation distincte. Cela peut ainsi être le cas d'informations commerciales et financières et de celles communiquées à titre confidentiel, des secrets commerciaux, bancaires, industriels ou techniques, des informations relatives à l'administration de la justice, des informations concernant la prise de décision publique si leur divulgation est susceptible de causer un préjudice, et des informations transmises à l'administration fiscale.¹³² En cas de refus d'accès, une réclamation peut être déposée auprès du médiateur ou des tribunaux, ainsi qu'un appel ultérieur directement auprès de la Cour constitutionnelle.



La loi exige que les organismes publics publient les informations concernant leurs structures et leur base juridique, leur règlement intérieur, leur finalité et leurs objectifs, leur annuaire du personnel, les salaires mensuels, les services, les contrats (y compris la liste de ceux/celles qui n'ont pas rempli les précédents), les budgets, les résultats d'audits, les marchés, les crédits, les indemnités de déplacement des agents. Les organismes publics devraient désigner un agent chargé de traiter les demandes d'information et de créer des registres de documents. Il leur est également demandé de mener des programmes de sensibilisation tandis que les universités et les autres établissements d'enseignement doivent intégrer le droit à l'information dans leurs cursus.

Le Projet de classement mondial du DAI attribue à la loi équatorienne 75 points sur 150. Il salue la portée générale de la loi mais déplore l'absence d'instance administrative d'appel indépendante, ainsi que l'imprécision des procédures d'accès. Le défaut de primauté de l'intérêt général, le fait que d'autres textes législatifs puissent imposer des restrictions d'accès supplémentaires, et l'absence de test du préjudice causé (harm test) s'agissant du secret militaire ou du renseignement ont également été dénoncés.

131 Constitution de la République de l'Équateur de 2008, article 18(2). L'article 91 va plus loin, stipulant que "le dépôt d'une requête d'accès à l'information publique visera à garantir l'accès à cette information, lorsque l'information a été expressément ou implicitement refusée ou lorsque l'information fournie est incomplète ou non fiable. La requête peut être déposée même dans le cas où le refus de fournir l'information est justifié par la nature secrète, exclusive ou confidentielle de l'information ou par toute autre classification. La nature exclusive de l'information doit être établie préalablement à la requête par une autorité compétente et conformément à la loi."

132 Comme indiqué dans D. Banisar, Enquête mondiale sur la liberté d'information, 2006 (en anglais)

Transparence et accès à l'information dans les programmes environnementaux, forestiers, de REDD+ ou autres

La deuxième Communication de l'Équateur dans le cadre de la CCNUCC d'avril 2012¹³³ ne fait pas état de dispositions prises pour favoriser l'accès à l'information sur les changements climatiques. Elle évoque en termes généraux le système national d'information sur les forêts, dont fait partie l'inventaire forestier national, et annonce qu'il servira de socle à un système national de contrôle du déboisement. La stratégie nationale du pays sur les changements climatiques, présentée en octobre 2012,¹³⁴ est disponible sur le site Internet du ministère de l'Intérieur, tandis que celui de l'Institut national de météorologie et d'hydrologie fournit des informations d'ordre plus général sur les changements climatiques.¹³⁵ La politique est mise en œuvre par l'intermédiaire du Comité interinstitutionnel sur les changements climatiques.¹³⁶

Global Witness, qui a enquêté sur la transparence du secteur forestier en Équateur, note que malgré la loi sur la liberté d'information, "il reste beaucoup à faire pour parvenir à une pratique quotidienne s'appuyant sur des outils qui favorisent une plus grande transparence des institutions publiques". L'ONG fait état du défaut de volonté politique, de culture organisationnelle, d'infrastructure technologique, de ressources budgétaires et de sanctions sévères, et constate que la demande d'informations publiques émanant des citoyens n'a pas augmenté. "La loi n'a pas été traduite dans d'autres langues autochtones", souligne le rapport, "et n'a pas non plus été synthétisée pour en favoriser la compréhension. Bien que la loi ait facilité l'accès à l'information de la population, il est difficile d'analyser ses incidences sur le secteur forestier. Il n'existe aucun moyen de connaître le type d'information sollicitée par les citoyens sur les questions forestières, ni d'évaluer dans quelle mesure les institutions publiques ont donné une suite favorable à ces demandes de communication."¹³⁷

L'ONG équatorienne Grupo FARO (Fondation pour l'avancée des réformes et des opportunités) a contrôlé l'application de la loi en déposant huit demandes d'information auprès de diverses institutions publiques, entre septembre 2011 et janvier 2012. Une seule réponse exhaustive a été reçue dans les temps. Mais Grupo Faro se montre également critique envers ses pairs de la société civile, affirmant dans un rapport que "les organisations de la société civile qui traitent des questions forestières négligent trop souvent d'employer les outils du cadre juridique avec la fréquence souhaitée. En l'absence de demande d'information sur le secteur forestier émanant des citoyens, l'autorité forestière sera peu encline à publier promptement ces données."¹³⁸

La loi équatorienne relative à la gestion environnementale et la loi sur les forêts prévoient également des règles de transparence. Le ministère de l'Environnement est tenu de rassembler les informations sur les questions environnementales, notamment sous la forme d'un registre de l'industrie forestière, et de les rendre publiques. Ces informations sur le secteur forestier restent néanmoins insuffisantes et disséminées entre plusieurs institutions publiques.

Si la Constitution équatorienne garantit le droit au consentement préalable, donné librement et en connaissance de cause,¹³⁹ il n'est pas appliqué de manière effective.¹⁴⁰ Global Witness observe que, "la démarche du CPLCC ne repose que sur la présence de certains chefs, sans que cela implique l'information du reste de la communauté. En outre, la façon de procéder en cas de désaccord n'est pas claire et il n'est pas évident de savoir dans quelle mesure les points de vue exprimés par les populations autochtones sont pris en compte."

133 1er janvier 2011, Doc. No. ECU/COM/2 E

134 Voir <http://www.ambiente.gob.ec/se-develo-la-estrategia-nacional-de-cambio-climatico/> ; et de façon plus générale <http://web.ambiente.gob.ec/?q=node/727>.

135 <http://www.inamhi.gob.ec/index.php/clima/cambio-climatico>.

136 <http://web.ambiente.gob.ec/?q=node/987>.

137 Rendre le secteur forestier transparent : Rapport annuel de la Transparence, 2010, Équateur, octobre 2011
Rapport par pays : l'Équateur ; <http://www.transparenceforestiere.info/ecuador/2011/themes/16/88/>

138 Ibid.

139 Article 57

140 Zambrano S, 2010 - voir <http://www.grupofaro.org/node/309>

Le modèle de gouvernance forestière de l'Équateur qui date de 2011 est néanmoins cité comme un exemple de progrès. Il reconnaît la transparence comme élément fondamental d'une réelle gouvernance forestière. Le ministère de l'Environnement met également en place un nouveau Système d'administration et de surveillance des forêts (SAF),¹⁴¹ comprenant un système national d'information forestière comprenant une base de données nationale des acteurs liés au secteur forestier. Il oubliera également en ligne des rapports sur les activités forestières, notamment sur les procédures administratives, la gestion et la surveillance des forêts, ainsi que la commercialisation du bois et de produits forestiers dans le pays (y compris les importations et les exportations de produits forestiers). Global Witness observe qu' "il serait important d'examiner si le ministère surveille l'évolution du commerce illégal, s'il la compare aux données fournies par le SAF, et si la population aura facilement accès à toute cette information."

Le Programme ONU-REDD¹⁴² national de l'Équateur prévoit d'instaurer un système national d'inscription et de proposer une base de données de tous les projets intéressants. Pour chaque projet de REDD+, le système fournira les justificatifs prouvant que le consentement a été donné avec discernement. Ce serait "indispensable pour garantir l'existence de preuves attestant que l'ensemble des membres de la collectivité ont connaissance du projet et que la décision a été prise conformément aux normes et procédures fixées".¹⁴³

L'Équateur est aussi investi dans une évaluation participative de la gouvernance (EPG), avec l'appui du Programme ONU-REDD¹⁴⁴. En outre, l'interprétation nationale que fait l'Équateur des normes sociales et environnementales de la REDD+¹⁴⁵ répond à des critères (qui seront contrôlés) de maintien du principe de consentement préalable, donné librement et en connaissance de cause, (CPLCC) pour les populations autochtones et les communautés locales ; de transmission d'informations concernant les règles du CPLCC ; ainsi qu'à divers critères de transparence concernant la gestion des financements et la répartition des avantages.

141 <http://www.ambiente.gob.ec/?q=node/595>

142 Disponible en ligne et en anglais à l'adresse suivante : http://www.unredd.net/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=6275&Itemid=53

143 PNC ONU-REDD de l'Équateur, version définitive, 2011, p.57 : web.ambiente.gob.ec/sites/default/files/users/alhumeau/2011-10-28%2520PNC%2520ONUREDD%2520Ecuador_VF.pdf

144 Aucune décision n'a été prise à ce jour concernant la transparence ou l'accès à l'information. Voir le compte-rendu de la première réunion informelle sur cette procédure ici : http://www.unredd.net/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=8383&Itemid=53

145 Disponible ici (en espagnol) : <http://www.redd-standards.org/files/pdf/ecuador/NationalInterpretationMatrix.pdf>

Guatemala

Contexte général de l'accès à l'information

La Constitution du Guatemala ne reconnaît que le droit d'accès à l'information archivée.¹⁴⁶ Le droit d'accès à l'information a été reconnu en 2008 au travers de la loi sur l'accès à l'information publique.¹⁴⁷ Elle stipule que les particuliers ont accès à l'information, exception faite des informations confidentielles ou exclusives, dont l'article 20 dresse la liste. L'article 21 indique explicitement qu' "en aucun cas une information relative à une enquête portant sur la violation des droits humains fondamentaux ou sur des crimes contre l'humanité ne saura être classifiée comme confidentielle ou exclusive."

L'article 23 fixe des conditions restrictives à tout organisme public ayant l'intention de refuser l'accès à l'information, stipulant que les organismes publics agissant de la sorte doivent démontrer, "(1) que l'information entre légitimement dans le cadre des exceptions prévues par la loi ; (2) que la divulgation de cette information peut effectivement porter atteinte aux intérêts protégés par la loi ; (3) que le préjudice causé par la divulgation de cette information l'emporte sur l'intérêt du public à obtenir sa révélation." Les demandes doivent faire l'objet d'une réponse sous dix jours,¹⁴⁸ et en cas de refus, la décision peut faire l'objet d'un appel auprès de l'autorité supérieure de l'organisme public. Le cas échéant, un recours peut également être déposé auprès des tribunaux.¹⁴⁹ Le médiateur des Droits humains est désigné comme organe de contrôle, et tous les organismes publics doivent lui remettre des rapports annuels concernant leur application effective de la liberté d'information.¹⁵⁰

Les organismes publics sont tenus de publier une série d'informations de manière proactive. Des plans opérationnels comportant un volet budgétaire doivent être publiés chaque mois, tout comme l'ensemble des "informations concernant les contrats de biens et de services utilisés par les sujets obligés, précisant les montants, les prix unitaires, les dépenses, les lignes budgétaires correspondantes, les caractéristiques des fournisseurs, les détails des procédures d'attribution et le contenu des contrats" ainsi qu'une "liste des travaux en cours, réalisés ou partiellement réalisés grâce à des fonds publics ou à des ressources provenant de prêts accordés par une entité publique, en précisant son lieu exact, le coût total, la source de financement, les conditions d'exécution, les bénéficiaires, l'entreprise ou l'entité exécutrice, le nom de l'agent responsable et le contenu du contrat correspondant".¹⁵¹

Les organismes publics ont également l'obligation d'instaurer une "culture de transparence", essentiellement par la formation de leurs salariés. Les cursus d'enseignement intègrent le droit à l'information à tous les niveaux.¹⁵²

Le projet de classement mondial du DAI attribue 96 points à la loi sur un total de 150 et salue son régime d'exceptions et ses prescriptions à des fins de promotion, mais critique la possibilité d'une classification confidentielle en vertu d'autres lois.

En 2011, l'Initiative pour la transparence dans les industries extractives a accordé le statut de membre candidat au Guatemala. Le pays a jusqu'au 28 août 2013 pour achever sa validation ITIE et s'est engagé à mettre en place un groupe multipartite afin de préparer la mise en œuvre de l'ITIE.

146 Article 31, Constitución Política de la República de Guatemala, 1985, Reformada por Acuerdo legislativo No. 18-93 del 17 de Noviembre de 1993 : http://www.wipo.int/wipolex/en/text.jsp?file_id=194691

147 Loi d'accès à l'information publique, initiatives 3755 et 3768, 23 juin 2008

148 Article 39

149 Article 58

150 Article 46

151 Article 10

152 Chapitre II, "Culture de la transparence"

Transparence et accès à l'information dans les programmes environnementaux, forestiers, de REDD+ ou autres

Le ministère de l'Environnement guatémaltèque tient à jour un site Internet qui permet l'accès à plusieurs catégories d'information concernant les changements climatiques, dont l'inventaire des gaz à effet de serre, les stratégies de réduction, d'atténuation et d'adaptation, ainsi qu'une étude sur la biodiversité.¹⁵³ En tout, le site ne compte cependant que 35 documents, ce qui semble peu – notamment quand on sait que le Guatemala fait partie des dix pays du monde les plus exposés aux changements climatiques.¹⁵⁴ Aucune autre initiative visant à favoriser l'accès de la population aux informations sur les changements climatiques n'a été rendue publique, et le Guatemala n'a pas encore publié sa deuxième Communication à la CCNUCC précisant les mesures prises en application de l'article 6 de la convention, portant précisément sur l'accès à ces informations.¹⁵⁵



L'initiative pour la transparence forestière de Global Witness critique le fait que ni la loi sur la liberté d'information ni, de manière plus générale, les lois environnementales ne sont disponibles dans les langues autochtones. Elle constate des carences graves dans l'application des textes législatifs, notamment dues au fait que 34% de la population autochtone – qui elle-même constitue 40% de la population totale – ne parle pas l'espagnol ; que les municipalités n'appliquent pas la loi dans les faits ; que les services chargés d'informer le public manquent de moyens ; et que ni la société civile ni les populations locales n'ont connaissance de leurs droits à l'information.¹⁵⁶ Parmi les documents d'orientation non traduits dans les langues locales figurent la politique nationale forestière et la loi sur les forêts de 1996, complétée par les réglementations de 2005. Parmi ces dernières, seules quelques-unes ont fait l'objet d'une synthèse destinée au public profane.

La législation forestière du Guatemala ne comporte aucun élément précis concernant l'accès à l'information, en partie parce que la portée de la loi nationale sur la liberté d'information s'étend à ce secteur. On sait que plusieurs demandes d'accès à l'information forestière ont été déposées dans le cadre de la loi sur la liberté d'information, bien qu'il soit difficile d'en connaître l'aboutissement. Global Witness indique qu'"une démarche est en cours pour étayer l'information sur les forêts au Guatemala entre les institutions publiques concernées et la FAO (ainsi que l'ITIE), et le site Internet¹⁵⁷ créé afin de centraliser l'information sur les forêts continue de s'étoffer. Il pourrait s'avérer utile de s'assurer que les services chargés de l'information publique au sein de l'Institut national des forêts (INAB) et du Conseil national des zones protégées (CONAP) respectent systématiquement certains aspects de la loi sur l'accès à l'information publique, notamment l'obligation de rendre compte chaque année de l'ensemble des demandes reçues — qu'elles aient ou non fait l'objet d'une réponse — et d'adresser ce rapport au bureau du médiateur des droits humains, lequel est tenu de publier un rapport annuel sur la transparence. Ni l'INAB ni le CONAP n'ont rempli cette exigence les deux années précédentes (bien qu'ils s'y soient tenus

153 http://www.marn.gob.gt/sub/portal_cambio_climatico/index.html (en espagnol)

154 Selon l'estimation d'Alertnet en 2010 : <http://reliefweb.int/report/guatemala/climate-change-issues-gaining-momentum-guatemala> (en espagnol).

155 <http://www.ghana.gov.gh/index.php/component/content/article/96-top-headlines/10938-mest-to-develop-national-climate-change-policy-framework>.

156 <http://www.transparenceforestiere.info/guatemala/2011/themes/16/88/>

157 <http://www.sifgua.org.gt>

en 2011, cela n'a pas été le cas en 2009 ni en 2010), ce qui montre que le respect de la loi s'avère difficile s'agissant du secteur forestier."¹⁵⁸

Si on sait qu'un "certain nombre de lois" reconnaît le principe du consentement préalable, donné librement et en connaissance de cause, sa mise en œuvre concrète n'est pas réglementée.¹⁵⁹ Une base de données recense l'ensemble des concertations sur l'abattage forestier menées avec les communautés locales,¹⁶⁰ et ces dernières peuvent solliciter des informations complémentaires auprès du bureau régional du ministère de l'Environnement et des Ressources naturelles. Toutefois, les informations détaillées quant aux incidences sur l'environnement ne sont pas disponibles en ligne. La concertation en la matière est facultative et une étude menée par l'Institut de l'agriculture, des ressources naturelles et de l'environnement montre du doigt l'absence d'implication de la société civile.¹⁶¹ Global Witness note que les agents estiment la démarche contraignante et "chronophage".¹⁶²

Global Witness indique que l'Institut national des forêts et le Conseil national des zones protégées n'ont pas rempli leur obligation de publier les comptes-rendus annuels et les plans opérationnels et budgétaires.¹⁶³

Certains signes de progrès sont à noter. Le R-PP du Guatemala de mars 2012 témoigne d'une volonté d'instaurer un système d'information exhaustif sur la REDD+. Des initiatives de partage d'information et de sensibilisation devraient être mises en place, sur un mode et dans une langue adaptés à la communauté ciblée.¹⁶⁴ Le R-PP du Guatemala mentionne également la loi sur l'accès à l'information publique, mais sans préciser comment les problèmes actuels rencontrés dans son application seront résolus. Elle vante les sites Internet actuellement en cours d'élaboration, dont la plateforme Web sur la transparence nationale, également connue sous le nom de "projet OpenWolf".¹⁶⁵ Le R-PP propose d'utiliser des sites similaires pour répondre aux exigences en matière de communication sur le système d'information relatif aux sauvegardes.¹⁶⁶

Le Guatemala est membre de l'Open Government Partnership (Partenariat pour un gouvernement transparent). Son plan d'action¹⁶⁷ admet que le secteur des ressources naturelles est en proie à la corruption, et s'engage à ce que le mode de gouvernement soit plus participatif et plus transparent. Il prend également l'engagement de simplifier les procédures administratives pour limiter les possibilités de corruption et d'améliorer la transparence sur la passation des marchés publics. Le Guatemala a créé le "Secretaría de Control y Transparencia", mis en place en février 2012 au sein du Bureau du Vice-Président, afin de coordonner ses efforts en la matière. Il mettra l'accent sur trois domaines prioritaires : a) la lutte contre la corruption, b) la promotion de la transparence et c) l'information du public et le gouvernement électronique. Une nouvelle législation devrait venir conforter la transparence et l'intégrité des finances publiques.¹⁶⁸

158 <http://www.transparenceforestiere.info/guatemala/2011/themes/16/92/>

159 <http://www.transparenceforestiere.info/guatemala/2011/themes/16/95/>

160 <http://www.marn.gob.gt/aplicaciones/consultapub/Default.aspx> (en espagnol)

161 <http://www.infoiarna.org.gt/article.aspx?id=239> (en espagnol)

162 <http://www.transparenceforestiere.info/guatemala/2011/themes/16/99/>

163 <http://www.transparenceforestiere.info/guatemala/2011/themes/16/107/>

164 R-PP du Guatemala (mars 2012), p. 24-25 (sensibilisation élémentaire sur les forêts et le climat) : <http://www.forestcarbonpartnership.org/fcp/sites/forestcarbonpartnership.org/files/Documents/PDF/Mar2012/Guatemala%20Final%20RPP-March2nd%20version-ENGLISH-March%2014%2C%202012.pdf>

165 R-PP du Guatemala, p. 144

166 Ibid.

167 Open Government Partnership - Plan d'action du Guatemala, 9 Avril 2012 (en espagnol et en anglais) : http://www.opengovpartnership.org/sites/www.opengovpartnership.org/files/country_action_plans/Guatemala%20OPG%20Action%20Plan%20%2009.04.12.pdf (en espagnol)

168 Iniciativa 4461 "Ley de Fortalecimiento de la Institucionalidad para la Transparencia y Calidad del Gasto Público", et Iniciativa 4462 "Ley de Fortalecimiento de la Transparencia y de la Calidad del Gasto Público"

Indonésie

Contexte général de l'accès à l'information

La Constitution de l'Indonésie reconnaît le droit "d'obtenir des informations aux fins de son développement et de celui de l'environnement social, et... le droit de rechercher, d'obtenir, de posséder, de stocker, de traiter et de transmettre des informations en recourant à tous les types de canaux possibles."¹⁶⁹

Le droit constitutionnel a été mis en application par la loi indonésienne sur la Communication de l'information publique, entrée en vigueur en 2010.¹⁷⁰ Ce texte concerne l'ensemble de l'information "produite, stockée, gérée, envoyée et/ou reçue par un organisme public"¹⁷¹ et s'applique aussi bien aux organes d'État qu'aux "organisations non gouvernementales dont le financement provient pour partie ou intégralement du budget de l'État et/ou du budget de la Région, de contributions des citoyens et/ou de sources étrangères."¹⁷² Une réponse doit être apportée aux demandes d'information dans un délai de dix jours, sauf si cette divulgation est susceptible de nuire au maintien de l'ordre, à la défense, à la sécurité ou à l'économie, ou de violer la confidentialité de ces informations. Pour le laboratoire de recherche constitutionnelle de l'UCL, cette disposition accorde aux responsables publics un pouvoir discrétionnaire excessif.¹⁷³

La loi contraint chaque organisme public à publier une gamme d'informations parmi lesquelles "toutes les politiques existantes, ainsi que leurs documents connexes ; les plans de travail des projets, notamment le montant estimatif des dépenses annuelles de l'organisme public ; la convention conclue entre l'organisme public et un tiers".¹⁷⁴

Le Projet de classement mondial du DAI attribue à la loi 99 sur un total de 150, et note qu'elle est à mi-parcours de sa mise en œuvre, indiquant que "la principale faiblesse de cette loi réside dans le fait que les décisions du Commissaire à l'information ne sont pas juridiquement contraignantes" et que l'information peut être tenue secrète en vertu d'autres législations.

La mise en œuvre est très variable. Selon un rapport du Centre for Law and Democracy et du Indonesian Center for Environmental Law, les fonctionnaires refusent de divulguer les informations, tantôt semblant ignorer la loi, tantôt passant outre ses dispositions¹⁷⁵ ; selon une étude parallèle de trois organismes publics (ministère de l'Éducation, ministère de la Santé et police nationale de la République d'Indonésie), les fonctionnaires invoquent des raisons de confidentialité pour expliquer leur refus de communiquer l'information alors que ce n'est pas le cas. Le même phénomène a été observé par l'ONG Article 19, lors de son étude préliminaire sur le respect de la liberté d'information au niveau des provinces.¹⁷⁶ D'aucuns suggèrent que le problème pourrait être minimisé si les fonctionnaires locaux étaient conseillés et formés, et si la société civile locale était sensibilisée et incitée à faire davantage usage de cette loi. Selon le laboratoire de recherche constitutionnelle de l'University College de Londres, "les éléments disponibles à ce jour indiquent que la législation sur l'information publique, pour contribuer à généraliser la divulgation et la transparence des informations, doit s'accompagner d'une plus grande vigilance et d'une véritable application des règles."¹⁷⁷

Autre lacune au chapitre de la mise en œuvre : l'interprétation des dispositions entourant les exceptions. Des recherches ont récemment montré que les fonctionnaires semblaient souvent déclarer intuitivement une information

169 Constitution de 1945 de la République d'Indonésie, modifiée par le premier amendement de 1999, le deuxième amendement de 2000, le troisième amendement de 2001 et le quatrième amendement de 2002

170 Loi n°14 de l'année 2008, Loi sur la communication de l'information publique, ratifiée à Jakarta le 30 avril 2008 : <http://ccrinepal.org/files/documents/legislations/12.pdf> (en anglais). Des dispositions supplémentaires relatives à l'accès à l'information figurent dans la Loi sur la presse (UU 40/1999: PERS) et la Loi sur les droits humains (UU39-1999).

171 Article 1, Définitions

172 Ibid

173 <http://www.ucl.ac.uk/constitution-unit/research/foi/countries/indonesia> (en anglais)

174 Article 9

175 <http://www.law-democracy.org/live/projects/rti-in-Indonesia/> (en anglais)

176 Exercice du droit à l'information - évaluation de la situation de référence sur l'accès à l'information dans les petites îles de la Sonde orientales en Indonésie, ARTICLE 19, novembre 2010 : <http://www.article19.org/data/files/pdfs/publications/fulfilling-the-right-to-information.pdf> (en anglais)

177 <http://www.ucl.ac.uk/constitution-unit/research/foi/countries/indonesia> (en anglais)

secrète et appliquer des exceptions formelles en vertu de législations antérieures qui ne sont plus en vigueur. Elles révèlent également que le régime des exceptions établi par la loi sur la Communication de l'information était très diversement appréhendé selon les différents organismes, et que les lois antérieures prescrivant le secret de certaines informations pouvaient ne pas être compatibles avec la nouvelle loi sur la Communication de l'information.¹⁷⁸

D'autres représentants de la société civile indonésienne s'en sont également émus, pointant du doigt le caractère non contraignant des décisions du Commissaire à l'information mais jugeant aussi que le pays continuait d'avancer dans le bon sens : les niveaux de transparence progressent, mais pas au rythme escompté.

L'Indonésie a obtenu le statut de candidat à l'Initiative pour la transparence dans les industries extractives en 2010, et son premier rapport est attendu pour fin 2012, après quoi le pays devrait devenir membre à part entière mi-2013.¹⁷⁹ Le gouvernement indique qu'il "s'engage à rendre publics tous les impôts, droits et redevances perçus des secteurs pétroliers, gaziers et miniers. Les entreprises présentes dans ces secteurs publieront ce qu'elles ont versé au gouvernement. Ces chiffres sont rapprochés par un conciliateur indépendant, le processus étant placé sous le contrôle de représentants du gouvernement, de l'industrie et d'organisations de la société civile."¹⁸⁰ Les processus de REDD+ pourraient gagner en transparence grâce à cette démarche.

Transparence et accès à l'information dans les programmes environnementaux, forestiers, de REDD+ ou autres

L'agence nationale indonésienne de météorologie, de climatologie et de géophysique, organisme chargé de recueillir et diffuser les informations concernant les changements climatiques¹⁸¹, semble, d'après la deuxième communication de l'Indonésie à la CCNUCC en 2010,¹⁸² avoir commencé l'élaboration d'un système Internet d'information climatique. Dans la rubrique "Information sur les changements climatiques", ce dernier ne propose qu'un aperçu des résultats d'une étude sur les changements climatiques sur l'île de Bali.¹⁸³ La principale entité responsable de la politique en matière de changement climatique est le Conseil national sur le changement climatique, dont le site Internet permet de consulter les différentes politiques et les rapports, notamment concernant les projets relatifs à la REDD.¹⁸⁴ Aucune information ne permet d'établir si cette initiative ou d'autres font parvenir l'information relative aux changements climatiques à leur public cible, en particulier les populations rurales.

Un accord de partenariat volontaire (APV) avec l'Union européenne a été conclu le 4 mai 2011, mais il n'a été ni signé ni ratifié. Comme d'autres APV, celui-ci comporterait diverses exigences en matière de transparence¹⁸⁵ et pourrait favoriser l'application de la loi indonésienne sur la liberté d'information.

Les efforts de consultation et d'implication des parties prenantes par le FCPF et le FIP en Indonésie ont évalués être très sévèrement.¹⁸⁶ Le Programme national ONU-REDD de l'Indonésie n'isole pas la transparence ou la liberté d'information comme objectif distinct, mais souligne l'importance d'un mécanisme de REDD+ juste, équitable et transparent. L'intensification de la participation multipartite et du consensus au niveau national a en outre été l'un des principaux objectifs du Programme.¹⁸⁷ Le

178 Interpretation des exceptions au droit à l'information : expériences en Indonésie et ailleurs, Centre for Law and Democracy and Indonesian Center for Environmental Law, mars 2012 : <http://www.law-democracy.org/wp-content/uploads/2010/07/Interpretation-of-Exceptions-To-the-Right-To-Information-Experiences-in-Indonesia-and-Elsewhere.pdf> (en anglais)

179 Voir <http://eiti.org/fr/indonesie>

180 Comme l'indique le plan d'action de l'Indonésie de l'Open Government Partnership

181 Badan Meteorologi Klimatologi dan Geofisika http://www.bmkg.go.id/BMKG_Pusat/Depan.bmkg (en indonésien)

182 1er novembre 2010, Doc. IDN/COM/2 E

183 http://www.bmkg.go.id/BMKG_Pusat/Klimatologi/Informasi_Perubahan_Iklim.bmkg (en indonésien)

184 <http://dnpi.go.id/portal/id/> (en indonésien)

185 L'accord de partenariat volontaire de la FLEGT entre l'Indonésie et l'Union européenne, note d'information, mai 2011 : http://www.euflegt.efi.int/files/attachments/euflegt/briefing_note_indonesia_en_.pdf (en anglais)

186 Voir par exemple Tohu-bohu autour des activités du FCPF et du FIP en Indonésie, REDD Alert du Bank Information Center, octobre 2011 : <http://www.bicusa.org/en/Article.12550.aspx>

187 Programme national conjoint ONU-REDD+ 2009-2011 pour l'Indonésie

Programme ONU-REDD d'Indonésie a soumis la première version de la stratégie nationale de REDD+ à de vastes consultations multipartites de juillet à novembre 2010, et promu transparence et ouverture au cours de la rédaction de la stratégie nationale de REDD+ en publiant en ligne les premières ébauches de la stratégie et en encourageant les commentaires de tous les parties prenantes intéressées, à l'échelon national et international. La lettre d'intention de l'Indonésie à la Norvège fait mention de la transparence dans le contexte du financement, et, plus généralement, de la détermination de l'Indonésie à "garantir la transparence dans tous les aspects des décaissements et des activités" et à être "pleinement transparent dans le financement, les actions et les résultats" dans sa coopération avec la Norvège¹⁸⁸.

Les efforts consentis par l'Indonésie pour évaluer les problèmes de gouvernance grâce à une "évaluation participative de la gouvernance" (EPG) avec l'appui du Programme ONU-REDD sont toutefois des signes encourageants. Au titre de l'EPG, dont les résultats seront mis à profit par l'équipe spéciale (Task force) pour la REDD+, les lois et politiques foncières ont été examinées afin de juger, entre autres, si elles :

"assurent la disponibilité de toutes les données ou informations relatives au processus systématique de planification spatiale et forestière afin de faciliter l'accès, et la nomination d'un responsable chargé de gérer les contributions du public,

font obligation à l'institution ou à l'unité désignée de consigner chaque contribution écrite ou non écrite, d'apporter une réponse transparente à chaque contribution reçue, d'expliquer les décisions définitives,

obligation de donner au public accès à l'information, soit de façon proactive, soit à la demande, et de sanctionner les parties qui compromettent intentionnellement l'accès du public à l'information "¹⁸⁹

ou

"L'obligation de garantir la disponibilité et la facilité d'accès de toutes les informations relatives à la gestion systématique des forêts, par exemple des permis émis, précisant notamment l'entreprise titulaire des permis et les entreprises récipiendaires du contrat de sous-traitance, tous les documents d'appel d'offres, les paiements effectués par l'entreprise "¹⁹⁰

En outre, dans le cadre de l'Open Government Partnership, l'Indonésie a pris des engagements dans les domaines de la foresterie ou de la REDD+ avant décembre 2013, promettant ainsi de :

- numériser l'information relative aux forêts primaires et secondaires sur un portail unique. Ces données et informations seront synchronisées avec les données des licences applicables à la superficie des terres ;
- promouvoir la transparence, le respect des obligations et la participation du public dans le domaine de l'environnement, des ressources naturelles et la gestion des données spatiales, et ce grâce à la :
 - publication d'informations relatives aux revenus du gouvernement (central et régional) provenant des industries extractives (pétrole, gaz et charbon)
 - création d'un forum multipartite pour le plan d'aménagement du territoire. (titre III, avant juillet 2012)
 - publication d'un document de planification spatiale. (titre III, avant décembre 2012)¹⁹¹

Le plan d'action OGP de l'Indonésie l'engage à promouvoir la transparence et le respect des obligations des services publics par le bureau d'administration des terres, qui occupe une place importante dans la REDD+ et qui a été reconnu comme hautement susceptible de corruption.¹⁹²

188 Au mois de mai 2010, accessible à http://www.norway.or.id/PageFiles/404362/Letter_of_Intent_Norway_Indonesia_26_May_2010.pdf (en anglais)

189 Indicateur n°5, outil d'EPG pour l'Indonésie, http://www.unredd.net/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=8174&Itemid=53 (en anglais)

190 Ibid, indicateur n°13

191 Voir <http://www.opengovpartnership.org/countries/indonesia> (en anglais)

192 Ibid

Contexte général de l'accès à l'information

L'article 35 de la Constitution du Kenya stipule que "chaque citoyen dispose d'un droit d'accès à l'information détenue par l'État ; ainsi qu'à celle détenue par un tiers dès lors qu'elle s'avère nécessaire pour l'exercice ou la protection de tout droit ou liberté fondamentale (...) L'État publie et diffuse toute information importante intéressant la nation".¹⁹³ Cette disposition a été au cœur d'un litige à l'issue duquel le tribunal a statué que les citoyens (mais pas les non ressortissants) pouvaient se prévaloir de cet article pour demander un accès à l'information provenant des organismes publics, même en l'absence de toute législation en vigueur en la matière (il n'existe pas de loi sur la liberté de l'information).¹⁹⁴ Cette décision entérine le principe selon lequel, à de rares exceptions près, l'ensemble des informations détenues par les organismes publics kenyans est accessible à la population.

L'étude de la Banque mondiale indique que, dans les faits, l'accès à l'information est limité à plusieurs titres :

1. L'article 3 de la loi sur les secrets officiels érige en infraction la possession d'informations gouvernementales non autorisées et la transmission non autorisée d'informations gouvernementales
2. L'article 52 du Code pénal permet au gouvernement d'interdire la publication de tout document
3. L'article 131 de la loi sur la preuve autorise les ministres à refuser la divulgation d'informations au cours d'une procédure judiciaire s'ils estiment que cela pourrait "porter préjudice à la fonction publique"
4. Aux termes de l'article 18 de la loi sur l'Assemblée nationale (pouvoirs et privilèges), le Président peut interdire à tout fonctionnaire de transmettre quelque information que ce soit au Parlement.¹⁹⁵

Le Kenya a également indiqué qu'il s'inscrivait dans l'Open Government Partnership, et s'est engagé à adopter une législation sur la liberté de l'information. Le gouvernement affirme qu'il "est en train de préparer un texte de loi sur la liberté de l'information. Le projet répond à la plupart des critères requis pour une loi effective d'accès à l'information (ALI), et obtient, selon la méthode de notation des législations sur le droit à l'information (DAI), 114 points sur un total de 150. Ce résultat classera le Kenya — si le texte est adopté en l'état — au dixième rang mondial des pays ayant les lois DAI les plus progressistes."¹⁹⁶ L'avant-projet de loi LDI est actuellement soumis à consultation.¹⁹⁷

Des avancées ont également été enregistrées concernant le projet kenyan d'ouverture des données, mû à la fois par la volonté du Kenya de se positionner comme premier acteur régional en matière de TIC et par la mise en place du Groupe de travail pour un gouvernement transparent et l'ouverture des données. Le Projet sur l'ouverture des données¹⁹⁸ vise à mettre les principales données gouvernementales à disposition de la population sur un portail Internet unique. Parmi les premiers jeux de données rendus publics figurent le recensement de 2009, les dépenses nationales et régionales, et l'information concernant les principaux services publics.¹⁹⁹

193 Constitution du Kenya, texte révisé, 2010

194 Comme l'a rapporté freedomInfo.org (en anglais) : <http://www.freedominfo.org/2012/03/kenyan-court-limits-access-right-to-citoyens/>

195 Comme précisé sur le site Internet de l'initiative de la Banque pour les mécanismes de responsabilité publique (en anglais) : <https://www.agidata.org/pam/ProfileIndicator.aspx?c=104&i=9949>

196 Voir (en anglais) : <http://www.opengovpartnership.org/pays/kenya>.

197 Projet de loi sur la liberté d'information, 2012 (en anglais) : <http://cickenya.org/sites/default/files/bills/Freedom of Information Bill Revised 10 th Jan,2012 %281%29.pdf>

198 <https://opendata.go.ke/> (en anglais)

199 Comme indiqué sur <https://opendata.go.ke/page/about> (en anglais)

Transparence et accès à l'information dans les programmes environnementaux, forestiers, de REDD+ ou autres

Le ministère de l'Environnement kenyan est la principale autorité publique responsable de la diffusion des informations relatives aux changements climatiques. Son site Internet reprend le document national d'orientation en matière de changements climatiques de 2010.²⁰⁰ Selon celui-ci, l'accès insuffisant à l'information sur les questions liées aux changements climatiques est l'un des principaux problèmes expliquant la difficulté à élaborer et à mettre en œuvre la stratégie. Un certain nombre de canaux sont repérés comme des vecteurs efficaces d'information, tels les médias et les programmes d'infodivertissement, et le document assure que " parmi les principales priorités figure la nécessité d'améliorer la coordination nationale de l'information grâce à une diffusion accélérée et une meilleure mise en forme ".²⁰¹ Le plan d'action national du Kenya sur les changements climatiques, présenté en novembre 2012, fait de la diffusion de l'information sur ces questions auprès des communautés rurales une priorité.²⁰² Un secrétariat national aux changements climatiques a été instauré, avec le soutien du programme du Plan d'action pour l'Afrique, le PNUD intervenant comme organisme chef de file. On ne dispose à ce jour d'aucun élément concernant la mise en œuvre de ces programmes ou l'accès des groupes visés à l'information. Selon le dispositif centralisateur de la CCNUCC, en janvier 2013, le Kenya n'avait pas encore remis sa seconde communication nationale rendant compte de la mise en œuvre de l'article 6, visant l'accès à l'information sur les changements climatiques.

Les lois forestières du Kenya fixent des obligations en matière de transparence et une exigence générale de concertation.²⁰³ Ainsi, la comptabilité du Fonds de conservation et de gestion forestières doit être publiée et un processus de concertation entamé avant l'échange de superficies forestières contre des terrains privés ou avant l'adoption d'un plan de gestion.²⁰⁴ Le site Internet du service des forêts kenyan constitue le point d'accès central. Il ne délivre à ce jour qu'un nombre restreint d'informations,²⁰⁵ bien que le R-PP du Kenya ait été rédigé dans le cadre d'une vaste concertation avec les communautés concernées et qu'il cite " la transparence, la responsabilité et la participation de la population " comme étant des " pierres essentielles de l'édifice ".²⁰⁶

Dans son dernier rapport d'étape sur la REDD+, le Kenya indique que " les solutions de mise en œuvre, notamment celles destinées au repérage, les systèmes d'information favorisant la transparence dans l'exécution du R-PP, les mécanismes de gestion des plaintes et la résolution des conflits, doivent être soumis à l'essai (...) jusqu'en 2013 et au-delà de cette date. " ²⁰⁷ Son R-PP propose de mettre en ligne un " dispositif centralisateur de l'information ", rassemblant toutes les données et connaissances relatives à la REDD+.²⁰⁸

Le Kenya est entré dans la première phase de l'"appui ciblé" à la lutte contre la corruption dans le cadre du programme ONU-REDD d'"appui aux actions nationales", qui vise à appréhender les risques majeurs de corruption pour la REDD+ et les mesures d'atténuation prioritaires, ainsi qu'à élaborer un plan de renforcement des capacités à destination des services forestiers du Kenya, de la Commission d'éthique et de lutte contre la corruption et des partenaires de la société civile.

200 <http://www.environment.go.ke/wp-content/documents/complete%20ncrcs%20executive%20brief.pdf> (en anglais)

201 p. 20

202 Voir http://cdkn.org/wp-content/uploads/2012/12/Kenya-Climate-Change-Action-Plan_Executive-Summary.pdf (en anglais) p.11

203 Loi sur les forêts, 2005, loi n°7 de 2005

204 Articles 21, 29 et 35

205 Voir http://www.kenyaforestservice.org/index.php?option=com_content&view=article&id=114&Itemid=137 (en anglais). Le site Internet ne comporte que peu de documents. Le document révisé du R-PP a été transféré dans un format altéré. La seule lettre d'information de la REDD+ publiée date de deux ans.

206 Tel que le précise le R-PP du Kenya, août 2010, p. 15

207 Fiche d'information sur les avancées de la préparation à la REDD du Kenya, juin 2012, p. 2 : http://www.forestcarbonpartnership.org/fcp/sites/forestcarbonpartnership.org/files/Documents/PDF/June2012/Kenya%20FCPF%20Readiness%20Progress%20Sheet_June%202012.pdf.

208 Kenya, R-PP, version révisée, août 2010, p. 29 : <https://www.forestcarbonpartnership.org/fcp/node/70>

Mexique

Contexte général de l'accès à l'information

Dans son article 6, la Constitution du Mexique reconnaît le droit à l'information.²⁰⁹ La loi fédérale mexicaine de 2002 sur la liberté de l'information, intitulée loi sur la transparence et l'accès à l'information publique gouvernementale, est souvent citée comme un "bon" exemple de loi sur la liberté de l'information, s'accompagnant d'une réelle application dans les faits. En sus de la loi fédérale, des lois d'accès à l'information sont en vigueur dans l'ensemble des états.



La loi mexicaine s'applique à l'ensemble des organes gouvernementaux et régit le droit au respect de la vie privée et à la protection des données ainsi que le droit d'accès à l'information. Elle stipule que l'ensemble des informations détenues par les organes gouvernementaux est en principe public, à quelques exceptions étroitement définies, et demande aux autorités publiques d'appliquer le principe de "divulcation maximale".²¹⁰ Les demandes d'accès déposées par les particuliers doivent faire l'objet d'une réponse dans les délais impartis, et en cas de refus de communication, une procédure simple d'appel permet de déposer un recours en interne, dans un premier temps, et auprès des tribunaux, dans un deuxième temps.²¹¹ Le gouvernement ne peut refuser de divulguer une information attestant de crimes contre

l'humanité ou de graves violations des droits humains. En cas de défaut de réponse de l'autorité publique dans les délais impartis, la demande d'accès est réputée acceptée. **Cela pallie le problème du "silence administratif" constaté dans de nombreux autres pays, où les autorités publiques se contentent de ne pas répondre aux demandes.**

La loi impose la publication proactive de certaines informations de première importance, notamment l'ensemble des renseignements relatifs aux fonctions habituelles, budgets, activités, membres du personnel, salaires, rapports internes, et à l'attribution de contrats et de concessions.²¹²

La loi prévoit la création de l'Institut fédéral d'accès à l'information (IFAI) chargé de surveiller son application et de statuer sur les réclamations. L'Institut est solidement implanté et relativement bien financé : son budget pour l'année 2003-2004 s'élevait à 22 millions de dollars américains alors que celui du commissariat à l'information du Royaume-Uni était de 19 millions sur la même période.²¹³

Le Projet de classement mondial du DAI attribue 119 points sur 150 à la loi fédérale mexicaine, observant qu'elle est caractéristique d'une évolution prometteuse vers plus de transparence dans la région. Il considère cependant comme une "faiblesse non négligeable" le fait que les corps législatif, judiciaire et constitutionnel autonome, bien que soumis à cette loi, ne relèvent pas de la compétence de l'organe indépendant mis en place pour contrôler son application. La loi est également accusée de ne pas suffisamment protéger les lanceurs d'alerte et d'entourer les enquêtes criminelles ou policières de dérogations excessives.

209 Celui-ci stipule que "l'État est le garant du droit à l'information"

210 Articles 2 et 6

211 Articles 40, 49 et 59

212 Article 7

213 Projet de justice Société ouverte (OSJI), "Transparence et silence : étude sur l'accès à l'information en droit et en pratique dans 14 pays" (en anglais), New York, 2006, à l'adresse suivante : http://www.soros.org/initiatives/justice/focus/freedom_of_information/articles_publications/publications/transparence_20060928

Les demandes d'accès peuvent être formulées en ligne, grâce au Sistema Integrado de Solicitudes de Información. À Mexico, les usagers dépourvus de connexion internet peuvent déposer leur demande dans les bureaux de l'IFAI.

En 2004, sur 37 732 demandes déposées, l'IFAI a indiqué que le délai moyen de réponse était de 10,8 jours ouvrés, soit environ la moitié du délai prescrit, et que sur l'ensemble des demandes il était de 11,4 jours ouvrés.²¹⁴ Dans l'ensemble, de 2003 à 2006, le pouvoir exécutif a reçu 159 639 demandes d'information et a répondu à 88,9% d'entre elles. Pendant cette même période, l'IFAI a enregistré 7 473 appels et annulé, ou modifié, la réponse de l'organisme dans plus de 40% des cas.²¹⁵ Mais certains signes témoignent d'une dégradation récente. Les fonctionnaires ignoraient impunément les décisions de l'IFAI et le manque de volonté politique du gouvernement actuel, qui ne souhaite pas aller plus loin dans l'application de la loi, fait l'objet de critiques.²¹⁶

Transparence et accès à l'information dans les programmes environnementaux, forestiers, de REDD+ ou autres

L'institut national de l'écologie (Instituto Nacional de Ecología) a créé un site Internet dédié à l'accès à l'information sur les changements climatiques.²¹⁷ Ce site, financé par le Programme des Nations Unies pour le développement, se veut une réponse aux obligations imposées au Mexique par l'article 6 de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques. Il met à disposition des données brutes et des recherches détaillées ainsi que des informations destinées à un plus large public, expliquant ce que sont les changements climatiques et comment ils surviennent. Le site répond à un besoin évident de la population : les statistiques de fréquentation (également publiées sur le site) font état de près de 200 000 visites mensuelles depuis 2012. À 80% en provenance du Mexique, la plupart ont pour objectif de télécharger des rapports et de rechercher des données. Cela témoigne d'une demande évidente d'information et constitue un bon exemple de la façon dont l'information peut être mise à la disposition de la population (dans un pays où le taux de pénétration d'internet est satisfaisant²¹⁸). On ignore cependant si l'information parvient jusqu'aux personnes susceptibles d'être dépourvues d'accès à l'Internet — les ruraux et les pauvres.

La version révisée du R-PP du Mexique, d'avril 2011, n'aborde pas l'accès à l'information, bien qu'il cite "l'élaboration et la mise en œuvre d'un système d'information sur la REDD+" parmi les mesures à prendre durant la deuxième et la troisième année de son programme. L'accent est mis sur l'obtention des métadonnées.²¹⁹ Le Mexique a récemment initié un processus de concertation, portant sur sa stratégie nationale de REDD+, par l'intermédiaire de son "Espacio de intercambio de la Comunidad en Línea de REDD+" (<http://reddmexico.ning.com/>), une plateforme ouverte et spécialisée permettant le partage de documents, avec des blogs et un forum de discussion. Le Mexique est membre de l'Open Government Partnership mais son Plan d'action prévoit peu d'initiatives en matière de liberté d'information, que ce soit de manière générale ou s'agissant de problématiques ou d'activités propres à la REDD+.²²⁰

214 Comme le rapporte le Laboratoire de recherche constitutionnelle de l'UCL (en anglais) : <http://www.ucl.ac.uk/constitution-unit/research/foi/countries/mexico>

215 Évoqué dans J. Ackerman, La loi mexicaine sur la liberté d'information dans une perspective internationale, les réformes mexicaines du droit de savoir : perspectives de la société civile (en anglais), éd. Jonathan Fox, Libby Haight, Helena Hofbauer et Tania Sánchez (Mexico : FUNDAR/Woodrow Wilson International Center for Scholars (Centre international pour les universitaires Woodrow Wilson), 2007), p. 314

216 Comme indiqué dans Daniela Pastrana, "Les lois sur la liberté d'information : un modèle encore éloigné de la pratique", 28 septembre 2010, Inter Press Service (en anglais) : <http://ipsnews.net/news.asp?idnews=52992>

217 http://cambio_climatico.ine.gob.mx/ (en espagnol)

218 L'Institut Internet d'Oxford estime le taux de pénétration d'Internet au Mexique entre 41 et 50% : <http://www.oii.ox.ac.uk/vis/?id=4e3c0200>. Cela le situe au même niveau que les autres pays de la région mais au-dessus des pays du Sud-Est asiatique — et nettement au-dessus des pays africains.

219 Fiche d'information sur l'avancement de la préparation à la REDD, juin 2012 (en anglais) : http://www.forestcarbonpartnership.org/fcp/sites/forestcarbonpartnership.org/files/Documents/PDF/June2012/Mexico FCPF REDD Readiness Progress Sheet_June 13 2012.pdf

220 Voir (en anglais) : <http://www.opengovpartnership.org/countries/mexico>

Contexte général d'accès à l'information

La Constitution péruvienne reconnaît le droit à l'information,²²¹ mis en application par la loi de 2003 sur la transparence et l'accès à l'information publique. La loi s'applique à toute information détenue par l'État et sur laquelle s'appuient des décisions administratives. Les organismes publics sont tenus de répondre aux demandes dans un délai de sept jours ouvrés. L'accès peut être refusé dès lors que la divulgation risque de porter atteinte à la sécurité nationale, à la vie privée, aux institutions financières, aux négociations internationales ou à la lutte contre la criminalité. Peut également être refusé l'accès aux communications internes du gouvernement contenant des conseils, des recommandations ou des avis préalables à une prise de décision gouvernementale. La divulgation d'informations portant sur la violation des droits humains ne peut être refusée. Les refus sont susceptibles d'appel auprès du même organisme public, qui devra rendre sa décision sous dix jours. Un recours ultérieur peut être déposé auprès des tribunaux.²²²

La loi oblige également les ministères à publier les informations relatives à leur structure organisationnelle, leurs activités, leurs dispositions réglementaires, leur budget, les salaires, les dépenses, et les missions des fonctionnaires de haut rang. L'ensemble de ces informations doit être mis en ligne. Le ministère de l'Économie et des Finances est tenu de publier des informations détaillées sur les finances publiques tous les quatre mois.

Le Projet de classement mondial du DAI attribue 97 points, sur un total de 150, à la loi péruvienne sur la transparence et l'accès à l'information publique, se félicitant de l'étendue de son champ d'application et de la simplicité relative de ses procédures. Il déplore néanmoins le défaut de test du préjudice causé s'agissant de certaines exceptions et l'absence d'instance d'appel indépendante.

Le médiateur a fait observer que si la loi est en principe une des meilleures de la région, son application reste problématique en raison d'une culture du secret qui sévit parmi les fonctionnaires et d'une interprétation des lois souvent en contradiction avec leur finalité. Un rapport de 2011 soutient que les organismes publics péruviens ne disposent pas de protocole pour traiter les demandes d'information. Il assure également que le pouvoir discrétionnaire excessif des fonctionnaires, associé à un défaut de protection des lanceurs d'alertes, aboutit à des refus non justifiés, notamment s'agissant d'informations considérées comme prêtant à la controverse politique.²²³

Le Pérou est membre de l'Open Government Partnership. Son plan d'action expose dans le détail le régime d'accès à l'information du pays et prend plusieurs engagements d'amélioration pour la période 2012-2014.²²⁴ Le Pérou est également membre à part entière de l'Initiative pour la transparence dans les industries extractives, sa validation ayant été entérinée en février 2012. L'ITIE du Pérou porte sur les secteurs du pétrole, du gaz et des mines, et les deux premiers rapports sur le contrôle des paiements, réalisés par Ernst and Young, sont disponibles sur les sites Internet du ministère. L'ITIE du Pérou, comme celle d'autres pays, est placée sous le contrôle d'un groupe multipartite mis en place par la loi, ce qui implique une forte caution gouvernementale.

221 Article 2, paragraphe 5 de la Constitution du Pérou (en anglais) : http://www.congreso.gob.pe/_ingles/CONSTITUTION_29_08_08.pdf

222 En vertu de la loi n° 27444 ou de la loi n° 26301 pour le droit constitutionnel de l'habeas data (droit pour toute personne d'accéder aux documents la concernant).

223 <http://www.cainfo.org.uy/images/LIBRO - Venciendo la Cultura del Secreto.pdf> (en espagnol)

224 Conformément au chapitre III

Transparence et accès à l'information dans les programmes environnementaux, forestiers, de REDD+ ou autres

Le ministère péruvien de l'Environnement a créé un site Internet spécialisé qui dispense des informations sur les changements climatiques.²²⁵ Le site comprend des informations d'ordre général sur les changements climatiques, ainsi que des informations sur les mesures d'atténuation, de gestion et d'adaptation à ces phénomènes. Mis en place avec l'appui du PNUD, le site fonctionne depuis octobre 2010 et constitue le pivot de la stratégie gouvernementale de sensibilisation aux changements climatiques. Faut de données, on ignore quelle utilisation est faite du site ou s'il atteint le public visé.

Dans le cadre de son projet sur la transparence forestière, Global Witness a testé les principes de transparence et de publicité en matière d'information dans son secteur forestier. S'il admet que le Pérou répond à certains indicateurs conventionnels de transparence (disposant par exemple d'une loi sur la liberté de l'information), le diagnostic de Global Witness relève dans l'ensemble un défaut de mise en œuvre.²²⁶ Toute une série d'éléments (tels que les programmes de travail, les mémorandums institutionnels et les registres de sanctions) ne sont pas publiés alors qu'ils devraient l'être, tandis que l'information est éparpillée entre plusieurs institutions. Dans l'ensemble, Global Witness estime que "la mise en œuvre reste insuffisante, ce qui ne facilite pas l'accès des citoyens au processus décisionnel." En témoignent les rares demandes d'accès déposées dans le cadre de la loi, notamment s'agissant de l'information forestière : l'information demandée n'a pas été "fournie dans les délais impartis", et ces délais étaient d'autant plus longs que les demandes portaient sur de gros dossiers relatifs à des plans ou rapports de gestion.²²⁷

L'accord de libre-échange conclu entre les États-Unis et le Pérou en 2009 comporte une annexe sur la gouvernance forestière qui exige du Pérou qu'il "[augmente] le niveau de participation de la population et améliore la transparence de la planification des ressources forestières et du processus décisionnel en matière de gestion"²²⁸ tout en élaborant un plan de lutte contre la corruption visant les fonctionnaires "responsables de l'administration et du contrôle des ressources forestières".²²⁹ Un accord de partenariat volontaire entre l'UE et le Pérou, destiné à favoriser le commerce légal du bois et à conforter la gouvernance forestière, est actuellement à l'étude et devrait également comprendre des dispositions en matière de transparence. Cela pourrait inciter à une meilleure mise en œuvre du droit d'accès à l'information forestière.²³⁰

La nouvelle loi sur les forêts comporte des dispositions précises pour promouvoir la transparence.²³¹ L'article 2 reconnaît le principe de concertation préalable, libre et éclairée, tandis que l'article 142 oblige le SINAFOR à autoriser la consultation de plusieurs catégories d'information forestière, dont les plans et les rapports de gestion. Si certaines doivent rester confidentielles, celles concernant les répercussions sur l'environnement ne sauraient être classifiées. La loi exige également qu'un plan de lutte contre la corruption soit élaboré en concertation avec les parties prenantes et désigne un groupe chargé de garantir la transparence et de faire le lien avec la société civile.²³²

Une autre loi sur la concertation préalable des peuples autochtones été récemment adoptée. L'article 3 oblige les autorités publiques à fournir "suffisamment d'information... dans la langue de la population autochtone consultée, en utilisant

225 <http://cambioclimatico.minam.gob.pe/#> (en espagnol)

226 <http://www.transparenceforestiere.info/peru/2011/themes/16/88>

227 Ibid.

228 Annexe 18.3.4, article 4 (d) (en anglais) : http://www.ustr.gov/sites/default/files/uploads/agreements/fta/peru/asset_upload_file953_9541.pdf

229 Annexe 18.3.4, article 3 (a) (2) (en anglais) : http://www.ustr.gov/sites/default/files/uploads/agreements/fta/peru/asset_upload_file953_9541.pdf

230 Comme indiqué sur le site Internet officiel de la FLEGT : http://www.euflegt.efi.int/portal/home/vpa_pays/.

231 Loi n° 29763 du 22 juillet 2011 (en anglais) : <http://dgffs.minag.gob.pe/pdf/Ley29763.pdf>. Adoptée à la fin de l'année 2011, cette loi était sur le point d'entrer en vigueur.

232 Article 143.

la méthodologie adaptée à la tenue d'un réel dialogue.²³³ Global Witness attire l'attention sur le fait que ces évolutions constituent un "pas en avant propre à favoriser l'accès des citoyens à l'information"²³⁴ et rappelle que d'importants enseignements ont été tirés dans le domaine de la concertation préalable, libre et éclairée des peuples autochtones. Il affirme que "ce (...) processus a révélé le besoin de prévoir des délais adaptés à la délivrance de l'information requise en temps voulu et à la participation active des parties prenantes (...) Les peuples autochtones ont par exemple réclamé que l'étape information soit précédée d'une étape de pré-information comprenant un appui technique permettant de comprendre la proposition dans toute sa dimension. Cette étape préalable n'ayant pas été intégrée aux processus antérieurs, les forums et les audiences ont été âprement critiqués en raison de leur haut niveau de technicité et du manque de temps laissé à la population pour se renseigner sur la proposition." Global Witness souligne la leçon à tirer de cette expérience : "Dans le cas de la REDD+, le gouvernement n'a à ce jour proposé aux populations autochtones que des réunions d'"information", qui ne durent qu'une journée et ne suffisent pas à garantir leur bonne compréhension."²³⁵



L'ONG péruvienne Derecho, Ambiente y Recursos Naturales publie un rapport annuel sur l'accès à l'information forestière. Le dernier indique qu'il est nécessaire de procéder à des améliorations, notamment s'agissant de la mise en œuvre, mais que l'expertise institutionnelle doit également être renforcée.²³⁶ Un des auteurs du rapport affirme qu'il est "nécessaire d'augmenter l'appui technique et financier apporté aux organismes responsables, et de renforcer les mécanismes de contrôle de l'État, afin de mettre notamment en place de réelles sanctions à l'attention des institutions qui ne respectent pas la loi. En outre, les citoyens ainsi que les organisations de la société civile doivent avoir connaissance de leur droit d'accès et l'exercer.

Cela contribuera à améliorer la participation citoyenne et communautaire."²³⁷

Le R-PP du Pérou, qui date de mars 2011, indique la nécessité de mettre en place une base de données des informations pertinentes en matière de REDD+ et un système d'information forestière, dont "une base de données des services directs aux usagers".²³⁸ Cependant il n'explique pas, ni même n'évoque, l'utilisation de la loi d'accès à l'information publique ou les discussions en cours pour son amélioration. Un bilan de l'état d'avancement du R-PP en date de mars 2012 indique que l'adoption d'une nouvelle loi sur les concertations populaires concernant les changements d'occupation des terres devrait permettre de nouvelles avancées.

Le Pérou est entré dans la toute première phase de l'"appui ciblé" à la lutte contre la corruption dans le cadre du programme ONU-REDD d'"appui aux actions nationales", qui vise à déterminer les principaux risques de corruption pour la REDD et les mesures d'atténuation à prendre en priorité, ainsi qu'à formuler des recommandations pour conforter les principes de transparence et de responsabilité dans les processus nationaux de REDD+.

233 Ley de consulta previa a los pueblos indígenas (loi pour la concertation préalable avec les populations autochtones), août 2011 (en espagnol) : <http://www.larepublica.pe/06-09-2011/aqui-el-texto-completo-de-la-ley-de-consulta-previa-promulgada-por-el-presidente-humala>

234 <http://www.transparenceforestiere.info/peru/2011/themes/16/92/>

235 <http://www.transparenceforestiere.info/peru/2011/themes/16/94/>

236 Informe Anual de Transparencia, 2011, Derecho, Ambiente y Recursos Naturales (DAR) (en espagnol) : <http://www.transparenciaforestal.info/cms/file/287>

237 Desafíos de la transparencia en el sector forestal, Diario la Primera, 28 août 2012 (en espagnol) : http://www.diariolaprimeraperu.com/online/columnistas-y-colaboradores/desafios-de-la-transparencia-en-el-sector-forestal_118847.html

238 R-PP du Pérou, 7 mars 2011, pp. 31 et 120 (en anglais) : <http://www.forestcarbonpartnership.org/fcp/sites/forestcarbonpartnership.org/files/Documents/PDF/Mar2011/Peru%20R-PP-%20Final%20English%20Translation-March7%20version-March16%202011.pdf>

Philippines

Contexte général d'accès à l'information

La Constitution des Philippines reconnaît un droit “[d’]accès aux archives officielles, aux documents et dossiers constitutifs d’actes, opérations, ou de décisions officiels, ainsi qu’aux données de la recherche publique servant de bases à l’élaboration des politiques”,²³⁹ et exige que “l’État adopte et mette en œuvre le principe de divulgation intégrale de l’ensemble des opérations intéressant le bien commun.”²⁴⁰ Néanmoins, il n’existe pas de législation pour son application, si bien que, dans les faits, peu de personnes se prévalent de ce droit constitutionnel.

Quelques arrêts de la Cour suprême insistent sur le droit constitutionnel d’accès à l’information ainsi que sur l’obligation d’une divulgation proactive. Dans les arrêts Legaspi contre Commission de la fonction publique²⁴¹ et Valmonte contre Belmonte,²⁴² la Cour suprême a considéré que le droit constitutionnel de la liberté d’information était opposable même en l’absence de lois et règlements d’application. Dans Chavez contre Office national de l’habitat,²⁴³ la Cour suprême a considéré que l’État devait communiquer l’ensemble des transactions intéressant le bien commun sans qu’il y ait besoin d’en faire la demande. Dans l’arrêt Akbayan contre Aquino,²⁴⁴ elle a estimé que le gouvernement philippin n’était pas tenu de communiquer les sollicitations exprimées dans le cadre de négociations de traités entre les gouvernements philippins et japonais, malgré l’invocation du droit à l’information garanti par la Constitution. La Cour suprême a argué du caractère privilégié des négociations diplomatiques.

D’autres textes législatifs comportent quelques dispositions concernant l’accès à l’information. Le Code de conduite et de normes déontologiques des fonctionnaires et des salariés, institué par la loi,²⁴⁵ exige des fonctionnaires qu’ils répondent sous 15 jours ouvrés aux demandes formulées par la population ; que l’ensemble des directeurs administratifs présentent des bilans annuels de performance et qu’ils soient mis à la disposition de la population ; et que l’ensemble des documents publics soient aisément accessibles afin de permettre leur examen par les citoyens. En vertu de l’article 44 du Code administratif,²⁴⁶ l’ensemble des organismes publics et des autorités administratives est tenu de présenter des rapports annuels au Président, et aux termes de l’article 46, la population doit pouvoir prendre connaissance de ces rapports annuels. En outre, selon l’article 52, l’ensemble des départements, services, bureaux ou offices dépendant du pouvoir exécutif ont obligation de tenir un registre dressant la liste exhaustive et chronologique des actes, décisions, opérations et contrats officiels, dans leur version définitive, et en permettre la consultation par la population.

La société civile est consciente de l’insuffisance de ces dispositions. La clause constitutionnelle qui garantit l’accès à l’information a fait l’objet de critiques parce qu’“elle nécessite d’avoir des accointances au sein de l’appareil d’État” et qu’elle a, quoi qu’il en soit, peu de chance d’aboutir à la communication d’informations étant donné la mauvaise gestion des archives dans de nombreux organismes publics.²⁴⁷

Les Philippines sont membres de l’Open Government Partnership et leur plan d’action PGT qualifie le projet de loi en cours d’élément “essentiel” de son engagement, promettant “un pas en avant vers un accès plus large et plus libre des citoyens à l’information officielle, dans les délais impartis et d’une manière qui soit à la fois satisfaisante et appropriée ; l’accès sera

239 Constitution des Philippines, 1987, article 7

240 Ibid., article 28

241 G.R. n° 72119, 29 mai 1987

242 G.R. n° 74930, 13 février 1989

243 G.R. n° 164527, 15 août 2007

244 G.R. n° 170516, 16 juillet 2008

245 Loi de la République n° 6713

246 Ordonnance n° 292 instituant le “ Code administratif de 1987”

247 Lutte contre la corruption et gestion des ressources naturelles : feuille de route du Programme de développement environnemental et rural (EnRD), Philippines, Giz Manila, novembre 2011, p. 38

soumis à certaines restrictions liées à la sécurité nationale, à la diplomatie et aux aspects relevant de la vie privée. Cela (...) impliquera la révision, l'amélioration et la rectification des règles actuelles d'accès des citoyens à l'information ; la mise en place de dispositifs et d'infrastructures d'accès public, notamment des systèmes technologiques de l'information ; et la collaboration avec les parties prenantes qui permettra d'élargir l'accès à l'information et d'obtenir un meilleur respect des normes existantes par les autorités. (...) Une feuille de route pour l'amélioration de l'accès public à l'information sera élaborée au cours de l'année 2012 en concertation avec les parties prenantes."²⁴⁸

Transparence et accès à l'information dans les programmes environnementaux, forestiers, de REDD+ ou autres

Peu d'éléments permettent de déterminer dans quelle mesure les Philippines satisfont aux obligations imposées par l'article 6 de la CCNUCC en termes d'accès du public aux informations sur les changements climatiques. À ce jour, le gouvernement des Philippines n'a pas encore soumis sa deuxième Communication. Une Commission sur les changements climatiques a été instituée en 2009 et une stratégie-cadre nationale sur les changements climatiques élaborée pour 2010-2022. L'accès à l'information constitue l'axe central des cinq premières années.²⁴⁹ Le site Internet de la Commission nationale sur les changements climatiques, une autorité indépendante rattachée au cabinet du Président avec un statut de ministère détaché, fournit une série d'informations parmi lesquelles les documents d'orientation, la législation et les rapports annuels depuis 2010.²⁵⁰ Aucune donnée ne permet de vérifier dans quelle mesure cette information atteint le public visé.

Un rapport de 2011 fait de l'adoption d'une législation sur la liberté de l'information un impératif absolu, précisant que "la transparence de l'information relative aux inventaires forestiers, aux niveaux de référence carbone, aux critères de réussite et aux objectifs du projet devrait être la règle dans la mise en œuvre de la REDD+."²⁵¹ Parallèlement, il recommande que les autorités chargées de la REDD+ aux Philippines – le ministère de l'Environnement et des Ressources naturelles et le Bureau de gestion forestière – bénéficient d'un appui pour procéder à un inventaire réaliste des ressources forestières et obtenir des niveaux de référence crédible du carbone emmagasiné. D'autres remarques sont formulées : le Réseau transparence et responsabilité considère le vote d'une législation sur la liberté de l'information comme "essentiel à bien des égards (...) [cela permettrait] de faire vivre le droit constitutionnel des citoyens à accéder à l'information publique [et] aiderait à consolider la responsabilité démocratique et politique du gouvernement."²⁵² En juillet 2012, la proposition de loi sur la liberté de l'information était toujours en cours d'examen au Parlement, sans cependant qu'il n'y ait aucun signe quant à une prochaine date de mise en discussion ou de vote.

Si la stratégie nationale de REDD+ des Philippines ne mentionne pas la nécessité d'une législation sur la liberté d'information, elle reconnaît cependant que "[l']information devrait être largement diffusée et qu'il est nécessaire de mettre en place des protocoles d'accès de la population à l'information"²⁵³. Le pays met actuellement en œuvre un Programme national ONU-REDD initial²⁵⁴ et est reçoit un appui ciblé" à la lutte contre la corruption dans le cadre du programme ONU-REDD d'"appui aux actions nationales", qui vise à déterminer les risques majeurs de corruption pour la REDD et les mesures d'atténuation à prendre en priorité, ainsi qu'à formuler des recommandations pour conforter les principes de transparence et de responsabilité de la stratégie nationale de REDD+ des Philippines.

248 Plan d'action des Philippines pour un PGT, p. 4

249 Comme indiqué dans le "Bilan des réalisations" de 2011 (en anglais) : <http://climate.gov.ph/index.php/documents/category/40-2011>.

250 Voir (en anglais) : <http://climate.gov.ph/index.php/documents>.

251 S'attaquer à la corruption pour conduire la REDD aux Philippines, Grizelda Mayo-Anda, Centre de ressource pour la lutte contre la corruption, mai 2011 (en anglais) : <http://www.u4.no/publications/tackling-corruption-for-governing-redd-in-the-philippines/>

252 Corruption et lutte contre la corruption aux Philippines, un article rédigé par le réseau Transparence et responsabilité pour GIZ Philippines, mars 2011, p. 6

253 Stratégie nationale de REDD+ des Philippines, p. 48

254 Document de Programme national — Philippines, UNREDD/PB5/2010/7, 5e réunion du Conseil d'orientation du Programme ONU-REDD, 4-5 novembre 2010

Enseignements tirés des études de cas

La majorité des pays participant à la REDD+ décrits plus haut en sont aux premiers stades de la conception et de la mise en œuvre des programmes de préparation de la REDD+, et à différentes étapes de la conception ou de la mise en œuvre des lois sur la liberté d'information. Mi-2012, un peu moins de la moitié des pays REDD+ étaient dotés de lois sur la liberté d'information, avec une mise en œuvre variable. À l'autre bout du spectre figurent les pays qui ne possèdent pas de loi sur l'accès à l'information et où le droit à l'information n'est ni connu ni appliqué. Les pays participant à la REDD+ se situent en majorité quelque part entre ces deux extrêmes.

- Si près de la moitié des 44 pays participant à la REDD+ étudiés ici possède sous une forme quelconque des lois sur la liberté d'information, ces dernières ont pour la plupart été promulguées assez récemment, et leur application varie de bonne à presque inexistante. Certains pays ont été loués pour l'efficacité et la bonne implantation de leurs lois sur la liberté d'information, et pour l'implication de la société civile dans le suivi de la mise en œuvre, dans les demandes exprimées et les autres flux d'information. Ainsi, au Mexique et au Chili, les lois sont assez bien appliquées. Les Philippines et le Kenya, à défaut de LDI, possèdent une certaine expérience et une société civile activement mobilisée ; dans certains pays, comme l'Ouganda, les lois sont demeurées peu appliquées ou lettre morte, tandis que dans d'autres, comme le Cameroun et le Ghana, des dispositions spécifiques sur l'accès à l'information figurent dans les législations / politiques forestières.
- **Néanmoins, l'application de ces lois connaît des faiblesses à tous les niveaux** - au sein des organismes publics (et pas seulement les organismes amenés à traiter les informations forestières), où ces faiblesses se manifestent de diverses manières : culture du secret ou défaut de capacités à traiter l'information ; au sein de la société civile, qui ne tire pas suffisamment parti des possibilités qui lui sont offertes ; au sein des communautés concernées, trop peu sensibilisées ou informées de leurs droits ; et au sein de la communauté internationale, qui n'a pas assez examiné et favorisé la prompt application des engagements pris sur l'accès à l'information à l'échelon international.
- Dans leur application de l'article 6 de la CCNUCC, la plupart des pays a concentré son attention sur les programmes d'éducation et de sensibilisation du public. Seuls certains d'entre eux ont spécifiquement mis l'accent sur la mise en œuvre de programmes d'accès à l'information, en particulier grâce à des portails Web dédiés.
- Loin d'être propres à la REDD+ et au secteur de la foresterie, les difficultés d'accès à l'information mises en lumière dans les études de cas sont donc généralisées, gangrenant souvent l'administration publique toute entière et par là même la plupart des secteurs liés au développement, car ils découlent d'une faiblesse des capacités et d'une mauvaise gouvernance.
- **La majorité des pays participant à la REDD+ est toutefois sur la bonne voie pour faire progresser la liberté d'information.** Même dans les pays où les lois sur le droit à la liberté d'information sont mal appliquées, les représentants de la société civile tendent à constater une amélioration, plutôt qu'une détérioration.
- Nombre des pays étudiés ont pris des mesures, dans le cadre de leurs programmes de préparation de la REDD+, pour veiller à ce que **des informations détaillées sur les processus nationaux de REDD+ parviennent à toutes les parties prenantes** (les communautés locales et affectées au même titre que le grand public) et à ce qu'elles soient consultées de façon constructive. Cette démarche exige de solides efforts et la volonté de partager les informations à tous les échelons - national, régional/provincial et local. Nombre d'ONG ont néanmoins indiqué que **cette consultations constructive et ce partage d'informations ne sauraient se réduire à l'organisation ponctuelle d'ateliers**, et exigent l'implication durable des communautés touchées, notamment des populations marginalisées et d'importantes parties prenantes telles que les femmes, les populations autochtones et les pauvres, ainsi que des mécanismes de fonctionnement et des informations actualisées sur la REDD+, et le respect du droit d'accès à l'information lorsqu'il est sollicité.

- Les **régimes de liberté d'information dans les processus de REDD+ ou dans le secteur forestier sont généralement peu mis en œuvre**, même dans les pays REDD+ disposant de régimes de liberté d'information qui fonctionnent assez bien. Par exemple, la Commission forestière du Ghana publie annuellement des informations sur le décaissement des rentes et revenus, qui peuvent être mis à profit dans le système national de REDD+ ; or, ces informations sont jusqu'ici peu utilisées, même si des efforts sont en cours pour y remédier.
- Nombre de pays examinés ont **élaboré des plans ou sont dans la phase initiale du lancement de systèmes en ligne de suivi de la REDD+, qui peuvent aussi faire office de plateforme d'information sur les garanties**. Certains pays élaborent des **registres sur lesquels peuvent être bâties des plateformes pour la transparence**, un pays (l'Équateur) envisageant d'indiquer sur cette plateforme si la demande a été agréée, et comment. Plusieurs pays mettent en place des registres de REDD+ afin de répertorier et d'étayer les projets intéressant la REDD+, établissant le cas échéant un processus de validation gouvernementale sur lequel peuvent s'appuyer les plateformes de transparence. **Aucun des pays examinés ici n'a toutefois rattaché son projet de système d'information à son cadre pour la liberté d'information**, ce qui illustre la dissociation entre les équipes nationales chargées de la REDD+ et le cadre législatif susceptible de renforcer et d'appuyer l'accès à l'information.
- Des enseignements au niveau national doivent aussi être tirés de plusieurs initiatives internationales qui se sont révélées d'importants facteurs de transparence : l'Initiative pour la transparence dans les industries extractives (l'ITIE), qui a rassemblé les gouvernements, la société civile et le secteur privé et introduit des conditions rigoureuses en matière de transparence pour les paiements effectués aux gouvernements par les industries pétrolières, gazières et minières ; l'Open Government Partnership, en vertu duquel l'Indonésie s'est engagée à rendre publique l'information concernant certaines données forestières ; et le plan d'action de l'UE sur l'application des réglementations forestières, gouvernance et échanges commerciaux (FLEGT). Les initiatives nationales, telles que le projet d'ouverture des données au Kenya, peuvent aussi receler des enseignements utiles et des exemples de bonnes pratiques.



V. Recommandations

En incitant les pays à revoir à la hausse leurs ambitions de transparence et de participation dans la prise de décision, la REDD+ soulève de nouveaux défis dans la mise en œuvre du droit à l'information. Pour faciliter la communication de l'information, il importe de prévoir dans les systèmes nationaux de REDD+ des composantes qui lui sont propres.

Recommandations générales :

➤ **Appliquer à la REDD+ les lois existantes relatives à la liberté d'information, adopter de telles lois si besoin est, et/ou établir la liberté d'information dans le contexte de la REDD+ :**

Les pays REDD+ disposant de lois sur la liberté d'information doivent veiller à ce qu'elles soient effectivement appliquées et employées dans la communication des informations sur la REDD+.

Les pays où aucune loi sur la liberté d'information n'existe encore doivent intégrer des mécanismes pour l'accès à l'information dans leurs systèmes de REDD+, en particulier dans les systèmes d'information sur les garanties, sans que cela les dissuade toutefois d'œuvrer à réformer la liberté d'information. La législation devrait concerner toutes les informations détenues par le gouvernement, sous réserve d'exceptions étroitement définies et réellement nécessaires à la prévention de la criminalité, à la sécurité nationale ou à un intérêt public supérieur du même ordre. Toutefois, les nouvelles lois sur la liberté d'information ne doivent s'appliquer uniquement aux informations relatives à la foresterie ou à des secteurs similaires, car cela prêterait à confusion et occasionnerait des refus injustifiés.

➤ **Communiquer l'information à titre proactif**

Les gouvernements sont tenus de publier proactivement les informations qu'ils détiennent, lorsque celles-ci sont d'intérêt public. Cette démarche est indispensable à l'implication de la société civile. L'absence de régime fonctionnel de divulgation proactive entrave l'implication des communautés locales. Les populations autochtones risquent de ne guère employer les mécanismes à la demande, et il est peu probable que des ateliers ponctuels suffisent à garantir un véritable engagement – ou même à obtenir un consentement. La divulgation proactive devra couvrir l'ensemble des informations touchant aux droits des populations affectées ou celles qui peuvent être considérées comme "d'intérêt public". La divulgation proactive passera donc sans doute par la publication d'une grande quantité d'informations sur la REDD+ détenues par les organismes publics.

➤ **Fournir des informations sous une forme accessible**

Des efforts considérables doivent être consentis afin de fournir des informations sous une forme accessible.

Par exemple, il convient d'envisager la possibilité de rendre publique l'information financière sous forme de "budgets citoyens", plutôt que sous forme de tableaux complexes et difficiles à comprendre (les données financières "brutes" doivent néanmoins être mises à disposition de tous ceux qui le souhaitent). Ce modèle a été testé en RDC et au Mozambique, hors du contexte de la REDD+, et peut être adapté.

L'accessibilité doit aussi tenir compte de la variété des langues et dialectes parlés dans les territoires, ainsi que des niveaux d'alphabétisme. Dans les zones à fort taux d'analphabétisme, il conviendra d'envisager des méthodes de distribution non imprimées. Il faudra en outre veiller à ce que l'information soit disponible dans les zones reculées, si possible avec la collaboration des autorités locales et en partenariat avec la société civile et les organisations non gouvernementales.

Les procédures d'accès à l'information doivent être simples, et une dispense devrait être accordée à ceux qui n'ont pas les moyens de les acquitter ou lorsque l'information est d'intérêt public.

Enfin, il convient de veiller tout particulièrement à ce que l'accès à l'information **soit planifié dans une perspective sexospécifique** ; malgré la fonction active qu'elles occupent dans le secteur forestier, les femmes jouent en effet un rôle marginal dans les processus décisionnels. C'est pour cette raison qu'il faut veiller à ce que les femmes soient activement impliquées et puissent peser dans les processus décisionnels, et que leurs rôles, contributions et contraintes en tant que femmes soient pris en compte dans la conception et l'organisation des ateliers, formations, activités et consultations aux fins de sensibilisation et de renforcement des capacités, etc. Une analyse différenciée entre hommes/femmes ou entre parties prenantes, tenant compte des dynamiques de genre, est un instrument utile pour analyser les divers rôles, besoins, priorités et possibilités dans un contexte socio-économique et politique donné. Ces résultats peuvent également susciter des données de base pour la surveillance et à l'évaluation.

↳ Adopter une démarche intersectorielle

Les informations concernant la REDD+ sont susceptibles d'être détenues par divers services gouvernementaux ainsi que divers organismes publics locaux et régionaux. Les activités de formation et de mise en œuvre qui se sont avérées nécessaires au succès de la liberté d'information le montrent : une approche intersectorielle est préférable afin de garantir que l'information soit aisément accessible, et pas fragmentée entre diverses institutions.

↳ Susciter une plus grande exigence de responsabilité

Des campagnes doivent être lancées afin d'informer les citoyens de leurs droits, qu'ils soient existants ou nouvellement acquis, et pour inculquer aux organismes publics leurs nouvelles obligations de publication et de partage des informations.

Pour permettre à la société civile de remplir sa fonction de "gardien", il importera tout autant de concevoir un régime de requête bien conçu. La société civile devra être en mesure de demander des comptes au gouvernement, à tous les niveaux ; or, l'instauration de procédures d'accès efficaces et transparentes est pour cette raison une nécessité absolue. En matière de communication d'information, les gouvernements ne sauraient se contenter d'une approche descendante du gouvernement vers le citoyen. La liberté d'information, ou la transparence des pouvoirs publics, ne peut être réalisée que si le flux d'information est réciproque : un échange associant non seulement les pouvoirs publics, grâce à une politique promouvant activement la publication des informations d'intérêt public sans attendre qu'elle soit sollicitée, et garantissant que l'information parvient à ceux qui en ont besoin, mais aussi de la société civile et des populations affectées, grâce à l'emploi actif des procédures de dépôt de requêtes. **En somme, le bon fonctionnement du flux d'information sur la REDD+ exige une combinaison bidirectionnelle de "pression" et de "traction".**

En somme, le bon fonctionnement du flux d'information sur la REDD+ exige une combinaison bidirectionnelle de "pression" et de "traction".

En encourageant la population à solliciter les informations, on contribue aussi à atténuer les risques de rétention d'information, une forme de corruption observée dans certains pays où l'information détenue par les agents publics ou toute autre personne qui la centralise n'est communiquée qu'en échange d'un service personnel ou

d'une rémunération. Des incitations, des mécanismes de plainte et des recours doivent être mis en place afin de couvrir ces risques.

➤ **Mettre à profit les initiatives et engagements internationaux existants**

En matière de liberté d'information, la plupart des pays REDD+ ne partent pas de zéro. Presque tous, même ceux qui ne disposent pas de loi sur la liberté d'information, ont reconnu que la transparence était au cœur du succès de la REDD+. La plupart des pays s'est engagée à renforcer les niveaux de transparence et de partage de l'information, dans le cadre de la REDD+ mais aussi d'autres accords internationaux. Ces engagements sont une occasion avantageuse d'améliorer l'accès à l'information dans ces pays, et la communauté internationale devra en appuyer le suivi et le surveiller de près.

Le mécanisme de REDD+ qui émerge dans le cadre de la CCNUCC pourrait comporter des éléments spécifiques qui, s'ils sont correctement mis en œuvre, pourraient accélérer les processus de partage de l'information. Les systèmes d'information sur les garanties que sont tenus de mettre en place les États faisant le choix de la REDD+ pourraient en être un exemple. À l'échelon international, les accords internationaux sont également des facteurs d'ouverture, à l'instar de celui conclu avec l'Union européenne. Certains éléments de l'Initiative pour la transparence dans les industries extractives peuvent également être source d'inspiration. Bien que l'initiative porte traditionnellement sur les industries pétrolières et minières, le Libéria a étendu son programme d'ITIE aux secteurs de la foresterie et de l'agriculture ; les enseignements qui en seront tirés, en particulier en matière de vérification des paiements et d'engagement des parties prenantes, pourront s'avérer instructifs ailleurs.

Parmi les autres initiatives internationales susceptibles d'appuyer une plus grande liberté d'information, citons l'Open Government Partnership et les traités officiels comme la Convention d'Århus. En y adhérant, les États ne s'engagent pas seulement à améliorer la transparence, mais accèdent aussi au vaste bagage de connaissances et d'expériences de leurs homologues.

➤ **Mesurer l'efficacité des plans d'accès à l'information, en ventilant les résultats selon les sexes et les groupes culturels/sociaux/économiques**

En fin de compte, l'efficacité des plans, politiques et mesures mettant en œuvre le droit à l'information pour la REDD+ s'appréciera en évaluant minutieusement si l'information fournie a été employée, comment, par qui et à quelles fins. Ces évaluations devront porter sur les besoins spécifiques des jeunes, des populations autochtones et des femmes, et sur la manière dont ces derniers accèdent à l'information et l'usage qu'ils en font. Il conviendra donc d'établir des indicateurs comparatifs par sexe afin de suivre et d'évaluer l'accès aux informations relatives à la REDD+, et d'en suivre l'avancement.

➤ **Comblé le manque de capacités de tous les acteurs**

S'agissant de la mise en œuvre des lois sur la liberté d'information, le bilan dressé par le présent rapport révèle des carences à tous les niveaux : au sein des organismes publics, sous des formes variées, de la prédominance d'une culture du secret à un défaut fondamental de capacités ; au sein de la société civile, qui tire trop peu profit des possibilités qui lui sont ouvertes ; au sein des communautés affectées, insuffisamment conscientes ou informées de leurs droits ; et au sein de la communauté internationale, qui ne s'est pas assez intéressée au respect des engagements internationaux... Autant de lacunes qu'il importe de corriger.

Recommandations spécifiques

➤ Aux institutions nationales de REDD+²⁵⁵ :

- **Veiller à ce que les informations pertinentes pour la REDD+ soient mises à jour et régulièrement communiquées, en appliquant les lois en vigueur et les mécanismes, lorsqu'ils existent, relatifs à la liberté d'information.** À ce titre, il convient de veiller à ce que toutes les bases de données relatives à la REDD+ soient mises en place, actualisées et à la disposition du public. Les candidatures et approbations des opérations forestières devraient être répertoriées sur des sites Internet accessibles au public.
- **Renforcer la capacité des institutions à livrer des informations relatives à l'environnement et à la REDD+ à tous les échelons : national, régional et local.**
- **Favoriser les synergies avec les approches des garanties de la REDD+ au niveau national.** À cette fin, les lois sur la liberté d'information doivent s'inscrire pleinement dans les politiques, lois et règlements, de même que les organismes et processus d'appui, afin que les garanties soient observées au niveau local. Ces législations et ces institutions nécessiteront peut-être une évaluation minutieuse, afin de juger dans quelle mesure les objectifs de transparence sont réalisés et si des lacunes subsistent à la lumière des systèmes et processus existants. Les synergies supposent aussi que les principes qui sous-tendent la liberté d'information soient intégrés aux systèmes d'information sur les garanties pour la REDD+, lesquels sont destinés, comme l'exige la CCNUCC, à recueillir et fournir les informations permettant d'apprécier comment les garanties sont prises en compte et respectées.
- **Entreprendre des consultations nationales afin que l'ensemble des parties prenantes concernées comprenne conjointement quel type d'information est nécessaire, à quel moment et à quelle fréquence ; cette démarche doit tenir compte des nouvelles technologies de l'information et de la communication, et, conformément aux lignes directrices de la CCNUCC, des besoins, rôles et contraintes propres à chaque sexe parmi les diverses parties prenantes.**
- **Former et sensibiliser les services en charge de la REDD+ à l'application de la LDI**, en allouant un appui budgétaire étant alloué à cette fin aux organismes compétents. L'application des lois sur la liberté d'information appelle un changement de mentalité au sein du gouvernement et parmi les fonctionnaires. Formation et promotion à tous les échelons, y compris au niveau local, sont essentielles à la mise en œuvre du droit d'accès à l'information.
- **Appliquer les enseignements tirés de la participation des pays aux initiatives de transparence.** La REDD+ a beaucoup à apprendre de l'Initiative pour la transparence dans les industries extractives, notamment en ce qui concerne l'engagement des parties prenantes de la société civile, la prééminence des forums de parties prenantes la lutte nationale contre la corruption et la volonté de soumettre les paiements à des audits indépendants et à les publier. Pour les pays engagés dans la FLEGT, il y a lieu d'observer si et comment les processus de divulgation de l'information ont renforcé l'accès à l'information pour les parties prenantes concernées, et d'en tirer des enseignements.

➤ Aux législateurs et aux parlementaires des pays participant à la REDD+

- **Envisager d'adhérer à la Convention d'Århus**, par laquelle les États s'engagent en faveur du droit d'accès à l'information environnementales, ou aux équivalents régionaux actuellement en cours d'élaboration²⁵⁶

255 Le terme "institutions nationales de REDD+" est employé pour rendre compte du fait que dans certains pays, le processus de REDD+ est actuellement dirigé par une plateforme ou un comité multipartite ; de ce fait, il ne doit pas être compris comme désignant uniquement une entité gouvernementale.

256 La Convention d'Århus est ouverte à tous les États-membres de l'ONU, sous réserve de l'accord des parties actuelles. En y adhérant, les États s'engagent à mettre en œuvre le droit d'accès aux informations environnementales, et accèdent à la mine d'expériences des autres États en matière d'accès et de traitement des informations environnementales. Une initiative latino-américaine a lancé la rédaction d'une convention régionale faisant écho à la Convention d'Århus

- **Envisager d'adhérer à des initiatives internationales comme l'Open Government Partnership**, et tirer parti des expériences des autres pays et des parties prenantes
- **Appuyer l'application intégrale des législations liées au droit d'accès à l'information, conformément aux normes et bonnes pratiques internationales.** Les États doivent veiller à ce que le droit d'accès à l'information soit transposé en droit interne, comme l'exige le droit international. Le droit d'accès doit s'appliquer à l'ensemble des informations détenues par tous les organes remplissant une fonction publique, non seulement en matière de foresterie, mais plus largement l'administration territoriale, les finances, l'exploitation minière, l'agriculture et les autres secteurs. Les États qui ne disposent pas encore de législation garantissant le droit d'accès à l'information doivent s'en doter, et ceux qui en possèdent doivent veiller à son application intégrale.
- Les commissions parlementaires doivent mettre l'information et la transparence, appliquées à la REDD+ ou plus largement si cette dernière s'inscrit dans un programme plus vaste, à l'ordre du jour de leurs travaux.

➤ **À tous les responsables de l'exécution des activités de REDD+**

- L'une des spécificités de la REDD+ tient au fait que de vastes quantités d'information seront générées au niveau local par des entités mettant en œuvre des initiatives de REDD+. Il est indispensable que les différentes autorités publiques, mais aussi les ONG, le secteur privé et les communautés locales et autochtones s'engagent à communiquer toutes les informations pertinentes à une fréquence et dans un format et une langue appropriés, encadrés et clairement orientés en cela par les institutions nationales.

➤ **Aux organisations de la société civile et des populations autochtones**

- Indiquer le type d'informations nécessaires à la REDD+, comment, quand et où elles le sont dans leurs contextes nationaux, en fonction de leurs expériences, de leurs capacités et de leurs besoins
- Plaider pour l'application du droit d'accès à l'information et du consentement préalable, donné librement et en connaissance de cause, et contribuer aux enseignements tirés lors de la mise en œuvre de ces droits
- Plaider pour que des informations exactes et vérifiables sur la REDD+ soient communiquées régulièrement à toutes les parties prenantes concernées dans un format accessible, et surveiller ce processus. Il incombe notamment aux journalistes d'investigation d'évaluer cette transparence.
- Faire connaître aux communautés affectées leurs droits à accéder à l'information détenue par le gouvernement grâce aux processus de liberté d'information, et former les parties prenantes locales, afin qu'elles comprennent leurs droits à l'information dans le contexte de la REDD+.

➤ **Aux bailleurs bilatéraux et multilatéraux**

- Appuyer le respect au niveau national des engagements pris en matière de droit d'accès à l'information dans le domaine de la REDD+ et le consentement préalable, donné librement et en connaissance de cause.
- Intégrer aux accords bilatéraux et multilatéraux de REDD+ les exigences en matière d'accès à l'information, et promouvoir la surveillance de leur exécution.
- Offrir un accompagnement technique pour la préparation et l'application des lois sur l'accès à l'information.
- Procurer un appui afin de renforcer la capacité des organismes publics à tous les niveaux de traiter l'information relative à la REDD+, à divulguer à titre proactif les informations intéressant la REDD+ et à répondre aux demandes d'accès.
- Prévoir et promouvoir l'accès à l'information dans leurs initiatives et leurs dépenses de REDD+, en prévoyant notamment des évaluations indépendantes et la publication des documents connexes dans les délais impartis.
- Soutenir le renforcement des capacités pour toutes les parties prenantes mentionnées ci-dessus.



VI. Conclusion

En vertu du droit international en matière de droits humains, d'environnement et de lutte contre la corruption, tous les pays REDD+ sont tenus de garantir le droit d'accès à l'information.

Les pays participants à la REDD+ peuvent tous tirer des leçons en observant la pratique et les expériences menées dans le monde dans le domaine du droit à la liberté d'information. Le bon fonctionnement d'un régime de liberté d'information dépend au minimum des éléments suivants : un texte de loi bien défini sur la liberté d'information, une société civile active et susceptible de solliciter l'information et de revendiquer l'exercice de ses droits, des fonctionnaires aptes à communiquer l'information demandée, et une pleine compréhension et l'adhésion des fonctionnaires et du grand public à l'importance que revêtent la transparence et l'accès à l'information.

La plupart des activités de REDD+ étant à un stade relativement précoce, les mécanismes de la liberté d'information peuvent d'emblée s'inscrire dans les systèmes nationaux de REDD+. En vertu de la CCNUCC, les pays doivent établir des systèmes d'information sur les garanties pour la REDD+, et ils peuvent prendre pour modèle les bonnes pratiques, c'est-à-dire les cas où des informations pertinentes et utilisables ont été activement communiquées en temps utile.

Pour communiquer ces informations, les mécanismes de REDD+ devraient comporter un volet relatif à la liberté d'information, se référant soit aux lois générales existant sur la liberté d'information, soit aux législations, lignes directrices ou codes portant spécifiquement sur l'accès à l'information dans la REDD+. En fin de compte, l'efficacité des plans, politiques et mesures visant à rendre accessible l'information s'appréciera en évaluant si l'information fournie a été mise à profit, par qui et comment.

L'accès à l'information dans la REDD+ diffère des autres exigences d'information environnementale à plusieurs égards : l'ampleur et la richesse des informations concernant la REDD+ qu'il convient de communiquer, la variété des parties prenantes aux niveaux national et local requérant et détenant des informations, et la spécificité des exigences de transparence imposées par le système international. En ce sens, la REDD+ suscite de nouveaux défis, mais aussi de nouvelles perspectives pour que l'accès à l'information devienne une réalité et un gage de transparence, mais également d'intégrité, d'engagement et de responsabilité.

Annexe 1 – Le droit international et les normes en matière de liberté d'information

As listed on <http://right2info.org>

United Nations

- Aarhus Convention (Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-making and Access to Justice in Environmental Matters), UN Economic Commission for Europe, 25 June 1998 (in Arabic, Chinese, French, Russian, Spanish)
- ArabicChineseFrenchRussianSpanishConvention against Corruption, General Assembly Resolution 58/4 of 31 October 2003. (in Arabic, Chinese, French, Russian, Spanish)
- General Comment No. 34, UN Human Rights Committee, 21 July 2011, arguably constitutes an authoritative interpretation of the freedoms of opinion and expression guaranteed by Article 19 of the International Covenant on Civil and Political Rights, which is binding on more than 165 countries. See also commentary by Sandra Coliver, Open Society Justice Initiative
- International Covenant on Civil and Political Rights, First Optional Protocol, First Optional Protocol, Universal Declaration of Human Rights, UN General Assembly Resolution 217 A (III), 10 December 1948 (Article 9)

Africa

- African Charter on Democracy, Elections and Good Governance, 30 January 2007
- African Charter on Human and Peoples' Rights, OAU Doc..... CAB/LEG/67/3 rev. 5, 21 I.L.M. 58 (1982), 27 June 1981
- African Charter on Values and Principles of Public Service and Administration, Article 6, African Union, 2011
- African Convention on Preventing and Combating Corruption, African Union, 7 October 2003
- Declaration of Principles on Freedom of Expression in Africa, African Commission on Human and Peoples' Rights, 32nd Session, 17 - 23 October 2002, Banjul, The Gambia. Declaration affirms the right to information in Africa.
- Model Law for African Union Member States on Access to Information in Africa (draft) (in French)
- Protocol A/SP1/12/01 on Democracy and Good Governance Supplementary to the Protocol of the ECOWAS Treaty on the Mechanism for Conflict Prevention, Management, Resolution, Peacekeeping and Security, December 2001
- Regulation MSC/REG.1/01/08 on the ECOWAS Conflict Prevention Framework, ECOWAS, 16 January 2008
- Treaty of the Economic Community of West African States, ECOWAS, 24 July 1993

Americas

- American Convention on Human Rights, "Pact of San José", 22 November 22 1969 (Article 13) (in Spanish)
- Inter-American Declaration of Principles on Freedom of Expression, Inter-American Commission on Human Rights, 108th Regular Session, 19 October 2000 (preamble, Principle 3 and 4)

- Model Inter-American Law on Access to Information (in French, Portuguese, Spanish) and Implementation Guide (in Spanish), June 7, 2011, Organization of American States.
- Resolution on Access to Public Information : Strengthening Democracy, OAS General Assembly, AG/RES. 2514 (XXXIX-O/09), 4 June 2009.
- Inter-American Convention Against Corruption, Adopted at the third plenary session, held on March 29, 1996

Europe

- Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms (ECHR), Council of Europe, 4 November 1950 (Article 10) (in French)
- Convention on Access to Official Documents, 27 November 2008 (in French), and Explanatory Report (in French). First multilateral treaty affirming and articulating an enforceable, general right to information that can be exercised by all persons, with no need to demonstrate a particular interest in the information requested.
- Declaration on the Freedom of Expression and Information, Committee of Ministers, 70th Session, 29 April 1982
- Recommendation CM/Rec(2008) 6 of the Committee of Ministers to Member States on Measures to Promote the Respect for Freedom of Expression and Information with Regard to Internet Filters, 26 March 2008
- Recommendation Rec (2002) 2 of the Committee of Ministers on Access to Official Documents, 21 February 2002.
- Recommendation No. R (81) 19 of the Committee of Ministers on the Access to Information Held by Public Authorities, 25 November 1981
- Charter of Fundamental Rights of the European Union OJ C 364, 18 December 2000 (Article 42). Grants a right of access to documents held by European Union institutions to “[a]ny citizen of the Union, and any natural or legal person residing or having its registered office in a Member State.”

Declarations of the Special Rapporteurs at the United Nations, Organisation of American States, African Commission on Human and Peoples’ Rights and the Organisation for Security and Cooperation in Europe

- 1999 Joint Declaration by the UN, OSCE & OAS Special Rapporteurs (on freedom of information and expression), 26 November 1999
- 2004 Joint Declaration by the UN, OSCE, OAS & ACHPR Special Rapporteurs (on access to information and on secrecy legislation), 6 December 2004
- 2010 Joint Declaration by the UN, OSCE, OAS & ACHPR Special Rapporteurs on Ten Key Challenges to Freedom of Expression In the Next Decade, 2 February 2010
- 2010 Statement of UN Special Rapporteur on Right to Know : An Entitlement for All, Not a Favour , World Press Freedom Day, 3 May 2010

Annexe 2 – Lectures complémentaires sur le droit d'accès à l'information

General

- Article 19, ADC, Access to Information : An Instrumental Right for Empowerment (2007). Report on access to information as an instrumental right for empowerment including an overview of the right, how it can be used to campaign for social, cultural and economic rights, and 15 case studies spanning 12 countries.
- Article 19, The Public's Right to Know. Principles of Freedom of Information Legislation (1999).
- Article 19, A Model Freedom of Information Law (2001).
- Model Freedom of Information Law CHRI, Commonwealth Model Law (2002).
- Commonwealth Human Rights Initiative (CHRI), Our Rights, Our Information : Empowering People to Demand Rights through Knowledge, Burgman, Gage, Cronin, Mitra and ed. Daruwala, Nayak (2007)
- Designing An Effective Oversight Body, Dunion, Scottish Information Commissioner (2007). Paper delivered at the 5th International Conference of Information Commissioners.
- Implementing Access to Information : A Practical Guide for Operationalising Freedom of Information Laws, Rodrigues, contributed by Daruwala, Mogilishetty, Dutta and Mistry (2006).
- Inter-American Juridical Committee, Principles on the Right of Access to Information (2008)
- Open Society Justice Initiative, Justice Initiative 10 Principles on the Right to Know (in Spanish).
- University College London, Freedom of Information Literature. Selective biography of academic literature, overviews and comparative analysis regarding freedom of information law and practice compiled by the Constitution Unit of the Department of Political Science at University College London. The document is also available on the website of Freedom of Information Advocates Network (freedom of informationAnet), herehereherehere.
- World Bank Institute, Access to Information, Working Paper Series, Proactive Transparency : The future of the right to information? Helen Darbishire. The Paper reviews the development of, and the emerging standards for proactive disclosure.
- UNDP, Right to Information Practical Guidance Note (2004).
- UNDP Bureau for Development Policy Democratic Governance Group, A Guide to Measuring the Impact of Right to Information Programmes (2006).
- UNESCO, Freedom of Information : The Right to Know, UNESCO 2011
- A Guide to Measuring the Impact of Right to Information Programmes Freedom of Information : The Right to Know

Comparative Surveys

- Access to public information in Central America and Mexico, UNDP 2011
- Freedom of Information : A Comparative Legal Survey, T. Mendel, UNESCO 2009
- Freedom of Information Around the World 2006 – A Global Survey of Access to Government Information Laws, D. Banisar, 2006

- Justice Initiative, Transparency and Silence : A Survey of Access to Information Laws and Practices in Fourteen Countries (2006).
- World Bank Institute, Access to Information, Working Paper Series, Exploring the Role of Civil Society in the Formulation and Adoption of Access to Information Laws : The Cases of Bulgaria, India, Mexico, South Africa, and the United Kingdom, Andrew Puddephatt (2009). This paper analyzes civil society's contribution to the adoption of access to information laws in five countries.
- Africa : The Right to Information in the Continent, M. Dimba (2008)
- The Right to Information for Marginalized Groups, the Experience of Proyecto Comunicades in Mexico, Guerrero Amparan, Sepulveda Toledo (2005-2007).
- UNESCO, The Right to Information in Latin America : A Comparative Legal Survey, T. Mendel (2009).
- CUTS International, Model Framework for Replication : Usages of RTI in Rural Rajasthan, India : Enhancing Transparency and Reforming the Processes (2010). The main aim of the Toolkit is to enhance the capability of the citizens to use the RTI Act constructively, which would contribute to reducing the systemic forms of corruption vis-à-vis reforms.

Corruption, Transparency, Good Governance and RTI

- Access Info Europe, Not Available! Aid Transparency Monitoring Report (2009).
- ADB/OECD Anti-Corruption Initiative for Asia and the Pacific, Regulating Conflict of Interest : International Experience with Asset Declaration and Disclosure, in ADB/OECD, Messick (2007). Managing Conflict of Interest : Frameworks, Tools, and Instruments for Preventing, Detecting, and Managing Conflict of Interest, page 36 of the publication.
- Technology for Transparency Network, Technology for Transparency, The role of technology and citizen media in promoting transparency, accountability and civic participation. This report examines the objectives, challenges, successes and effects of online technology projects that aim to promote transparency, political accountability and civic engagement in Latin America, Sub-Saharan Africa, Southeast Asia, South Asia, China and Central & Eastern Europe.
- Technologies of Transparency for Accountability : An Examination of Several Experiences From Middle Income & Developing Countries, Analytic Report, Archon Fung, Hollie Russon Gilman, Jennifer Shkabatur (2010). The research examines cases of technology interventions that attempt to increase accountability of public and private organizations through transparency strategies.
- Transparency International, Using the Right to Information as an Anti-Corruption Tool, editors : Kocaoglu, Figari, Darbshire (2006).
- World Bank, Strengthening Bank Group Engagement on Governance and Anti-Corruption (2009).

Training Materials for Information Officers and Civil Servants

- Access to Information Programme (Bulgaria), How to Apply the Access to Public Information Act - Handbook for the administration (2005), Contains basic international standards and principles of access to information legislation, as well as the procedures for providing access stipulated by the Bulgarian law. Practical recommendations and examples of accumulated good practices are addressed to the responsible information officials.
- Article 19, Freedom of Information Training Manual for Public Officials

-
- Centre for Good Governance, India, A Manual for Public Authorities, Information Officers & Appellate Authorities, (2006).
 - CHRI, Right to Information : Officials Guide..... Focuses on implementation of India's national RTI Act 2005, provides an excellent model for other countries. Designed not only for Public Information Officers, Appellate Authorities and Information Commission staff, but also for ordinary civil servants as a guide to interpreting and understanding the right to information and related laws.
 - Information Freedom, freedom of information Sensitisation Briefing, Introduction to freedom of information for Civil Servants, Information Manager Basic Training.
 - Scottish Government, Training Materials for Scottish Public Authorities on the Implementation of the Freedom of Information Act - Materials are in three parts : (a) a leaflet template to provide general information ; (b) an open learning workbook ; and (c) a Trainer's Pack including a series of powerpoint presentations and speaking notes. Prepared by law firm of Pinsent Masons.

Secrétariat du Programme ONU-REDD

International Environment House,
11-13 Chemin des Anémones,
CH-1219 Châtelaine, Geneva, Switzerland.

un-redd@un-redd.org

www.un-redd.org

