



LA FONDATION HÉRITAGE POUR HAÏTI (LFHH)
Le Centre pour l'Éthique et l'Intégrité Publique et Privée



Section haïtienne de TRANSPARENCY INTERNATIONAL

COLLOQUE SUR L'ACCÈS À L'INFORMATION

Pour un dialogue autour du droit à l'information
Mercredi 23 Mai 2007, Karibe Convention Center

RAPPORT DE SYNTHÈSE

Alex DURANDIS, Rapporteur
Institut de Formation du Sud (IFOS)
Juin 2007

Ce colloque a été réalisé avec l'appui de :
L'Agence des Etats-Unis pour le Développement International (USAID)
&
La Banque Mondiale (BM)

Les idées / opinions exprimées au cours de ce colloque ne reflètent par nécessairement celles de l'USAID et de la BM.

RAPPORT DE SYNTHÈSE DU COLLOQUE SUR L'ACCÈS À L'INFORMATION

Pertinence et contexte du colloque :

*« Un gouvernement populaire sans information populaire ou les moyens de l'acquérir,
n'est rien qu'un prologue à une farce ou à une tragédie ou peut-être aux deux.
La connaissance régnera à jamais sur l'ignorance, et un peuple qui veut s'autogérer
doit se doter des armes que procure la connaissance. »*

James Madison, Lettre à W.T. Barry, le 4 août 1822

Cette remarque de Madison est aussi valable aujourd'hui que lorsqu'il la fit il y a presque deux cents ans. L'accès à l'information reste encore un champ miné à travers le monde. Comme il l'a fait remarquer, la connaissance c'est le pouvoir et ceux qui la possèdent ont le pouvoir de décider d'agir et de choisir.

L'accès à l'information est souvent difficile dans bon nombre de pays tant du Nord que du Sud. Il représente un défi de taille dans les pays comme Haïti qui ont connu des dérives dictatoriales et qui ont érigé des systèmes d'administration publique axés sur la culture du secret – où toute information, aussi insignifiante qu'elle soit, est jalousement gardée par les détenteurs de pouvoir et par les fonctionnaires publics qui n'acceptent pas l'obligation de rendre compte aux citoyens. Cette opacité peut engendrer une corruption endémique et généralisée qui ternit la confiance des gouvernés à l'égard des gouvernants.

Il n'est dès lors pas étonnant que dans un nombre croissant de pays, parmi lesquels Haïti, la notion de « confiance » change – que ce soit dans le gouvernement, dans le secteur privé, dans les professions, dans les médias ou dans la société civile. Les gens acceptent de moins en moins le diktat « Ne me demandez pas, mais vous pouvez me faire confiance ». Ils ont été si souvent écartés, si régulièrement trompés et si souvent trahis qu'ils ont maintenant tendance à rétorquer « Montrez-moi ! Je dois voir par moi-même ». L'exigence de transparence remplace graduellement la confiance.

Il est maintenant convenu que la participation effective et active du citoyen est indispensable à la bonne gouvernance et à la lutte contre la corruption. La participation citoyenne, lorsqu'elle est active et efficace, peut avoir un impact important sur le système politique dans lequel il évolue, sur la bonne gouvernance et sur la lutte contre la corruption. Cette participation démontre aussi l'engagement et la responsabilité du citoyen eu égard aux décisions et aux actions qui ont un impact sur sa vie, sur sa communauté et sur son pays. La connaissance c'est le pouvoir et ceux qui la possèdent deviennent des acteurs influents et non des spectateurs impuissants face aux

décisions et aux actions des dirigeants. Toute tentative visant à garantir aux citoyens l'accès à l'information et à ouvrir les institutions étatiques et les organisations gouvernementales à un examen extérieur est susceptible d'augmenter la participation citoyenne et, de ce fait, de faire progresser la lutte contre la corruption.

Pour permettre aux citoyens de participer de manière avisée et constructive, ils ont besoin d'avoir accès à des informations opportunes et bien présentées sur les politiques, les programmes et les budgets gouvernementaux. La Constitution de 1987 permet ceci mais le cadre légal postérieur n'a pas encore été pleinement développé. Jusqu'à aujourd'hui, le cadre légal garantissant l'accès à l'information est faible et limité à la loi sur l'administration publique de 1982, à la *Convention Interaméricaine Contre la Corruption* ratifiée par Haïti en 2001 et à la *Convention des Nations Unies Contre la Corruption* récemment ratifiée par Haïti. En février 2006, **La Fondation Héritage pour Haïti (LFHH) - la section haïtienne de Transparency International**, avait lancé un plaidoyer pour porter la 48^{ème} législature à ratifier la *Convention des Nations Unies Contre la Corruption*. Concurrément à cet effort -- qui a abouti le 14 mai dernier -- et dans le but d'harmoniser la législation haïtienne avec les prescrits de la CNUCC en matière de droit à l'information (l'Article 10), LFHH a préparé un avant-projet de loi portant sur le Libre Accès à l'Information qui sera déposé au Parlement haïtien pour adoption.

C'est dans ce contexte et dans le cadre d'une démarche visant à catalyser un débat au sein de la société haïtienne autour de la question d'accès à l'information en Haïti que, le 23 mai dernier, LFHH a organisé un colloque sur le Droit à l'Information au Karibe Convention Center..

Objectifs de l'atelier :

Les objectifs principaux du colloque étaient de :

- 1) Conscientiser les membres du gouvernement, les parlementaires, les médias, la société civile et le secteur privé autour de l'importance du droit à l'information dans la lutte contre la corruption et les initier aux tendances internationales et régionales en matière de droit à l'information;
- 2) Augmenter la connaissance sur le droit à l'information en général, sur les législations relatives au droit à l'information en particulier et l'expérience d'autres pays en matière de droit à l'information ;
- 3) Familiariser les membres du gouvernement, les parlementaires, les médias, la société civile et le secteur privé avec le contenu de l'avant-projet de loi élaboré par LFHH;
- 4) Discuter de la mise en application de la législation portant sur l'accès à l'information : les responsabilités, les coûts et les défis.
- 5) Susciter un consensus autour du texte de l'avant-projet de loi de LFHH.

Les intervenants :

Pour la réalisation de ce colloque, trois principaux intervenants, Madame Marilyn B. Allien, Monsieur Carlos E. Pimentel, et Monsieur Federico A. Cortès, ont constitué le panel de présentateurs des différents sujets prévus dans l'agenda du jour. Ce présent document tient lieu de synthèse des points débattus.

Les participants :

Soixante-cinq (65) participants incluant des membres du gouvernement, des parlementaires, des médias, des organisations de la société civile et du secteur privé.

LES THEMES TRAITES

Le colloque a débuté avec les propos de bienvenue de Madame Marilyn B Allien, Présidente de la Fondation Héritage pour Haïti, qui tout de suite après, a enchaîné avec une **réflexion autour du droit à l'information et la lutte contre la corruption**. Pour commencer, elle a fait une brève présentation de La Fondation Héritage pour Haïti et de Transparency International.

Elle a ensuite défini le mot « **Corruption** » comme étant « **l'abus de pouvoir reçu en délégation à des fins privées** ». Cette définition qui a été adoptée par Transparency International et toutes ses sections met en évidence le fait que:

1. La corruption se manifeste dans le secteur public autant que dans le secteur privé ;
2. Elle désigne un ensemble très large de pratiques telles que les détournements de fonds, les abus de biens sociaux, les conflits d'intérêts, les délits d'initiés, la concussion, le pantouflage, le blanchiment d'argent, le saucissonnage, et concerne toutes formes de fraudes (les fraudes fiscales, les fraudes douanières, la contrebande, etc...);
3. La notion de la corruption doit inclure les notions de corruption passive et de corruption active, c'est-à-dire qu'elle désigne autant le fait de donner que de recevoir des pots de vin ou autres avantages;
4. La prise de décision est influencée par des considérations personnelles ou familiales.

Cette définition permet aussi de décomposer les différents éléments de la corruption:

1. L'abus du pouvoir ;
2. Un pouvoir que l'on a reçu en délégation (qui peut donc émaner du secteur privé comme du secteur public) ;
3. A des fins privées (donc, ne profitant pas nécessairement à la personne abusant du pouvoir, mais incluant aussi bien les membres de sa proche famille, ses amis ou son clan politique).

Mme Allien a ensuite répertorié les nombreux méfaits de la corruption qui, selon elle, constitue

un fléau pour les pays pauvres comme Haïti. La corruption :

- sape le développement économique,
- entrave le respect des droits fondamentaux,
- mine la qualité de vie des citoyens,
- invalide la suprématie du droit, érode la crédibilité et la stabilité des institutions,
- menace la viabilité de la démocratie,
- ronge la bonne gouvernance,
- déforme les politiques publiques,
- détourne les attributions des ressources,
- entrave l'évolution tant du secteur privé que du secteur public.

Photos à l'appui, Mme Allien a fortement souligné le fait que la corruption frappe mortellement les plus démunis; que ses principales victimes sont les populations les plus vulnérables particulièrement celles dépourvues des moyens de se défendre – les pauvres, les faibles, les innocents et les exclus. Elle a aussi rappelé que cette menace que constitue la corruption pour la viabilité de la démocratie peut éventuellement conduire à la criminalisation de l'état.

Elle a poursuivi en expliquant que vu la nocivité de la corruption et vu le score affligeant de 1.8 d'Haïti sur l'**Indice des Perceptions de la Corruption** de Transparency International en 2006, « Nous ne pouvons que convenir que notre lutte contre la corruption en Haïti doit être tenace et implacable. ».

Elle a ensuite introduit le concept de Système d'Intégrité Nationale développé par Transparency International qui présente un nombre de piliers sur lesquels repose l'intégrité de chaque nation. Elle a rappelé que les médias constituent un des piliers essentiels (ou *poto mitan*) de l'intégrité des pays mais que les médias haïtiens peuvent difficilement jouer leur rôle de pilier d'intégrité ; ils, et par extension, les populations, n'ont pas toujours accès aux informations.

Elle a noté que dans le cas d'Haïti -- avec son histoire entachée de dérives dictatoriales, son système d'administration publique axé sur la culture du secret et sur l'opacité -- le libre accès à l'information représente un défi de taille puisqu'il a fallu plusieurs générations pour construire et maintenir cette culture du secret .

Mme Allien a mentionné les conversations qu'elle a eues avec des journalistes et avec des directeurs de médias haïtiens concernant le manque de suivi des médias en ce qui a trait aux scandales de corruption qui éclatent de temps en temps et leur incapacité de mener des enquêtes approfondies : « Nous avons même questionné leurs capacités à réaliser ce genre d'enquête quoi que nous sachons qu'Haïti a la chance d'avoir plusieurs journalistes expérimentés, dynamiques et courageux, qui se donnent corps et âme à leur mission d'informer la population. Nos amis de la presse nous répondent que c'est un travail infructueux que de mener ce genre

d'enquête puisque l'Etat n'a aucune obligation de divulguer les informations et qu'en outre, c'est un travail dangereux ».

Elle a ensuite cité David Nussbaum, le Directeur Exécutif de Transparency International, qui, dans une déclaration récente disait: «Un journaliste qui enquête sur la corruption met sa vie en péril », et le dernier rapport du Comité pour protéger les Journalistes qui révélait que 14 des journalistes assassinés à travers le monde en 2005 et 3 autres en 2006 l'ont été parce qu'ils enquêtaient sur la corruption.

Selon Mme Allien, un des acquis de l'après '86 que nous avons su défendre et garder, malgré les bouleversements et les tentatives de musellement, est notre liberté d'expression, consacrée par l'Article 40 de la Constitution de 1987. Toutefois, cette liberté d'expression, pour être utile à la population, pour être porteur en matière de démocratie, de bonne gouvernance et de progrès doit être accompagnée de la liberté d'information. La Constitution de 1987 permet ceci mais le cadre légal postérieur n'a pas encore été pleinement développé. Jusqu'à aujourd'hui, le cadre légal garantissant l'accès à l'information est faible et limité à la loi sur l'administration publique de 1982, à l'article 3, alinea 11 de la **Convention Interaméricaine Contre la Corruption** ratifiée par Haïti en 2001 qui parle de la mise en place de «*mécanismes visant à encourager la participation de la société civile et des organisations non gouvernementales aux efforts tendant à prévenir la corruption* ».

Elle a aussi cité l'Article 19 du **Pacte International relatif aux droits civils et politiques** ainsi que l'Article 10 de **La Convention des Nations Unies Contre la Corruption** signée par Haïti en 2003 et ratifiée le 14 mai 2007. Selon Mme Allien, « le premier pas donc est d'assurer que toute initiative concernant le droit à l'information en Haïti traitera du renforcement du cadre légal par l'adoption d'une législation portant sur l'Accès à l'information ».

Ce droit à l'information est un droit reconnu universellement. Plus de cinquante pays ont déjà adopté des lois sur l'accès à l'information. Au moins une quarantaine d'autres sont en train de débattre de projets de lois. Dans la plupart d'entre eux, la société civile, les médias et d'autres composantes de la société sont fermement engagées dans des campagnes de plaidoyer pour porter leur gouvernement à adopter une loi garantissant ce droit.

Elle a constaté que « ce mouvement ouvre une nouvelle ère : cette culture du secret qui dominait la gestion des affaires publiques est peu à peu battue en brèche par les nouvelles exigences de transparence et de bonne gouvernance... Pour tous, la liberté d'accès et de circulation de l'information est devenue un critère essentiel dans l'évaluation des progrès démocratiques des pays ».

Elle a ensuite présenté les normes qui doivent instruire les législations en matière de droit à

l'information et demandé aux participants d'analyser l'avant-projet de loi de LFHH à la lumière de ces normes :

- PRINCIPE 1. Divulgence maximale
- PRINCIPE 2. Obligation de publier
- PRINCIPE 3. Promotion de la transparence de l'administration
- PRINCIPE 4. Régime limitatif d'exceptions
- PRINCIPE 5. Procédures d'accès
- PRINCIPE 6. Coût
- PRINCIPE 7. Ouverture des réunions au public.
- PRINCIPE 8. Primauté de l'obligation de divulgation
- PRINCIPE 9. Protection des personnes signalant des irrégularités.

Mme Allien a terminé son exposé en évoquant l'Article 10 de la Convention des Nations Unies Contre la Corruption qui requiert la mise en place du cadre légal et des mécanismes qui doivent garantir le libre accès à l'information.

L'expérience de la République Dominicaine en matière d'accès à l'information

Pour permettre aux participants de mieux saisir la portée de la question, les organisateurs avaient jugé bon de partager l'expérience de la République Dominicaine en matière d'accès à l'information. Monsieur Carlos E. Pimentel, Coordonnateur du Programme d'Accès à l'Information de *Participación Ciudadana*, le chapitre dominicain de Transparency International, qui intervenait sur le sujet, a fait référence d'entrée de jeu à une culture de la transparence dans les choses publiques et privées. Il a cité à ce titre la formule de Robert Klitgard, mettant en évidence les méfaits de la corruption qui, quand elle est présente, conduit à la discrimination et réduit le niveau de transparence. Il a expliqué que l'adoption d'une loi garantissant l'accès à l'information diminue la discrimination, renforce la transparence, et peut même réduire considérablement les possibilités de la corruption. Il a rappelé que les lois portant sur l'accès à l'information :

- facilitent une meilleure participation des citoyens et citoyennes dans les décisions au niveau des affaires publiques, et de la gestion publique ;
- contribuent à l'émergence d'une culture de la transparence dans les affaires publiques.

M. Pimentel a clairement démontré combien il est important de faciliter aux citoyens l'accès à l'information publique qui, selon ce dernier, crée :

- une possibilité d'avoir une opinion valable et fondée sur les choses publiques ;
- un mécanisme de plus dans l'arsenal contre la corruption et l'arbitraire ;
- un moyen pour rendre effectifs et réels les canaux de communication.

Il a évoqué les articles 8.10, 13.1, 19, 19.2 de la législation dominicaine portant sur l'accès à l'information adoptée en 2006 pour parler du droit à l'information publique, de la liberté

d'opinion et d'expression, et du rôle que doivent jouer les Organisations Non Gouvernementales dans la lutte contre corruption.

Aussi, a-t-il souligné, l'accès à l'information, tel qu'il a été expérimenté en République Dominicaine, définit clairement le rôle des acteurs, individus ou personnes physiques, fonctionnaires publics, entités publiques et privées. Organiser ses entités revient à canaliser et à créer les conditions pour que les citoyens reçoivent les informations demandées avec exactitude. Cette demande peut se faire par écrit, tout en indiquant l'identité du demandeur sans être sujet à aucune autre formalité. Il dira par la suite que les institutions concernées se doivent de mettre à la disposition du demandeur, toutes les informations relatives à sa demande et l'orienter dans l'exercice de son droit.

M. Pimentel a affirmé plus tard, que des sanctions sont prévues dans le cadre de la loi par devant l'autorité supérieure, en cas de refus de coopérer. Enfin, il achève son exposé en présentant à l'assistance quelques résultats positifs liés à l'expérience dominicaine en matière d'accès à l'information publique. Par exemple, l'utilisation de la législation par un journaliste dominicain pour requérir des informations sur les dépenses liées à la construction du Métro. Cette requête refusée pour des raisons de « Sécurité Nationale » a donné lieu à une action en justice, maintenant en appel. Un autre acquis évoqué par M. Pimentel est la constitution d'un **Observatoire Citoyen de l'Accès à l'Information** qui veille à l'application de la loi.

L'expérience de l'Institut Fédéral d'Accès à l'Information Publique (IFAI) du Mexique

L'expérience mexicaine en matière d'accès à l'information était aussi à l'ordre du jour. Monsieur Federico A. Cortès, représentant de l'**Institut Fédéral d'Accès à l'Information Publique (IFAI)** du Mexique, qui intervenait sur le thème a clairement mis l'accent sur le cadre légal et administratif qui doit garantir l'accès à l'information. Selon le Directeur adjoint des Etudes et de la Recherche de l'IFAI, avant l'adoption en 2002 de la législation mexicaine, l'accès à l'information était une prérogative de l'autorité, soumise à la bonne volonté des fonctionnaires et à la disponibilité de l'information, alors que l'Article 6 de la Constitution mexicaine reconnaissait et garantissait ce droit. Il rapporte la proposition de la **Loi Fédérale de Transparence et Accès à l'Information Publique Gouvernementale (LFTAIPG)**, approuvée à l'unanimité par le pouvoir législatif du Mexique en juin 2002, dont les objectifs sont énumérés ici:

- Le renforcement de la reddition des comptes ;
- La consolidation de la démocratie et l'Etat de droit ;
- L'établissement des règles de classement des fichiers de l'administration publique ;
- Le renforcement de la reddition des comptes ;
- La consolidation de la démocratie et l'Etat de droit ;
- L'établissement des règles de classement des fichiers de l'administration publique.

En outre, la LFTAIPG consacre dans son article 7 une série d'obligation de transparence où les institutions gouvernementales se doivent de publier sur Internet, des informations spécifiques ayant rapport aux budgets, à la finance publique, aux contrats, à la gestion des affaires publiques. Ces informations sont réglementées par le « SISI », un système qui permet à tout individu d'effectuer des demandes d'accès à l'information à toute entité gouvernementale ou organisme de l'Administration Publique Fédérale à travers l'Internet.

M. Cortès, a poursuivi son exposé en présentant le mandat de l'Institut Fédéral d'Accès à l'Information Publique tel qu'il a été attribué dans l'article 33 de la LFTAIPG, à savoir :

- Promouvoir et diffuser l'exercice du droit d'accès à l'information ;
- Résoudre le refus des agences gouvernementales de répondre aux demandes d'accès à l'information ; et,
- Protéger les renseignements personnels en possession des dépendances et les organismes de l'Administration Publique.
- Etre l'organisme de liaison entre le Pouvoir Exécutif (Administration Publique Fédérale: 252 Agences, 3 millions de fonctionnaires, 97% du budget) et la population.
- Avoir l'autonomie décisionnelle, budgétaire, administrative, et légale
- Les résolutions de l'IFAI sont obligatoires pour l'Administration Publique Fédérale

Tout ceci s'appuie sur le travail que doivent accomplir les cinq (5) Commissaires de L'IFAI, mandatés pour sept années, proposés par l'Exécutif et soumis à l'approbation du Sénat.

Retraçant l'impact de la LFTAIPG et de l'IFAI dans la dernière partie de son exposé, M. Cortès a signalé la réforme constitutionnelle de l'article 6 qui a donné naissance à un second cycle de construction légale vers l'accès sans ambages à l'information publique par les demandeurs. Ces mesures, comme il l'a démontré, ont eu des répercussions considérables sur les secteurs économiques, notamment, celui des télécommunications.

REACTIONS DES PARTICIPANTS

Les participants ont d'abord salué l'initiative de la Fondation Héritage pour Haïti pour ensuite solliciter des précisions sur les expériences en matière de droit à l'information présentées par Messieurs Pimentel et Cortès :

1. une question relative aux sanctions prévues dans le cadre de l'expérience dominicaine.
2. deux autres questions ont été formulées concernant les structures mises en place soient au Mexique ou en République Dominicaine pour le strict respect et l'application de la loi sur l'accès à l'information au regard d'Haïti.
3. une troisième question a été posée sur le rôle fondamental que jouent des organes de télécommunication et des commissaires prévus dans **LFTAIPG**.

A la plupart de ces questions, les intervenants ont répondu comme suit :

-
-
- Il faut mettre l'accent sur l'obligation de se doter d'une force légale qui seule peut garantir l'accès à l'information publique.
 - Avoir une volonté politique des gouvernés tant sur le plan de l'adoption de lois qu'au niveau de leur application réelle pour que soit effectif l'accès à l'information publique.
 - Il faut s'appuyer, sur une campagne de sensibilisation via les médias pour susciter une prise de conscience et l'implication citoyenne dans les efforts de protéger le droit à l'information.

Après lecture de l'avant projet de lois proposé par La Fondation Héritage pour Haïti, le débat autour de l'avant-projet de loi à été reporté à cause du départ prématuré d'un nombre de **Stakeholders** importants (i.e. les représentants de secteurs particulièrement concernés par cette législation, le Parlement, les associations des médias et les organisations de droits humains). Les personnalités présentes alors, ont formulé à LFHH, l'idée de consulter tous les représentants de ces secteurs par:

1. L'envoi, via Internet, du document de rapport de synthèse de la journée aux représentants des secteurs concernés ;
2. La soumission à leur appréciation du document d'avant projet de loi proposé par la Fondation Héritage pour Haïti en vue de recueillir les avis, suggestions, recommandations et commentaires ;
3. Enfin, la tenue d'une deuxième rencontre de synthèse durant le mois de juillet avec tous ces secteurs pour porter des modifications à l'Avant-projet de loi.

Il a été convenu qu'à la fin de ce processus, l'avant-projet de loi, corrigé et finalisé, sera remis à l'**Unité de Lutte Contre la Corruption (ULCC)** pour dépôt au Parlement.

#