

	<p style="text-align: right;">Date : 07/09/2007</p> <p>La gestion de l'information en Afrique doit-elle subir un changement? Peter M. Sebina, PhD Université du Botswana Gabarone, Botswana Traduction de Bienvenu Akodigna, MLIS ADADB, Cotonou (Benin)</p> <p>Traduit par Bienvenu Akodigna (Bibliothécaire, Premier Vice- Président de l'ADADB, Bénin) b_akodigna@yahoo.fr</p>
<p>Meeting:</p>	<p>135 Access to Information Network - Africa (ATINA)</p>
<p>Simultaneous Interpretation:</p>	<p>No</p>
<p>WORLD LIBRARY AND INFORMATION CONGRESS: 73RD IFLA GENERAL CONFERENCE AND COUNCIL 19-23 August 2007, Durban, South Africa http://www.ifla.org/iv/ifla73/index.htm</p>	

Résumé

La législation relative à la liberté d'information continue d'être adoptée en Afrique, avec la présomption sous-jacente que de bonnes infrastructures d'information existent pour garantir l'accès à l'information. Se basant sur les idées de l'économie de l'information, le présent article soutient que la gestion de l'information a été une notion plutôt négligée en Afrique. S'inspirant des études de cas du Botswana, de l'Irlande, du Malawi, de l'Afrique du Sud et du Royaume-Uni, l'article affirme que l'adoption de législation sur la liberté d'information exige des pays africains de renverser la tendance de négligence en mettant en place les bonnes infrastructures de gestion de l'information afin de répondre aux besoins d'information.

Introduction

Étant donné que la législation sur la liberté d'information continue d'être adoptée en Afrique, peu ou rien n'est fait pour évaluer l'efficacité de la gestion de l'information. L'adoption des lois semble être basée sur la croyance que les bonnes pratiques de la gestion de l'information existent. L'existence présumée des bonnes pratiques de gestion de l'information devrait pouvoir assurer que l'information est créée et peut être disponible aux citoyens. Une étude conduite entre 2003 et 2006 montre que l'adoption de ces lois sur la liberté d'information en Afrique est surtout basée sur de faibles systèmes d'information qui n'ont pas la capacité d'assurer aux citoyens un accès direct à l'information. Ce problème est aggravé par l'incapacité des lois sur la liberté d'information en Afrique d'encourager et de promouvoir les bonnes pratiques de gestion de l'information. Insistant sur la gestion des documents, cette présentation soutient que les insuffisances actuelles des lois sur la liberté d'information découlent des problèmes évoqués ci-dessus.

D'abord, le document soutient que l'adoption des lois sur la liberté d'information en Afrique a été initiée sur la base d'informations asymétriques enracinées favorisant le secret dans le processus gouvernemental. Ces informations asymétriques ont pour conséquence la négligence des pratiques de gestion d'information, particulièrement l'absence d'une bonne gestion des documents administratifs. Ensuite, le document met en exergue les ingrédients nécessaires pour créer un accès viable au système d'information sous la législation de la liberté d'information. Cette présentation statuera cependant sur la gestion des documents administratifs plutôt que sur les autres ingrédients identifiés. Cette présentation soutient que les bénéfices résultant de ces éléments souffriront si les lois ne cherchent pas à encourager et promouvoir de bonnes pratiques de gestion des documents. D'abord, on devrait encourager les fonctionnaires à signer une déclaration les engageant à de bonnes pratiques en matière de gestion des registres. Ensuite, une clause similaire à la section 46 de la Loi sur la liberté d'information de l'an 2000 au Royaume Uni, portant sur les bonnes pratiques de gestion des documents, doit être introduite dans les lois sur la liberté d'information en Afrique.

Adopter la législation sur la liberté d'information: priorité pour les asymétries enracinées de l'information

En 2007, seuls l'Angola (2005), l'Afrique du Sud (2000), l'Ouganda (2005) et le Zimbabwe (2000) ont légiféré sur l'accès à l'information à travers les textes sur la liberté d'information. Les pays comme le Botswanaⁱ, le Malawiⁱⁱ, le Nigeriaⁱⁱⁱ, le Swaziland^{iv}, la Zambie^v et plusieurs autres ont, à différents niveaux, amorcé le processus pour adopter des textes similaires. L'adoption de ces lois visait à encourager un accès plus libre à l'information publique réduisant ainsi les niveaux élevés d'asymétrie de l'information entre le gouvernement d'une part et les citoyens d'autre part. La réduction anticipée des asymétries de l'information dans les pays africains qui ont déjà adopté des textes sur la liberté d'information ne s'est pas réalisée en partie à cause du secret qui a toujours cours dans les procédures gouvernementales. Bien que l'échec de renverser les asymétries d'information par les lois sur la liberté d'information soit normalement attribué aux difficultés de changement culturel vers plus de

transparence, le problème qu'on perd de vue est celui des régimes faibles en gestion des documents qui soutiennent le maintien du secret en première place.

L'asymétrie d'information est un terme associé à l'économie sur le plan professionnel. Le terme a connu une reconnaissance mondiale à travers les écrits de Joseph Stiglitz, George Akerlof et Michael Spence qui, en 2001, ont reçu le Prix Nobel pour leurs travaux exploratoires sur le sujet^{vi}. L'asymétrie d'information réfère à une situation de gouvernance où ceux qui ont été élus pour gouverner ont accès à tout le corpus d'information et de connaissance tandis que les citoyens y ont un accès limité. La conséquence de ce déséquilibre est que cela engendre le secret. Le secret résulte du fait que ceux qui sont au pouvoir créent, conservent et contrôlent l'accès à l'information. Ils déterminent l'information à laquelle les citoyens peuvent avoir accès, quand ils le peuvent, le type d'accès approprié ainsi que le moment où l'accès est approprié. Dans plusieurs cas, les citoyens n'auront un accès direct qu'aux dossiers classés comme archives. La plupart du temps, ils n'auront accès qu'aux informations que le gouvernement a reconditionnées à partir des dossiers qu'il a conservés et utilisés. Comme l'a observé Hubbard, le secret qui résulte du déséquilibre dans l'accès à l'information "créé une pénurie artificielle de l'information. Par sa définition, un secret est une information asymétrique"^{vii}. Le secret, ajoute Stiglitz, donne, à ceux qui sont au gouvernement, un contrôle exclusif de la connaissance publique^{viii}.

L'émergence des asymétries d'information dans le processus gouvernemental en Afrique est attribuable aux niveaux élevés du secret. Lorsque la plupart, sinon tous les pays africains, qui étaient des colonies du Royaume-Uni, accédèrent à l'indépendance, ils adoptèrent des constitutions qui encourageaient le secret dans le processus gouvernemental. Ceci se faisait à travers un soi-disant accès à l'information à travers les garanties de liberté d'expression. Ces garanties constitutionnelles encouragent le secret dans le sens où l'accès à l'information est associé à la libre expression et le processus n'est pas considéré comme un droit en tant que tel. Ces constitutions donnent aux gouvernements africains le pouvoir de déterminer le moment approprié pour informer les citoyens et de sélectionner les informations dont ils ont besoin ainsi que du mode de communication nécessaires pour diffuser l'information. Ces constitutions ne donnent pas aux citoyens le moyen de corroborer les informations fournies par le gouvernement. L'option disponible pour les citoyens, c'est d'attendre jusqu'à ce que des dossiers soient classés archives par le gouvernement pour qu'ils puissent y avoir directement accès. Une autre alternative, c'est de solliciter l'intervention de la Cour de justice pour obliger le gouvernement à permettre l'accès aux dossiers qui les intéressent.

Cette insuffisance a conduit certains pays africains à adopter des constitutions révisées pour corriger l'erreur. Le Malawi par exemple, a adopté une nouvelle constitution qui a remplacé celle adoptée au moment où le pays accédait à l'indépendance en 1961. L'Afrique du Sud a aussi adopté une nouvelle constitution en 1996 qui mit fin au régime d'apartheid. Ces deux constitutions ont retenu le lien entre l'accès à l'information et la liberté d'expression dans les constitutions qu'elles remplaçaient. Toutefois, elles ont aussi introduit des dispositions qui cherchent à promouvoir l'accès à l'information comme un droit indépendant.

Il est à noter que lorsque les constitutions mentionnent que l'accès est garanti à l'information gouvernementale, elles ne précisent pas à quelle information le public peut avoir accès. Est-ce une information que le public peut rechercher ou une information que les gouvernements peuvent fournir sans que les citoyens ne la demandent? Même si c'est une information que le public peut rechercher, quels seraient les types fournis? Est-ce un accès aux documents, une réponse verbale ou n'importe quel autre moyen? Mieux, comment se fera l'accès à l'information? Quand sera-t-elle fournie? Comment la garantie sera-t-elle renforcée? Y a-t-il des frais à payer pour y avoir accès? Si oui, comment ces frais seront ils déterminés? Lorsque la constitution sud-africaine de 1996 garantit l'accès à l'information comme un droit indépendant, elle prescrit aussi la promulgation d'une loi qui change la garantie d'accès en pratique^{ix}. La constitution fournit plus loin une période de temps pendant laquelle ceci devrait être fait, une autre indication à la nature fondamentale de l'accès.

L'adoption des lois sur la liberté d'information en Afrique est synonyme de contenir et de réduire les niveaux croissants de secret d'État. Comme l'ont mentionné certaines personnes au cours de l'étude menée au Royaume-Uni entre 2003 et 2006, "les lois sur la liberté d'information créent un mouvement de culture à l'effet que toute cette information confidentielle est considérée comme une information publique"^x. "Les lois sur la liberté d'information inculquent une ouverture d'esprit. Le Gouvernement commence à réfléchir sur une ouverture et cherche à développer et concevoir ses activités en se basant sur l'ouverture"^{xi}. Pour être réaliste, le mouvement vers plus d'ouverture et une meilleure transparence a permis aux citoyens d'avoir une vue d'ensemble sur les activités du gouvernement. À travers ce processus, les citoyens sont amenés à développer une connaissance approfondie de comment le gouvernement mène chacune de ses activités. La législation sur la liberté d'information rend aussi les gouvernements capables de proclamer : "Nous devons être responsables; nous devons démontrer une bonne pratique; nous devons être capables de montrer pourquoi nous avons fait les choses comme nous les avons faites; nous devons être capables d'expliquer comment les fonds publics ont été dépensés"^{xii}. En clair, l'adoption de lois sur la liberté d'information peut conduire à une meilleure transparence. Mais la transparence peut être effective, seulement si l'information existe et si les citoyens peuvent y avoir directement accès.

Bien que l'adoption des lois sur la liberté d'information soit un pas considérable vers la promotion de la bonne gouvernance, l'on ne devrait pas oublier que le secret d'État existe et s'accroît de jour en jour dans les pays africains. Ceci s'explique en partie par le fait que les lois sur la liberté d'information en Afrique sont fondées sur de pauvres systèmes de gestion des documents qui sont incapables de supporter et de documenter entièrement le processus gouvernemental et de permettre aux citoyens d'avoir directement accès à l'information officielle. La gestion des documents est un domaine qui a été négligée en Afrique. L'étude de cas conduite par l'International Records Management Trust (IRMT) en Afrique a révélé de sérieuses failles dans le système de conservation des documents^{xiii}. Les études de cas ont souligné que les faibles systèmes de gestion de documents entravent non seulement la capacité des gouvernements à être crédibles, mais sont aussi la cause de l'augmentation de la corruption des cols blancs en Afrique.

Lorsque l'ensemble des pays africains qui ont actuellement des lois sur la liberté d'information les avaient promulguées, ils l'avaient fait dans l'intention de faire reculer la corruption et de promouvoir la bonne gouvernance. Cependant, les asymétries d'information que les lois devraient faire reculer et corriger existent toujours. En d'autres termes, les lois sur la liberté d'information en Afrique n'ont pas pu renverser la tendance au secret du processus gouvernemental. Le secret peut être attribué à des clauses d'exemption contenues dans les lois sur la liberté d'information. En clair, les clauses d'exemption n'ont pas été prises pour encourager le secret d'État, mais leur but est d'équilibrer le libre accès à l'information avec le besoin de restreindre l'accès à certaines catégories d'information.

Le problème réel est que les gouvernements africains qui ont promulgué les lois sur la liberté d'information l'ont fait avec des systèmes de gestion de documents qui étaient faibles. La faible gestion des documents ne fournit pas l'assurance que les documents créés et conservés par le gouvernement garderont des informations suffisantes dans chaque catégorie et activité dans laquelle celui-ci est engagé. Elle ne garantit pas non plus que les documents ou les informations seront disponibles pour satisfaire les besoins variés d'information des individus que les textes sur la liberté d'information défendent. Des systèmes de gestion de l'information, s'ils sont faibles, constituent les causes réelles qui entretiennent le secret d'État, les asymétries d'information et la corruption, même après que les lois sur la liberté d'information soient promulguées. Un répondant du Malawi de l'enquête mentionnée plus haut a dit : "Les lois sur la liberté d'information constituent une bonne évolution pour le Malawi, mais notre approche actuelle de la gestion des documents peut ne pas rendre l'information disponible lorsqu'on en a besoin pour se conformer à la législation"^{xiv}. Cette observation est une indication que n'importe quelle loi sur la liberté d'information ne devrait chercher qu'à promouvoir et encourager les bonnes pratiques de gestion des documents.

D'autres pays africains qui n'ont pas encore légiféré sur la liberté d'information doivent être conscients que la législation sur la liberté d'information a rapport avec l'accès à l'information enregistrée. Les lois favorisent par conséquent l'accès direct des citoyens aux documents qu'un gouvernement conserve. C'est à partir de ces mêmes documents que les gouvernements extraient les informations qu'ils utilisent pour rendre compte aux citoyens. Ces mêmes documents sont aussi importants pour que les citoyens aient un accès individuel à l'information lorsqu'ils en ont besoin. Cependant, les pays africains qui envisagent une législation sur la liberté d'information et même ceux qui en ont déjà une, devraient tirer leçon des expériences des territoires du nord de l'Australie qui ont promulgué une loi sur l'information qui renforce le droit à l'information, de la vie privée et de la gestion des archives et des documents administratifs, tout cet ensemble dans un seul texte de loi^{xv}. Les raisons d'agir ainsi proviennent du fait que la liberté d'information, la vie privée et les archives émanent tous des bonnes pratiques de gestion des documents.

Les pays africains doivent aussi tirer leçon des lois de 2007 du Royaume-Uni sur la liberté d'information. À travers sa section 46, cette loi reconnaît l'importance de la bonne gestion des documents pour un accès efficace à l'information^{xvi}. Elle réalise ceci en établissant la création et l'implantation d'une réglementation non conforme avec de bonnes pratiques de gestion des documents. La réglementation est "une reconnaissance explicite de comment la bonne gestion des documents favorise les droits

d'accès^{xvii}. Même si la législation du Royaume-Uni sur la liberté d'information ne contraint pas les organisations à créer des dépôts, elle les encourage à adhérer aux dispositions de la réglementation, dont le devoir est de créer des dépôts^{xviii}.

Le seul défaut de la réglementation de la gestion des documents du Royaume-Uni est son manque de pouvoir légal et à cause de cela, ses pouvoirs sont limités. Cependant, le Bureau du Commissaire à l'information, dans son effort d'appliquer la conformité à la réglementation, peut invoquer la section 48 de la loi sur la liberté d'information pour émettre une recommandation de pratique, si l'environnement de gestion des documents d'une organisation n'est pas conforme à la réglementation. Le Commissaire à l'information peut aussi émettre une note d'information dérivée de la section 51 de la loi pour faire appliquer la loi. Bien que les sections 48 et 51 constituent une tentative pour ajouter une obligation légale à la réglementation, les organisations du service public du Royaume-Uni n'enfreignent pas la loi, si elles ne se conforment pas à la réglementation, elles ne peuvent donc pas être pénalisées. Une autre manière de mettre en application la conformité à la réglementation consiste à nommer et culpabiliser les organisations publiques dans les rapports que le Commissaire à l'information fait au Parlement.

Les pays africains devraient chercher à adopter une législation sur la liberté d'information qui fait appel à un code de pratique de gestion des documents. Ceux-ci, contrairement au Royaume-Uni, doivent rendre cette législation statutaire. Un code pratique de réglementation ne dépendra pas de la bonne volonté des organisations publiques pour s'y conformer, mais fera de la conformité à la loi une obligation légale. Ce code ne laissera pas la bonne gestion des documents comme option supplémentaire, mais en fera une composante essentielle de la loi. De plus, la recommandation faite par John Reid, le Commissaire canadien à l'information à la Commission Gomery, mise en place en 2004 pour faire des enquêtes sur les allégations de corruption dans le gouvernement canadien, se vérifie pour les pays africains. Reid a recommandé que la gestion des documents soit obligatoire pour tous les fonctionnaires, et que des pénalités soient imposées au besoin pour le respect du droit à l'information^{xix}. Les pays africains doivent aussi opter pour l'adoption de cette recommandation puisqu'elle assure que tous les fonctionnaires de deviennent engagés dans la bonne gestion des documents. Ce qui à son tour donnera des assurances sur la disponibilité de l'information.

Recette pour un régime efficace de liberté d'information pour les pays africains

Un système efficace de liberté d'information résulte de la combinaison de plusieurs préoccupations logistiques. Lorsque la législation sur la liberté d'information est combinée à la démocratie, la responsabilité, la confiance, la bonne gestion des documents et est mise en équilibre avec la vie privée, elle peut créer un accès efficace au système d'information. La démocratie en tant que système de gouvernance parvient à sa légitimation à partir du consentement des citoyens et acquiert la direction à partir de la constitution pour procurer un environnement propice à la fonctionnalité de la législation sur la liberté d'information. Ceci est en plus un élan donné pour qu'un gouvernement s'oblige à être crédible envers lui-même, le parlement et les citoyens. Là où existe aussi la confiance entre les citoyens et le gouvernement, le bénéfice réel d'une législation sur la liberté d'information pourra se réaliser. Bien que la liberté d'information ne soit pas une loi sur les documents administratifs, il donne un accès légal

aux informations consignées, dont les documents administratifs constituent une part importante. Lorsqu'on l'intègre à un programme pratique de gestion des documents, la législation sur la liberté d'information aura la capacité de devenir efficace pour fournir un accès à l'information. La conséquence collective de tous ces éléments est une recette adéquate pour un régime efficace de la liberté d'information. Cet article mettra seulement l'accent sur la bonne gestion des documents comme un élément du régime efficace de la liberté d'information.

La bonne gestion des documents: un ingrédient pour un régime efficace de la liberté d'information

Bien que les lois existantes sur la liberté d'information n'incluent habituellement pas des conditions de gestion des documents suggérant que les documents doivent être créés, gérés et bien conservés, ceci est néanmoins implicite. Les commissaires irlandais et canadiens à l'information ont lié la gestion des documents à l'accès à l'information dans plusieurs de leurs rapports. Plus loin, les liens entre ces deux processus ont été révélés à travers certaines des investigations que les commissaires à l'information ont menées au sein de leur juridiction^{xx}. Les rapports et les recherches ont révélé que la capacité du gouvernement à donner accès à l'information à travers la législation sur la liberté d'information repose sur sa capacité à gérer les documents. Pour corroborer cela, Mendel soutient qu'un :

Accès effectif au système d'information dépend de la bonne gestion des documents; si le public ne peut pas avoir accès à l'information recherchée, on doit passer énormément de temps à la localiser, le système faillira à donner les résultats escomptés. La gestion des documents a aussi des implications de coûts, que ces coûts soient supportés par le requérant ou par le public en question, puisque l'on doit payer pour le temps mis à rechercher l'information^{xxi}.

Un système efficace de gestion des documents procure des motivations additionnelles pour un régime efficace de liberté d'information. Il permet que l'information recherchée soit disponible lorsqu'on en a besoin et elle est organisée de manière à faciliter son identification et son repérage.

La législation sur la liberté d'information requiert spécifiquement la publication de manuels qui identifient les classes ou les séries de documents qu'une organisation particulière conserve. L'un des buts de ce manuel est de permettre aux citoyens de connaître quels sont les documents auxquels ils peuvent avoir accès dans les organisations respectives. Une autre disposition de la législation oblige les organisations à informer les requérants si l'information qu'ils recherchent est disponible ou non. Les lois sur la liberté d'information prévoient aussi que les organisations développent la capacité de fournir l'accès à l'information recherchée dans un délai donné, entre 20 et 30 jours, par exemple. Là où l'accès a été refusé ou contesté, la loi permet une révision du processus. La loi peut aussi amener les organisations à entreprendre des diffusions proactives, même si des questions de recherche n'ont pas été soumises. Tous ces processus qui soutiennent la législation sur la liberté d'information impliquent pour les organisations de la souplesse pour fournir l'accès aux documents, faisant ainsi de la gestion des documents un des ingrédients nécessaire pour rendre effectif la liberté d'information.

Les manuels sur la liberté d'information

Les manuels^{xxii} sur la liberté d'information font référence à la gestion des documents en mettant à disposition des guides d'utilisation des documents organisés en classes, séries et catégories. Pour organiser les documents en classes, séries et catégories, les organisations doivent connaître et comprendre le contenu, le contexte et la structure des fonds dont ils disposent. Pour connaître les fonds qu'ils conservent et assurer les tâches conséquentes d'organisation dans des classes ou des séries, les organisations doivent procéder à la gestion des documents. La gestion des documents rend les organisations capables d'évaluer les procédures administratives, identifier les documents générés de chacune de leurs activités et regrouper les documents en classes pour rendre compte de chaque transaction. Quand les citoyens expriment les demandes d'information, ils les relient habituellement à une fonction administrative. Les manuels aident les usagers à identifier la classe susceptible de fournir l'information recherchée.

En proclamant la nécessité d'élaborer des manuels, la législation sur la liberté d'information ne fait ni référence à la gestion des documents ni ne suggère qu'on doit compter sur la gestion des documents pour identifier les classes, séries et catégories de documents. Par exemple, la section 14 (1) de la loi sud-africaine sur la liberté d'information dispose:

Six mois après le début de cette section ou la création d'un établissement public, le chargé à l'information de l'établissement public concerné doit compiler dans au moins trois langues officielles un manuel qui contient:

(d) les détails suffisants pour faciliter l'accès aux documents de l'établissement, une description des sujets que couvrent les fonds de l'établissement et les catégories de documents conservés sur chaque sujet.^{xxiii}

La section 15 (1) de la loi irlandaise décrète:

Un établissement public doit faire préparer, publier et mettre à la disposition conformément à la sous-section (7) un ouvrage de référence qui contient:

(b) une description générale des classes de documents tenus par l'établissement, fournissant les détails nécessaires pour faciliter l'exercice du droit d'accès à l'information^{xxiv}.

Dans ces exemples, il existe une prise de conscience implicite que la capacité d'une organisation à regrouper ses informations en classes découle de la gestion des documents. En d'autres termes, la gestion des documents peut rendre les organisations capables de connaître les types d'information qu'elles détiennent. La gestion des documents a aussi la capacité d'assister les organisations à classer leurs informations pour en faciliter l'identification et la référence. C'est à partir de classes caractéristiques que les organisations deviennent capables d'identifier les documents pertinents à une demande ou dans la sélection de l'information à produire de manière proactive. Fonder la législation relative à la liberté d'information sur une gestion pratique des documents est un stimulant pour la production de manuels compréhensifs et informatifs.

L'obligation d'informer les requérants si l'information recherchée est disponible ou non

Les lois sur la liberté d'information ont des obligations inhérentes qui imposent à une organisation qui reçoit des requêtes d'information, à informer les requérants si elle détient l'information recherchée. Ceci implique qu'on attend des organisations qu'elles maîtrisent le contenu de leurs fonds documentaires afin d'assumer cette obligation. Par exemple, un répondant du Royaume-Uni a observé que :

Le rôle de la gestion des documents est de collecter toute l'information et de la conserver pour un délai de temps donné. Il est très difficile de préjuger ce qui sera important de ce qui ne le sera pas. C'est pour cela qu'on a besoin d'un régime systématique qui veille à collecter tout ce qui est nécessaire à conserver pour le délai approprié. Je pense que c'est ici que les choses vont disparaître s'il n'y a pas une bonne gestion des documents.^{xxv}

A moins qu'une bonne gestion des documents ne soit en place, la capacité des organisations à déterminer si elles détiennent l'information recherchée peut être compromise. Que les organisations, grâce à la gestion des documents, soient capables de déterminer sans trop de difficulté si elles disposent de l'information recherchée, prouve que la législation sur la liberté d'information a la potentialité d'être efficace une fois établie.

Répondre aux questions dans le délai prescrit

Une autre obligation que la législation sur la liberté d'information confère aux organisations, est de faciliter leur accès à l'information recherchée dans un délai spécifique. Dans certains textes, ce délai est de 20 jours ouvrables, dans d'autres il est de 30. On s'attend que les organisations localisent et rendent l'information disponible dans le délai prescrit. Cependant, à moins que "l'information ne soit organisée et maintenue d'une manière logique et consistante, les institutions peuvent affirmer qu'elles sont incapables de répondre à la requête qui leur est adressée."^{xxvi} La gestion inefficace des documents amènera dès lors à perdre beaucoup de temps à rechercher l'information à laquelle l'on veut avoir accès et ceci peut aussi bien dépasser le délai prescrit. La facilité d'identification des documents et leur extraction ultérieure est rendu possible par la bonne gestion des documents. Un répondant du Royaume-Uni observe que :

La bonne gestion des documents est essentielle si on veut se conformer à la législation et elle constitue un véritable outil d'aide au repérage. Si l'information ne peut être repérée, elle ne peut être communiquée. Si les principes de base de la gestion des documents ne sont pas suivis conformément à la législation sur la liberté d'information, c'est-à-dire arranger les objets en ordre chronologique, dégraisser les dossiers des doubles et des brouillons, classer les documents essentiels et faire en sorte que les documents soient lisibles... les règles élémentaires de conservation des documents, il sera difficile de traiter les questions de recherche si ces règles ne sont pas en place.^{xxvii}

Un autre répondant du Royaume Uni ajoute :

Une autorité publique est encouragée à aider les gens à soumettre des questions de recherche et elle doit traiter efficacement ces requêtes... les traiter dans les délais prescrits le plus tôt possible. Et cela a un rapport avec la bonne gestion des documents. Disposer d'un bon système de gestion de documents, éliminer les documents qui ne présentent plus aucune valeur, disposer de politiques claires de gestion de documents, de calendrier de conservation permet de repérer l'information et de la rendre disponible dans les délais.^{xxviii}

Une bonne gestion des documents peut par conséquent permettre aux organisations de créer et de conserver des dossiers dans le cours normal de leurs activités. Comme établi dans la citation ci-dessus, la bonne gestion des documents aidera les organisations dans leur devoir de se conformer à la législation sur la liberté d'information en assurant que les documents sont créés, classés correctement et sont repérés quand ils sont recherchés.

Revue des refus d'accès

Bien que les lois sur la liberté d'information facilitent l'accès à l'information, il y a des moments où l'accès peut être refusé pour plusieurs raisons selon les exceptions prescrites. Par exemple, la loi du Royaume-Uni sur la liberté d'information cite 23 exceptions qui peuvent être utilisées pour refuser l'accès à l'information. Ces exceptions incluent mais ne sont pas limitées à : retenir les informations dont la diffusion n'est pas d'intérêt pour le public comme les informations classées défense ou sur l'économie du Royaume-Uni ou sur les relations extérieures du pays, les informations privées, les informations qui porteraient préjudice à la conduite des affaires publiques ainsi que les informations confidentielles.^{xxix} Un répondant du Royaume-Uni a souligné que quand les organisations font la rétention d'information, "elles partent du principe de vouloir accorder l'accès à l'information mais ensuite bloquent l'accès dès qu'il y a une bonne raison de le faire dans le cadre des exemptions permises."^{xxx}

Le refus d'accès n'est cependant pas une décision irréversible, il peut être contesté. Un usager peut faire appel contre le refus à l'accès à l'information et une organisation peut aussi contester la décision l'obligeant à permettre l'accès à certaines informations. Pour soutenir le refus d'accès ou pour le contester, il y a lieu d'avoir accès à l'information, objet du contentieux et à la décision qui interdit l'accès. Grâce à la gestion des documents, on peut avoir accès aussi bien à la décision du refus d'accès qu'à l'information dont on interdit l'accès. Le désir de consigner et de conserver les décisions de refus d'accès ainsi que la possibilité d'identifier et de repérer les informations objet du litige montrent que la législation sur la liberté d'information est basée sur la bonne gestion des documents et est susceptible d'être efficace.

La bonne gestion des documents est un précieux ingrédient pour un régime efficace de liberté d'information. Outre le soutien à la conformité d'une organisation à la législation, la bonne gestion des

documents met en exergue l'habileté et l'engagement d'une organisation à mettre en œuvre le droit légal à l'information. Sans une gestion efficace des documents, la législation sur la liberté d'information est susceptible de souffrir des mauvais fonctionnements qui consistent à ne pas retracer l'information ou à la repérer au-delà du délai prescrit. De plus, les manuels qui devront être publiés pourraient ne pas être à même d'aider les citoyens à identifier les documents auxquels ils souhaiteront avoir accès.

Conclusion

On ne devrait pas garantir l'efficacité de la gestion des documents au moment où on envisage de mettre en place la législation sur la liberté d'information ou au moment où la législation est mise à jour. Il est préférablement nécessaire d'établir l'efficacité de la gestion des documents en créant des dossiers et en les mettant à disposition pour soutenir les activités de l'organisation comme mémoire de l'organisation, en répondant aux besoins d'information. La gestion des documents n'est pas construite autour de la législation sur la liberté d'information. Toutefois, la législation s'attend que la gestion des documents soit à même d'assurer que les documents fourniront l'information nécessaire quand le besoin se fera sentir. La législation sur la liberté d'information ne doit pas être considérée juste comme une législation qui crée un environnement durable à l'accès à l'information. Elle doit être considérée comme une politique d'information qui s'appuie sur la bonne gestion des documents pour faciliter la création, la conservation et la diffusion de l'information. Un répondant du Royaume-Uni a conseillé que :

On peut avoir accès à l'information si la bonne information est créée au préalable. C'est un aspect sur lequel la législation n'insiste pas trop, mais je pense qu'on aura de plus en plus besoin de le définir parce que le fait est que les bonnes archives ne sont pas créées par les bonnes personnes. C'est le cas où chaque fonction au sein d'une organisation produisant des documents peut être sollicitée pour des recherches.^{xxxi}

La gestion des documents existe pour aider les organisations à remplir leurs fonctions ; elle leur permet également de traiter les requêtes d'accès et de faire la diffusion sélective. Les documents sont générés par l'organisation et soutiennent ses fonctions. Ainsi, quand les citoyens expriment le besoin de connaître quelque chose sur une fonction particulière du gouvernement, les documents pourront fournir l'information.

Comme le Botswana, le Malawi, le Ghana, le Nigeria et plusieurs autres envisagent d'adopter une législation sur la liberté d'information en Afrique, ils doivent considérer la gestion des documents comme un outil important de gouvernance et crucial pour la mise en place réussie de la législation. Les pays doivent comprendre que, bien que les documents existent déjà, la législation sur la liberté d'information présentera des défis d'assurer que les documents seront toujours disponibles et fourniront l'information recherchée. Ces gouvernements doivent comprendre qu'on ne peut assurer que les documents sont disponibles et répondent aux besoins d'information si la gestion des documents est faible. Les pays africains doivent envisager d'adopter une législation sur la liberté d'information qui rende obligatoire la gestion des documents. En outre, on doit faire adhérer les fonctionnaires aux pratiques de

gestion des documents en leur faisant signer une déclaration à cette fin lors de la signature de leurs contrats.

Notes

ⁱ Le Botswana s'est engagé à adopter une législation relative à la liberté d'information dans le cadre des idéaux à réaliser en 2016

ⁱⁱ Le Malawi a sorti un projet de loi sur la liberté d'information en 2004. En 2007, le projet n'est toujours pas adopté.

ⁱⁱⁱ En 2007, le Parlement du Nigeria a adopté un texte de loi relative à la liberté d'information qui, au moment de la réalisation de cet article, attendait la promulgation par le Président. Pour plus d'information, aller à Open Society Justice Initiative "Freedom of Information Bill advances in Nigeria" disponible à http://www.justiceinitiative.org/db/resource2?res_id=103632. Consulté le 20/05/07

^{iv} Le MISA rapport qu'en 2006 Themba Msibi, Ministre de la Fonction Publique et de l'Information a annoncé que le Gouvernement du Swaziland a engagé des consultants pour rédiger un projet de loi sur la liberté d'information. Voir Media Institute of Southern Africa "Government soon to draft long-overdue Freedom of Information Act, says minister" en ligne à l'adresse suivante : http://www.humanrightsinitiative.org/programs/ai/rti/international/laws_papers/swaziland/govt_to_draft_foi_bill_may06_swaziland.pdf. Consulté le 20/05/07

^v Un projet de loi relative à la liberté d'information a été retiré du Parlement en 2003. Le texte n'est toujours pas réintroduit.

^{vi} Voir J. Stiglitz "Transparency in government" in *The right to tell-the role of the mass media in economic development* (Washington, DC: The World Bank, 2002): 27-29

^{vii} P Hubbard "Freedom of information and security intelligence: an economic analysis in an Australian context" *Open Government: a journal on Freedom of Information* 1:3 (2005):4-21. En ligne à l'adresse suivante : <http://www.opengovjournal.org/>. Consulté le 08/02/06

^{viii} J Stiglitz "Transparency in government": 34-35

^{ix} South Africa Government *Constitution of South Africa* (1996). En ligne à l'adresse <http://www.info.gov.za/documents/constitution/1996/a108-96.pdf>. Consulté le 13/03/03

^x Interview personnel avec UK/14, 21/05/04.

^{xi} Interview personnel avec UK/17, 06/01/05.

^{xii} Interview personnel avec UK/11, 30/04/04.

^{xiii} Voir l'étude de cas à <http://www.irmt.org>

^{xiv} Interview personnel avec MAL/2, 09/08/04.

^{xv} Voir Northern Territory Government, Australia *Information Act*. http://www.austlii.edu.au/au/legis/nt/consol_act/ia144. Consulté le 21/08/06.

^{xvi} United Kingdom Government, *Freedom of Information Act* (London: Her Majesty's Stationery Office, 2000). <http://www.opsi.gov/acts/acts2000/20000036.htm>. Consulté le 21/08/06

^{xvii} Interview personnel avec UK/4, 30/01/04.

^{xviii} United Kingdom Government, Lord Chancellor's code of practice on the management of records: 11-12

^{xix} Canada Government, J H Gomery *Commission of inquiry into the sponsorship program and advertising activities: restoring accountability-recommendations* (Ottawa, Ont: Publishing and Depository Services, 2006): 177-178.

http://epe.lac-bac.gc.ca/100/206/301/pco-bcp/commissions/sponsorship-ef/06-03-06/www.gomery.ca/en/phase2report/recommendations/cispaa_report_full.pdf. Consulté le 12/06/06.

^{xx} Voir par exemple Ireland Government, Office of the Information Commissioner *Freedom of information act-compliance by public bodies* (Dublin: Office of the Information Commissioner, 2001).

^{xxi} T Mendel "Parliament and access to information: working for transparent governance" (Washington, DC: The World Bank, 2005): 35

http://siteresources.worldbank.org/WBI/Resources/Parliament_and_Acces_to_Information_with_cover.pdf.

Consulté le 17/02/06

^{xxii} Au Royaume Uni, ceux-ci sont connus comme des structures de publication.

^{xxiii} South Africa Government Promotion of Access to Information Act (Cape Town: 2000).

<http://www.info.gov.za/gazette/acts/2000/a2400.pdf>. Consulté le 21/08/06

^{xxiv} Ireland Government *Freedom of Information Act* (Dublin, 1997).

<http://www.irishstatutebook.ie/ZZA13Y1997.html>. Consulté le 21/08/06

^{xxv} Interview personnel avec UK/9, 07/04/04

^{xxvi} The Federal Institute for Access to Information in Mexico and a Culture of Transparency, a report for the William and Flora Hewlett Foundation, 2006.

http://www.pgcs.asc.upenn.edu/docs/mex_report_fiai06_english.pdf. Consulté le 24/02/06

^{xxvii} Interview personnel avec UK/1, 20/11/03

^{xxviii} Interview personnel avec UK/12, 18/05/04

^{xxix} Voir Partie II de la loi du Royaume Uni relative à la liberté d'information

^{xxx} Interview personnel avec UK/12, 18/05/04

^{xxxi} Interview personnel avec UK/11, 30/04/04