

Rule of Law Lab



ARTICLE 19

# COMMENTAIRES SUR LE PROJET DE LOI SENEGALAISE RELATIF A L'ACCES A L'INFORMATION

Cette analyse juridique du projet de loi relatif à l'accès à l'information a été rédigée par ARTICLE19 Sénégal et Afrique de l'Ouest et le Rule of Law Lab de l'Ecole de droit de New York University.

Publié le 18/08/2025



**COMMENTAIRES SUR LE PROJET DE LOI RELATIF A L'ACCES A  
L'INFORMATION**

I.	INTRODUCTION .....	2
II.	COMMENTAIRE DU PROJET DE LOI RELATIF À L'ACCÈS À L'INFORMATION 2	
II.1.	Exposé des motifs.....	3
II.2.	Article premier sur le champ d'application et certaines notions-clé .....	5
II.3.	Article 2 sur l'exclusion du champ d'application.....	6
II.4.	Articles premier et Section IV sur la notion d'assujetti.....	8
II.5.	Article 11 sur les dispositions préalables nécessaires à l'accès au droit à l'information	9
II.6.	Article 12 sur la divulgation proactive de l'information .....	10
II.7.	Article 13 sur les bénéficiaires du droit d'accès à l'information.....	13
II.8.	Article 14 sur la procédure de dépôt d'une requête pour accéder à l'information .....	14
II.9.	Article 15 sur les requêtes déposées auprès d'assujettis ne détenant pas l'information recherchée .....	15
II.10.	Article 16 sur la procédure d'aide à l'accès à l'information .....	16
II.11.	Article 18 et 19 sur le délai supplémentaire pour traiter la demande .....	16
II.12.	Article 20 sur le rejet implicite d'une requête .....	17
II.13.	Article 21 sur l'urgence .....	17
II.14.	Article 22 sur les frais pour accéder à l'information.....	18
II.15.	Articles 27 et 29 sur la compétence de la CONAI à traiter des requêtes d'information infructueuses .....	19
II.16.	Article 28 sur la composition et le fonctionnement de la CONAI .....	20
II.17.	Chapitre IV relatif aux dispositions pénales.....	21



## **I. INTRODUCTION**

Cette analyse juridique du projet de loi relatif à l'accès à l'information a été rédigée par Article 19 Sénégal et Afrique de l'Ouest et le Rule of Law Lab de l'École de droit de la New York University.

Article 19 est une organisation non gouvernementale qui œuvre pour promouvoir et défendre la liberté d'expression et l'accès à l'information. Elle dispose d'une structure mondiale composée de bureaux régionaux et nationaux, qui poursuivent la même mission. La branche d'ARTICLE 19 qui couvre la région de l'Afrique de l'Ouest, a été créée en 2010 au Sénégal. Ses programmes prioritaires sont axés sur l'amélioration des cadres juridiques et institutionnels portant sur l'espace civique, en particulier en matière de liberté d'expression et l'accès à l'information. Elle promeut la transparence, la responsabilité publique, l'inclusion et la diversité, l'indépendance des médias, ainsi que la protection des journalistes, des militants et des défenseurs des droits humains. Elle œuvre notamment à travers le plaidoyer, l'accès à l'information et à la recherche, le soutien à l'engagement des OSC dans la cocréation d'engagements du Partenariat pour un Gouvernement Ouvert au Sénégal. Pour en savoir plus : <https://article19ao.org/histoire/>

Le *Rule of Law Lab at NYU School of Law* est un institut non partisan qui étudie et déploie des outils juridiques (recherche juridique, documentation, contentieux et plaidoyer) en étroite collaboration avec des praticiens et des universitaires locaux afin de protéger la démocratie et l'État de droit dans le monde entier. Pour en savoir plus : <https://www.law.nyu.edu/rule-law-lab>.

Ce présent mémoire s'inscrit dans un projet d'analyse du projet de loi relatif à l'accès à l'information, sur le fond comme sur la forme, de l'exposé des motifs et des Articles, à l'aune des normes nationales et internationales applicables et surtout des normes africaines comme la loi modèle de l'Union Africaine et la Déclaration de Principes sur la liberté d'expression et l'accès à l'information.

Pour ce faire, l'exposé des motifs et une sélection des Articles du projet de loi seront étudiés tour à tour et feront l'objet de développements sur les forces du texte, les éventuelles lacunes ou incohérences juridiques ainsi que des pistes d'amélioration possibles. L'objectif recherché est d'appuyer les députés de l'Assemblée nationale en se basant sur les standards existant à adopter une loi conforme aux principes du droit, d'applicabilité effective et permettant de contribuer à la transparence de la conduite des affaires publiques au Sénégal.

## **II. COMMENTAIRE DU PROJET DE LOI RELATIF À L'ACCÈS À L'INFORMATION**

L'analyse du projet débutera sur l'exposé des motifs du projet de loi, puis étudiera certains Articles dans leur ordre croissant.

## II.1. Exposé des motifs

L'exposé des motifs reflète, dès le premier paragraphe, la volonté claire des autorités sénégalaises d'assurer la conformité de son arsenal législatif aux obligations issues des instruments internationaux et régionaux de droits humains sur le respect et la réalisation effective du droit à l'information contenue dans la documentation administrative et relative à la gestion des affaires publiques (ci-après « le droit à l'accès à l'information »). Sont d'ailleurs cités<sup>1</sup> dans cet exposé des motifs une partie des instruments retenus dans le Préambule de la Loi Type pour l'Afrique sur l'Accès à l'Information, préparée par la Commission Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples<sup>2</sup>. Une référence plus spécifique aux provisions de ces instruments portant plus précisément sur le droit à l'accès à l'information serait toutefois bienvenue<sup>3</sup>.

En outre, il est particulièrement constructif de noter que les autorités reconnaissent explicitement les limites de l'arsenal juridique sénégalais en l'état actuel, indiquant que les différentes législations nationales<sup>4</sup> prennent en compte ce droit sans toutefois en prévoir ses modalités d'exercice. En proposant l'adoption d'une loi dédiée au droit à l'accès à l'information contenue dans les documents administratifs et relative à la gestion des affaires publiques, les autorités envoient un signal fort quant à leur volonté de permettre l'entière réalisation de, et le plein accès à, ce droit. Les objectifs de la loi exposés dans le texte laissent aussi suggérer un champ d'application suffisamment large du droit à l'accès à l'information, ce qui est conforme aux principes de l'Union Africaine sur la liberté d'expression et l'accès à l'information<sup>5</sup> et aux recommandations du Rapporteur Spécial de l'ONU sur la promotion et la protection du droit à la liberté d'opinion et d'expression. En effet, ce dernier invite les États à adopter un cadre normatif national établissant objectivement le droit d'accéder le plus largement possible aux informations détenues par les organismes publics<sup>6</sup>.

---

<sup>1</sup> Les instruments cités sont la Déclaration universelle des Droits de l'Homme, la Charte africaine des Droits de l'Homme et des Peuple, la Convention de l'Union africaine sur la prévention et la lutte contre la corruption, la Charte africaine de la démocratie, des élections et de la gouvernance, la Charte africaine sur les valeurs et les principes du service public et de l'administration ainsi que le Protocole de la CEDEAO sur la lutte contre la corruption

<sup>2</sup> Commission Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples, [Loi Type pour l'Afrique sur l'Accès à l'Information](#).

<sup>3</sup> I.e. Article 19 de la Déclaration universelle des droits de l'Homme ; Article 19 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques ; Article 9 (para. 1) de la Charte africaine des Droits de l'Homme et des Peuple ; Article 9 de la Convention de l'Union africaine sur la prévention et la lutte contre la corruption ; Article 2, 10) et Article 19, 2) de la Charte africaine de la démocratie, des élections et de la gouvernance ; Article 6 de la Charte africaine sur les valeurs et les principes du service public et de l'administration ; Article 5, i) du Protocole de la CEDEAO sur la lutte contre la corruption.

<sup>4</sup> I.e., Articles 23 à 25 de la Loi n° 2006-19 du 30 juin 2006 relative aux archives et aux documents administratifs ; Articles 62 à 67 de la Loi n° 2008-12 du 25 janvier 2008 portant sur la protection des données à caractère personnel ; Article 6 de la Loi n° 2012-22 du 27 décembre 2012 portant Code de transparence dans la gestion des finances publiques ; Loi n° 2013-10 du 28 décembre 2013 portant Code général des Collectivités territoriales (modifiée) ; Loi n° 2017-27 du 13 juillet 2017 portant Code de la presse ; Loi n° 2021-21 du 02 mars 2021 fixant les règles d'applicabilité des lois, des actes administratifs à caractère réglementaire et des actes administratifs à caractère individuel ; Décret n° 2021-445 du 05 septembre 2021 portant création et organisation du Comité national pour la transparence dans les Industries- extractives.

<sup>5</sup> Déclaration de principes sur la liberté d'expression et l'accès à l'information en Afrique adoptée par la Commission Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples lors de sa 65<sup>ème</sup> Session ordinaire tenue du 21 octobre au 10 novembre 2019 à Banjul, Troisième partie des principes 26 à 36.

<sup>6</sup> Haut-Commissaire des Nations Unies aux droits de l'Homme, « [Rapport sur la liberté d'opinion et d'expression](#) », A/HRC/49/38, 10 janvier 2022, para.16.

⇒ Pistes d'amélioration

### Consécration du principe de la divulgation maximale

Il aurait été opportun de mentionner dès l'exposé des motifs que le droit à l'accès à l'information repose sur le principe de la divulgation maximale, tel que cela est prévu par le droit international des droits de l'Homme<sup>7</sup>. Le principe 28 de la Déclaration de l'UA est rappelé ainsi : « En toutes circonstances, le droit d'accès à l'information est régi par le principe de la divulgation maximale. L'accès à l'information ne peut être restreint qu'en fonction d'exemptions strictement définies, qui sont prévues par la loi et strictement conformes aux normes et au droit international relatifs aux droits de l'homme ». Ce principe, présenté par le Rapporteur Spécial sur la promotion et la protection du droit à la liberté d'opinion et d'expression dans son rapport de septembre 2013 comme devant être le fil conducteur de toute législation relative à la liberté d'information<sup>8</sup>, prévoit une présomption selon laquelle toutes les informations détenues par des organismes publics sont réputées être divulguables, sauf dans le cadre d'un nombre limité d'exceptions<sup>9</sup>. Il est ainsi suggéré d'ajouter une mention telle que « *la présente loi et toute autre loi, politique ou pratique créant un droit d'accès à l'information doivent être interprétées et appliquées sur le fondement du principe de divulgation maximale, établissant une présomption de divulgation. La non-divulgation n'est autorisée que dans des circonstances exceptionnellement justifiables, telles que définies dans la présente loi.* » Toute interprétation de la loi devrait ainsi être faite en faveur d'une présomption de droit d'accès à l'information plutôt qu'une interprétation défavorable ou restrictive.

Afin de garantir l'application uniforme de cette présomption à toute divulgation d'information détenues par les assujettis, il serait pertinent d'ajouter également une mention portant sur la primauté de ce projet de loi sur toute autre législation ou réglementation interdisant ou limitant cette divulgation. Il est précisé par le principe n°27 de la Déclaration de l'UA en ces termes : « Les lois sur l'accès à l'information priment sur les dispositions de toute autre loi interdisant ou restreignant la divulgation d'informations ».

### Inclusion des objectifs poursuivis par le projet de loi.

Le projet de loi ne comportant aucun Article sur les objectifs visés, il est proposé de les ajouter dans l'exposé des motifs.

En se fondant sur l'Article 3 de la Loi Type de la Commission Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples, ces objectifs pourraient inclure :

---

<sup>7</sup> Haut-Commissaire des Nations Unies aux droits de l'Homme, « [Rapport sur la liberté d'opinion et d'expression](#) », A/HRC/49/38, 10 janvier 2022, para.15.

<sup>8</sup> Rapporteur Spécial sur la promotion et la protection du droit à la liberté d'opinion et d'expression, « [Rapport sur la Promotion et protection du droit à la liberté d'opinion et d'expression](#) », 1/68/362, 4 septembre 2013, para 76.

<sup>9</sup> Haut-Commissaire des Nations Unies aux droits de l'Homme, « [Rapport sur la liberté d'opinion et d'expression](#) », A/HRC/49/38, 10 janvier 2022, para.20 ; Rapporteur Spécial sur la promotion et la protection du droit à la liberté d'opinion et d'expression, « [Rapport sur la Promotion et protection du droit à la liberté d'opinion et d'expression](#) », 1/68/362, 4 septembre 2013, para 76.

- L'établissement de mécanismes et de procédures, facultatives ou obligatoires, pour donner effet au droit d'accès à l'information d'une manière qui permette d'avoir accès à des informations détenues par les titulaires de l'information aussi rapidement, à peu de frais et avec le moins d'effort que cela est raisonnablement possible ;
- En lien avec le principe de divulgation maximale<sup>10</sup>, veiller à ce que, conformément à leur obligation de promouvoir l'accès à l'information, les détenteurs de l'information créent, conservent, organisent et maintiennent l'information sous une forme et d'une manière qui facilitent le droit d'accès à l'information ; et
- La promotion de la transparence, de la responsabilité, de la bonne gouvernance, du développement et de la participation démocratique et publique.

### Références complémentaires à des instruments internationaux

Il est recommandé d'ajouter à la liste des instruments internationaux cités dans l'exposé des motifs, les instruments suivants qui reconnaissent également le droit de recevoir et diffuser des informations ou contiennent des dispositions sur l'accès aux informations : le Pacte international relatifs aux droits civils et politiques, la Charte africaine de la Jeunesse, la Charte africaine de la Statistique, le Protocole à la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples relatifs aux droits des femmes.

### **II.2. Article premier sur le champ d'application et certaines notions-clé**

L'Article premier du projet de loi mentionne plusieurs notions d'importance telle que l'information, l'assujetti, les données à caractère personnel, sans toutefois les définir, ou dont la définition est prévue à travers divers Articles du projet de loi. Cette dispersion peut nuire à la clarté de la loi et peut donc en compromettre sa compréhension par les individus. Regrouper les définitions au sein d'un Article liminaire permettrait aux individus une meilleure compréhension du contenu du projet de loi. Par ailleurs, l'ajout de définitions supplémentaires concernant des notions abordées dans les Articles du projet de loi, notamment celles de données personnelles, de document administratif et d'information, de situation d'urgence, de force majeure et de recours, renforcerait la cohérence de l'ensemble. Il serait important également d'ajouter les données à l'accès à l'information suivant la Résolution de la CADHP/Res.620 (LXXXI)<sup>11</sup> de novembre 2024 appelée résolution sur la promotion et l'exploitation de l'accès aux données en tant qu'outil de promotion des droits de l'homme et du développement durable à l'ère du numérique.

---

<sup>10</sup> Haut-Commissaire des Nations Unies aux droits de l'Homme, « [Rapport sur la liberté d'opinion et d'expression](#) », A/HRC/49/38, 10 janvier 2022, para.20 ; Principe 28 de la Déclaration de l'UA sur la liberté d'expression et l'accès à l'information.

<sup>11</sup> [CADHP/Res.620, Résolution sur la promotion et l'exploitation de l'accès aux données en tant qu'outil de promotion des droits de l'homme et du développement durable à l'ère du numérique, novembre 2024.](#)

⇒ Piste d'amélioration

Il est recommandé d'insérer sous l'Article premier, un nouvel Article définissant les notions clés liées au droit à l'accès à l'information. Ces définitions devront se conformer aux normes et standards du droit national, régional et international en matière de droits de l'homme.

Alternativement, une section portant uniquement sur les définitions pourrait être ajoutée au chapitre premier du projet de loi, comme c'est le cas par exemple pour la Loi n° 2008-12 du 25 janvier 2008 portant sur la protection des données à caractère personnel.

S'agissant des notions clés, certaines définitions sont déjà prévues dans les législations nationales portant sur le droit de l'accès à l'information. Ainsi, pour la notion de « documents administratifs », la définition prévue à l'Article 21 de la Loi n° 2006-19 du 30 juin 2006 relative aux archives et aux documents administratifs, pourrait être reproduite. Elle définit les documents administratifs comme étant « *l'ensemble des documents produits ou reçus, dans l'exercice de leurs activités par les autorités administratives à savoir l'Etat, les collectivités locales, les établissements publics, les sociétés nationales, les sociétés à participation publique et les organismes privés chargés de la gestion d'un service public ou investis d'une mission de service public. Les documents administratifs sont soit nominatifs, soit non nominatifs* ».

De même, concernant la notion de « données à caractère personnel », il est possible de reproduire l'Article 4, 6) de la Loi n° 2008-12 du 25 janvier 2008 portant sur la protection des données à caractère personnel, qui dispose que « *toute information relative à une personne physique identifiée ou identifiable directement ou indirectement, par référence à un numéro d'identification ou à un ou plusieurs éléments, propres à son identité physique, physiologique, génétique, psychique, culturelle, sociale ou économique* » est une donnée personnelle.

*Pour la notion « d'Information »* : nous recommandons de la reformuler en disant « tout type d'information détenue par le détenteur de l'information ».

### **II.3. Article 2 sur l'exclusion du champ d'application**

L'Article 2 liste les catégories d'information se trouvant en-dehors du champ d'application du projet de loi, relevant de divers secrets protégés par la loi (tel que le secret médical, de l'enquête, ou de défense nationale) ou pouvant nuire à certains intérêts publics (tel que la politique étrangère, à la monnaie, à la sécurité publique ou des personnes).

La rédaction de cet Article fait subsister une incertitude sur la conformité du projet de loi avec l'interprétation large retenue par les instruments internationaux de la notion d'information. En effet, comme mentionné plus haut, le Haut-Commissaire des Nations Unies aux droits de l'Homme préconise l'adoption dans le cadre législatif national de l'interprétation la plus large

possible du droit d'accéder aux informations détenues par les organismes publics<sup>12</sup>. Le positionnement de l'Article 2 en tête du projet de loi, combiné à sa rédaction imprécise créant un doute quant à l'exhaustivité des exceptions prévues, semble traduire une volonté de restreindre l'accès à l'information. Cette impression est renforcée par l'absence d'une affirmation explicite du principe de divulgation maximale dans le projet de loi.

⇒ Piste d'amélioration

### Réviser l'Article 2 pour garantir la compatibilité du projet de loi avec le principe de divulgation maximale

Afin de garantir que la rédaction actuelle de l'Article 2 ne restreigne pas excessivement l'accès à l'information, et qu'ainsi les exceptions prévues respectent les normes et standards internationaux, il conviendrait de préciser que celles-ci doivent être proportionnées à l'intérêt légitime à protéger et constituer le moyen le moins intrusif pour atteindre cet objectif.

Il faut y ajouter que les exceptions doivent être explicites selon le principe 33 de la Déclaration de principes de l'UA sur la liberté d'expression et l'accès à l'information

Pour ce faire, en plus des exceptions listées à l'Article 2, il serait opportun d'inclure un test permettant de déterminer si l'exclusion prévue à cet Article trouve à s'appliquer.

Un tel test pourrait s'organiser en trois (3) étapes consécutives :

- 1) Vérifier que l'élément d'information se rapporte à l'un des objectifs légitimes prévu à l'Article ;
- 2) Établir que la divulgation de l'information comporte un risque réel<sup>13</sup> de causer un préjudice substantiel à l'objectif légitime visé ; et
- 3) S'assurer que la restriction du droit à l'accès à l'information est proportionnée à la protection de l'objectif légitime et constitue le moyen le moins perturbateur parmi ceux qui pourraient permettre d'obtenir le résultat recherché. Il faut ainsi mettre en balance l'intérêt public de disposer de l'information et la réalisation de l'objectif visé.

L'intérêt public peut par exemple consister en la contribution importante à un débat public en cours, la promotion de la participation du public au débat politique, l'amélioration de l'obligation de rendre compte de la gestion des affaires publiques en général et de l'utilisation des fonds publics en particulier, la mise en évidence d'actes répréhensibles graves, y compris les violations des droits de l'homme, l'abus de fonctions publiques.

Pour la réalisation de ce test, il reviendrait à l'assujetti refusant de communiquer l'information de prouver que :

- a) L'élément d'information relève d'une des exceptions prévues à l'Article 2 ; et

---

<sup>12</sup> Haut-Commissaire des Nations Unies aux droits de l'Homme, « [Rapport sur la liberté d'opinion et d'expression](#) », A/HRC/49/38, 10 janvier 2022, para.16.

<sup>13</sup> C'est-à-dire un risque qui n'est ni abstrait, ni hypothétique.

- b) Le préjudice que la divulgation risquerait de causer à l'objectif protégé l'emporterait sur l'intérêt public de l'élément d'information.

Ce raisonnement par test au regard de l'intérêt public est notamment prévu à l'article 25 de la Loi Type pour l'Afrique sur l'Accès à l'Information.

Par ailleurs, il pourrait être prévu la possibilité d'une communication partielle d'un document : lorsqu'une partie de ce document contient un élément d'information concerné par une des exceptions prévues à l'Article 2. Il faudrait alors prévoir une procédure d'expurgation partielle du document contenant l'information recherchée, accompagnée d'une obligation pour l'assujetti d'informer le requérant des motifs pour cette expurgation.

#### II.4. Articles premier et Section IV sur la notion d'assujetti

Dans le cadre du projet de loi, la notion d'assujetti est définie à deux endroits, à l'Article premier et aux Articles de la Section IV. S'il est crucial que cette notion soit définie dans le cadre de ce projet de loi, des inconsistances existent entre les deux définitions proposées, qu'il convient ainsi de clarifier.

L'Article premier dispose qu'un assujetti est une personne « *qui génère ou détient l'information dont le droit d'accès est organisé dans le respect des dispositions de santé publique et des législations en vigueur en matière de protection des données à caractère personnel* ». Cette définition semble limiter le statut d'assujetti aux personnes générant ou détenant des informations liées aux domaines de la santé publique et de la protection des données à caractère personnel. À l'inverse, la Section IV propose une définition plus large, qui englobe sous la notion d'assujetti toutes « *personnes, organismes, entités, structures qui génèrent l'information ou la déterminent* », et dresse aux articles suivants différents assujettis.

L'Article 10 inclut en particulier les entreprises et organismes du secteur privé, bénéficiant d'un soutien financier des personnes publiques, ou chargés d'une mission de service public. Cette inclusion dans la liste des assujettis est à juste titre opportune.

⇒ Pistes d'amélioration

#### Harmoniser les définitions de la notion d'« assujetti » dans le projet de loi

Comme développé précédemment, les instruments de droits humains internationaux et régionaux ont tous consacré un champ d'application large du droit à l'accès à l'information, incluant une conception large des détenteurs de l'obligation de fournir cet accès. Dans son rapport de 2022, le Haut-Commissaire des Nations Unies aux droits de l'Homme rappelait d'ailleurs que l'obligation de fournir un accès à l'information s'applique « *aux pouvoirs exécutifs, législatif et judiciaire et s'étend à tous les organes de l'État, y compris aux entités publiques et à toutes les entités de fait et entités privées exerçant des prérogatives de puissance*

publique »<sup>14</sup>. La Loi Type de la Commission Africaine des droits de l'Homme et des Peuples agrandit le champ des assujettis, en incluant les entités privées de nature à favoriser l'exercice ou la protection d'un droit<sup>15</sup>. Afin de garantir l'alignement du projet de loi avec les normes internationales, il serait souhaitable d'amender la définition de la notion d'assujettis prévue par l'Article premier par renvoi à la définition donnée à la Section IV.

#### Inclure les entités privées lorsque la requête tend à l'exercice ou la protection d'un droit

Il serait souhaitable de modifier l'article 10 concernant les entreprises privées afin d'inclure, en plus de celles déjà prévues, toute autre entreprise privée lorsque la demande d'accès concerne des informations susceptibles de favoriser l'exercice ou la protection d'un droit du demandeur.

#### II.5. Article 11 sur les dispositions préalables nécessaires à l'accès au droit à l'information

L'Article 11 au paragraphe a) prévoit la création d'un comité chargé du suivi évaluation de l'accès à l'information. La rédaction de ce paragraphe ne permet pas de comprendre l'objet de ce comité. Il n'est donc pas possible en l'état de savoir s'il s'agirait d'un comité en charge des procédures permettant l'accès à ces informations et données. L'établissement de telles procédures est un corollaire du principe de divulgation maximale, qui englobe notamment les pratiques visant à assurer l'enregistrement, la conservation et à l'accès par le public aux informations<sup>16</sup>. La formulation serait plus compréhensible s'il s'agissait d'un comité qui aurait d'une part pour mission d'évaluer l'accessibilité de l'information pour les citoyens et d'autre part de matérialiser sa mission également de suivi de l'accès à l'information.

⇒ Pistes d'amélioration

#### Préciser le rôle du comité devant être institué par chaque assujetti

En l'état, l'Article 11 a) gagnerait à être amendé pour que le rôle du comité chargé du suivi évaluation de l'accès à l'information soit clairement identifiable par le public.

#### Prévoir la désignation d'un responsable en charge du droit d'accès à l'information

S'il s'avérait que ce comité n'ait pas à traiter des requêtes d'accès à l'information, il serait alors important d'ajouter une mention dans cet Article pour obliger la désignation par chaque assujetti d'un responsable en charge de traiter les requêtes. Ce responsable ne devrait

<sup>14</sup> Haut-Commissaire des Nations Unies aux droits de l'Homme, « [Rapport sur la liberté d'opinion et d'expression](#) », A/HRC/49/38, 10 janvier 2022, para.23 faisant référence à Comité des droits de l'homme, « [Observation générale n° 34 : Article 19 Liberté d'opinion et liberté d'expression](#) », CCPR/C/GC/34, 12 septembre 2011, para 18.

<sup>15</sup> Commission Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples, [Loi Type pour l'Afrique sur l'Accès à l'Information](#), Article 3 a) ii).

<sup>16</sup> Haut-Commissaire des Nations Unies aux droits de l'Homme, « [Rapport sur la liberté d'opinion et d'expression](#) », A/HRC/49/38, 10 janvier 2022, para.22.

idéalement pas être le dirigeant de l'assujetti, car dans l'hypothèse où un recours hiérarchique interne serait mis en place en cas de refus d'accès à l'information, un tel recours hiérarchique interne impliquerait probablement l'intervention du dirigeant de l'assujetti. Cette procédure de recours hiérarchique interne pourrait par exemple être intégrée aux fonctions du comité chargé du suivi et évaluation.

### Prévoir un recours hiérarchique interne

Dans l'hypothèse où le responsable en charge du traitement des requêtes aurait refusé une demande d'accès à l'information, il serait souhaitable que tous les assujettis prévoient la possibilité d'un recours hiérarchique interne, soit auprès du comité prévu à l'article 11 a), soit auprès du dirigeant de l'assujetti. Ce recours hiérarchique devrait être facultatif (non-nécessaire préalablement à la saisine de la CONAI) et prévoir un court délai dans lequel le recours doit obtenir une réponse.

## **II.6. Article 12 sur la divulgation proactive de l'information**

L'inclusion d'un Article 12 portant sur la divulgation proactive de l'information par les assujettis est notable, en ce qu'elle permet d'assurer que les informations et données d'intérêt publics seront accessibles au public, même en l'absence de requête spécifique. Cet Article permet à l'État sénégalais de se mettre en conformité avec son obligation positive en matière de droits humains de mettre certaines informations à disposition dans le domaine public<sup>17</sup>. Cette obligation de divulgation proactive ne concernant pas l'intégralité des informations et données devant être accessibles, la production d'une liste non-exhaustive des informations visées à l'Article 12 est la bienvenue. Elle permettra notamment au public de mieux distinguer les informations librement accessibles de celles nécessitant des démarches spécifiques, ce qui contribuera à limiter le traitement de requêtes superflues par les assujettis. Cette liste non-exhaustive permet donc de remplir un objectif de bonne gouvernance.

Néanmoins, bien qu'étant non-exhaustive, cette liste gagnerait à être étoffée, car elle ne mentionne pas un ensemble d'informations publiques importantes auxquelles chacun devrait pouvoir accéder librement en ligne.

Additionnellement, des informations pratiques sur la publication et la mise à disposition des informations librement accessibles pourrait compléter l'Article 12.

⇒ Pistes d'amélioration

---

<sup>17</sup> E.g. Comité des droits de l'homme, « [Observation générale n° 34](#) : Article 19 Liberté d'opinion et liberté d'expression », CCPR/C/GC/34, 12 septembre 2011, para 19 ; Haut-Commissaire des Nations Unies aux droits de l'Homme, « Rapport sur le projet de directives à l'intention des États sur la mise en œuvre effective du droit de participer aux affaires publiques », A/HRC/39/28, 20 juillet 2018, para. 22 ; Commission Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples, « Déclaration de principes sur la liberté d'expression et l'accès à l'information en Afrique », 2019, Principe 29.

Compléter la liste non-exhaustive d'informations visées par l'obligation de divulgation proactive.

Il est suggéré de compléter la liste prévue au deuxième paragraphe de l'Article 12 et d'y inclure les catégories d'informations visées par l'obligation de divulgation proactive suivantes :

- Les informations opérationnelles sur le fonctionnement de l'assujetti, y compris les objectifs, les structures organisationnelles, les normes, les réalisations, les manuels, les politiques, les procédures, les règles et le personnel clé ;
- Les informations sur les comptes vérifiés, les licences, les budgets, les recettes, les dépenses, les dettes actuelles et nouvellement contractées, les programmes de subventions, les marchés publics et les contrats de l'assujetti ;
- Les informations sur les demandes, plaintes ou autres actions directes que le public peut entreprendre à l'égard de l'assujetti ;
- Les orientations sur les processus par lesquels le public peut apporter sa contribution aux principales propositions politiques ou législatives ;
- Les informations détenues par l'assujetti et la forme sous laquelle ces informations sont détenues, y compris les registres de documents et les bases de données ; et
- Le contenu de toute décision ou politique affectant le public, ainsi que les motifs de la décision et les documents de référence importants pour l'élaboration de la décision, y compris toutes les évaluations d'impact environnemental, social ou sur les droits de l'homme.

La Loi Type pour l'Afrique sur l'Accès à l'Information en son article 7 prévoit la publication proactive des informations suivantes :

- a) Dans les 30 jours de leur création ou réception :
- les manuels, directives, procédures, règlements et autres instruments élaborés à l'intention des membres de son personnel ou utilisés par eux dans l'accomplissement des fonctions de l'entité, l'exercice de leurs pouvoirs, le traitement de plaintes, la prise de décisions, la formulation de recommandations ou la fourniture de conseils à des personnes extérieures sur des droits, privilèges ou prestations auxquels elles peuvent prétendre, ou encore sur les obligations, pénalités ou autres sanctions auxquelles elles sont assujetties ;
  - les noms, titres et coordonnées des responsables de l'information et de leurs adjoints, notamment les adresses postales et électroniques auxquelles peuvent être envoyées les demandes d'accès à l'information ;
  - les formulaires, procédures, processus et règles applicables à la communication entre les membres du public et les entités concernées ;
  - les modalités précises, statutaires ou non, de la consultation et de la représentation du public dans le cadre de la formulation ou de la mise en œuvre des politiques de l'entité concernée ou tout document analogue ;
  - le caractère public ou non des réunions organisées au sein des entités, notamment celles du conseil d'administration et d'autres commissions, comités ou organes, en indiquant, le cas échéant, la procédure à suivre pour y assister, que ce soit en personne ou par représentation; lorsque les réunions ne sont pas ouvertes au public,

- l'entité rend publics, à titre proactif, le contenu des observations reçues et des décisions prises, ainsi que le processus y ayant conduit ;
- des informations détaillées sur l'élaboration et l'exécution de tout programme subventionné par des fonds publics, notamment sur les montants alloués et dépensés, les critères d'octroi des subventions et les bénéficiaires ;
  - tous contrats, concessions, permis, autorisations et partenariats public-privé consentis par l'entité concernée ;
  - les rapports d'enquête, études ou essais, notamment les rapports scientifiques et techniques et les évaluations d'impact sur l'environnement, établis par l'entité concernée ;
  - toute autre information que la CONAI aura déterminée.

b) Annuellement :

- des renseignements sur sa structure, ses fonctions et ses missions ;
- des informations sur les lois et les politiques relevant de l'entité concernée, ainsi que sur leur interprétation ;
- des précisions sur les procédures internes qu'elle a mises en place pour créer, garder, organiser et conserver les informations ;
- la liste des catégories d'information qu'elle détient ou qui relèvent d'elle ;
- un répertoire de ses employés précisant leurs pouvoirs, leurs responsabilités et leurs titres, distinguant le personnel permanent du personnel temporaire ou externe et indiquant les procédures de recrutement et les emplois vacants ;
- l'échelle de rémunération annuelle applicable à chaque agent public ou fonctionnaire, y compris les avantages sociaux, ainsi que les processus décisionnels qui les concerne, notamment en matière de supervision et de responsabilité ;
- le compte détaillé des frais de voyage et de représentation engagés pour chaque agent et fonctionnaire, ainsi que des avantages reçus, sous forme de cadeaux, d'hospitalité, de parrainage ou autre ;
- la description de la composition, des fonctions et des procédures de nomination de tout conseil, comité ou autre organe de deux personnes au moins, faisant partie intégrante de l'entité ou créé pour la conseiller ou l'administrer ;
- le budget annuel détaillé, les revenus, les dépenses, l'endettement et toute estimation, plan, projection ou rapport, y compris les rapports d'audit, pour l'année fiscale en cours et pour l'année fiscale antérieure à celle de l'entrée en vigueur de la présente loi ;
- le rapport annuel à soumettre à la CONAI ; et
- toute autre information requise par la CONAI.

Préciser les modalités encadrant la publication et la mise à disposition des informations visées par l'obligation de divulgation proactive.

Afin de garantir le respect par les assujettis de leur obligation positive, il est conseillé d'inclure un alinéa à l'Article 12 établissant les modalités de la divulgation proactive. S'inscrivant dans la continuité de la Loi Type proposée par la Commission Africaine des Droits de l'Homme et

des Peuples, le délai pour la mise à disposition en accès libre des informations visées à l'Article 12 pourrait être de trente (30) jours suivant leur création ou leur réception. Ces informations devraient être partagées dans un « format de données ouvert », qui se prête à la réutilisation et à la republication de ces informations<sup>18</sup>. Toujours sur le modèle de la Loi Type, une obligation de divulgation annuelle d'informations par les assujettis peut être envisagée.

### Prévoir l'engagement de la responsabilité de l'assujetti ou du responsable de l'information en cas de manquement à la publication proactive

Afin d'assurer l'effectivité réelle de l'obligation de divulgation proactive, il serait conseillé de responsabiliser les personnes soumises à telle obligation, par l'instauration de sanctions de nature administrative à l'égard de l'assujetti et/ou pénale (par exemple, telle que définie à l'article 30 du projet de loi, sur l'entrave à l'accès à l'information) à l'égard du responsable de l'information en cas de non-respect de cette obligation.

### **II.7. Article 13 sur les bénéficiaires du droit d'accès à l'information**

L'Article 13 prévoit que les personnes physiques et morales bénéficient du droit d'accès à l'information. Cette Article précise également que la nationalité de la personne n'influera ni sur la jouissance de ce droit, ni sur la recevabilité d'une requête aux fins d'accéder à l'information. Cette précision concernant la nationalité des bénéficiaires du droit représente une avancée notable, puisqu'elle permet de rappeler que le droit à l'accès à l'information est un droit fondamental qui ne peut s'appliquer en-dehors du respect d'autres droits de l'Homme, en particulier des droits à l'égalité, à la vie et à la non-discrimination.

Pour autant, la rédaction de l'Article 13 manque de clarté, ce qui pourrait créer des difficultés dans sa mise en œuvre et nuire au respect du principe de non-discrimination.

Une ambiguïté découle du fait que le premier alinéa et l'alinéa a) mentionnent un « droit d'accéder à l'information », alors que l'alinéa b) mentionne « le droit de soumettre une requête ou une demande aux fins d'accéder à l'information ». Il n'est ainsi pas clair si ces deux droits sont les mêmes ou différents.

Cela peut avoir des conséquences puisque le premier alinéa reconnaît le droit d'accès à l'information à toute personne physique ou morale sans distinction de statut administratif, alors que les alinéa a) et b) restreignent le droit aux personnes physiques résidant légalement au Sénégal et l'alinéa b) aux personnes morales légalement établies au Sénégal.

⇒ Piste d'amélioration

---

<sup>18</sup> Haut-Commissaire des Nations Unies aux droits de l'Homme, « [Rapport sur la liberté d'opinion et d'expression](#) », A/HRC/49/38, 10 janvier 2022, para.27.

### Amender l'Article 13 pour garantir sa conformité avec le principe de non-discrimination

Afin de garantir le respect du principe de non-discrimination, il serait souhaitable d'amender l'Article 13 afin de garantir la pleine réalisation du droit à l'accès à l'information pour toute personne physique ou morale, sans distinction de nationalité, de lieu de résidence ou statut administratif. Cela reviendrait aussi à harmoniser la rédaction de l'alinéa premier et des alinéa a) et b) de l'Article afin de s'assurer qu'un accès non-discriminatoire à l'accès à l'information et à la possibilité de déposer une requête en ce sens.

### **II.8. Article 14 sur la procédure de dépôt d'une requête pour accéder à l'information**

L'Article 14 présente les formalités qui doivent être respectées lors du dépôt par une personne physique ou morale du droit à l'accès à l'information. En l'état actuel de sa rédaction, cet Article ne prévoit qu'un seul cas de figure : le dépôt d'une requête par la personne agissant en son nom propre. Pour garantir l'exhaustivité de cette provision, certains de ses éléments mériteraient d'être précisés.

Cet article ne prévoit pas la possibilité d'utiliser des procédés numériques pour faire une demande en ligne, alors qu'avec l'internet et l'éloignement géographique, il devrait être possible pour un citoyen de saisir une administration en ligne. Cette dernière devrait traiter sa demande au même titre qu'une demande physique avec les renseignements demandés. Cela ne réduirait pas la possibilité pour le citoyen de ne compter que sur des procédés physiques pour demander l'information. A cet effet, un contact électronique ainsi qu'un registre en ligne des demandes doivent être mise en place pour plus de transparence s'agissant des requêtes en ligne. Les technologies et l'internet en particulier doivent être des moyens d'avoir l'information de manière fiable, rapide et dématérialisée.

⇒ Piste d'amélioration

### Compléter la procédure prévue à l'Article 14 pour en garantir l'exhaustivité

Premièrement, il serait opportun de préciser la définition de « qualité » de la personne, inscrite comme élément à fournir dans une requête pour accès à l'information. L'introduction de cette notion de « qualité » est susceptible de créer une ambiguïté quant à l'universalité du droit d'accès à l'information, en contradiction apparente avec l'Article 13 qui n'envisage aucune restriction fondée sur la qualité du demandeur. De plus, cette exigence de décliner la qualité du requérant pourrait être en contradiction au Principe 31 de la Déclaration de principes sur la liberté d'expression et l'accès à l'information en Afrique, qui prévoit qu'ils n'ont pas à justifier d'un intérêt juridique ou personnel à déposer une requête<sup>19</sup>.

---

<sup>19</sup> Commission Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples, « [Déclaration de principes sur la liberté d'expression et l'accès à l'information en Afrique](#) », 2019, Principe 31.

Deuxièmement, il serait souhaitable que l'Article 14, en son alinéa 2, prévoie davantage de cas de figure, notamment pour clarifier la procédure applicable lorsqu'une personne physique agit par l'intermédiaire d'un mandataire (e.g. nécessité d'inclure une procuration dans la requête) ou d'un représentant et préciser le statut de la personne compétente pour déposer une requête au nom d'une personne morale.

Troisièmement, aux fins d'en faciliter le suivi, il est suggéré de compléter la procédure en prévoyant l'attribution par les assujettis destinataires d'un numéro de référence individuel à chaque requête.

Il serait souhaitable de prévoir un procédé de demande en ligne pour régler la question des requêtes et cela permettrait d'avoir des contacts en lignes, des réponses en ligne et un registre d'enregistrement et de traitement ouvert en ligne.

### **II.9. Article 15 sur les requêtes déposées auprès d'assujettis ne détenant pas l'information recherchée**

L'Article 15 du projet de loi prévoit que l'assujetti saisi d'une requête portant sur une information qu'il ne détient pas devra orienter le requérant vers l'assujetti susceptible de la détenir. Par comparaison, l'Article 17 de la Loi Type de la Commission Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples prévoit, dans cette hypothèse, le transfert de la requête – en tout ou en partie - par l'assujetti à l'autre assujetti visé. Cet Article de la Loi Type permet de garantir la simplicité de la procédure de demande d'information et d'en permettre le traitement juste et rapide<sup>20</sup>. À l'inverse, dans sa rédaction actuelle, l'Article 15 paraît complexifier la procédure pour le public, en l'obligeant à recommencer entièrement sa démarche lorsqu'il s'est adressé par erreur à un assujetti non compétent.

⇒ Piste d'amélioration

Amender l'Article 15 pour permettre le transfert d'une requête par l'assujetti saisi vers l'assujetti compétent.

Il serait souhaitable d'amender cette provision sur le modèle de l'Article 17 de la Loi Type de la Commission Africaine. Il serait alors nécessaire de prévoir les modalités de ce transfert, notamment le délai (transfert effectué dès que possible et au plus tard dans les 5 jours du dépôt de la requête), l'obligation par l'assujetti transférant la demande d'en informer par écrit et sans retard le requérant, et l'obligation par l'assujetti visé d'informer par écrit et sans retard le requérant dès la réception de sa requête.

---

<sup>20</sup> Haut-Commissaire des Nations Unies aux droits de l'Homme, « [Rapport sur le projet de directives à l'intention des États sur la mise en œuvre effective du droit de participer aux affaires publiques](#) », A/HRC/39/28, 20 juillet 2018, para. 22

### II.10. Article 16 sur la procédure d'aide à l'accès à l'information

L'Article 16 instaure une procédure d'aide à l'accès à l'information spécifique pour les personnes analphabètes. Cet ajout est particulièrement significatif, dans la mesure où il contribue à garantir le respect du principe d'égalité et de non-discrimination en matière d'accès à l'information. En effet, en vertu de cet Article toute personne, sans distinction portant sur leur capacité à lire ou écrire, pourra jouir pleinement du droit d'accès à l'information. Comme mentionné précédemment, le respect de ces principes, en lien avec le droit d'accès à l'information, se justifie par le fait que ce droit ne peut pleinement s'exercer indépendamment des autres droits de l'Homme. Néanmoins, l'Article 16 ne devrait pas se limiter à l'analphabétisme, mais devrait également prévoir des procédures d'aide à l'accès à l'information pour tout autre groupe marginalisé ou victime de discrimination.

⇒ Piste d'amélioration

Compléter l'Article 16 pour inclure tout autre groupe marginalisé ou victime de discrimination.

Afin de permettre la réalisation pleine et effective du droit d'accès à l'information pour toute personne, sans distinction pouvant être constitutive de discrimination, il est conseillé d'élargir le champ d'application de la procédure d'aide prévue à l'Article 16 du projet de loi, afin qu'elle soit accessible à toute personne marginalisée ou victime de discrimination. Cela pourrait ainsi inclure, entre autres, les personnes handicapées et les requérants ne parlant pas français. Cela nécessiterait par ailleurs de proposer une alternative au registre ouvert, prévu à l'Article 16, qui – par exemple - ne permettrait pas aux personnes atteintes de cécité de déposer une requête. Une alternative pourrait être la possibilité pour un requérant de formuler sa demande oralement à l'assujetti, ce dernier retranscrivant la demande par écrit puis transmettant l'accusé de réception.

Plus largement, tel qu'il est prévu à l'Article 14 de la Loi Type de la Commission Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples, le projet de loi pourrait intégrer une obligation pour les assujettis de prêter assistance à un requérant pour s'assurer que leur requête satisfait aux conditions prévues par ledit projet.

### II.11. Article 18 et 19 sur le délai supplémentaire pour traiter la demande

L'Article 18 prévoit qu'à défaut de pouvoir fournir l'information immédiatement, celle-ci est fournie dans un délai de huit jours, « sauf motif dûment justifié ». La loi ne précise cependant pas quels motifs pourraient justifier un délai supplémentaire, ce qui pourrait amener un assujetti à retarder abusivement le traitement d'une requête.

Il est bien que l'article précise que la demande doit recevoir une réponse immédiate. Si l'information n'est pas détenue par l'organisme, le délai est de 5 jours. Si la demande est particulièrement complexe, le délai maximum est de 8 jours. Dans des circonstances très

exceptionnelles nécessitant une justification spécifique, le délai peut être porté à 15 jours. Bien que cette disposition soit louable, elle ne semble pas très réaliste dans la pratique. Les normes internationales prévoient que les organes doivent répondre à une demande d'accès à l'information dans un délai de 30 jours. La loi type de l'UA prévoit un délai de 21 jours.

⇒ Piste d'amélioration

#### Exiger de l'assujetti de fournir les motifs d'un retard

En cas d'impossibilité de traiter la demande dans un délai de huit jours, il est recommandé que l'assujetti doive à tout le moins exposer les raisons de cette impossibilité et informer le requérant du nouveau délai de traitement. Il serait également souhaitable que la loi prévoit des cas limitatifs et raisonnables justifiant un délai supplémentaire pour traiter une requête. Par exemple, lorsque la demande d'accès concerne un grand nombre d'informations ou requiert des recherches approfondies et que le respect du délai habituel entraverait de manière déraisonnable le travail du responsable de l'information, ou lorsque la demande d'accès exige qu'il soit procédé à des consultations qui ne peuvent raisonnablement être menées dans le délai de huit jours.

#### *II.12. Article 20 sur le rejet implicite d'une requête*

L'Article 20 prévoit qu'après l'expiration d'un délai spécifique, l'absence de réponse à une requête d'accès à l'information vaudra refus implicite. Il est intéressant de lire cet Article à la lumière de l'Article 26 qui prévoit quant à lui que toute décision de refus ou de rejet d'une requête devra être motivée, sous peine de sanctions pénales. La rédaction de l'Article 20 crée donc une ambiguïté, qu'il conviendrait d'adresser.

⇒ Piste d'amélioration

#### Préciser la rédaction de l'Article 20 pour permettre au requérant d'obtenir les motifs de refus de sa requête

Afin d'assurer une cohérence entre les Articles 20 et 26, il serait souhaitable de prévoir à l'Article 20 les modalités pour permettre au requérant d'obtenir les motifs ayant conduit au refus de sa requête. Cela serait particulièrement pertinent dans les cas où l'information demandée n'existerait pas ou ne serait pas localisable. Dans ces cas de figure particulier, il serait souhaitable que l'assujetti en informe le requérant par écrit et également la Commission nationale d'accès à l'information, afin qu'elle puisse examiner ce dysfonctionnement et pourvoir à son rôle de conseil et recommandations.

#### *II.13. Article 21 sur l'urgence*

L'Article 21 dispose qu'en cas d'urgence, qui doit être justifiée par le requérant, l'assujetti fournit la réponse dans un délai « lui permettant d'honorer le service ou l'engagement ayant nécessité la requête ». Cette formulation ne permet pas d'établir quelle est la durée de ce délai. La loi ne prévoit pas non plus de cas particuliers où l'urgence serait établie.

⇒ Pistes d'amélioration

#### Intégrer certaines situations comme présentant un caractère d'urgence établi

Il serait souhaitable que la loi prévoit expressément que l'urgence est établie en cas de demande d'information qui paraît raisonnablement nécessaire pour préserver la vie, la liberté ou la santé d'une personne.

#### Préciser le délai imparti en cas d'urgence

Lorsque l'urgence est établie, la loi devrait prévoir un délai maximal de 48h à l'assujetti pour transmettre l'information demandée.

#### Permettre la voie d'accès aux recours en cas de non-respect du délai en cas d'urgence

Il serait souhaitable, dans les cas d'urgence, que le requérant puisse exercer le recours devant la CONAI à l'expiration du délai de 48h donné à l'assujetti s'il n'a pas reçu de réponse dans ce délai ou s'il s'est vu opposé un refus.

### **II.14. Article 22 sur les frais pour accéder à l'information**

L'Article 22 prévoit la gratuité de l'accès à l'information, en-dehors des frais de communication dont doit s'acquitter le requérant. Il est louable que cette provision fixe un seuil raisonnable pour les frais de communication ; le coût réel de reproduction et/ou de transmission de l'information demandée. Cela est par ailleurs conforme à l'interprétation des normes internationales par les mécanismes de défense des droits de l'Homme qui retient que le coût de l'accès à l'information ne doit pas dépasser un seuil raisonnable<sup>21</sup>. Le Haut-Commissaire des Nations Unies aux droits de l'Homme préconise ainsi que les procédures de demande d'informations puissent être gratuites ou d'un coût raisonnable<sup>22</sup>.

Toutefois, malgré cet effort pour garantir un coût raisonnable des requêtes, ce dernier pourrait tout de même créer un réel obstacle à l'accès au droit pour certaines personnes, notamment les personnes indigentes.

---

<sup>21</sup> Haut-Commissaire des Nations Unies aux droits de l'Homme, « [Rapport sur la liberté d'opinion et d'expression](#) », A/HRC/49/38, 10 janvier 2022, para.28.

<sup>22</sup> Haut-Commissaire des Nations Unies aux droits de l'Homme, « [Rapport sur le projet de directives à l'intention des États sur la mise en œuvre effective du droit de participer aux affaires publiques](#) », A/HRC/39/28, 20 juillet 2018, para. 22.

⇒ Piste d'amélioration

Préciser la rédaction de l'Article 22 pour inclure une exception au paiement des coûts de reproduction et/ou de transmission des informations

Il est souhaitable de prévoir à l'Article 22 des exceptions au paiement de frais de reproduction ou de transmission de l'information, en particulier dans le cas où l'information demandée concerne des données personnelles du demandeur, ou si le demandeur est indigent.

### *II.15. Articles 27 et 29 sur la compétence de la CONAI à traiter des requêtes d'information infructueuses*

La création d'une autorité administrative indépendante en charge de la protection et de la supervision du droit à l'accès à l'information est une innovation notable qu'il convient de saluer puisqu'elle permettra à l'État sénégalais de se conformer à deux standards prévus par les instruments de droits de l'Homme ; l'obligation de veiller à ce qu'un refus d'une demande d'accès à l'information puisse être examiné par une instance impartiale<sup>23</sup> et l'obligation de mettre en place des mécanismes de contrôle indépendants et impartiaux ayant pour mandat de suivre l'exercice du droit d'accès à l'information et d'établir des rapports à ce sujet.

En l'état, la rédaction du paragraphe b) de l'Article 27 sur la mission de réception des recours contre les demandes d'accès à l'information infructueuses gagnerait à être clarifiée. En effet, l'Article 29 du projet de loi semble apporter des précisions sur cette procédure, toutefois, cette provision mentionne non plus un « recours », mais une saisine « pour avis ». La manière dont les deux Articles sont rédigés pourrait prêter à confusion en suggérant l'existence de deux mécanismes distincts : l'un relevant d'un recours aboutissant à une décision de la CONAI, l'autre d'une simple consultation pour avis, dépourvue de force contraignante

⇒ Pistes d'amélioration

Amender la rédaction des Articles 27 et 29 afin de préciser si ces provisions créent deux procédures distinctes ou portent sur une seule procédure

Il est souhaitable de retravailler la rédaction des Articles 27 et 29 afin d'éviter toute doute sur les procédures qu'ils prévoient ; une procédure de recours en appel pour les requêtes restées rejetées ou refusées par l'assujetti ou deux procédures, une en appel et une consultative.

Compléter les compétences de la CONAI prévue à l'Article 27

---

<sup>23</sup> Haut-Commissaire des Nations Unies aux droits de l'Homme, « [Rapport sur la liberté d'opinion et d'expression](#) », A/HRC/49/38, 10 janvier 2022, para.33 ; Commission Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples, [Loi Type pour l'Afrique sur l'Accès à l'Information](#), Article 45.

Afin de faciliter la mission première de la CONAI, qui est de promouvoir et de veiller à la protection du droit d'accès à l'information, il est suggéré d'ajouter au paragraphe b) de l'Article 29 une compétence ; la réception des rapports réguliers (de préférence tous les ans) de la part des assujettis sur la manière dont ils auront mis en œuvre le projet de loi.

#### Préciser la procédure prévue à l'Article 29

Bien que l'Article 29 dispose que la procédure de saisine pour avis de la CONAI sera prévue par décret, il peut être opportun d'en fixer les principaux éléments dans le projet de loi, et notamment son articulation avec le recours prévu devant la CONAI à l'Article 27 b) et le recours contentieux (Article 29 alinéa 2).

Les autres éléments qu'il est recommandé d'inclure dans ce projet de loi sont :

- Un recours préalable facultatif à la saisine de la CONAI directement auprès de l'assujetti ayant refusé la communication de l'information. Ce recours devrait être facultatif et non obligatoire.
- La notification de l'auteur du recours quant à l'issue de la procédure :
  - o En cas d'avis favorable, la CONAI devrait transmettre l'avis motivé, qui devrait être contraignant pour l'administration.
  - o En cas d'avis défavorable, la CONAI devrait transmettre l'avis motivé au requérant et présenter les modalités pour exercer le recours contentieux.

#### **II.16. Article 28 sur la composition et le fonctionnement de la CONAI**

L'Article 28 détermine notamment la composition des 12 membres de la CONAI et leur mode de désignation, dont un par le Président, un par la Primature, et plusieurs par différents ministères. L'Article renvoie également à un décret pour la fixation des règles d'organisation et de fonctionnement de la CONAI.

⇒ Pistes d'amélioration

#### Assurer l'indépendance politique de la CONAI

La moitié ou majorité des membres de la CONAI sont directement ou indirectement désignés par le Président et le gouvernement, ce qui pourrait nuire à son indépendance. Il serait dès lors souhaitable que davantage de membres de la CONAI soient issus de la société civile et inclut par exemple également un représentant des médias, de collectif de femmes, de la jeunesse. Il serait également opportun de prévoir que la CONAI soit responsable devant le Parlement de l'exécution de son mandat pour maintenir une indépendance politique, et pouvoir nommer le personnel nécessaire à l'accomplissement de ses fonctions.

#### Assurer l'indépendance financière de la CONAI



Il est souhaitable d'assurer une indépendance financière de la CONAI pour garantir son autonomie et l'indépendance de son fonctionnement. A cette fin, le Parlement devrait voter et allouer un budget adéquat.

#### Régler par voie législative l'organisation et le fonctionnement de la CONAI

L'organisation et le fonctionnement de la CONAI devraient être fixées par la loi aux fins de sécurité juridique, notamment sur la forme de la saisine, la procédure de traitement des demandes, et le délai de réponse.

#### Accorder des pouvoirs d'enquête larges à la CONAI

Afin de permettre à la CONAI de remplir effectivement son mandat, il serait souhaitable de la doter des pleins pouvoirs pour enquêter sur tout recours relevant de sa compétence, y compris la capacité de contraindre des témoins à déposer devant elle et d'exiger des assujettis qu'ils lui fournissent toute information ou tout document pour examen, à huis clos si cela est nécessaire et justifié. À l'issue de l'enquête, la CONAI devrait avoir le pouvoir de rejeter le recours, d'exiger de l'assujetti qu'il divulgue l'information litigieuse, d'ajuster les frais perçus par l'assujetti pour le traitement de la demande, de sanctionner l'assujetti pour comportement obstructif lorsque cela se justifie, et d'imposer aux assujettis le remboursement de frais en relation avec le recours.

Il conviendrait également de permettre à la CONAI de saisir les tribunaux dans les cas où il existe des preuves d'obstruction criminelle à l'accès aux documents ou de destruction délibérée de ceux-ci.

### **II.17. Chapitre IV relatif aux dispositions pénales**

Le Chapitre IV relatif aux dispositions pénales prévoit une infraction passible d'amende pour toute personne qui donne accès à un élément d'information dont la loi ne permet pas la communication, ou auquel un organisme public refuse de donner accès conformément à loi.

La loi étant relative à l'accès à l'information et non à la protection de la vie privée, une telle disposition n'a en principe pas sa place dans cette loi.

De plus, l'adjectif « *sciemment* », dans la formulation « *Quiconque, sciemment, donne accès à un élément d'information [...]* » engendre une ambiguïté sur l'élément intentionnel pour caractériser ou non cette infraction. Il existe en effet un doute quant au fait de savoir si l'infraction est constituée du seul fait de permettre volontairement l'accès à un élément d'information, ou s'il l'auteur doit également avoir conscience que la loi ne permet pas son accès ou qu'un organisme public en a refusé l'accès.



Enfin, la loi ne prévoit aucune exception, ce qui pourrait porter préjudice en particulier au cas de lanceurs d'alerte.

⇒ Piste d'amélioration

Supprimer la disposition ou prévoir expressément une exception en cas de divulgation de bonne foi

Il serait souhaitable de supprimer cette disposition, ou d'ajouter un cas d'irresponsabilité pénale et civile pour toute personne ayant, de bonne foi, donné accès à un élément d'information dont la loi ne permettait pas l'accès ou dont un organisme public avait refusé de donner accès. Cela peut notamment concerner le cas d'un lanceur d'alerte, lorsque celui-ci peut se prévaloir du statut et des protections accordées par la législation en vigueur en matière de lanceur d'alerte. Le projet de loi devrait explicitement faire référence à cette situation afin que les lanceurs d'alerte puissent bénéficier sans ambiguïté de cette irresponsabilité pénale et civile.