



Brief - Loi sur l'Accès à l'Information au Sénégal

LE DROIT D'ACCÈS À L'INFORMATION COMME PILIER DÉMOCRATIQUE

Janvier 2026

Avec le soutien de

France 



Introduction

Dans l'histoire des démocraties modernes, certains moments marquent une rupture décisive entre l'opacité du pouvoir et l'exigence de transparence qui fonde la citoyenneté. Le Sénégal vit aujourd'hui l'un de ces moments. Avec l'adoption de la loi n°2025-15 relative à l'Accès à l'Information, promulguée en septembre 2025, le pays ne se contente pas d'ajouter un texte à son arsenal juridique : il redéfinit le contrat social qui lie l'administration à ses citoyens. Désormais, l'information "communicable" détenue par les institutions publiques n'appartient plus à l'appareil administratif, mais au peuple sénégalais dans son ensemble.

Cette réforme s'inscrit dans une dynamique internationale portée par le Partenariat pour un Gouvernement Ouvert, initiative de transparence à laquelle le Sénégal adhère avec détermination. Elle répond à une aspiration profonde : celle de citoyens qui refusent d'être maintenus à distance des décisions qui façonnent leur quotidien, celle d'une société civile qui exige de pouvoir vérifier les faits, documenter les dysfonctionnements et participer pleinement au débat public. Loin d'être un simple dispositif technique, cette loi constitue un pari démocratique : celui de faire de la transparence non pas un slogan, mais un droit opposable, exercé et protégé.

Le Sénégal rejoint ainsi le cercle encore restreint des pays africains dotés d'un cadre législatif général sur l'accès à l'information. Mais le véritable défi commence maintenant. Car une loi, aussi ambitieuse soit-elle, n'est jamais que ce que la pratique en fait. Entre le texte promulgué et son effectivité quotidienne se trouve un chemin semé d'obstacles : résistances administratives, habitudes d'opacité, insuffisance de moyens, interprétations restrictives. C'est précisément ce passage du droit formel au droit réel que ce briefing entend éclairer, en documentant les avancées, en identifiant les zones de vigilance et en proposant des leviers opérationnels pour que la promesse de transparence devienne une réalité tangible pour chaque Sénégalaise et chaque Sénégalais.

Le droit d'accès à l'information comme pilier démocratique

Le Sénégal a franchi en 2025 une étape décisive de sa trajectoire démocratique avec l'adoption d'un cadre juridique général consacrant le droit d'accès du public à l'information détenue par les autorités publiques et organismes assujettis. La loi n°2025-15 relative à l'Accès à l'Information a été adoptée par l'Assemblée nationale le 26 août 2025 et promulguée début septembre 2025. Ce texte, publié sur le portail gouvernemental, constitue une réforme structurante qui place la transparence administrative au rang des garanties démocratiques fondamentales, en cohérence avec les principes du Partenariat pour un Gouvernement Ouvert.

Cette réforme vise à rééquilibrer fondamentalement la relation entre l'administration et les citoyens, en érigeant l'accès à l'information en droit opposable, tout en l'articulant avec les exigences légitimes de protection des données personnelles, de secret professionnel et de la sécurité publique. Elle constitue un levier structurant pour renforcer la redevabilité des institutions, lutter contre la corruption et améliorer la qualité de l'action publique. Le texte explicite les principes directeurs, le périmètre d'application, la procédure de saisine, les délais de réponse, le régime d'exceptions, ainsi que l'architecture de gouvernance, notamment la création d'une Commission nationale d'Accès à l'Information.

Une définition extensive de l'information et un régime d'exceptions encadré



La portée matérielle de la loi est remarquablement large. Elle définit l'« information » comme tout contenu, quel qu'en soit le support, comprenant données, statistiques, décisions, rapports, bases de données, enregistrements audiovisuels, actes législatifs et réglementaires, ainsi que les délibérations des organes délibérants nationaux et locaux. Le texte précise également les « contenants » et « supports » concernés, afin d'éviter explicitement les pratiques d'évitement liées au format ou au canal de détention. Cette approche témoigne d'une volonté du législateur de prévenir les stratégies administratives visant à contourner l'obligation de communication.

En miroir, la loi encadre strictement les exceptions de communication, qui demeurent limitées aux secrets protégés par la loi, notamment le secret de la défense nationale, les enquêtes et instructions judiciaires, les délibérations gouvernementales, le secret médical, le secret des affaires et le secret avocat-client. S'ajoutent les informations dont la divulgation nuirait à des intérêts sensibles tels que la politique étrangère, la stabilité monétaire et le crédit, la sécurité publique ou le déroulement des procédures judiciaires, ainsi que les catégories déjà régies par des régimes spéciaux. La page d'information du ministère de la Justice reprend ces exclusions et illustre leur portée. Le principe posé par le législateur est donc celui d'un droit d'accès large, modulé par des exceptions limitatives devant rester interprétées de manière proportionnée et nécessaire, conformément aux standards internationaux en matière de transparence.

Un champ d'assujettis étendu et des obligations organisationnelles structurantes

Le champ personnel des « assujettis » couvre l'ensemble des institutions de la République, incluant la Présidence, le Gouvernement, l'Assemblée nationale, le Conseil constitutionnel, la Cour des comptes et l'ensemble des cours et tribunaux. Il s'étend également aux administrations centrales et déconcentrées, aux établissements publics, aux sociétés nationales et à participation publique, aux collectivités territoriales, ainsi qu'aux entreprises privées bénéficiant d'un soutien financier public ou chargées d'une mission de service public. Cette définition extensive traduit une volonté de ne laisser aucun pan de l'action publique ou para-publique hors du périmètre de la transparence.

Au-delà de la simple reconnaissance du droit d'accès, la loi instaure des obligations organisationnelles préalables qui conditionnent directement son effectivité. Les entités assujetties doivent constituer un comité interne de suivi-évaluation de l'accès à l'information, former leurs agents aux obligations légales, tenir un registre des consultations et réclamations, désigner et signaler clairement le service en charge, et mettre en ordre leurs fonds documentaires pour faciliter l'accès. Ces mesures, souvent négligées dans la pratique administrative courante, représentent un enjeu central de mise en conformité. L'article 12 de la loi impose également la publication de la cartographie des informations disponibles avec leurs métadonnées et emplacements sur les sites institutionnels, renforçant la logique d'ouverture proactive et permettant aux citoyens de savoir quelles informations existent et où les trouver.

Une procédure de demande encadrée par des délais opposables

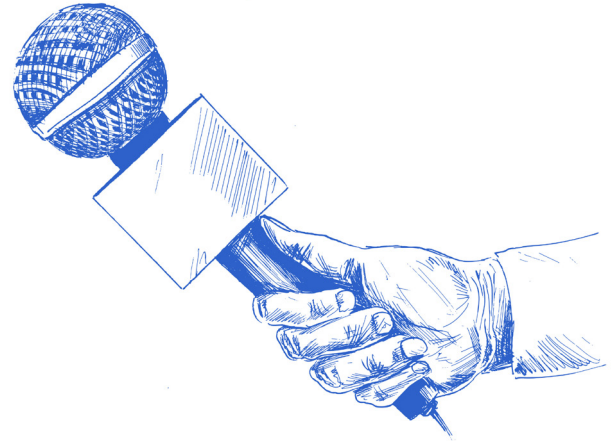
La procédure de demande est strictement encadrée et calée sur des délais juridiquement opposables. Toute personne physique ou morale peut présenter une requête écrite en français auprès de l'entité assujettie, laquelle doit délivrer un accusé de réception. Si l'entité saisie ne détient pas l'information, elle doit transférer la demande au bon détenteur dans les cinq jours, évitant ainsi que les citoyens ne soient renvoyés de service en service.

Le principe est la réponse « immédiate », mais lorsque la mise à disposition suppose un traitement ou un support non immédiatement mobilisable, le délai est de huit jours francs, prorogeable avec information préalable du demandeur. En tout état de cause, le délai de traitement ne peut excéder quinze (15) jours francs à compter du dépôt de la demande. L'absence de réponse au terme de la prorogation vaut décision implicite de rejet, ce qui ouvre les voies de recours prévues par la loi et, à terme, devant la CONAI lorsque celle-ci sera entièrement opérationnelle.

L'accès est gratuit par principe, seuls les coûts réels de reproduction ou de transmission pouvant être facturés au demandeur. La communication peut se faire sur place, par remise de copies, par envoi physique ou électronique. Lorsque l'information est déjà reproduite intégralement sur le site ou la plateforme numérique de l'entité, l'accès de plein droit est réputé satisfait par la transmission des références de publication, évitant une duplication inutile des efforts administratifs.

La Commission nationale d'Accès à l'Information : architecture et enjeux d'indépendance

La loi crée la Commission nationale d'Accès à l'Information en tant qu'autorité administrative indépendante dotée de la personnalité juridique. Sa mission est de promouvoir, protéger et veiller à l'effectivité du droit d'accès, par la sensibilisation, la formation des assujettis et des citoyens, la conduite d'enquêtes, l'émission de recommandations, l'injonction de mesures correctrices en cas de manquements, l'instruction des recours après demandes infructueuses, et la publication d'un rapport annuel sur l'état de l'accès à l'information.



La composition de la CONAI comprend douze (12) membres, issus des pouvoirs publics, des autorités de régulation, de la société civile et du secteur académique, nommés par décret, avec un mandat de trois (3) ans renouvelable une fois. Cette architecture vise une pluralité d'expertises et un ancrage institutionnel favorisant l'autorité de la Commission. Elle incarne une volonté de pluralisme institutionnel susceptible de renforcer la légitimité et l'efficacité de l'instance. Toutefois, plusieurs observateurs soulignent que cette architecture soulève, pour certains d'entre eux, la question du degré d'indépendance fonctionnelle selon les modalités concrètes de désignation et de fonctionnement fixées par voie réglementaire. L'indépendance effective de la CONAI dépendra ainsi largement des règles d'organisation adoptées et de sa dotation en ressources humaines et budgétaires.

État d'avancement du décret d'application et prudence rédactionnelle nécessaire

S'agissant du décret d'application, l'étape gouvernementale clé a été franchie au Conseil des ministres du 29 octobre 2025, qui a « examiné et adopté » le projet de décret fixant les règles d'organisation et de fonctionnement de la CONAI, en même temps que les projets de décrets relatifs à l'OFNAC, à la déclaration de patrimoine et à la protection des lanceurs d'alerte. Des médias nationaux ont indiqué début décembre 2025 que le projet de décret CONAI avait été rendu public, déclenchant un débat sur la composition de la Commission et, plus largement, sur les garanties d'indépendance vis-à-vis de l'Exécutif.

En l'état, ces éléments confirment l'adoption en Conseil et la publicité du projet de décret. Toutefois, la pleine opposabilité juridique suppose la signature et la publication au Journal officiel du décret définitif. Cette prudence rédactionnelle est importante pour les documents de suivi dans le cadre du Partenariat pour un Gouvernement Ouvert et pour les messages publics. Il convient donc d'éviter de présenter le dispositif comme pleinement opérationnel tant que le décret n'est pas officiellement publié, tout en reconnaissant les avancées significatives du processus réglementaire.

Regards internationaux : potentiel transformateur et points de vigilance



L'appréciation internationale souligne le potentiel transformateur du dispositif, mais insiste sur l'exigence d'une mise en œuvre rigoureuse. Africa Check rappelle que la loi, promulguée le 25 septembre 2025, peut « révolutionner » la vérification des faits et renforcer la transparence administrative si les administrations respectent effectivement les délais légaux de huit (8) jours, prorogables à quinze (15), si la CONAI fonctionne réellement comme instance de recours, et si les exceptions sont interprétées de manière proportionnée et non extensive.

Dans le même temps, plusieurs organisations, dont ARTICLE 19, pointent des zones grises qui méritent attention. Elles relèvent notamment le cumul possible d'exceptions, l'absence explicite d'un test d'intérêt public supérieur permettant de lever une exception lorsque l'intérêt de la divulgation est manifeste, et la dépendance aux textes réglementaires pour fixer des éléments substantiels d'indépendance institutionnelle et de moyens. Ces observations ne remettent pas en cause la portée de la loi ni sa valeur démocratique, mais elles appellent une vigilance du Comité PGO et des organisations de la société civile sur les décrets d'application, les lignes directrices d'application et surtout la pratique administrative quotidienne.

Priorités opérationnelles et stratégie de mise en œuvre

Sur le plan opérationnel, la priorité immédiate est double. D'une part, il s'agit d'achever la « mise en conformité interne » des assujettis, en instituant les comités d'accès, en formant les agents aux nouvelles obligations, en désignant et en affichant clairement les guichets d'accès dans chaque administration, en tenant rigoureusement les registres, et en publiant la cartographie des informations disponibles avec leurs métadonnées et emplacements sur les sites institutionnels, comme l'exige l'article 12 de la loi.

D'autre part, il faut installer la CONAI selon des règles d'organisation et de fonctionnement compatibles avec l'esprit d'indépendance de la loi, en évitant une sur-administration par l'Exécutif et en réservant une place effective aux représentants de la société civile et aux experts en archivistique, données et droit de l'information. Le séquençage pratique recommandé par les standards du Partenariat pour un Gouvernement Ouvert consiste à lier la formation des agents, l'ouverture proactive par la publication par défaut des informations, et la montée en puissance des voies de recours, de manière à créer un cercle vertueux de conformité et d'incitation à la transparence.

Communication publique structurée et mesure de l'effectivité

Enfin, la communication publique doit être structurée et mesurable pour permettre un suivi rigoureux de la mise en œuvre. Il est opportun de publier, chaque trimestre, un tableau de bord agrégé comportant le volume des demandes reçues par secteur, les délais moyens de traitement, le taux de réponses dans les délais légaux, les motifs de refus ventilés par base légale, le nombre de décisions implicites de rejet, les transferts inter-services effectués dans les cinq (5) jours, et les issues de recours.

La publication d'un rapport annuel par la CONAI, prévue par la loi, devra consolider ces indicateurs, documenter la jurisprudence administrative émergente et formuler des recommandations de clarification sur les exceptions et le test d'intérêt public. Ce reporting permettra au Comité PGO d'alimenter le suivi des engagements du Plan d'Action National et de documenter, auprès des partenaires et du public, le passage d'un « droit sur le papier » à un droit effectivement exercé et opposable. Cette démarche de transparence sur la transparence constituera un test décisif de la volonté politique de transformer durablement la culture administrative sénégalaise.

Sources : Loi n°2025-15 relative à l'Accès à l'Information (adoptée le 26 août 2025, promulguée en septembre 2025) ; travaux du Comité PGO ; communications officielles du Ministère de la Justice ; analyses d'Africa Check et d'ARTICLE 19.

Dakar, le 12 Janvier 2026



Défendre la liberté d'expression et l'accès à l'information

ARTICLE 19 Sénégal / Afrique de l'Ouest - G60 Mamelles Aviation



+221 33 869 03 22 – Fax : +221 33 860 85 75 - BP: 5175 Dakar - Sénégal



senegal.westafrica@article19.org



www.article19ao.org / www.article19.org



facebook.com/Article19wafric



article19wafric