LE DROIT D'ACCÈS À L'INFORMATION ADMINISTRATIVE DANS LES ÉTATS D'AFRIQUE SUBSAHARIENNE FRANCOPHONE

Arsène Landry NGUENA DJOUFACK

Maître de Conférences (Cameroun)

Maître-assistant (CAMES)

BP : 66 S/C Faculté des sciences juridiques et politiques de l'Université de Dschang (Cameroun)

Landry.nguena@univ-dschang.org

Résumé

Le droit administratif des États d'Afrique francophone de ces dernières décennies se traduit par une nouvelle philosophie de l'administration, plus ouverte aux citoyens et plus protectrice de leurs droits. L'un des traits marquant de cette évolution est l'exigence de transparence administrative qui a conduit à l'émergence du droit d'accès à l'information administrative. La question traitée dans la présente étude est alors celle de savoir, comment le droit d'accès à l'information administrative est aménagé dans ces États. L'étude, tout en étant principalement juridique s'est aussi voulue comparative et dans une certaine mesure sociologique. Ainsi, par une démarche non descriptive, mais analytique et critique, l'on appréhende l'aménagement du droit d'accès à l'information administrative suivant une double perspective dont la première consiste en la détermination de sa substance et la seconde en l'encadrement de sa mise en œuvre.

Mots clés : *Afrique subsaharienne francophone, Droit d'accès à l'information administrative, Substance, Mise en œuvre, Limites*

Abstract

The administrative Law of Francophone African states in recent decades has a new philosophy of administration, more open ti citizens and more protective of their rights. One of the defining feature of this evolution is the demand for administrative tranparency, which has led to the affirmation of the right of access to administrative information. This study examines how the right of access to administrative information is structured within these states. While primarily legal in nature, the study also adopts a comparative and, to some extend, a sociological approach. Moving beyond mere description to an analytical and critical perspective, the study examines the framework governing the right of access to administrative information through a dual lens : defining its substantive content and outlining the parameters of its implimentation.

Keywords : *French-speaking sub-Saharan African, Right of access to administrative information, Substance, Implimentation, Limits*

Introduction

Le processus de démocratisation, enclenché en Afrique depuis les années 1990, ne s'est pas uniquement traduit au plan politique avec l'avènement du multipartisme et l'organisation d'élections dites libres, justes et transparentes. Il s'est également traduit au plan administratif, avec le développement d'une nouvelle conception de la relation administration/administrés[1]. L'administré face à l'administration[2] ne saurait plus être considéré comme un sujet passif appelé à subir cette dernière ; il devrait désormais être un acteur ou un partenaire[3], invité à participer à l'action publique[4], à la prise de décision[5], et donc à dialoguer avec l'administration[6]. D'où l'idée de démocratie administrative[7], accompagnée de celle de citoyenneté administrative[8], avec la volonté exprimée *« d'améliorer la situation des citoyens dans leurs rapports quotidiens avec l'appareil public »*[9]. Ce qui a logiquement conduit à conférer plus de droits aux citoyens dans leurs relations avec l'administration, et par conséquent, à mettre à la charge de cette dernière davantage d'obligations[10]. L'une de ces obligations, découlant de l'exigence de transparence administrative, est l'obligation d'informer de l'administration[11] ayant abouti, au profit des citoyens, à l'affirmation du droit d'accès à l'information administrative comme nouveau droit de l'homme[12].

Il convient de rappeler, qu'avant d'être expressément rattaché à l'action administrative, le droit d'accès à l'information en général était depuis longtemps déjà consacré par divers instruments juridiques internationaux et nationaux. Au plan international, l'on peut citer la Déclaration

---

[1] En ce sens, B. FISCHER, *Les relations entre l'administration et les administrés au Mali : contribution à l'étude du droit administratif des Etats d'Afrique subsaharienne de tradition juridique française*, Thèse de doctorat de Droit public, Université de Grenoble, 2 décembre 2011, 701 p.

[2] J. CHEVALLIER, « L'administration face au public », in CURAPP, *La communication administration-administrés*, PUF, 1983, pp. 13-60.

[3] J. CHEVALLIER, « Les figures de l'usager », dans CURAPP, *Psychologie en science administrative*, PUF, 1985, pp. 35-69.

[4] F. PINEl, *La participation du citoyen à la décision administrative*, Thèse de doctorat de droit public, Université de Rennes 1, 12 décembre 2018, 781 p.

[5] B. PLESSIX, « Décision administrative et démocratie administrative », *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, god. 56, 1/2019., str. 79.-85, Ch. TESTARD, *Pouvoir de décision unilatérale de l'administration et démocratie administrative*, Paris, LGDJ, 2018, 304 p.

[6] R. DRAÏ, « Le dialogue administratif », dans CURAPP, La c*ommunication administration-administrés*, Paris, PUF., 1983, pp. 95-161.

[7] A. MESTRE, « La démocratie administrative », *in Mélanges Paul Couzinet*, Université des sciences sociales de Toulouse, 1974, pp. 561 et s. J.-B. AUBY, « Remarques préliminaires sur la démocratie administrative », *RFAP*, 20111, n° 137-138, pp. 13-19.

[8] V. CHAMPEIL-DESPLATS, « La citoyenneté administrative », in P. GONOD, F. MALLERAY, Ph. YOLKA (dir.), *Traité de droit administratif*, tome 1, Paris, Dalloz, 2011, pp. 397-434, G. DUMONT, *La citoyenneté administrativ*e, Thèse de doctorat de droit public, Université Panthéon-Assas (Paris II), 2002, 749 p.

[9] J.-B. AUBY, art. cité, p. 13. Lire également, B. DELAUNAY, *L'amélioration des rapports entre l'administration et l'administré : contribution à l'étude des réformes administratives entreprises depuis 1945*, Paris, LGDJ., 1993, 990 p.

[10] A. DE LAUBADERE, « Relations entre l'administration et le public », *AJDA*, 1978, p. 495 et s, O. FANDJIP, « Le renforcement des droits des usagers face à l'administration dans la Charte africaine sur les valeurs et les principes du service public », *Horizons du droit, Revue de l'Association Française des Docteurs en Droit*, Bulletin n° 37 juin-juillet, 2022, pp. 92-117.

[11] En ce sens, R. LETTERON, L'administré et le droit à l'information, Thèse de doctorat en droit, Paris X, 1987.

[12] J. CHEVALLIER, « Le mythe de la transparence administrative », in CURAPP, *Information et la transparence* administrative, PUF, 1988, p. 250. Egalement, A. HOLLEAUX, « Les lois de la troisième génération des droits de l'homme : ébauche d'étude comparative », *RFAP*., 1980, n° 15, pp. 45 et s.

universelle des droits de l'Homme[13], le Pacte international relatif aux droits civils et politiques[14], la Charte africaine des droits de l'Homme et des peuples[15], la Charte africaine de la démocratie, des élections et de la gouvernance[16], etc[17]. Dans cette mouvance, l'Afrique s'est d'ailleurs doté d'une Déclaration de principes sur la liberté d'expression et l'accès à l'information[18], d'une Loi type pour l'Afrique sur l'accès à l'information[19] et des Lignes directrices sur l'accès à l'information et les élections en Afrique[20]. Au niveau national, le fondement du droit d'accès à l'information en général se trouve principalement dans les Constitutions, perçues comme source fondamentale des droits de l'homme[21]. D'une part, celles-ci procèdent, notamment dans leurs préambules à la constitutionnalisation des instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme[22] ci-dessus cités, et donc de leurs dispositions relatives au droit d'accès à l'information. D'autre part, lorsqu'elles n'ont pas expressément consacré le droit d'accès à l'information[23], elles ont consacré d'autres principes ou droits desquels découle le droit à l'information[24], tels que le principe de la transparence[25], le droit à la liberté d'opinion ou d'expression[26] etc. Bien plus, les États ont dans l'ensemble adopté des

[13] Article 19 de la Déclaration universelle des droits de l'Homme du 10 décembre 1948.
[14] Article 19 (2 et 3) du Pacte international relatif aux droits civils et politiques du 16 décembre 1966.
[15] Article 9 (1) de la Charte africaine des droits de l'Homme et des peuples du 18 juin 1981. Voir, Commentaire de cette disposition par L. BURGOGUE-LARSEN, in M. KAMTO (dir.), *La Charte africaine des droits de l'Homme et des peuples. Commentaire article par article*, Bruxelles, Bruylant, 2011, pp. 221-237.
[16] Article 19 Charte africaine sur la démocratie, les élections et la gouvernance du 30 janvier 2007.
[17] D'autres instruments peuvent également être cités. C'est le cas la Convention de l'Union africaine sur la prévention et la lutte contre la corruption de 2003 (article 9 et 12), la Charte africaine de la jeunesse de 2006 (article 10 et 11), la Charte africaine de la statistique de 2009 (article 3). En plus des instruments universels et régionaux, il existe aussi des instruments consacrant le droit à l'information aux niveaux sous régionaux. La CEDEAO, par exemple s'est depuis plus d'une décennie engagé à mettre sur pied un cadre juridique uniforme pour la liberté d'expression et le droit à l'information en Afrique de l'Ouest.
[18] Voir la Déclaration adoptée par la Commission africaine des droits de l'Homme et des Peuples en novembre 2019 en remplacement de celle de 2002.
[19] Elle a été adopté en mars 2013 par la par la Commission africaine des droits de l'Homme et des Peuples. Elle vise, notamment à accompagner les Etats dans le cadre de leurs législations nationales sur la question de l'accès à l'information.
[20] Elle a été adopté en mars 2017 par la par la Commission africaine des droits de l'Homme et des Peuples
[21] M. KAMTO, « L'énoncé des droits dans les constitutions des Etats africains francophones », *RJA*, n° 2/3, 1995, pp. 7-24, B.-R. GUIMDO DONGMO, « La constitutionnalisation des droits et libertés dans les Etats d'Afrique noire francophone », *Revue Afrilex*, décembre 2020, pp. 1-38.
[22] En ce sens, B.-R. GUIMDO DONGMO, *ibid*, pp. 14-15.
[23] En ce sens, l'article 15 de la Constitution malienne du 22 juillet 2023 affirme que *« la liberté de la presse et le droit d'accès à l'information sont reconnus et garantis »*. Dans le même sens, l'article 8 de la Constitution sénégalaise du 22 janvier 2001 consacre au profit des citoyens, *« le droit à l'information plurielle »*. L'article 8 de la Constitution du Burkina Faso du 11 juin 1991, amendée en novembre 2015 (suspendue à la suite du coup d'Etat le 24 janvier 2022) va dans le même sens, en affirmant que *« les libertés d'opinion, de presse et le droit à l'information sont garantis »*.
[24] P. CANAVAGGIO, *Vers un droit d'accès à l'information publique : les avancées récentes des normes et des pratiques*, UNESCO, 2014, disponible sur http://unesdocunescoorg, p. 23, consulté le 21 juin 2024. Voir également T. MENDEL, *Liberté de l'information. Etude juridique comparative*. Deuxième édition révisée et mise à jour, UNESCO, 2008. Disponible sur http://portal.unesco.org/ci/en/fles/26159/12284883325freedom_information_fr.pdf/freedom_information_fr.pdf, p.7, consulté le 12 février 2023.
[25] En ce sens, le Préambule de la Constitution sénégalaise du 22 janvier 2001 affirme l'attachement du peuple *« à la transparence dans la conduite et la gestion des affaires publiques ainsi que le principe de bonne gouvernance »*. Ce principe de transparence se retrouve également dans le Préambule de la Constitution ivoirienne du 08 novembre 2016, modifiée le 19 mars 2020 ainsi que dans le Préambule de la Constitution du Burkina Faso citée.
[26] Ces libertés sont, dans l'ensemble, reconnues par les Constitutions des États d'Afrique francophone, soit dans le Préambule, soit dans le corps même de la Constitution, notamment, le Chapitre relatifs aux droits des citoyens.

textes juridiques, notamment législatifs, sur le droit à l'information[27]. Le droit d'accès à l'information en général, ainsi consacré à travers cette variété d'instruments juridiques, n'exclut pas, en réalité, l'information de nature administrative.

Malgré cette lecture, il s'est avéré nécessaire de donner des fondements juridiques spécifiques au droit d'accès à l'information administrative, sans doute, pour marquer sa dimension tout à fait particulière. Ceux-ci peuvent dans un premier temps être recherchés au niveau des textes internationaux. Pour ne se limiter qu'au niveau régional, l'on peut faire mention de la Charte africaine sur les valeurs et principes du service public et de l'administration[28] dont l'article 6 porte sur l'accès à l'information administrative. La Déclaration de principes sur la liberté d'expression et l'accès à l'information reconnait également ce droit[29], de même que la Loi type pour l'Afrique relative à l'accès à l'information[30]. Les fondements spécifiques du droit d'accès à l'information administrative peuvent dans un second temps être recherchés dans les textes nationaux. À propos, l'expérience sous d'autres cieux démontre, qu'à l'exception de quelques rares pays comme la Suède[31] qui avaient très tôt donné un fondement constitutionnel à ce droit, l'évolution vers le droit d'accès à l'information administrative et aux documents administratifs, s'est pour beaucoup faite par voie législative[32]. Cette situation a évolué avec le temps et de nombreux États confèrent aujourd'hui un fondement constitutionnel direct au droit d'accès à l'information administrative[33]. L'Afrique francophone n'est pas restée en marge de cette évolution. Contrairement à la vague des Constitutions des années 1990, celles de ces dernières années s'inscrivent de plus en plus dans cette nouvelle démarche. C'est ainsi que l'article 18 de la Constitution ivoirienne du 8 novembre 2016 affirme que *« les citoyens ont droit à l'information et à l'accès aux documents publics, dans les conditions prévues par la loi »*. Des dispositions, en ce sens, figurent également dans la Constitution du Gabon de 2024[34] et figuraient dans celle du Niger de 2010[35]. Outre ces quelques exemples de fondements constitutionnels, le droit d'accès à l'information administrative trouve aussi sa source dans les normes infra constitutionnelles, notamment, dans les lois nationales. C'est ainsi que, comme en France ou dans d'autres États étrangers[36], les législateurs africains de divers États ont adopté des dispositions législatives sur l'accès à l'information administrative ou aux documents

[27] Voir, notamment, *Manuel de formation sur le droit à l'information pour les journalistes en Afrique*, African freedoom of information center (AFIC), Center for law and democraty (CLD), Friedrich-Ebert-stiftung (FES), 2017, pp. 6 et 12.
[28] Charte africaine sur les valeurs et principes du service public et de l'administration du 31 janvier 2011.
[29] Voir titre IV de la Déclaration.
[30] Voir la partie II de cette Loi type
[31] Ce pays a consacré le principe de libre accès des citoyens aux documents administratifs depuis sa Constitution de 1977.
[32] F. RANGEON, « L'accès à l'information administrative », in CURAPP, *La communication administration-administrés*, déjà cité, pp. 79-80.
[33] P. CANAVAGGIO, *Vers un droit d'accès à l'information publique : les avancées récentes des normes et des pratiques*, art. cité, p. 40.
[34] Voir article 14 de la Loi référendaire n° 002-R/2024 du 19 décembre 2024 portant Constitution de la République gabonaise.
[35] Voir article 31 de la Constitution du Niger du 31 octobre 2010 (abrogée à la suite du coup d'Etat le 26 juillet 2023).
[36] L. GRIFFATON-SONNET, *L'accès aux informations détenues par les agents publics : Allemagne, France*, Royaume Uni, Thèse de doctorat en droit, Université de Paris 1 Panthéon-Sorbonne, 2019, 496 p., disponible sur https://tel.archives-ouvertes.fr/tel-02928259, consulté le 20 juin 2024.

administratifs[37]. À côté de ces importantes lois, il existe d'autres textes, comme ceux sur les relations entre l'administration et les usagers des services publics[38], les archives[39], ou ceux régissant certaines matières spécifiques qui, dans l'intérêt de la transparence administrative[40], reconnaissent aussi souvent le droit d'accès à l'information administrative et aux documents administratifs.

Au-delà de ces fondements juridiques incontestables, il y'a lieu d'observer qu'une distinction est souvent établie entre l'accès à l'information administrative et l'accès aux documents administratifs. Le choix de ne pas suivre rigoureusement cette distinction implique que l'on précise le sens qu'il convient de retenir du droit d'accès à l'information administrative dans le cadre de la présente réflexion. Ce sens découlerait logiquement de celui que l'on donnerait au droit d'accès à l'information en général. Contrairement au droit de l'information, perçu au sens objectif, comme l'ensemble des règles juridiques qui régissent l'accès à l'information[41], le droit d'accès à l'information, droit subjectif est une prérogative reconnue aux citoyens et dont la violation est sanctionnée par le biais des mécanismes prévues[42]. Le droit d'accès à l'information administrative serait alors une prérogative reconnue aux citoyens lui permettant d'avoir accès à l'information de nature administrative et assortie *« de garanties juridiques appropriées »*[43]. Il n'est pas seulement entendu au sens strict de la communication de l'information proprement dite, mais au sens large, intégrant également la communication des supports de ces informations, que sont les documents administratifs[44]. Le droit d'accès à l'information administrative dans cette étude intègre donc à la fois le contenu qui est l'information communiquée, et le contenant que constituent les documents administratifs en version papier ou électronique[45].

Aussi, l'on relativisera la distinction établie entre le *« droit à l'information administrative »* et le *« droit d'accès à l'information administrative »*. Au sujet de cette distinction, évoquant le *« droit de savoir »,* Guy Braibant le perçoit sous deux angles : d'une part, un *« droit d'accès »,*

---

[37] On peut, entre autres citer : la loi n° 2015-07 du 22 janvier 2015 portant code de l'information et de la communication en République du Benin, la loi n° 051-2015 du 30 août 2015 portant droit d'accès à l'information publique et aux documents administratifs au Burkina Faso, la loi n° 2013-867 du 23 décembre 2013 relative à l'accès à l'information d'intérêt public en Côte d'Ivoire, l'ordonnance n° 211-22 du 23 février 2011 portant, charte d'accès à l'information publique et aux documents administratifs au Niger etc.

[38] En ce sens, loi n° 98-012 du 19 janvier 1998 régissant les relations entre l'administration et les usagers des services publics au Mali.

[39] En ce sens, la section III du Chapitre III (articles 21 à 30) de la loi n° 2024/001 du 24 juillet 2024 régissant les archives au Cameroun porte sue *« la communication des archives »*.

[40] En ce sens, par exemple, les États disposent des textes portant Code de transparence dans les finances publiques dont diverses dispositions tendent à assurer l'information administrative.

[41] Voir, R. DUMAS, *Le Droit de l'information*, Paris, PUF, 1981, 614 p., B. RAVAZ, S. RETTERER, *Droit de l'information et de la communication*, Ellipses, 2006, 175 p.

[42] Cette définition découle de celle du droit subjectif donnée par Gérard Cornu qui l'appréhende comme *« la « prérogative individuelle reconnue et sanctionnée par le Droit objectif qui permet à son titulaire de faire, d'exiger ou d'interdire quelque chose dans son propre intérêt ou , parfois, dans l'intérêt d'autrui »*. Gérard Cornu, *Vocabulaire juridique*, Association Henri Capitant, 11e édition, PUF, 2016, p. 376.

[43] J. CHEVALLIER, « Le mythe de la transparence administrative », art. cité, p. 250.

[44] P. DIBOUT, « La liberté d'accès aux documents administratifs », *Rev. Adm*. 1979, p. 23 et s., J. LAVEISSIERE, « L'accès aux documents administratifs », in CURAPP, *Information et la transparence* administrative, PUF, 1988, pp. 11 et s.

[45] A. ROBINEAU-ISRAËL et B. LASSERRE, « Administration électronique et accès à l'information administrative », *AJDA*, 2003, n° 25, pp. 1325-1329.

qu'il considère comme une liberté individuelle, donnant à chacun la possibilité de connaitre les informations que l'administration possède sur lui et, d'autre part, un *« droit à l'information »*, considéré comme une liberté collective, par lequel chacun peut consulter les documents et dossiers présentant un caractère d'intérêt général[46]. En effet, le *« droit à l'information administrative »* a une dimension proactive invitant l'administration à informer alors que le *« droit d'accès à l'information administrative »* a une dimension active donnant au citoyen la possibilité d'exiger l'information de l'administration. Les deux dimensions sont toutefois complémentaires et intrinsèquement liées. Le *« droit d'accès à l'information administrative »* ne peut avoir tout son sens que si l'on prend en compte le droit à l'information administrative.

En effet, l'administration dans son fonctionnement quotidien, et dans le cadre de l'exercice de ses activités, est incontestablement détentrice d'une multitude d'informations ou de documents concernant ou intéressant les citoyens et dont ils doivent pouvoir en avoir connaissance. Or traditionnellement, l'administration, plus soucieuse de la protection du gouvernement que du citoyen[47], est reconnue comme réticente à divulguer ses informations, le secret étant en effet pour elle « *le plus sûr moyen de tenir les administrés à distance, afin de se mette à l'abri des pressions et préserver la sérénité de ses décisions* »[48]. Sauf que, perçu sous un autre angle notamment celui de l'Etat de droit et de la démocratie, cette conception de l'administration serait la porte ouverte à l'arbitraire et aux abus de toutes sortes vis à vis des citoyens. L'amélioration de la relation entre l'administration et les citoyens ne pouvait donc maintenir cette situation en l'état. L'évolution consiste alors à faire en sorte qu'informer les citoyens ne soit plus qu'une simple faculté, mais une véritable obligation pour l'administration et *« un droit que les administrés peuvent opposer à l'administration »*[49]. Une telle évolution juridique mérite d'être saisie et questionnée pour mesurer sa pertinence et vérifier qu'il ne s'agit pas que de la poudre aux yeux et que la transparence administrative recherchée par le biais de l'information administrative n'est pas davantage un mythe qu'une réalité[50].

Certes, des auteurs en Afrique francophone se sont penchés, notamment, sur les questions de démocratie administrative[51], de citoyenneté administrative[52], des relations entre l'administration et les administrés[53], de transparence administrative et du droit à l'information dans certains États[54]. Mais, aucune réflexion récente, à notre connaissance, n'a abordée de façon

---

[46] G. BRAIBANT, « Droit d'accès et droit à l'information », in *Service public et libertés*, Mélanges Robert-Edouard Charlier, éd. De l'Université et de l'enseignement moderne, 1981, pp. 703 et s.

[47] Voir, en ce sens, l'étude réalisée au Cameroun sur : *Droit d'accès à l'information et transparence administrative : étendue et limites du cadre normatif et institutionnel. Initiative de gouvernance citoyenne*, Yaoundé, Imprimerie Saint-Paul, 2010, p. 22.

[48] J. CHEVALLIER, « Le mythe de la transparence administrative », art. cité, p. 243.

[49] *Ibid*., p. 249.

[50] *Ibid*., pp. 239-275.

[51] O. KHOUMA, « La démocratie administrative au Sénégal, à la recherche d'un couple improbable », http://afrilex.u-bordeau.fr, pp. 1-18. Consulté le 23 décembre 2024.

[52] B. EDOUA BILONGO, « La citoyenneté administrative dans les Etats francophones d'Afrique », *RIDC*, 2020, n° 2, pp. 387-418.

[53] B. FISCHER, *Les relations entre l'administration et les administrés au Mali : contribution à l'étude du droit administratif des Etats d'Afrique subsaharienne de tradition juridique française,* thèse citée, O. FANDJIP, « Le renforcement des droits des usagers face à l'administration dans la Charte africaine sur les valeurs et les principes du service public », art. cité.

[54] M. NGAÏDE, « Réflexions sur le droit à l'information administrative au Sénégal », *Revue Internationale de Droit Africain EDJA*, avril-mai-juin 2002, pp. 29-50.

spécifique la question du droit d'accès à l'information administrative en Afrique subsaharienne francophone. L'étude n'est donc pas dénuée de tout intérêt. Au plan théorique, elle permet, au-delà l'identification du cadre juridique relatif au droit d'accès à l'information administrative, d'appréhender la substance de ce droit et les mécanismes prévus pour garantir sa mise en œuvre. Il s'agit donc d'une contribution à l'étude des mutations ou des transformations contemporaines du droit public[55] et plus précisément du droit administratif[56] des États d'Afrique subsaharienne francophone[57]. Au plan pratique, mettant en exergue les obstacles d'ordre juridique et même extra juridique à la concrétisation du droit à l'information administrative, l'étude interpelle logiquement, au-delà des citoyens, les autorités législatives, administratives et juridictionnelles dont l'action conditionne l'effectivité dudit droit. À dire vrai, en tant que droit de l'homme, le droit d'accès à l'information est susceptible d'entrer en conflit avec d'autres droits subjectifs ou avec d'autres intérêts qui justifieraient sa limitation. Aussi, sa mise en œuvre pourrait faire face à divers autres obstacles.

Ceci dit, la question centrale qui oriente cette étude est la suivante : comment le droit d'accès à l'information administrative est aménagé dans les États d'Afrique subsaharienne francophone[58]? Répondre de façon complète et pertinente à la préoccupation ainsi posée, impose, qu'en plus de la méthode juridique et le recours au droit comparé, l'on fasse, accessoirement, recours à l'approche sociologique. La méthode juridique a permis l'exploitation des diverses sources juridiques internationales et nationales utiles à la démonstration. Le recours au droit comparé s'est avéré nécessaire dans le but, d'une part, de confronter le droit des États d'Afrique subsaharienne francophone, et d'autre part, de faire référence de temps à autre au droit étranger à ces États. Enfin l'approche sociologique a permis quelquefois, au-delà des textes, de s'intéresser à la réalité pour mieux saisir les pesanteurs auxquelles fait face le droit d'accès à l'information administrative.

En somme, par une démarche non pas simplement descriptive, mais analytique et critique, l'on peut appréhender l'aménagement du droit d'accès à l'information administrative dans les États d'Afrique subsaharienne francophone suivant une double perspective, dont la première consiste en la détermination de sa substance (I), et la seconde en l'encadrement de sa mise en œuvre (II).

---

[55] En ce sens, M. ONDOA, P. E. ABANE ENGOLO (dir.), *Les transformations contemporaines du droit public en Afrique*, Paris, l'Harmattan, 2018, 216 p, F. GALLETI, *Les transformations du droit public africain francophone*, Bruxelles, Bruylant, 2005, 696 p.

[56] En ce sens, P. MOUDOUDOU, « Les tendances du droit administratif dans les États d'Afrique noire francophone », *Annales de l'Université Marien NGOUABI*, 2009 ; 10 (3), pp. 16 et s, M. L. NDIFFO KEMETIO, « Les orientations contemporaines du droit administratif en Afrique francophone », *RADP*, Vol X, n° 23, spécial 2021, 2e semestre, pp. 253-308.

[57] Sur les caractères de ce droit, voir Y. S. LATH, « Les caractères du droit administratif des États africains de succession française », *RDP*, n° 5, 2011, pp. 1255 et s.

[58] Le choix des États cités à titre d'illustration des développements a été dicté par au moins deux raisons. La première a été de s'assurer que des exemples sont pris à la fois en Afrique occidentale et en Afrique centrale. La seconde a été de prendre en considération les différences qui existent entre les Etats relativement au cadre normatif et institutionnel du droit d'accès à l'information administrative. C'est ainsi que l'on a tour à tour cité, le Bénin, le Burkina Faso, le Cameroun, la Cote d'Ivoire, le Gabon, le Mali, le Niger, le Sénégal.

I. La détermination de la substance du droit d'accès à l'information administrative

La simple affirmation normative d'un droit subjectif, traduisant sa consécration par un système juridique, ne suffit pas pour garantir son effectivité[59]. Cette effectivité dépend davantage de la manière dont ce droit est aménagé ou encadré. L'un des aspects de cet aménagement est la détermination précise de la substance du droit consacré. Une détermination imprécise ou imparfaite est en effet susceptible de compromettre l'effectivité du droit consacré. L'on peut apprécier cette réalité avec le droit d'accès à l'information administrative dont la substance peut être considérée comme couvrant une double dimension. Cette substance peut, en effet, être recherchée, d'une part, dans le processus décisionnel administratif et, d'autre part, en dehors dudit processus et donc indépendamment de celui-ci. Dans le premier cas, l'accès à l'information administrative est ciblé (A) alors que dans le second cas, il est généralisé (B).

A. L'accès ciblé à l'information administrative dans le processus décisionnel

Dans l'exercice de ses missions, l'administration est appelée au quotidien à prendre des actes administratifs ou décisions administratives intéressant les citoyens. Ces actes ou décisions de l'administration passent par une procédure dont les principales articulations sont relatives à leur élaboration et à leur entrée en vigueur. Dans le but d'assurer la protection des citoyens, cette procédure contient un ensemble d'exigences dont l'objectif est d'obliger l'administration à informer les destinataires. L'accès à l'information est alors ciblé puisque ces exigences sont posées dans le cadre précis du processus décisionnel. Il s'agit de l'obligation de motivation (1) et de l'obligation de publicité des actes administratifs (2) qui se caractérisent malheureusement par une certaine fragilité.

1. L'obligation de motivation des actes administratifs

La motivation *« consiste dans la formulation des motifs de droit et de fait qui fondent les décisions administratives. Elle relève de la présentation formelle de l'acte, et donc des conditions de légalité externe »*[60]. Perçue comme une exigence de la bonne administration[61], elle permet aux intéressés d'être informés sur les conditions dans lesquelles l'autorité administrative a appliqué les textes afin de pouvoir assurer la défense de leurs intérêts et de mettre le juge en mesure d'exercer le contrôle de légalité[62]. Pourtant, la règle générale dans les États d'Afrique francophone était, jadis, l'absence d'obligation de motivation des actes administratifs. On se souvient qu'initialement, dans ces États, prévalait l'adage bien connu en la matière, selon lequel il n'y a, en principe, *« pas de motivation sans texte »*, même s'il a été

[59] En ce sens, R. DEGUI-SEGUI, *Les droits de l'homme en Afrique noire francophone, théories et réalités*, Abidjan, CEDA, 2e éd., 2001, 343 p.
[60] A. VAN LANG, G. GONDOUIN, V. INSERGUET-BRISSET, *Dictionnaire de droit administratif*, 7e édition, Paris, Sirey, 2015, p. 297.
[61] J. L. ENGOUTOU, « Le droit à une bonne administration : étude à partir des cas des États d'Afrique francophone et anglophone », *RIDC*, 20224, pp. 911-942.
[62] Il est alors noté que *« la motivation des actes contribuerait non seulement à l'information des administrés, mais aussi au respect de la légalité par une amélioration des possibilités de contrôle »*. A. VAN LANG, G. GONDOUIN, V. INSERGUET-BRISSET, cité, p. 298.

admis que le champ de la motivation obligatoire soit étendu par voie jurisprudentielle[63]. L'obligation de motivation ne s'appliquait alors que dans quelques hypothèses exceptionnelles législatives, réglementaires ou jurisprudentielles, et ne concernait donc que quelques rares décisions. Aujourd'hui, elle a pris davantage d'ampleur avec l'ancrage de la démocratie administrative qui a logiquement conduit à un accroissement des hypothèses où elle est obligatoire[64]. Le caractère restreint de l'obligation de motivation des décisions administratives, corolaire du secret de l'administration est alors aujourd'hui remis en cause avec le développement de l'obligation de motivation découlant de l'affirmation progressive du principe de transparence administrative. La Charte africaine des valeurs et principes du service public et de l'administration pose d'ailleurs clairement cette exigence en imposant à l'administration d' *« informer les usagers de toute décision les concernant et en indiquer les motifs… »*[65]. A côté de ces dispositions de la Charte, les législations nationales de certains pays à l'instar du Mali[66], du Niger[67] etc., allant dans le même sens que certains États étrangers[68], ont pris le soin de définir des dispositions spécifiques relatives à la motivation des actes administratifs. Ils devancent sur ce point d'autres Etats[69], comme le Cameroun, qui ne disposent pas encore d'un tel cadre juridique spécifique, mais dans lesquels on ne manque pas d'assister à un accroissement des hypothèses de motivation obligatoire[70]. Quoi qu'il en soit, Au-delà de cette évolution, diverses limites demeurent et traduisent la fragilité de l'exigence de motivation des actes administratifs.

La première limite réside dans le fait que toutes les décisions administratives ne sont pas soumises à l'obligation de motivation. Alors qu'on pouvait penser que la Charte africaine des valeurs et principes du service public et de l'administration, ci-dessus citée, pose une règle générale de motivation des actes administratifs, les législations nationales lui confèrent une portée limitative. En ce sens, la loi malienne régissant les relations entre l'administration et les usagers du service public dispose que *« les usagers des services publics ont le droit d'être informés des motifs des décisions administratives individuelles ou collectives défavorables qui les concernent »*[71]. Des dispositions similaires se trouvent dans l'ordonnance nigérienne portant Charte d'accès à l'information publique et aux documents administratifs[72]. Le principe privilégié dans les États d'Afrique subsaharienne francophone reste donc celui du caractère non général de la motivation, puisque celle-ci ne s'impose, en principe, que dans les hypothèses

[63] Voir, notamment, C. KEUTCHA TCHAPNGA, « L'obligation de motiver certaines décisions administratives au Cameroun », *Juridis Périodique*, n° 31, Juillet-Août-Septembre 1997, pp. 60-66, A. DIEYE, « Le régime juridique de la motivation des actes administratifs au Sénégal », *EDJA*, n° 81, Avril-Mai-Juin 2009, pp. 23 et s.
[64] *Ibid*.
[65] Article 6 alinéa 2.
[66] Articles 7 à 11 de la loi n° 98-012 du 19 janvier 1998 régissant les relations entre l'administration et les usagers des services publics.
[67] Article 22 de l'ordonnance n° 2011-22 du 23 février 2011 porte Charte d'accès à l'information publique et aux documents administratifs
[68] Voir en ce sens la loi française du 11 juillet 1979 relative à la motivation des actes administratifs dont les dispositions ont été reprises par le Code français des relations entre le public et l'administration (article 211-2).
[69] Dans ces Etats, il faut, pour déterminer les hypothèses de motivation obligatoires, les rechercher dans divers textes législatifs et réglementaires ou recourir à la jurisprudence.
[70] C. KEUTCHA TCHAPNGA, « L'obligation de motiver certaines décisions administratives au Cameroun », art. cité, A. DIEYE, « Le régime juridique de la motivation des actes administratifs au Sénégal », art. cité.
[71] Article 7 de la loi n° 98-012 du 19 janvier 1998.
[72] Article 22 de l'ordonnance n° 2011-22 du 23 février 2011.

déterminées des décisions défavorables[73]. En conséquence, pour d'autres décisions, non visées, la motivation demeure facultative. À titre de droit comparé[74], si, certains États, à l'instar de la France[75], ont également fait le choix de cette démarche limitative, d'autres États européens[76], comme la Belgique[77], ont opté autrement en consacrant un principe général de motivation des décisions administratives. Ce qui prouve qu'*« en réalité, la motivation des actes administratifs revêt des contenus variables en fonction des pays »*[78], chose qui est de nature incontestablement à complexifier sa compréhension et sa mise en œuvre. Aussi, malgré le développement reconnu de l'obligation de motivation des actes administratifs, une partie importante de l'activité administrative reste encore couverte par le secret[79]. Or, le flou qui existe relativement à l'identification et à la détermination du contenu du secret administratif[80] n'est pas favorable à la mise en œuvre de cette obligation de motivation.

Ensuite, il convient de remarquer que, généralement, l'exigence de motivation des actes administratifs est posée, sans toutefois qu'en soient précisés les contours[81]. Pourtant, la réalité démontre que cette obligation ne peut efficacement jouer que si ses contours sont clairement explicités[82]. Par exemple, il est affirmé que *« dans tous les cas où la motivation est obligatoire, elle doit être suffisante »*[83]. Il se pose alors la question des critères d'une motivation suffisante. En ce sens, par exemple, la jurisprudence camerounaise exige pour qu'elle soit suffisante que la motivation soit contenue directement dans la décision visée[84], d'une part, et qu'elle soit précise et explicite[85], d'autre part, de telle sorte bien évidemment que *« ses mentions permettent*

---

[73] En ce sens, par exemple, l'article 8 de la loi malienne et 22 de l'ordonnance nigérienne citées précisent les décisions administratives auxquelles s'applique l'applique l'obligation de motivation.

[74] En ce sens, C. WIENER, « La motivation des décisions administratives en droit comparé », *RIDC*, vol 21, n° 4, octobre-décembre 1969, pp. 779-795.

[75] D. CUSTOS et J.-M. LARRALDE (dir.), *La motivation des actes administratifs. Le droit français à la lumière du droit administratif comparé*, dans *Cahiers de la Recherche sur Droits Fondamentaux*, n° 17/2019, 248 p.

[76] I. PAPADAMAKI, « L'obligation de motivation en droit administratif français sous l'influence du droit de l'Union européenne », *Revue du droit public*, 2017/5, pp. 1245-1272.

[77] S. VAN GARSSE et Y. MARIQUE, « La motivation des actes administratifs en droit Belge », *Cahiers de la Recherche sur Droits Fondamentaux*, n° 17/2019, pp. 67-75.

[78] J.-L. AUTIN, « La motivation des actes administratifs unilatéraux, entre tradition nationale et évolution des droits européens », *RFAP*, 2011/1 (n°137-138), p. 86.

[79] L'article 11 de la loi malienne du 18 janvier 1998 citée dispose que *« l'obligation de motiver une décision ne peut porter atteinte aux dispositions des textes législatifs interdisant la divulgation ou la publication de faits couverts par le secret »*.

[80] Voir les développements ci-dessous relatifs aux limites du principe d'accès à l'information ou aux documents administratifs.

[81] Par exemple, l'article 9 de la loi malienne du 18 janvier 1998 citée, se limite à affirmer de façon lapidaire que *« la motivation doit être écrite et comporter l'énoncé des considérations de droit et de fait qui constituent les fondements de la décision »*.

[82] C. KEUTCHA TCHAPNGA, « L'obligation de motiver certaines décisions administratives au Cameroun », art. cité, pp. 63-66.

[83] *Ibid.*, p. 63.

[84] Après avoir affirmé *« qu'aucun motif n'est indiqué dans l'acte attaqué, sur lequel s'est basée l'autorité chargée du pouvoir disciplinaire… »*, le juge a annulé la sanction litigieuse pour défaut de motif. Cf., Cour Suprême/Chambre Administrative, jugement n° 12 du 28 janvier 1982, *Dame Binam née Ngo Njom Fidèle c/ Etat du Cameroun*.

[85] Le juge administratif camerounais affirme alors que la motivation *« … doit être écrite, et comporter l'énoncé des considérations de droit et de fait, qui constituent le fondement de la décision. Elle doit être aussi explicite que complète possible »* (Cour Suprême/Chambre Administrative, jugement n° 48 du 27 avril 1995, *Itambe Hako Prosper c/ Etat du Cameroun*.

de connaitre ce qui l'a déterminé »[86]. À vrai dire, la mise en œuvre de cette obligation dépend de l'appréciation qu'en fait le juge lorsqu'il est saisi dans le cadre notamment de son pouvoir de sanction[87]. Là aussi, il n'est pas exclu que ce dernier ait parfois, comme cela a été démontré concernant le juge sénégalais, une mauvaise compréhension de cette exigence de motivation, par exemple, en entretenant une confusion entre motif et motivation ou en ayant une position indéterminée ou fluctuante sur les formes et le contenu de la motivation[88]. L'on peut alors comprendre pourquoi le législateur nigérien, après avoir posé l'exigence de motivation, ait pris le soin de préciser que *« les règles relatives à la motivation des décisions administratives sont précisés par décret »*[89].

Bien plus, le développement de l'obligation de motivation des décisions administratives *« rend plus complexe l'élaboration des actes administratifs. Elle risque d'encourager l'administration à prendre des décisions verbales ou implicites qui, par hypothèse, ne peuvent pas être motivés »*[90]. Enfin, est-il admis que l'obligation de motivation des actes administratifs perdrait sa vigueur en cas d'urgence[91], c'est-à-dire, lorsque l'administration est appelé à agir rapidement. En ce sens, par exemple, la législation malienne affirme que *« lorsque l'urgence a empêché qu'une décision soit motivée, le défaut de motivation n'entache pas d'illégalité cette décision. Toutefois, l'autorité qui a pris la décision est tenue dans un délai d'un mois, d'en communiquer les motifs à l'intéressé qui en fait la demande »*[92]. Encore faut-il clairement définir l'urgence, considérée comme une notion complexe[93]. Cette urgence est également susceptible d'influencer l'exigence de publicité des actes administratifs.

2. L'obligation de publicité des actes administratifs

Dans les États d'Afrique subsaharienne francophone, l'entrée en vigueur des actes administratifs est conditionnée par leur publicité. En ce sens, la Charte africaine des valeurs et principes du service public et de l'administration affirme clairement que *« l'administration publique doit informer les usagers de toute décision les concernant… »*[94]. Les législations nationales l'affirment également en distinguant ses deux dimensions que sont, la notification des actes à portée individuelle et la publication des actes à portée générale[95]. La publicité permet, en effet, aux destinataires d'être informés de leur existence dans l'ordre juridique, afin de pouvoir mieux orienter leurs actes ou leurs comportements. Ainsi, si techniquement la publicité est l'ultime opération dans la procédure d'édiction des actes administratifs,

[86] R. ODENT, Conclusions sur CE, 5 avril 1946, *Daupeyroux et autres*, *S.* 1946, III, 21.
[87] En ce sens A. DIEYE, « Le juge et la motivation des actes administratifs au Sénégal », *Revue EDJA*, n° 81, 2009, p. 11-36, disponible sur https://sunulex.sn, consulté le 2 septembre 2023.
[88] *Ibid.*, pp. 12-17.
[89] Article 22 de l'ordonnance citée.
[90] Ch. DEBBASCH, *Science administrative*, 4e éd., Paris Dalloz, 1980, p. 109.
[91] J. WALINE, *Droit administratif*, 26e édition, Paris, Dalloz, 2016, pp. 451-452.
[92] Article 10 de la loi malienne du 19 janvier 1998 citée.
[93] J. M. PONTIER, « L'urgence », *La Semaine juridique. Administrations et collectivités territoriales*, 2012, pp. 1-6.
[94] Article 6 alinéa 2.
[95] Voir, notamment, articles 18 et 19 et la loi malienne citée, articles 21 et 22 de la l'ordonnance nigérienne cités, la 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, l'ordonnance n° 72/11 du 26 août 1972 fixant la publication des lois, ordonnances, décrets et actes réglementaires au Cameroun, etc.

juridiquement, elle marque le point de départ de l'invocabilité ou de l'opposabilité de ces actes car, c'est, en principe[96], à compter de cette publication que les administrés sont censés avoir pris connaissance de l'existence de l'acte, à moins comme l'affirme la législation nigérienne que l'on soit en présence d'une « *disposition prévoyant une décision implicite de rejet ou un accord tacite* »[97]. La publicité de l'acte est alors une condition indispensable pour que celui-ci puisse produire ses effets et conduire au contentieux[98]. En réalité, seule la publicité effective des actes administratifs peut donner tout son sens à l'adage *« nul n'est censé ignorer la loi »*[99]. Si cette réalité semble poser moins de difficulté en ce qui concerne la notification des actes individuels[100], tel n'est pas le cas pour ce qui est de la publication des actes réglementaires. Dans ce dernier cas, il faut distinguer suivant qu'elle est faite dans les conditions normales ou dans les conditions d'urgence ou d'exception. En temps normal, la publication se fait par l'insertion des actes administratifs réglementaires dans le journal officiel[101], dans les conditions fixés par les textes y relatifs[102]. Avec le numérique[103], le législateur sénégalais a en 2021 pris le soin de préciser que cette publication au journal officiel se fait *« sur support papier ou numérique »*[104]. Exceptionnellement, il admet également la possibilité lorsque l'acte administratif réglementaire est pris par les chefs des circonscriptions administratives qu'il puisse être porté à la connaissance des intéressés par voie *« d'affichage ou tout autre moyen approprié »*[105]. Ce qui rappelle les moyens de publication en cas d'urgence précisés notamment par la législation camerounaise, à savoir, la voie d'affichage, d'annonces publicitaires, d'insertion à la presse ou de lecture à la radio[106]. Ainsi conçue en temps normal ou d'exception,

[96] Des exceptions existent. C'est le cas notamment de la théorie de la connaissance acquise retenue par le juge administratif camerounais dans l'affaire : Cour Suprême/Chambre Administrative, jugement n° 33/04-05 du 29 décembre 2009, *Tchamba Jean Claude c/ Etat du Cameroun*. A titre de droit comparé, voir notamment, L. MOLINERO, « La théorie de la connaissance acquise en droit administratif français », *Revue Juridique de l'Ouest*, 1990/3, pp. 303-357.

[97] Article 21 de l'ordonnance citée.

[98] C'est ainsi qu'en matière de contentieux administratif, l'accomplissement de cette formalité conditionne la computation des délais. En ce sens, par exemple, l'article 17 alinéa 3 (a) de la loi n° 2006/022 du 29 décembre 2006 fixant l'organisation et le fonctionnement des tribunaux administratifs au Cameroun dispose que « *le recours gracieux doit, sous peine de forclusion, être formé dans les trois mois de la publication ou de la notification de la décision attaquée* ».

[99] A. AKAM AKAM**,** « Libres propos sur l'adage ''nul n'est censé ignorer la loi'' », *RASJ, Université de Yaoundé II*, Vol. 4, n° 1, 2007, p. 31-54.

[100] La notification est un *« mode de publicité employé normalement en matière d'actes individuels et consistant à informer personnellement l'intéressé de la mesure en cause »*. R. GUILLIEN, J. VINCENT (dir.), *Lexique des termes juridiques*, 17e éd., Paris, Dalloz, 2009, p. 488.

[101] C'est en ce sens que la publication est le mode de publicité employé normalement en matière d'actes à portée générale, et consistant à diffuser la connaissance de l'acte en cause au moyen de modes de communication de masse, en particulier par l'insertion dans un recueil de textes. Voir R. GUILLIEN, J. VINCENT (dir.), *Lexique des termes juridiques*, précité, p. 582.

[102] Cf. notamment, le décret n° 77/04 du O6 Janvier 1977 portant réglementation de la publication des actes au journal officiel de la république du Cameroun, l'ordonnance du 06 juin 1975 relative à la publication et à la notification des actes administratifs au Burkina Faso, la loi sénégalaise n° 2021-21 (articles 3 à 7), citée, etc.

[103] Il est important de noter que le dispositif de la publicité des actes administratifs connait une certaine rénovation à l'ère du numérique. Voir, T. B. BA, « Le régime de publicité des actes administratifs unilatéraux à l'ère du numérique », *Revue Afrilex*, mai 2023, pp. 1-36.

[104] Article 3 de la loi n° 2021-21 citée.

[105] Article 13 de loi n° 2021-21 citée.

[106] Voir article 4 l'ordonnance n° 72/11 du 26 août 1972 fixant la publication des lois, ordonnances, décrets et actes réglementaires au Cameroun.

la pratique de la publicité est malheureusement difficultueuse, ce qui logiquement fragilise cette exigence.

S'agissant de la publication au journal officiel, pour que l'objectif d'information du public ou des administrés visé soit atteint, il faut, non seulement, que les actes administratifs soient effectivement publiés dans ledit journal, mais aussi, que celui-ci soit régulièrement mis à la disposition des citoyens et facilement accessible à ces derniers. Or, tel n'est pas toujours le cas[107]. L'on a pu, par exemple au Cameroun, relever pour le décrier les difficultés[108], telles l'insertion non systématique de tous les textes au journal officiel, le caractère irrégulier et centralisé de sa parution ou de sa production, sa diffusion partielle ou encore restreinte, avec pour conséquence que la publication des textes par voie d'urgence devienne pratiquement la règle[109]. Des difficultés similaires ont été relevées dans d'autres pays tels que le Benin[110], le Gabon[111], le Sénégal[112] etc. Ces difficultés auraient pu être suppléées par la publication des recueils spécifiques des textes par certaines administrations. Sauf que là aussi, on relève une production parfois confuse et complexe et une diffusion également restreinte comme c'est le cas pour le journal officiel[113]. C'est donc utilement que le législateur sénégalais de 2021 réaffirme l'obligation pour l'administration de publier ses actes au journal officiel et précise, en plus, que celui-ci *« est mis à la disposition du public de manière permanente, dans les conditions de nature à garantir l'accessibilité des normes »*[114].

En ce qui concerne la publication des actes administratifs suivant la procédure d'urgence ou d'exception, les difficultés sont aussi diverses. D'abord, les moyens exceptionnels de publication font face à diverses limites. Il est par exemple, à juste titre, relevé, concernant l'affichage, qu'en dehors du caractère peu durable des affiches, se pose le problème de l'insuffisance des panneaux devant recevoir les actes à publier. C'est ainsi que l'on assiste au Cameroun[115], au Gabon[116], etc., à la superposition des affiches les unes sur les autres, et, de nombreux actes publiés dans ces conditions font l'objet d'une publicité *« éphémère ou précaire »*[117]. Bien plus, ces affichages, se font souvent sur des supports peu fiables, notamment les portes et murs des bâtiments abritant les services publics et sont donc exposés à une destruction facile. Ensuite, la publication d'urgence des actes administratifs au journal d'annonces légales n'est pas non plus totalement satisfaisante. Il a été, par exemple, observé,

---

[107] O. FANDJIP, « Les obstacles à la publicité des actes administratifs dans les États d'Afrique : l'exemple du Cameroun », *Revue juridique et politique des États francophones*, n° 2 Avril-Juin 2018, pp. 209-223.
[108] J. OWONA OMBGA, *La publicité des actes juridiques en droit public camerounais. Recherche sur l'accès au droit au Cameroun*, Thèse Ph.D en Droit public, Université de Yaoundé 2, 2015, pp. 63 et s.
[109] A. AKAM AKAM, « Libres propos sur l'adage ''nul n'est censé ignorer la loi'' », art. cité, p. 43.
[110] I. SALAMI, « L'efficacité de la justice administrative au Benin : cas du recours pour excès de pouvoir », in F. HOUQUERBIE (dir.), *Quel service public de la justice en Afrique francophone* ? Bruxelles, Bruylant, 2013, p. 70.
[111] F. MENGUE ME ENGOUANG, « La publicité des lois et règlements au Gabon », *Penant* n° 788/789, 1985, p. 264.
[112] Voir, T. B. BA, « Le régime de publicité des actes administratifs unilatéraux à l'ère du numérique », art. cité, pp. 12-13.
[113] J. OWONA OMBGA, *La publicité des actes juridiques en droit public camerounais*, thèse citée, pp. 79 et s.
[114] Article 7 de la loi n° 2021-21 citée.
[115] O. FANDJIP, « Les obstacles à la publicité des actes administratifs dans les Etats d'Afrique : l'exemple du Cameroun », art. cité, p. 215.
[116] F. MENGUE ME ENGOUANG, « La publicité des lois et règlements au Gabon », art. cité, p. 266.
[117] *Ibid.*, p. 266.

concernant le Gabon, que la publication des actes administratifs au journal d'annonces légales n'atteint effectivement que *« le public des grandes villes où leur distribution est parfaitement assurée. Ils sont en revanche mal connus des populations de l'intérieur du pays »*[118]. Le cas de la radio[119] ou mass-média[120] n'échappe pas non plus à la critique[121], leur accessibilité n'étant pas toujours garantie à tous[122]. Encore que, le concerné *« n'y est tenu par aucune obligation juridique. Et même lorsqu'il aurait été à l'écoute, rien ne permet de le vérifier matériellement »*[123]. Aussi, dans une certaine mesure, *« l'analphabétisme et la technicité qui caractérise les normes juridiques ne facilitent pas la diffusion du droit auprès des populations »*[124]. Enfin, il convient de relever qu'il est généralement exigé qu'après la publication par des moyens exceptionnels d'urgence, les actes en question soient ensuite régulièrement publiés au journal officiel[125]. Malheureusement, il apparait que cette publication est souvent douteuse ou alors n'intervient que longtemps après[126].

Toutes ces faiblesses relativisent, incontestablement, l'expression du droit d'accès à l'information administrative dans le cadre du processus décisionnel. Cette lecture critique peut être poursuivie en ce qui concerne la consécration de ce droit indépendamment du processus décisionnel.

B. L'accès généralisé à l'information administrative indépendamment du processus décisionnel

L'enracinement progressif de la démocratie administrative, accompagné de l'exigence de transparence administrative, a conduit à l'affirmation et à l'aménagement par divers États d'Afrique francophone d'un principe général d'accès à l'information administrative ou aux documents administratifs. Celui-ci s'applique indépendamment du processus décisionnel, et donc dans la vie quotidienne, lorsque les citoyens souhaitent s'informer sur l'organisation et le fonctionnement de leur administration. Sa consécration actuelle n'échappe néanmoins pas à la critique au regard notamment des lacunes qui entoure l'affirmation du principe (1) et la détermination des limites à ce principe (2).

---

[118] *Ibid.*, p. 267.

[119] En ce sens, Cour Suprême/Chambre Administrative du Cameroun, jugement n° 17, 27 janvier 1983, *Wambe Songo Choake c/ Etat du Cameroun*, cité par M. KAMTO, note sous CS/AP, arrêt du 24 mars 1983, *Njikiakam Towa, Penant* n° 788/789, p. 356

[120] O. TOGOLO, « La publicité des actes administratifs par voie de mass-média », in M. ONDOA (dir.), *L'administration camerounaise à l'heure des réformes*, Paris, l'Harmattan, 2010, p. 191-216.

[121] En ce sens, le juge administratif béninois affirmait que *« le communiqué radio diffusé, l'insertion d'une information dans une presse publique ou privée, ou le recours à un crieur public ne saurait tenir lieu et être considéré comme un mode régulier de publicité des actes administratifs à savoir la notification des actes individuels et la publication au journal officiel des actes réglementaires, tout au plus, ces moyens peuvent servir d'amplificateurs aux modes aux modes réguliers de publicité que sont la notification et la publication au journal officiel »*. Cour suprême/Chambre administrative, Arrêt n° 5/CA, 16 janvier 1998, *Jonhson Léonard Désiré c/MFPTRA*.

[122] F. MENGUE ME ENGOUANG, « La publicité des lois et règlements au Gabon », art. cité, p. 268.

[123] M. KAMTO, note sous CS/AP, arrêt du 24 mars 1983, Njikiakam Towa, note citée, p. 356.

[124] A. BADARA FALL, « L'accessibilité à la justice en Afrique », dans Emmanuel Decaux, (dir.), *Justice et droits fondamentaux*, Bruxelles, Bruylant, 2003, p. 335.

[125] Voir, par exemple, article 4 l'ordonnance n° 72/11 précitée fixant la publication des lois, ordonnances, décrets et actes réglementaires au Cameroun.

[126] F. MENGUE ME ENGOUANG, « La publicité des lois et règlements au Gabon », art. cité, p. 266.

1. Le principe général d'accès à l'information administrative

En plus des instruments juridiques internationaux, notamment la Charte africaine sur les valeurs et principes du service public et de l'administration[127], les États d'Afrique francophone sont de plus en plus nombreux à consacrer le principe général d'accès à l'information administrative ou aux documents administratifs dans leurs Constitutions et leurs lois nationales. Quelques exemples des dispositions constitutionnelles en ce sens ont été cités à l'introduction. S'agissant des textes législatifs, l'on peut citer à titre d'exemple, la loi ivoirienne relative à l'information d'intérêt public qui affirme que *« toute personne physique ou morale a le droit d'accéder, sans discrimination, à des informations d'intérêt public et documents publics détenus par les organismes publics »*[128]. Les lois, nigérienne[129], béninoise[130], burkinabé[131] etc., contiennent des dispositions similaires. L'essor de la démocratie administrative rend une telle évolution inévitable. Plusieurs raisons peuvent en effet être avancées pour la soutenir : *«le public, de mieux en mieux éduqué a ''le droit de savoir'' ; l'administration, critiqué pour son goût du secret, a intérêt à améliorer son image en ouvrant ses dossiers ; l'accès à l'information détenue par l'administration est un moyen de faire adhérer l'opinion aux projets de la collectivité »*[132].

Malgré cette réalité, il convient d'observer que, si plusieurs pays africains ont effectivement adopté une législation spécifique qui traite de l'accès à l'information détenue par les personnes publiques, tel n'est pas encore le cas pour certains, à l'instar du Cameroun, bien que celui-ci dispose d'une législation sur les archives[133]. L'absence dans cet État d'un texte sur l'accès à l'information administrative ou aux documents administratifs interroge sur la volonté réelle de celui-ci de mettre en œuvre le principe contemporain de transparence administrative. L'effectivité de ce principe passe nécessairement, entre autres, par l'aménagement d'un cadre juridique approprié pour assurer l'accès des citoyens à l'information administrative ou aux documents administratifs. Les États ne sauraient donc rester en marge de cette évolution, dès lors d'ailleurs que la Loi type pour l'Afrique sur l'accès à l'information va dans ce sens. Une telle législation aurait, sans doute, *« toute sa place dans le droit des relations des citoyens avec l'administration »*[134].

Cependant, même lorsqu'il existe, le texte sur l'accès à l'information administrative ou aux documents administratifs n'échappe pas à l'analyse et aux critiques.

La première préoccupation peut être relative à la question du fondement de ce droit. S'il est vrai que dans certains Etats d'Afrique subsaharienne francophone, le droit d'accès à l'information

[127] Article 6 de la Charte, citée.
[128] Article 3 de la loi n° 2013-867 du 23 décembre 2013 relative à l'accès à l'information d'intérêt public.
[129] Article 6 de l'ordonnance n° 211-22 du 23 février 2011 portant, charte d'accès à l'information publique et aux documents administratifs.
[130] Article 70 de la loi n° 2015-07 du 22 janvier 2015 portant code de l'information et de la communication en République du Benin.
[131] Article 7 de la loi n° 051-2015 du 30 août 2015 portant droit d'accès à l'information publique et aux documents administratifs.
[132] R. D. DE SAINT MARC, « La transparence : vertus et limites », dans IFSA/CADA, *Transparence et secret*, Colloque pour le XXVe anniversaire de la loi du 17 juillet 1978 sur l'accès aux documents administratifs, 16 et 17 juillet 2003, la Documentation française 2003, p. 11.
[133] Voir la loi n° 2024/001 du 24 juillet 2024 régissant les archives au Cameroun.
[134] R. D. DE SAINT MARC, « La transparence : vertus et limites », art. cité, p. 15.

administrative ou aux documents administratifs a désormais un fondement constitutionnel clairement identifié, tel n'est pas le cas dans bien d'autres Etats comme le Cameroun, le Sénégal etc. Cela n'est sans doute pas sans conséquence sur la portée de sa garantie. Il est en effet subodoré qu'un droit qui trouve son fondement dans la Constitution bénéficierait, du moins théoriquement, d'une meilleure garantie[135]. Il est vrai que l'on pourrait imaginer que le juge fasse recours à d'autres principes ou doits consacrés par les Constitutions[136] pour assurer sa garantie. Mais cela demanderait une certaine audace de la part du juge. En ce sens, il a été noté que *« les références aux grands principes qui figurent souvent dans les Constitutions sont insuffisantes. La mention précise du droit d'accès à l'information ou aux documents administratifs est indispensable. Il est ainsi protégé aujourd'hui comme un droit par les Constitutions d'au moins 60 pays (…). Ce droit fondamental l'emporte sur la loi ordinaire »*[137].

Ensuite, lorsqu'on parcourt et compare les différentes lois relatives à l'accès à l'information administrative, il y'a d'importantes disparités[138] qui pourraient traduire toute la complexité qui caractériserait l'encadrement du droit d'accès à l'information administrative. Quelques exemples peuvent être donnés pour l'illustrer. D'abord en ce qui concerne les conditions d'accès à l'information administrative ou aux documents administratifs, s'il est vrai que pour l'essentiel les différentes lois font reposer cet accès sur les trois principes de liberté, de gratuité et d'égalité, certaines lois, comme celle burkinabé, consacrent des dispositions spécifiques au droit d'accès des personnes handicapées[139]. Tel n'est pas le cas des autres lois, telles que celle du Niger, de la Cote d'ivoire. Ensuite, concernant la procédure, l'accès à l'information administrative ou aux documents administratifs est dans l'ensemble subordonné à une demande. Sauf que sur la nature de cette demande on relève une approche distincte. La loi nigérienne[140], comme celle ivoirienne[141], exige une demande écrite. Ainsi, elles ne prennent pas en compte, de façon expresse, l'hypothèse des citoyens incapables de rédiger un écrit. La loi burkinabé, quant à elle, a intégré cette dimension puisqu'elle précise clairement que la demande d'accès à l'information administrative ou aux documents administratifs est *« écrite ou verbale »*[142]. Aussi, s'agissant du contenu ou de l'étendue du droit d'accès, une distinction est généralement entretenues entre les informations et documents en principe communicables et ceux exceptionnellement non communicables. Malgré l'effort d'encadrement fait autour de cette distinction, il reste que leur appréciation laisse une marge non négligeable à l'administration qui pourrait alors, en fonction de son attitude, avoir une approche libérale ou

[135] H. KELSEN, « La garantie juridictionnelle de la Constitution : la justice constitutionnelle », *RDP*, 1928, p. 198-257, M. MOUNIROU SY, *La protection constitutionnelle des droits fondamentaux en Afrique, l'exemple du Sénégal*, Paris, l'Harmattan, 2007, 562 p.

[136] Il peut s'agir du droit à l'information en général, du principe de transparence dans les affaires publiques, du droit à la liberté d'opinion ou d'expression, etc.

[137] P. CANAVAGGIO, *Vers un droit d'accès à l'information publique : les avancées récentes des normes et des pratiques*, doc. cité, p. 40.

[138] Cela peut dans une certaine mesure se comprendre dès lors que certaines lois, comme celle du Burkina Faso tient sur près d'une centaine d'articles, alors que celles du Niger et de la Côte d'ivoire tiennent sur une trentaine ou une vingtaine d'articles.

[139] Articles 8 et 12, notamment.

[140] Article 19.

[141] Article 11.

[142] Article 13.

restrictive vidant ce droit de son contenu concret[143]. Enfin, alors que la loi burkinabé est mieux élaborée sur les voies de recours administratif et juridictionnel ainsi que sur les sanctions administratives et pénales, les lois nigérienne, ivoirienne et béninoise sont superficielles et laconiques sur ces questions. La Loi type pour l'Afrique sur l'accès à l'information devrait constituer en la matière une importante source d'inspiration pour les États.

Enfin, il faut noter qu'à côté de l'information provoquée à la demande de l'intéressé, la promotion du droit d'accès à l'information administrative et aux documents administratifs peut aussi se faire de façon spontanée, à la volonté de l'administration[144]. Le développement des technologies de l'information constituerait aujourd'hui, en ce sens, un instrument non négligeable[145], pourvue que son utilisation ne nuise pas à la protection d'autres intérêts tels que la protection des données personnelles[146]. Malheureusement, alors que de plus en plus les administrations publiques disposent aujourd'hui de sites internet, ceux-ci ne sont pas toujours suffisamment alimentés et mis en jour en termes d'informations administratives ou de communication des documents administratifs. Or l'information ou la communication volontaire ou spontanée, non contraignante pour l'administration ne saurait déboucher sur une sanction. De même, l'administration ne sera pas sanctionnée si son refus d'informer est justifié.

2. Les limites au principe d'accès à l'information administrative

Le principe d'accès à l'information administrative ou aux documents administratifs n'est pas un principe absolu. Il connait des limites, qui traduisent, dans certaines hypothèses, le choix du secret administratif[147] plutôt que celui de la transparence[148]. Certaines visent la protection de l'administration publique ou de l'intérêt général alors que d'autres visent la protection de la vie privé ou des intérêts privés[149]. La pertinence de ces limites justifie que les législations nationales sur l'accès à l'information administrative et aux documents administratifs les aient expressément prévues. A titre d'exemple, l'article 13 de la loi nigérienne précise que *« ne sont pas communicables, les informations ou documents qui ne présentent pas, par leur nature et leur objet, un caractère administratif et les informations dont la divulgation peut compromettre le bon fonctionnement de l'administration, porter atteinte à la vie privée ou à des intérêts privés, notamment le secret en matière industrielle et commerciale.*

---

[143] Sur la difficulté à cerner avec précision cette distinction entre les documents communicables et ceux non communicables, voir notamment, premier *Rapport d'activités de la Commission d'Accès aux documents administratifs*, 1979-1980, pp. 48-64.

[144] L'article 6 de la Charte africaine sur les valeurs et principes du service public et de l'administration affirme que *« L'Administration publique doit mettre à la disposition des usagers, les informations sur les procédures et formalités afférentes aux prestations de service public ».*

[145] H. MAISL, « Du document administratif à la donnée publique », dans FSA/CADA, *Transparence et secret*, doc. Cité, pp. 279-286.

[146] H. MAISL, « Le citoyen internaute entre liberté d'accès aux documents administratifs et protections des données personnelles », *RFAP*, n° 81, janvier-mars 1997, pp. 77-85.

[147] J. LAVEISSIERE, « Le pouvoir, ses archives et ses secrets », *D.* 1984, Chron. pp. 63 et s.

[148] J. LAVEISSIERE, « En marge de la transparence administrative : le statut juridique du secret », *dans Etudes offertes à Jean-Marie Auby*, Dalloz 1992, pp. 181 et s.

[149] B. WARUSFEL, « Les secrets protégés par la loi, limites à la transparence », *Revue générale nucléaire*, n° 1, Janvier-Février 2003, p. 62-66.

Ne peuvent être consultés ou communiqués les informations ou documents administratifs dont la divulgation porterait atteinte notamment :

- *au secret des délibérations du Gouvernement et des autorités responsables relevant du pouvoir exécutif ;*
- *au secret de la défense nationale ;*
- *à la conduite de la politique extérieure du Niger ;*
- *à la sûreté de l'Etat, à la sécurité publique, ou à la sécurité des personnes ;*
- *à la monnaie ou au crédit public ;*
- *au déroulement des procédures engagées devant les juridictions ou d'opérations préliminaires à de telles procédures, sauf autorisation donnée par l'autorité compétente.*
- *Cette restriction s'applique à toute information publique dont la divulgation est interdite par des dispositions législatives et réglementaires particulières ».*

La législation ivoirienne[150] contient des dispositions similaires. Allant dans le même sens, les législations, burkinabé[151], Malienne[152] et béninoise[153] sont bien plus exhaustives et plus élaborées. Cette différence d'approche entre les différentes législations traduit en réalité la complexité des limites[154] au droit d'accès à l'information administrative ou à la communication des documents administratifs, et donc l'imprécision qui les entoure. La difficulté peut se situer à deux niveaux.

Le premier niveau est relatif à l'identification des différentes hypothèses pouvant justifier une limitation du droit en question. En scrutant les différentes lois nationales, l'on remarque justement que, si sur certains aspects elles reprennent les mêmes limites, on retrouve aussi des aspects qui figurent dans certaines lois et pas dans d'autres. C'est ainsi que les limites relatives, par exemple, à la vie privée, au secret des délibérations du gouvernement, au secret de la défense nationale, à la politique extérieure, à la sûreté de l'Etat, la sécurité publique etc., se retrouvent dans presque toutes ces lois. Par contre, il y'a des hypothèses énumérées par exemple dans les lois burkinabé[155] et béninoise[156] qui ne figurent pas expressément dans les lois nigérienne et ivoirienne. Cela met en exergue la difficulté qu'il y a pour le législateur à déterminer de façon exhaustive la liste des limites au droit à l'information administrative et aux documents administratifs. C'est pourquoi les lois sur la question, même celles qui apparaissent exhaustives, dans la détermination de ces limites ajoutent encore que *« la restriction des informations et documents non communicables concerne également toute information publique dont la divulgation est interdite par des dispositions législatives »*[157] *« et réglementaires particulières »*[158]. Cette formule pourrait, sans doute, être source d'insécurité juridique. C'est

[150] Article 9.
[151] Articles 47 à 51.
[152] Article 15
[153] Articles 83 à 93
[154] Dans ce sens, lire P. O. DE BROUX, D. DE JONGHE, R. SIMAR, M. VANDERSTRAETEN, « Les exceptions à la publicité des documents administratifs », in V. MICHIELS, *La publicité de l'administration vingt ans après, bilan et perspectives*, Bruxelles, Bruylant 2014, pp. 133-192.
[155] Voir, notamment, l'article 50.
[156] Voir les articles 90, 93, 94 et 95.
[157] Article 50 de la loi burkinabé.
[158] Article 13 de la loi nigérienne.

pourquoi, la loi française de 1978 sur l'accès à l'information administrative et aux documents administratifs, après avoir énuméré, de façon non exhaustive, les limites au principe d'accès, a précisé que *« pour l'application des dispositions ci-dessus, les listes des documents administratifs qui ne peuvent être communiquées au public en raison de leur nature ou de leur objet sont fixées par arrêtés ministériels pris après avis de la Commission d'accès aux documents administratifs »*[159]. Encore que même là, une autre préoccupation demeure.

Le second niveau de difficulté réside dans le contenu que l'on donne à chacune des limites au droit d'accès à l'information administrative et aux documents administratifs. C'est la détermination du contenu de chacune des exceptions énumérées qui permet de rattacher un document à une des exceptions ou à l'autre. Les législations nationales n'apportent pas généralement ces précisions. Par exemple, que doit-on donc entendre par « *atteinte à la vie privée ou à des intérêts privés, notamment le secret en matière industrielle et commerciale » ?* A quoi renvoie le « *secret des délibérations du Gouvernement et des autorités responsables relevant du pouvoir exécutif » ?* Encore que la question est complexifiée par la détermination non évidente « *des autorités responsables relevant du pouvoir exécutif* ». Comment définit-on le *« secret de la défense nationale », « la conduite de la politique extérieure » « la sûreté de l'Etat, à la sécurité publique, ou à la sécurité des personnes » ?* Etc. Le recours au droit comparé permet de se convaincre de ce que la détermination de ce contenu ne va pas toujours de soi[160] et l'interprétation faite de chacune de ces exceptions détermine l'efficacité des dispositions législatives y relatives. A la vérité, *« comme toutes dispositions restreignant l'exercice d'une liberté publique, leur interprétation doit être stricte. Toute la loi, mais rien que la loi »*[161]. Aussi, le recours au motif d'exception pour refuser l'accès doit être motivé[162]. Ce refus pourrait alors logiquement faire l'objet d'un contrôle.

II. L'encadrement de la mise en œuvre du droit d'accès à l'information administrative

Au-delà de la consécration du droit d'accès à l'information administrative, se pose la question de sa mise en œuvre. Cette mise en œuvre dépend, bien évidemment, du cadre institutionnel aménagé à cet effet. Celui-ci a pour objectif de faciliter et d'assurer la jouissance par les citoyens du droit en question et, en cas de violation, d'appliquer les sanctions appropriées. Pour ce faire, ce cadre institutionnel doit être bien organisé et disposer des moyens nécessaires pour emporter la confiance des citoyens. Or en Afrique subsaharienne francophone, de nombreuses lacunes peuvent malheureusement être relevées à ce niveau. L'on peut s'en apercevoir en envisageant les modalités de mise en œuvre du droit d'accès à l'information administrative (A) dont la violation est soumise à une éventuelle sanction dont la garantie reste, malheureusement relative (B).

A. Les modalités de mise en œuvre du droit d'accès à l'information administrative

[159] Article 6.
[160] *Rapport d'activités de la Commission d'Accès aux documents administratifs*, 1979-1980, cité, pp. 56-64.
[161] *Ibid.*, p. 56.
[162] Articles 20 de la loi nigérienne, 16 de la loi ivoirienne, 82 de la loi béninoise, 21 de la loi burkinabé etc.

Les textes qui consacrent le droit d'accès à l'information administrative n'ignorent pas la nécessité de définir un cadre et donc les modalités relatives à sa mise en œuvre. Il apparait que cette mise en œuvre peut se faire de façon normale, lorsque l'administration a accepté de porter l'information aux citoyens, notamment à son destinataire ou demandeur. Elle peut aussi se faire de façon difficultueuse, lorsqu'il y'a, précisément, une résistance de la part de l'administration. En l'état actuel des choses, qu'il s'agisse de la mise en œuvre normale (1) ou de la mise en œuvre difficultueuse (2) diverses préoccupations peuvent être formulées.

1. La mise en œuvre normale

Les limites de l'obligation de publicité et de l'obligation de motivation des actes administratifs dans le processus décisionnel ainsi que les lacunes qui entourent le principe et les limites du droit d'accès à l'information administrative ou aux documents administratifs en dehors du processus décisionnel, ci-dessus mises en exergue traduisent déjà, dans une certaine mesure, l'incertitude qui entoure la mise en œuvre du droit d'accès à l'information administrative dans les États d'Afrique subsaharienne francophone. Ces limites ou lacunes peuvent être complétées avec d'autres relatives aux modalités de mise en œuvre de ce droit.

D'abord, se pose la question, apparemment banale, de l'identification des administrations sur lesquelles repose l'obligation d'information administrative. Sur ce point, les législations nationales vont quasiment dans le même sens, et visent non seulement l'État et ses démembrements, mais aussi les personnes morales de droit privé, investies d'une mission de service public[163]. Cette affirmation reste vague, au regard d'autres questionnements qui surgissent par la suite.

Ensuite, se pose la question, plus précise, de savoir quelles sont au sein de ces organismes publics ou privés chargés d'une mission de service public, les personnes responsables de l'information ou de la communication des documents. Les législations béninoise et burkinabé ne sont pas précises sur la question. Pourtant cette précision présente l'intérêt d'orienter les citoyens qui recherchent l'information. C'est pourquoi, il n'est pas superfétatoire que l'article 10 de la loi ivoirienne dispose que *« les organismes publics sont tenus de désigner en leur sein un responsable de l'information »* et que *« la personne ayant la plus haute autorité au sein d'un organisme public exerce les fonctions que la présente loi confère à la personne responsable de l'accès aux documents administratifs»*[164]. C'est dans le même sens que, de façon plus détaillée, l'article 16 de l'ordonnance nigérienne affirme que *« les autorités tenues de fournir les documents administratifs et les informations communicables sont :*

- *les responsables des administrations centrales et déconcentrées de l'Etat ;*
- *les dirigeants des programmes et projets publics ;*
- *les autorités locales ;*
- *les Directeurs des entreprises et établissements publics ;*
- *les responsables des organismes de droit public et de droit privé chargés d'une mission de service public ».*

[163] Articles 3 de l'ordonnance nigérienne, 1 de la loi ivoirienne, 4 de la loi burkinabé, etc.

[164] Même s'il n'est pas exclu, conformément à cette même disposition, qu'il délègue tout ou partie de ses attributions à *« un membre de l'organisme public ou un membre de son personnel »*.

Enfin, peut se poser la question relative à l'accueil et à l'orientation des usagers du service public en matière d'information administrative. Là, également, les législations ivoirienne, béninoise et burkinabé sont silencieuses, alors que l'ordonnance nigérienne y a vu un aspect non négligeable du droit d'accès à l'information administrative ou aux documents administratifs. Elle a pris le soin de préciser que *« chaque administration assure, en son sein, l'accueil et l'information des usagers au niveau du service d'accueil et d'orientation des usagers… »*[165]. Bien plus, elle exige qu' *« en vue de faciliter l'accueil des usagers, chaque administration procède à une signalisation de ses services… »*[166].

Même lorsque ces précisions sur les administrations et sur les personnes responsables de l'accès à l'information administrative ou aux documents administratifs ainsi que sur l'accueil et l'orientation des usagers ont été faites, il reste que d'autres limites, notamment, d'ordre extra juridique peuvent compromettre l'exercice de ce droit. L'on pense ici notamment à la culture administrative[167] traditionnelle de l'opacité et du secret qui a précédé le vent de démocratisation des années 1990. On pouvait relever une sorte de fermeture de l'administration sur elle-même et une certaine méfiance vis-à-vis du public. L'administration pourrait alors au lieu de suivre la nouvelle tendance d'ouverture au public que lui impose le principe de transparence, décider de développer des élans de résistance et donc de refus de l'accès à l'information administrative ou aux documents administratifs. D'ailleurs une brèche existe dans les législations nationales et pourrait, en plus des exceptions juridiques prévues et développées ci-dessus, justifier des limites techniques au droit d'accès à l'information administrative ou aux documents administratifs. Il est, en effet, prévu que l'accès à l'information et aux documents administratifs s'exerce *« dans la limite des possibilités techniques de l'administration… »*[168]. L'administration pourrait alors s'appuyer sur cet argument vague, pour refuser de donner l'information ou communiquer les documents sollicités. L'on arguera, peut-être, que ce refus devrait être motivé comme l'exige les textes. Sauf que comme démontré plus haut, l'obligation de motivation des actes administratifs est, elle-même, d'une certaine fragilité. Bien plus, il est possible que les refus de l'administration soient beaucoup plus implicites que explicites, celle-ci observant tout simplement un silence face à la demande introduite.

À cela, il faut ajouter la préoccupation relative à l'aptitude ou à l'attitude même des citoyens qui sont supposés introduire la demande pour solliciter l'information administrative ou des documents administratifs[169]. S'il est vrai que le degré d'analphabétisme des citoyens a aujourd'hui baissé dans les Etats d'Afrique subsaharienne francophone, il n'en demeure pas moins vrai que celui-ci n'a pas totalement disparu. Ce qui pourrait, dans une certaine mesure, justifier que nombreux soient ces citoyens qui n'ont pas connaissance de l'existence du droit d'accès à l'information administrative et de la possibilité qui leur est conférée d'introduire une

[165] Article 24.
[166] Article 25.
[167] D. DARBON, « La culture administrative en Afriques : la construction historique des significations du phénomène bureaucratique », *Problemáticas Políticas em África*, n° 3/2002, pp. 65-92
[168] Articles 20 de la loi burkinabé, 14 de la loi ivoirienne, 18 de l'ordonnance nigérienne.
[169] J. CHEVALLIER, « Les pratiques administratives », in IFSA/CADA, *Transparence et secret*, Colloque pour le XXVe anniversaire de la loi du 17 juillet 1978 sur l'accès aux documents administratifs, doc. cité, p. 86.

demande auprès de l'administration dans ce sens, puis, éventuellement, de défendre ce droit en cas de résistance de cette dernière.

2. La mise en œuvre difficultueuse

La mise en œuvre du droit d'accès à l'information ou aux documents administratifs devient difficultueuse, lorsque l'administration refuse de répondre favorablement à la demande du citoyen. Ce dernier peut alors, soit s'en tenir à la position de l'administration qu'il accepte de respecter, soit décider de la contester et donc de faire recours à d'autres voies pour obtenir l'information ou la communication des documents souhaités. La procédure devient alors plus *« longue et complexe »*[170], donc finalement lourde. En effet, les législations nationales prévoient en cas de refus par l'administration, des voies de recours dont certaines sont internes à l'administration elle-même et d'autres externes à celles.

Pour ce qui est des voies de recours internes à l'administration, certaines législations nationales, à l'instar de celle béninoise, sont silencieuses sur la question. D'autres législations, comme celles du Burkina ou du Niger affirment généralement que lorsqu'un usager conteste la décision d'un organisme de service public en matière d'accès à l'information, il dispose des recours administratifs suivants : le recours gracieux, le recours hiérarchique[171]. Le premier devrait être *« adressé à l'auteur de la décision de refus de communiquer l'information ou les documents afin qu'il revienne sur sa décision »*[172] alors que le second devrait être *« adressé au supérieur hiérarchique immédiat de l'auteur de la décision de refus afin qu'il la réforme »*[173]. La réponse de l'autorité publique devrait ici également être inscrite dans un délai précis pour s'assurer que l'écoulement du temps ne compromette le droit d'accès et que la communication de l'information ou du document n'intervienne à un moment où elle n'aura plus aucun intérêt. Or là, les législations nationales ne prennent pas toujours le soin de fixer ce délai[174]. Faisant exception, la loi burkinabé précise que *« l'autorité publique saisie dispose d'un délai d'un mois à compter de la réception de la demande pour donner son avis »*[175]. L'échec de ces voies de recours internes peut conduire à l'exercice des voies de recours externes.

Les voies de recours externes sont introduites auprès des autorités indépendantes instituées. En ce sens, la loi béninoise affirme que *« le demandeur qui entend contester une décision de rejet peut déposer une plainte auprès de la Haute Autorité de l'Audiovisuel et de la Communication »*[176]. Dans le même sens, la loi burkinabé prévoit le recours devant l'Autorité nationale d'accès à l'information publique[177], la loi ivoirienne le recours devant la Commission d'accès à l'information d'intérêt public et aux documents publics (CAIDP)[178] et l'ordonnance nigérienne, le recours devant le médiateur[179]. Au-delà de la diversité de leur appellation, il s'agit

[170] *Ibid.*, p. 260.
[171] Articles 73 de la loi burkinabé, 27 de l'ordonnance nigérienne. La loi ivoirienne n'a expressément visé que le recours hiérarchique, faisant abstraction du recours gracieux (article 22).
[172] Article 74 de la loi burkinabé.
[173] Article 75 de la loi burkinabé.
[174] Voir en ce sens la loi ivoirienne et l'ordonnance nigérienne.
[175] Article 73.
[176] Article 97.
[177] Articles 52 et 53.
[178] Articles 19 à 21.
[179] Articles 27 à 30.

d'autorités indépendantes dont la mission est de veiller au respect du droit d'accès à l'information administrative ou aux documents administratifs[180]. La procédure ainsi que les pouvoirs de ces autorités ne sont, toutefois, pas identiques d'un pays à l'autre.

S'agissant de la procédure, il convient d'abord de s'intéresser à la saisine de l'institution qui est généralement le fait du citoyen qui sollicite la communication de l'information ou des documents administratifs. Le mode de saisine n'est pas toujours précisé par les législations nationales. Pour sa part, le législateur béninois a choisi d'être précis sur la question, en exigeant que le recours soit *« fait par écrit… »*[181] . Aussi, à côté de cette saisine par le citoyen, ce législateur béninois va plus loin pour consacrer le pouvoir d'auto saisine de cette autorité[182]. Ce pouvoir d'auto saisine pourrait, s'il est mis en œuvre, être un important moyen de protection du droit d'accès à l'information administrative ou aux documents administratifs au Benin. Certaines législations[183], à la différence d'autres[184], prévoient également le délai pour saisir l'autorité. Il en est de même du délai pour statuer, prévu par certaines législations[185]. La synthèse de ces développements permet de conclure qu'en précisant certains éléments de la procédure et pas d'autres, les législations nationales ne facilitent pas la lisibilité de la procédure devant ces autorités. Ce qui ne favorise pas la mise en œuvre du droit d'accès à l'information administrative.

En ce qui concerne les pouvoirs, indépendamment des attributions qui peuvent varier d'une législation à une autre, il convient de noter que certaines de ces autorités ne disposent que d'un pouvoir consultatif, alors que d'autres disposent d'un véritable pouvoir de décision. S'agissant du premier cas, la loi burkinabé dispose qu' *« en cas de saisine, l'Autorité émet un avis »*[186]. L'ordonnance nigérienne va dans le même sens et dispose que *« le médiateur émet un avis… »*[187]. Ces autorités n'ont donc pas le pouvoir d'imposer leur point de vue à l'administration qui pourra, soit revoir sa position de refus, soit la confirmer. Le rôle de l'autorité est alors ici limité. En ce qui concerne le second cas, la loi béninoise reconnait un pouvoir de décision à l'autorité[188], une décision qui peut confirmer ou infirmer la position de l'administration[189]. La loi ivoirienne est encore plus audacieuse et précise que *« la CAIDP dispose d'un pouvoir d'injonction et de sanction. En cas de non-respect de sa décision par l'organisme concerné, elle peut infliger une amende… »*[190]. Bien plus, *« la CAIDP peut infliger*

[180] Les États de l'Afrique noire francophone s'inscrivent ainsi dans la même dynamique divers autres Etats étrangers. C'est le cas de la France avec la Commission d'accès aux documents administratifs (CADA). Voir, J.-P. LECLERC, « Le rôle de la Commission d'accès aux documents administratifs », *R.F.A.P.*, 2011/1, n° 137-138, pp. 171-179.
[181] Article 98.
[182] L'article 99 de cette loi affirme que *« la Haute Autorité de l'Audiovisuel et de la Communication peut s'autosaisir des demandes d'information non satisfaites par les sources publiques si elle le juge nécessaire »*.
[183] En ce sens, notamment, l'article 97 de la loi béninoise.
[184] C'est le cas, par exemple, de la loi burkinabé
[185] En ce sens, notamment, les articles 103 de la loi béninoise, 78 de la loi burkinabé, 29 de l'ordonnance nigérienne.
[186] Article 78.
[187] Article 29.
[188] Article 104.
[189] Article 105. Dans le cas d'une décision d'infirmation, *« la Haute Autorité de l'Audiovisuel et de la Communication adresse, à l'agent ou au responsable de l'institution publique concernée, un courrier dans lequel elle lui demande de satisfaire le demandeur dans le délai fixé par elle… »* (Article 106).
[190] Article 20.

une astreinte par jour de retard à l'organisme public mis en cause dans les cas suivants : le refus de réceptionner une demande sans motif légitime ; le rejet d'une demande sans motivation ; l'absence de réponse à une demande dans les délais prévus… »[191]. Dans ce cas donc, l'autorité prend une décision qui s'impose à l'administration qui peut, si elle demeure dans la résistance, se voir sanctionner.

B. La sanction des atteintes au droit d'accès à l'information administrative

Même s'il n'est pas exclu que des sanctions administratives soient prononcées à l'encontre des agents publics qui entravent le droit d'accès à l'information administrative[192], la sanction juridictionnelle revêt un intérêt particulier. En effet, dans un État de droit, le juge apparait comme l'organe chargée de garantir l'effectivité du droit en général[193], des droits subjectifs en particulier, et, par conséquent, du droit d'accès à l'information administrative. Encore faut-il que le système juridictionnel soit entouré de garanties nécessaires pour assurer l'efficacité de son action. Or, tel n'est pas totalement le cas, en Afrique[194], puisqu'il existe des faiblesses susceptibles de compromettre cette action, que l'on envisage la sanction par le juge administratif (1) ou par d'autres juges (2).

1. La sanction par le juge administratif

S'inscrivant dans la tradition juridique française, les États d'Afrique subsaharienne francophone ont progressivement mis sur pied un système de justice administrative[195] qui, même si l'organisation peut varier d'un État à l'autre, a ceci de standard qu'il vise à contrôler l'action ou l'inaction de l'administration et éventuellement à sanctionner l'arbitraire de celle-ci[196]. La transparence, constituant de plus en plus une obligation de l'administration, c'est à juste titre que le juge administratif pourrait être saisi[197], pour sanctionner les manquements de cette dernière relativement au droit d'accès à l'information administrative. Son intervention peut se faire dans le cadre du processus décisionnel et même en dehors dudit processus.

Dans le processus décisionnel, le juge administratif est saisi en cas d'inobservation par l'administration de l'obligation de motivation ou de l'obligation de publicité des actes administratifs. Il sanctionne le non-respect de l'obligation de motivation dans le cadre du contrôle de la forme de l'acte administratif unilatéral[198] alors qu'il sanctionne le non-respect de

---

[191] Article 21 de la loi ivoirienne.

[192] En ce sens, l'article 83 de la loi burkinabé affirme que « *les sanctions administratives encourues… sont : la lettre d'explication ; l'avertissement ; le blâme ; la suspension de fonction ; la rétrogradation ; la révocation* ».

[193] J. RIVERO, « Sanction juridictionnelle et règle de droit », *Mélanges Léon Julliot De La Morandière*, Paris, Dalloz, 1964, pp. 457 et s.

[194] A. BADARA FALL, « L'accessibilité la justice en Afrique », dans Emmanuel Decaux (dir.*), Justice et droits de l'homme*, Paris, IDEF, 2003, pp. 323-335.

[195] A. PANGOU-TATY*, La transposition de la justice administrative française dans les pays d'Afrique noire francophone (Congo, Gabon, Cote d'Ivoire, Sénégal),* Thèse de doctorat en droit, Université de Paris 12, 2004, ANRT, 2004, 708 p.

[196] B. ODENT, D. TRUCHET, *La justice administrative*, 2e éd., Paris, PUF, 2008, 128 p.

[197] Sur cette saisine, voir notamment, B.-R. GUIMDO DONGMO, « L'accès aux juridictions administratives dans les Etats d'Afrique noire francophone : réflexions sur son évolution récente à partir du cas du Cameroun », *RADSP.*, Vol IX, n° 20, Spécial 2021- 1er semestre, pp. 7-40.

[198] Voir C. KEUTCHA TCHAPNGA, *Précis de contentieux administratif au Cameroun*, Paris, l'Harmatttan, 2013, p. 203.

l'obligation de publicité dans le cadre du contrôle de la procédure d'édiction dudit acte[199]. Dans ces deux hypothèses, on est, bien évidemment, au cœur de la problématique plus générale de la légalité administrative[200] et le recours, en principe, consacré pour cette contestation est recours pour excès de pouvoir dont l'objet est l'annulation de l'acte en cause. En ce sens, en l'absence de motivation de l'acte dans le cas où elle est requise[201] et en l'absence de publicité de l'acte[202], le juge administratif des États africains francophones admettent l'illégalité de l'acte querellé, conduisant logiquement à son annulation. Sans oublier que cela pourrait aller jusqu'à la responsabilité administrative s'il est établi que l'illégalité fautive a causé un préjudice indemnisable.

Si cette compétence du juge administratif peut être considérée comme classique, son intervention en dehors processus décisionnel pour garantir le droit d'accès à l'information administrative ou aux documents administratifs est une évolution qui ne saurait être ignorée. Dans cette hypothèse, le citoyen intéressé par l'information peut saisir le juge administratif, lorsque les voies de recours administratifs, interne (gracieux ou hiérarchique)[203] et, surtout, externe notamment auprès de l'autorité indépendante[204], se sont avérées infructueuses. En plus du citoyen, la saisine de la juridiction administrative peut être faite par l'autorité indépendante, lorsque l'administration, s'étant opposé à la demande du requérant, a reçu une demande de l'autorité indépendante et persiste dans le refus. L'exemple en ce sens est donnée notamment par la législation béninoise qui affirme que *« si l'agent ou l'institution publique persiste dans son refus de satisfaire le demandeur, la Haute Autorité de l'Audiovisuel et de la Communication prend l'initiative d'une action en recours devant la juridiction administrative. Elle en informe aussitôt après le requérant qui peut lui-même prendre toute initiative pour le rétablissement de son droit »*[205]. Enfin, il n'est pas exclu que l'administration, elle-même, saisisse le juge administratif pour contester une décision de l'autorité indépendante qui ne la satisfait pas.

Cette réalité étant établie, il convient de s'interroger sur les pouvoirs dont disposerait le juge administratif saisi. La loi burkinabé se prononce sur la question, et se démarque ainsi diverses autres lois, comme celle ivoirienne, silencieuses sur la question. Elle dispose que *« le juge peut demander à l'organisme de service public mis en cause la production de tous les documents*

---

[199] *Ibid*., p. 200.

[200] B. DEFOORT, B. LAVERGE, *Juger de la légalité administrative : quel (s) juge (s) pour quelle (s) légalité (s)*, LexisNexis, 2021, 336 p.

[201] En ce sens, Cour suprême/Chambre administrative du Bénin, Arrêt n° 07/CA, 17 /02/2000, Kottin D. Pauline c/Préfet de l'Atlantique. Pour le Cameroun. Voir aussi, C. KEUTCHA TCHAPNGA, « L'obligation de motiver certaines décisions administratives au Cameroun », art. cité, A. DIEYE, « Le juge et la motivation des actes administratifs au Sénégal », art. cité.

[202] En ce sens, Cour suprême/Chambre administrative du Bénin, Arrêt n° 5/CA, 16 janvier 1998, Johnson Léonard Désiré c/ MFPTRA. Voir aussi, F. MENGUE ME ENGOUANG, « La publicité des lois et règlements au Gabon », art. cité, pp. 262-276, J. OWONA OMBGA, *La publicité des actes juridiques en droit public camerounais*, thèse citée, 617 p.

[203] La loi burkinabé affirme en ce sens que *« les décisions explicites de rejet rendues en matière gracieuse ou hiérarchique peuvent faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir devant le tribunal administratif… »* (Article 79). En cas de silence de l'administration dans le délai prescrit, on est en présence d'une décision implicite de rejet qui « *peut être attaquée devant le tribunal administratif… »* (Article 80).

[204] C'est en ce sens, que la législation ivoirienne affirme que *« le recours juridictionnel n'est ouvert au requérant qu'après épuisement de la voie de recours devant la CAIDP… »*. Il *« est porté devant la juridiction administrative compétente »* (Articles 23 et 24 de la loi ivoirienne).

[205] Article 107 de la loi béninoise.

relatifs au litige, notamment les documents dont la communication a été refusée. Il peut confirmer la décision de refus ou prononcer l'annulation de la décision de refus de communication s'il l'estime illégale. Il peut aussi, à la demande du requérant, et selon les motifs justifiant l'annulation, enjoindre à l'organisme de service public, éventuellement sous astreinte, de communiquer le document ou l'information »[206]. Le législateur burkinabé consacre ainsi au-delà du pouvoir d'annulation, le pouvoir d'injonction et d'astreinte du juge administratif, nécessaire pour l'exécution de ses décisions. Il s'inscrit ainsi dans la mouvance d'autres systèmes judiciaires qui consacrent de plus en plus le pouvoir d'injonction du juge administratif[207].

Peut-on alors penser que tous les juges administratifs des États d'Afrique subsaharienne francophone pourraient pour garantir le droit d'accès à l'information administrative user logiquement du pouvoir d'injonction et d'astreinte ? La réponse ne saurait être absolument positive. Au Cameroun, par exemple, il est clairement admis que, le juge administratif prononce l'annulation de l'acte administratif pour illégalité, mais ne dispose pas, en règle générale, d'un pouvoir d'injonction et d'astreinte contre l'administration[208] ; ce qui constitue une faiblesse à l'exécution de ses décisions, et par conséquent fragilise le droit d'accès à la justice administrative[209]. Et même lorsque ce pouvoir d'injonction et d'astreinte serait consacré, comme c'est le cas dans certains pays d'Afrique subsaharienne francophone, il ne garantirait pas totalement l'exécution des décisions du juge administratif, d'autres causes pouvant toujours être à l'origine de l'inexécution[210]. Or l'effectivité du droit d'accès à l'information administrative, suppose aussi que les décisions de justice sanctionnant la violation de ce droit soient effectivement exécutées.

2. La sanction par d'autres juges

Il s'agit ici de s'interroger, notamment, sur la participation du juge constitutionnel, du juge judiciaire et même des juridictions supranationales à la garantie du droit d'accès à l'information administrative.

Les juridictions constitutionnelles, au-delà des disparités qui pourraient les caractérisées[211], ont ceci de commun qu'elles sont garantes de la suprématie constitutionnelle[212]. À ce titre, elles

[206] Article 82 de la loi burkinabé.
[207] J. BIPELE KEMFOUEDIO, « La singularité de la protection des droits des justiciables par la justice administrative dans les Etats de l'Afrique noire francophone. Réflexion à partir de l'exemple du Gabon et du Niger », *Revue Afrilex* Mai 2024, disponible sur http://afrilex.u-bordeaux.fr/, 28 p, consulté le 14 janvier 2025.
[208] J. OWONA, *Droit administratif spécial de la République du Cameroun*, Paris, EDICEF, 1985, p. 224, M. KAMTO, *Droit administratif processuel du Cameroun*, Yaoundé, Presses universitaires du Cameroun, 1990, p. 97. P. E. ABANE ENGOLO, *Traité de contentieux administratif du Cameroun*, Paris, l'Harmattan, 2019, p. 361
[209] B.-R. GUIMDO DONGMO, « Le droit d'accès à la justice administrative au Cameroun : contribution à l'étude d'un droit fondamental », *RRJ* 2008-1, pp. 253-298.
[210] E. MENGUE MBOUE, « L'inexécution des décisions du juge administratif par l'administration active. Questionnement sélectif des causes du problème au regard de la pratique camerounaise », *Revue Afrilex* mai 2024, disponible sur http://afrilex.u-bordeaux.fr/, 30 p. consulté le 11 janvier 2025.
[211] M. BÖCKENFÖRDE, B. KANTE, Y. NGENGE H. KWASI PREMPEH, *Les juridictions constitutionnelles en Afrique de l'Ouest : analyse comparée*, IDEA International (Stockholm, Suède), Fondation Hanns Seidel (Munich, Allemagne), 2016, 192 p.
[212] Th. HOLO, « L'émergence de la justice constitutionnelle », *Pouvoirs*, n° 129, 2009, pp. 101-113.

protègent les droits des citoyens prévus par la Constitution[213]. Elles le font directement lorsqu'un recours a été ouvert en ce sens aux citoyens pour contester la violation de leurs droits fondamentaux, comme c'est le cas, notamment, au Bénin et au Gabon[214]. Le juge constitutionnel agirait alors comme un juge administratif[215]. Aussi, le juge constitutionnel peut, dans les systèmes de justice constitutionnelle qui n'ont pas admis ce recours direct, indirectement assurer la protection des droits fondamentaux dans le cadre de l'exercice de ses autres compétences à l'instar du contrôle de constitutionnalité des lois[216]. Dans les États d'Afrique subsaharienne francophone où le droit d'accès à l'information administrative a un fondement constitutionnel direct, le juge constitutionnel assurera alors sa garantie suivant le mécanisme prévu. Dans les autres États où ce fondement constitutionnel direct n'existe pas, il pourra par une interprétation appropriée de la Constitution participer à la garantie de ce droit. D'une part, en ayant une conception large du droit à l'information en général, ou d'autres principes ou droits tels que le principe de transparence, le droit à la liberté d'opinion, d'expression etc., dont on a vu que les fondements existent dans les Constitutions. D'autre part, en s'appuyant sur la constitutionnalisation des instruments internationaux et régionaux de protection des droits de l'homme qui reconnaissent, expressément, le droit d'accès à l'information en général et le droit d'accès à l'information administrative, en particulier. Cette démarche suppose que le juge constitutionnel soit conscient de sa mission de dire le droit, d'assurer le respect de la Constitution, de l'ensemble des normes formant le bloc de constitutionnalité[217] ; qu'il soit capable de participer à la construction du droit[218], de l'État de droit[219] démocratique[220] et d'affirmer son indépendance vis-à-vis de l'exécutif, du pouvoir politique, même s'il lui est difficile d'être totalement déconnecté de la politique[221]. Aussi, la garantie des droits fondamentaux, et donc du droit d'accès à l'information administrative par la justice constitutionnelle exigerait que les règles relatives à son organisation et à son fonctionnement soient de nature à assurer son efficacité. Ce qui n'est toujours pas le cas[222], la

[213] D. KOKOROKO, « Les techniques de protection des droits de l'homme par les juges constitutionnels », www.courconstitutionnelle.ml/DOCUMENTSvcp382i.pdf, pp. 1-12. Consulté le 11 octobre 2018.
[214] P. MOUDOUDOU, « Réflexions sur le contrôle des actes de l'exécutif par le juge constitutionnel africain : cas du Bénin et du Gabon », *Jus Politicum*, 2014, pp. 65-91.
[215] C. KEUTCHA TCHAPNGA, « Le juge constitutionnel, juge administratif au Bénin et au Gabon », *RFDC*, 208/3 n° 75, pp. 551-583.
[216] A. KPODAR, « Réflexions sur la justice constitutionnelle à travers le contrôle de constitutionnalité de la loi dans le nouveau constitutionnalisme : le cas du Bénin, du Mali, du Sénégal et du Togo », *RBSJP*, 2006, n° 16, pp. 93-120, J. F. WANDJI K. « Le contrôle de constitutionnalité des lois au Cameroun et le modèle africain francophone de justice constitutionnelle », *Politéa*, n° 11, 2007, pp. 312 et s.
[217] H. AKEREKORO, « La Cour constitutionnelle et le bloc de constitutionnalité au Bénin », https://afrilex.u-bordeaux.fr, pp. 1-44. Consulté le 23 décembre 2024.
[218] L. FOVOREU, « L'apport du Conseil constitutionnel au droit public », *Pouvoirs*, n° 13, juillet 1991, pp. 17-31
[219] G. CONAC, « Le juge et la construction de l'Etat de droit en Afrique francophone », in Mélanges en l'honneur de Guy Braibant, *L'Etat de droit*, Paris, Dalloz, 1996, p. 105-119, F. J. AIVO, *Le juge constitutionnel et l'État de droit en Afrique : l'exemple du modèle béninois*, Paris, l'Harmattan, 2006, 222 p.
[220] D. KOKOROKO, « L'apport de la jurisprudence constitutionnelle africaine à la consolidation des acquis démocratiques », *RBSJP*, 2007, n° 18, pp. 87-128.
[221] C. WIENER, « La justice constitutionnelle : entre droit et politique ? », in Mélanges Jacques Chevallier, *Penser la science administrative dans la post modernité*, Paris, LGDJ, 2013, pp. 273 et s, P. MASSINA, « Le juge constitutionnel africain francophone : entre politique et droit », *RFDC*, 111, 2017, pp. 641-669.
[222] E. M. NGANGO YOUMBI et B. CISSE, « Deux absurdités de la justice constitutionnelle en Afrique noire francophone », *Afrique contemporaine* 2022/2 N° 274, pp. 229-246, M. DIAKHATE, « Les ambiguïtés de la juridiction constitutionnelle dans les États de l'Afrique noire francophone », *RDP*, 2015-3-011, pp. 785 et s, K.

dimension des limites relevées dans certains systèmes de justice constitutionnelle ayant même conduit une certaine doctrine à être sentencieuse, et à voir en celle-ci une grande désillusion[223].

En ce qui concerne le juge judiciaire, les législations nationales relatives au droit d'accès à l'information administrative ou aux documents administratifs n'ont pas omis de prévoir, notamment, des dispositions pénales visant à sanctionner les infractions commises[224]. Ces dispositions dont le contenu varie d'une législation à une autre, visent principalement à sanctionner, d'une part, toute personne qui donne accès à une information administrative ou un document administratif dont l'accès n'est pas permis et, d'autre part, toute personne qui par un quelconque agissement fait obstruction de quelque manière que ce soit à l'accès à l'information publique ou aux documents administratifs dont la diffusion est admise. Elles visent aussi parfois, accessoirement, à sanctionner quiconque réutilise à des fins commerciales, les informations publiques et les documents administratifs sans autorisation préalable et sans paiement des redevances dues[225]. En fonction des cas, les sanctions pénales se traduisent en des peines d'emprisonnement et/ou des amendes fixées par les législations sur le droit d'accès à l'information administrative ou par d'autres législations notamment la législation pénale[226]. En dehors de ces sanctions pénales, l'on pourrait envisager sur le plan civil, la possibilité pour le juge judiciaire, s'il est établi qu'un préjudice a été subi par un citoyen dans l'exercice de son droit d'accès à l'information administrative, de lui octroyer des dommages et intérêts en réparation[227]. Ce pourrait être le cas, notamment, dans l'hypothèse où l'agissement de l'agent public est constitutif de la voie de fait administrative[228]. Mais, ici aussi, l'on ne peut, au regard des lacunes du système judiciaire souvent relevées[229], susceptibles de compromettre, notamment, son indépendance, conclure à l'efficacité certaine de l'intervention du juge pénal et du juge civil.

Enfin, avec la juridictionnalisation des droits de l'homme en Afrique[230] au niveau régional et sous régional, la compétence des juridictions supranationales dans la protection des droits de l'homme dans les États est désormais établie. En effet, ayant consacré, notamment dans la

---

DOSSO, « Les pratiques constitutionnelles dans les pays d'Afrique noire francophone : cohérences et incohérences », *RFDC*, 2012/2 n° 90, pp. 57-85.

[223] E. M. NGANGO YOUMBI, « Le nouveau Conseil constitutionnel camerounais : la grande désillusion », *RDP.*, n°5- 2019, pp. 1379-1419.

[224] Articles 25, 26 et 27 de la loi ivoirienne, 85, 86, 87 et 88 de la loi burkinabé, 32 et 33 de l'ordonnance nigérienne etc.

[225] Article 88 de la législation burkinabé.

[226] En ce sens, l'article 188 de la loi n° 2016/007 du 12 juillet 2016 portant Code pénal du Cameroun qui sanctionne *« la soustraction et la destruction des pièces publiques »*.

[227] En ce sens, par exemple, l'article 32 de l'ordonnance nigérienne précitée condamne *« toute autorité administrative, tout agent d'un service qui refuse de fournir ou fait obstacle à l'accès à l'information publique ou aux documents administratifs communicables qu'il détient ou dont il a connaissance à l'occasion du service (…)»*, avant de préciser, par la suite, que *« l'administration est tenue de réparer le préjudice qui en est résulté »*.

[228] En ce sens, J. BIPELE KEMFOUEDIO, « L'administration camerounaise dépouillée de ses prérogatives de puissance publique devant le juge judiciaire. Regard sur la jurisprudence en matière de voie de fait administrative », *Les Annales de droit*, 12/2018, pp. 31-59. A titre de droit comparé, S. GUILLON-COUDRAY, *La voie de fait administrative et le juge judiciaire*, Thèse de doctorat en droit, Université de Paris 2, 2002, 445 p.

[229] A. BADARA FALL, « L'accessibilité la justice en Afrique », art. cité, J. DU BOIS DE GAUDUSSON, « La justice en Afrique : entre nouveaux défis, nouveaux acteurs », *Afrique contemporaine* 2014/2 n° 250, pp. 13-28.

[230] S. DOUMBE-BILLE, « La juridictionnalisation des droits de l'homme en Afrique : Much ado about nothing ? », https://www.sfdi.org, consulté le 10février 2024, pp. 1-14.

Charte africaine des droits de l'Homme et des peuples[231], un ensemble de droits, il était logique que l'Afrique, dans la construction de son système de protection des droits[232], pense également aux mécanismes institutionnels nécessaires pour en assurer la garantie. C'est ainsi, qu'à la suite de la Commission africaine des droits de l'Homme et des peuples[233] a été créée une Cour africaine des droits de l'Homme et des peuples[234] appelée à fusionner avec la Cour de justice de l'Union africaine, pour former une Cour africaine de justice et des droits de l'Homme[235]. Cette juridiction est compétente pour juger de toute affaire concernant, soit l'interprétation, soit l'application des dispositions de la Charte et de tout autre instrument relatif aux droits ratifié par les États[236]. Le droit à l'information, figurant dans ces dispositions, il est alors possible que la juridiction régionale soit saisie, suivant le mécanisme prévue[237], des cas de violation de ce droit dans les États membres[238]. Si une violation est constatée, la Cour, par un arrêt mentionne les réparations qui doivent être accordées à la victime. Bien que les arrêts de la Cour soient définitifs et obligatoires[239], il se pose, néanmoins, le problème de leur exécution par les États condamnés, des mesures de contrainte n'ayant pas été aménagées pour les y obliger. Cette limite, et bien d'autres[240], viennent relativiser l'efficacité de cette juridiction[241]. La même préoccupation existe, concernant les juridictions sous régionales[242], relativement à la protection des droits de l'homme consacrés par les instruments sous régionaux[243].

Conclusion

En conclusion, l'avènement du droit d'accès à l'information administrative dans les États d'Afrique subsaharienne francophone n'a pas entrainé la disparition du secret dans l'action

---

[231] F. OUGUERGOUZ, *La Charte africaine des droits de l'homme et des peuples : Une approche juridique des droits de l'homme entre tradition et modernité,* Paris, PUF, 1993, 477 p.

[232] M. MUBIALA, *Le système africain régional de protection des droits de l'homme,* Bruxelles, Bruylant, 2005, 299 p.

[233] R. ILLA MAIKASSOUA, *La Commission africaine des droits de l'Homme et des peuples : un organe de contrôle au service de la Charte africaine*, Paris, Karthala, 2013, 516 p.

[234] S. HANFFOU NANA, *La Cour africaine des droits de l'homme et des peuples ; étude à la lumière de l'expérience européenne,* Paris, Editions Connaissances et Savoirs, 2016, 556 p.

[235]A. DANGABO MOUSSA, « Chronique de la Cour africaine des droits de l'Homme et des peuples à la Cour de justice de l'Union africaine : histoire d'une coexistence en attendant la fusion », *Revue internationale de droit pénal*, 20051 vol. 76, pp. 135-138.

[236] Articles 5 à 10 du Protocole relatif à la Cour africaine des droits de l'Homme et des peuples.

[237] S. DOUMBE-BILLE, « Le mécanisme de saisine de la Cour africaine des droits de l'Homme et des peuples est-il approprié ? », in *Réciprocité et universalité - Sources et régimes du droit international des droits de l'homme*, Mélanges en l'honneur d'Emmanuel Decaux, Paris, A. Pedone, 2017, pp. 587-604.

[238] En ce sens, la Cour s'est souvent prononcé sur base de l'article 9 de la Charte africaine des droits de l'Homme et des peuples qui consacre le droit à l'information et la liberté d'expression. Voir notamment, l'arrêt fondateur *Lohé Issa Konaté c/ Burkina Faso* (Requête 004/2013), 5 décembre 2014.

[239] Chapitre X du Protocole relatif à la Cour, cité.

[240] J. R. KEUDJEU DE KEUDJEU, « L'effectivité de la protection des droits fondamentaux en Afrique subsaharienne francophone », *Revue CAMES/SJP*, n° 001/2017, 1er semestre, pp. 116 et s.

[241] J.-L. ATANGANA AMOUGOU, « Avancées et limites du système africain de protection des droits de l'homme : La naissance de la Cour africaine des droits de l'homme et des peuples », *Droits fondamentaux,* n°3, janvier-décembre 2003, pp. 175-178, F. OUGUERGOUZ, « La Cour africaine des droits de l'homme et des peuples- gros plan sur le premier organe judiciaire africain à vocation continentale », *Annuaire Français de droit international*, vol 52, 2006, pp. 213-240.

[242] Comme la Cour africaine des droits de l'Homme et des peuples, la Cour de justice de la CEDEAO, par exemple, sanctionne également la violation du droit à l'information. En ce sens, Arrêt *ASUTIC c/ Sénégal*, 14 mai 2025.

[243] A. SALL, *Le contentieux de la violation des droits de l'homme devant la Cour de justice de la CEDEAO*, Paris, L'Hamattan, 2019, 264 p.

administrative, et est encore loin de transformer l'administration en *« maison de verre »*[244]. Comme on a pu également l'observer ailleurs[245], la transparence administrative n'est pas un acquis, mais davantage un objectif, une quête, sur le chemin duquel de nombreuses péripéties peuvent être affrontées. Il n'est donc pas surprenant que diverses limites se dressent encore à l'encontre du droit d'accès à l'information administrative, sans pour autant être insurmontables. Pour y faire face, des mesures peuvent, dans le cadre plus global de l'encadrement de la relation entre l'administration et le public[246], être envisagées au plan normatif et institutionnel.

Au plan normatif, le droit d'accès à l'information doit être mieux encadré aussi bien dans le processus décisionnel, qu'en dehors de celui-ci. Dans le processus décisionnel, les limites non justifiées aux exigences de motivation et de publicité des actes administratifs doivent être corrigées. L'obligation de motivation des actes administratifs devrait davantage être valorisée, rien n'interdisant d'ailleurs, de réduire à sa simple expression les hypothèses où elle serait facultative ou même de l'ériger en règle générale, comme c'est le cas dans certains États[247]. Par ailleurs, les contours et le contenu de cette obligation devraient être précisés, pour éviter que l'administration n'opère par des motivations lacunaires et insuffisantes, ou se cache derrière l'urgence ou le secret administratif pour briller par l'absence de motivation. L'obligation de publicité des actes administratifs devrait également être renforcée avec une parfaite combinaison entre les moyens traditionnels[248] et les moyens modernes[249] de publicité[250]. Aussi, au-delà de la notification des actes individuels, la publication des actes réglementaires au journal officiel doit davantage être contraignante et sa diffusion auprès des citoyens assurée. De même, les modalités de publication des actes administratifs en cas d'urgence ou d'exception, doivent être mieux aménagées. Indépendamment du processus décisionnel, le principe d'accès à l'information administrative et aux documents administratifs doit être mieux encadré. Déjà faudrait-il, à défaut de l'ériger en principe constitutionnel, comme c'est le cas déjà dans certains pays d'Afrique francophone, que chaque État se dote au moins d'une législation sur l'accès à l'information administrative qui fixe le cadre juridique relatif à ce droit[251]. Cette législation devra cependant être soucieuse de la qualité du droit[252] sécrété. Car, pour celles des législations qui existent déjà, il faut noter, comme le relevait déjà un auteur, sous d'autres cieux, que *« non seulement en effet le dispositif légal comporte des failles non négligeables, à travers desquels*

[244] P. SADRAN, « Le miroir sans train : réflexions sur la communication entre l'administration et les administrés », dans *Société, religion, politique*, Mélanges Ellul, PUF, 1983, pp. 801-802.
[245] B. LASSERRE, « Six ans après le vote de la loi du 17 juillet 1978 : une administration plus transparente ? », *Et. et doc. CE* 1983, n° 35, pp. 99 et s.
[246] Certains États se sont, en ce sens, dotés d'une législation spécifique sur les relations entre l'administration et le public (France, Mali etc.).
[247] I. PAPADAMAKI, « L'obligation de motivation en droit administratif français sous l'influence du droit de l'Union européenne », art. cité, S. VAN GARSSE et Y. MARIQUE, « La motivation des actes administratifs en droit Belge », art. cité.
[248] O. FANDJIP, « Les obstacles à la publicité des actes administratifs dans les États d'Afrique : l'exemple du Cameroun », art. cité, pp. 482 et s
[249] T. B. BA, « Le régime de publicité des actes administratifs unilatéraux à l'ère du numérique », art. cité.
[250] D'ailleurs, les lois sur la publicité des actes administratifs dans plusieurs États d'Afrique francophone subsaharienne, cités plus haut, sont vielles de plusieurs décennies. Ces Etats pourraient donc envisager, comme l'a fait le Sénégal, en 2021, une nouvelle loi prenant en compte les nouvelles réalités, à l'instar du numérique.
[251] Encore que, s'il est expressément consacré par la Constitution, il faudra des dispositions législatives et/ou réglementaires pour aménager et encadrer sa mise en œuvre.
[252] P. E. ABANE ENGOLO, « La notion de qualité du droit », *RADSP*, Vol. 1, n° 1, Janvier-Juin 2013, pp. 87-110.

l'arbitraire administratif peut réapparaitre, mais encore seuls peuvent réellement en tirer parti ceux qui sont capables (…) de surmonter la complexité des procédures »[253]. Il s'impose alors de mieux circonscrire les limites au droit d'accès à l'information administrative, pour réduire la marge de manœuvre de l'administration relativement au champ du secret administratif ; et, mieux aménager en allégeant, dans la mesure du possible, la procédure d'accès à l'information administrative ou aux documents administratifs. Les États pourront à ce sujet, s'inspirer, entre autres, de la Loi type pour l'Afrique relative à l'accès à l'information administrative.

Sur le plan institutionnel, l'effectivité du droit d'accès à l'information administrative dépend à la fois de l'Administration elle-même, des autorités indépendantes qui interviennent et des juridictions appelées à sanctionner les violations. L'Administration doit absolument intégrer la nouvelle donne que lui impose l'exigence de transparence administrative et, par conséquent, prendre les dispositions adéquates pour faciliter et assurer l'accès des citoyens à l'information administrative. Pour ce qui est des autorités administratives indépendantes, les États ne disposant pas encore d'une législation sur l'accès à l'information administrative et ne disposant pas de telles autorités pourront en créer, dans le cadre de la mise en place la législation en question. Mais, surtout, l'organisation et le fonctionnement des autorités administratives indépendantes doivent être de nature à leur permettre de jouer efficacement le rôle qui leur incombe[254]. L'on pourrait, entre autres, envisager au profit de celles qui n'en disposent pas, un véritable pouvoir de décision, et non simplement un pouvoir consultatif, leur permettant d'agir effectivement sur l'administration. Enfin, sur le plan juridictionnel, les faiblesses relevées doivent pouvoir être surmontées, afin que l'indépendance des juridictions soit effectivement assurée et que les décisions de justice rendues, qui sanctionnent les atteintes au droit d'accès à l'information administrative, soient effectivement exécutées, notamment, par l'administration.

En plus de ces mesures, il faut reconnaitre que l'effectivité du droit d'accès à l'information administrative dépend, également, *« de l'aptitude des administrés à faire valoir ce droit »*[255]. En plus d'avoir connaissance de son existence, il faudra que les citoyens, demeurés souvent *« prisonnier du contexte traditionnel d'assujettissement »*[256], aient le réflexe de saisir l'administration pour jouir de ce droit et, éventuellement, de le défendre, jusque devant les juridictions, en cas de résistance de cette dernière, et donc de contentieux[257]. Encore faut-il qu'ils disposent des moyens intellectuels et financiers pour le faire.

[253] J. CHEVALLIER, « Les figures de l'usager », art. cité, p. 66.
[254] A titre de droit comparé, B.LASSERRE, « La Commission d'accès aux documents administratifs », *Et. et doc. CE* 1981-1982, pp. 33 et s.
[255] J. CHEVALLIER, « Les pratiques administratives », art. cité, p. 86.
[256] J. CHEVALLIER, « Le mythe de la transparence administrative », art. cité, p. 250.
[257] J. LAVEISSIERE, « Le droit à l'information à l'épreuve du contentieux. A propos de l'accès aux documents administratifs », *D.* 1987, chron. p. 275.