

Le Droit À L'information en Droit Administratif Turc Dans Le Cadre de « La Loi N° 4982 Sur Le Droit À L'information »

*Prof. Dr. Murat Sezginer**

Introduction

Le droit à l'information, comme la tutelle administrative, le contrôle hiérarchique ainsi que le contrôle juridique, est un mécanisme qui engage à l'obliger l'administration à respecter le droit. Aujourd'hui, dans les démocraties modernes, l'information unilatérale du public par l'administration n'est plus suffisante ni satisfaisante. On demande désormais que les faits et l'action de l'administration soient plus transparents et que les administrés puissent avoir accès librement aux services d'informations de l'Etat et aux documents et informations de l'administration. Le droit à l'information est reconnu comme un critère qualificatif et essentiel des démocraties modernes.

Le droit à l'information sert à protéger les individus en position de faiblesse devant l'Administration¹. Le droit à l'information, est pour actuellement, plus qu'une faveur de l'administration, mais un droit fondamental de l'homme. Le niveau atteint dans la démocratie, justifie que les gens aient droit à l'information. Dans les démocraties modernes, les individus demandent à l'administration nous éclaircisse, qu'elle mette à disposition du peuple les documents qu'elle détient, qu'elle ouvre ses

* Professeur Agrégé de Droit Administratif

¹ **SEZGİNER** Murat, İdari Belgelere Ulaşma Hakkı – Fransa Örneği-, (*Le Droit d'accès aux Documents Administratifs*), SÜHFD, Mélanges offert au Prof. Dr. Süleyman Arslan, c. 6, 1998, sy. 1-2, s. 343.

portes à chacun d'entre nous et qu'elle explique son action². Dans ce sens, le droit à l'information, pour les démocraties modernes est un sujet essentiel de la transparence et de la participation. Car la démocratie impose la participation du peuple non seulement par le biais des élections, mais aussi dans toutes les procédures des décisions à prendre. La conscience de cette participation dépend d'une information suffisante³. L'information est un composant essentiel de la liberté d'information s'avère vitale dans la procédure décisionnaire d'une démocratie.

L'une des bases d'un Etat démocratique est le droit à l'information. Le droit d'accès des individus aux documents et à l'information que détient l'administration, enrichi le contenu du régime démocratique et aide à assurer les droits de l'homme encore plus que jamais⁴. La formation secrète des actes administratifs qui endendrerait la plupart du temps de mauvaises surprises, n'est absolument pas compatible avec le principe d'Etat de droit démocratique.

L'évolution extraordinaire de la technologie de notre siècle, oblige les administrations à partager les informations qu'elles détiennent avec les individus. Car quelle que soit la forme de l'information que les administrations possèdent, le droit à l'information a pris un nouveau sens et une nouvelle dimension avec l'évolution de l'informatique. L'évolution de la technologie informatique a rendu plus aisée la formation, la classification, la préservation et la procuration de l'information et l'accessibilité à tous et à moindre frais⁵.

² **EKEN** Musa, Kamu Yönetiminde Açıklık ve Bilgi Edinme Hakkı (La Transparence et le Droit à l'Information dans l'Administration Publique), Thèse, Izmir 1993, p. 44 ; **EKEN** Musa - **ŞEN** Mustafa Lutfi, Yönetimde Yozlaşmaya Karşı Yönetmelik ve Açıklık (*l'Étiquette Administrative et la Transparence Contre la Détérioration dans l'Administration*), Yeni Türkiye, yıl 3, Mars-Avril 1997, n°. 14, p. 1093.

³ Conseil du Premier Ministre, Bilgi Toplumuna Doğru (*Vers une Société de Science*) Conseil de l'Informatique (10-12 Mai 2002), Rapport de Préparation, Ankara 2002, p. 308.

⁴ **YAŞAMIŞ** Firuz Demir, Anayasa ve İnsan Hakları Bağlamında Bilgi Edinme Kanunu (*La Loi sur le Droit à l'Information par rapport à la Constitution et aux Droits de l'Homme*), Colloque sur le Droit à l'Information (5 Mai 2004), Edition n° 62 de l'Union des Barreaux de Turquie, Ankara 2004, p. 61.

⁵ Conseil de l'Informatique, Rapport de Préparation, p. 309.

Nous examinerons dans cet article le droit individuel à obtenir une information. C'est-à-dire le devoir de l'administration à donner des informations et des documents lorsque les individus introduisent leur demande. En d'autres termes, le droit à l'information sera examiné d'un point de vue technique comme un instrument à mettre à découvert le côté passif de l'administration. Partant, ce travail ne couvrira pas le droit à l'information de la population, ni le devoir de l'Etat à diffuser des nouvelles/informations exactes

I. La Définition du Droit à l'Information

Le droit à l'information est défini de diverses façons par la doctrine. Pour *Akıllıoğlu* ; le droit à l'information est le fait de pouvoir accéder aux informations que détient l'administration⁶. Pour *Eken* ; c'est le fait de pouvoir obtenir les informations et documents détenu par l'administration concernant ses actes et actions sans qu'il y ait besoin d'une information officielle⁷. *Bayraktar* définit le droit à l'information, comme un droit qui permet à tout le monde de pouvoir demander librement aux autorités compétentes tous les documents et informations désirés, d'accéder aux documents et informations rapidement⁸ et de pouvoir connaître les raisons des événements qui se produisent dans la société, sans limitation⁹. Pour *Ozek* ; c'est le droit, pour un individu, d'obtenir les informations qui le concernent, dans une certaine mesure, celles qui concernant des tiers et l'administration¹⁰. *Yıldırım* le définit comme le droit d'obtenir des informations sur les raisons et les résultats des actes unilatéraux de l'administration¹¹ et le droit d'obte-

⁶ **AKILLIOĞLU** Tekin, İnsan Hakları I, Kavram, Kaynaklar ve Koruma Sistemleri (Les Droits de l'Homme tome I, le Terme, Les Ressources et les Systèmes de Protection), AUSBF, Edition n°17 du Centre des Droits de l'Homme, Ankara, 1995, s. 185.

⁷ **EKEN**, Thèse, p. 68 ; **EKEN - ŞEN**, p. 1097.

⁸ **BAYRAKTAR** A. Köksal, Bilgi Edinme Hakkı ve Sır Kavramı (Le Droit à l'Information et le Terme Secret), Kazancı Hukuk, İşletme ve Maliye Bilimleri D., Octobre 2004, n° 3, p. 8.

⁹ **BAYRAKTAR**, p. 9.

¹⁰ **ÖZEK** Çetin, Basın Özgürlüğünden Bilgilenme Hakkına (De la Liberté de Presse au Droit à l'Information), Alfa, Istanbul 1999, p. 63.

¹¹ **YILDIRIM** Ramazan, İdare Hukuku Açısından Bilgi Edinme Hak ve Özgürlüğü (Le Droit et la Liberté d'Information en Droit Administratif), Colloque International sur le Projet de Loi sur la Procédure non Contentieuse, (17-18 Janvier 1998), p. 227.

nir les documents et informations que détient l'administration¹². *İyimaya* le définit comme un droit fondamental de l'homme qui permet d'obtenir des informations sur les actes préparés et en état de préparation et faits de l'administration, et d'obtenir les documents administratifs¹³. Dans le rapport du Conseil de l'Informatique, cela a été défini comme le droit d'observer et de profiter des informations qui ont été produites par les institutions administratives¹⁴. *Tansuğ* qui s'est basé sur la loi du droit à l'information (loi n° 4982), définit ainsi ce droit ; sous réserve des droits et obligations de la Turquie venant des traités internationaux et des domaines qui ont été tenus en dehors de la loi n° 4982, c'est le droit ; pour les citoyens et personnes morales turques à tous les niveaux et pour les étrangers (personnes réelles et morales) dans les sujets les concernant, d'obtenir une copie du support où sont inscrites les informations, excepté les villages, les institutions administratives et les chambres de professionnelles, et à défaut, d'observer le support original en faisant une demande de droit à l'information¹⁵.

II. L'Importance du Droit à l'Information

Le droit à l'information a pour but d'informer les individus. Ce droit donne des informations sur les actions, les compétences et les décisions de l'administration. Le droit à l'information, garanti le fait de pouvoir accéder aux informations concernant la société locale, le fait de pouvoir critiquer les décisions prises et l'efficacité des services publics¹⁶. Pour toutes ces raisons, les individus devraient avoir le droit de savoir ce

¹² **YILDIRIM** Ramazan, *Globalleşme Sürecinde Türk Cumhuriyetlerinde Demokrasinin Geçirdiği Aşamalar ve Ulaşması Gereken Hedef: Yönetimde Demokrasi* (Les Evolutions et l'Objectif de la Démocratie dans les Républiques Turques dans la Globalisation: La Démocratie dans l'Administration), *Khuka*, yıl 6, Septembre 2003, n° 2, p. 149.

¹³ **İYİMAYA** Ahmet, *Bilgi Edinme ve Verilere Ulaşma Özgürlüğü* (La Liberté d'Information et d'Accès aux Données), *ABD*, yıl 61, 2003, n° 1, p. 41.

¹⁴ Conseil de l'Informatique, *Rapport de Préparation*, p. 309.

¹⁵ **TANSUĞ** Çağla, 4982 sayılı Kanun Uyarınca Bilgi Edinme Hakkının İçeriği (Le Contenu du Droit à l'Information selon la Loi n° 4982), *Galatasaray UHFD*, yıl 2, Janvier 2003, n° 1, p. 127.

¹⁶ **THURSTON** Anne, *Açıklık İçin Bilgi Edinme Özgürlüğü* (Bilgi Edinme Hakkı) (La Liberté D'information pour la Transparence), traduit par Nalan Ozbek, *IzBD.*, yıl 67, n°1, Janvier 2002, p. 83-84.

que fait et ce que sait l'administration. Car s'il n'y avait pas d'une telle information, les individus ne seraient pas informés de leurs droits et de leurs responsabilités.

L'administration, qui est formée d'organisations complexes est le plus grand monopole d'information, et obtient, détient, modifie, se sert et transmet toutes les informations qui lui sont utiles dans ses objectifs¹⁷. Au regard d'une accumulation excessive des informations que détient l'administration, les individus devraient avoir le droit d'obtenir les documents et informations désirés, pour maintenir un équilibre¹⁸. De ce point de vue, le droit à l'information est un moyen de faire obstacle à l'inégalité dans la compétence et de limiter le pouvoir de l'administration. En bref, le droit à l'administration transforme, face à l'administration, les administrés en requérants et citoyens¹⁹.

Pour que les individus puissent contrôler les autorités publiques, ils devraient être informés de leurs actions. De ce fait, le droit à l'information a une importance majeure dans le contrôle de l'administration. Le droit à l'information facilite le contrôle de l'administration par le public, afin d'empêcher les excès de pouvoir. Le contrôle du public oblige les administrations et leurs employés à exercer leurs fonctions tout en sachant qu'ils sont surveillés par le public. Cette transparence est un moyen d'empêcher les excès de compétence de l'administration. De plus, les fonctionnaires « sous contrôle » exécuteront leurs tâches avec beaucoup plus d'efficacité. Le droit à l'information sert à limiter le pouvoir discrétionnaire de l'administration, et à demander des comptes de la part des

¹⁷ **AKILLIOĞLU** Tekin, *Yönetimde Açıklık – Gizlilik ve Bilgi Alma Hakkı (La Transparence dans l'Administration – L'état de Secret et le Droit à l'Information)*, 1. Colloque Nationale de Droit Administratif (1-4 Mai 1990), Second Livre, Administration Publique, Ankara 1990, p. 805.

¹⁸ **GÜRAN** Sait, *Hak Arama Özgürlüğünün İki Boyutu (Les Deux Dimensions du Droit à l'Information)*, Anayasa Yargisi, n°9, Ankara 1993, p. 30-31.

¹⁹ **EKEN** Musa, *Kamu Yönetimi ve Bilgi Edinme Hakkı (Administration Publique et Droit l'Information)*, Yeni Türkiye, n°22, 1998, p. 1213.

citoyens, de l'administration, sous des formes démocratiques²⁰. Ce droit sert ainsi à minimiser tout détournement²¹.

Le droit à l'information modifie les relations entre l'Etat et les individus. Ce droit, hormis le fait qu'il rende l'administration plus près de ses citoyens, et qu'il soit plus transparent, joue un rôle essentiel dans le fait d'assurer la confiance du public envers l'administration²². Le droit à l'information, légitimise à l'égard du peuple les faits et actes de l'administration, et crée une confiance entre l'Etat et les citoyens. Il renforce la paix sociale et les bases de la démocratie²³.

La Convention européenne des droits de l'Homme ne régit pas explicitement le droit à l'information. Toutefois, il est possible de dire que l'article 10 de la Convention a un lien avec le droit à l'information. Le premier paragraphe de cet article se lit comme suit : « 1. *Toute personne a droit à la liberté d'expression. Ce droit comprend la liberté d'opinion et la liberté de recevoir ou de communiquer des informations ou des idées sans qu'il puisse y avoir ingérence d'autorités publiques et sans considération de frontière. Le présent article n'empêche pas les États de soumettre les entreprises de radiodiffusion, de cinéma ou de télévision à un régime d'autorisations* ». Comme il peut être vu du texte lui-même, cette disposition contient les mots « recevoir » et « communiquer » mais non pas le terme « chercher ». Le fait que d'autres conventions internationales ont retenu le mot « chercher », contrairement à la Convention européenne des droits de l'Homme, a entraîné des discussions sur le sujet de la couverture de la Convention quant au droit à l'information.²⁴ Du reste, la Cour européenne des droits de l'Homme, dans certains de ses arrêts²⁵ rendus à différentes dates, reconnaît que l'article 10 de la Convention couvre le droit d'accès aux sources d'informations, et utilisant la formule « dans les circonstances de l'espèce » – certes n'exclut pas entièrement pour

²⁰ **EKEN** Musa, Bilgi Edinme Hakkı, İnsan Hakları Yılığ (Le Droit à l'Information), L'Annale des Droits de l'Homme, Mélanges offert à Muzaffer Sencer, c. 17-18, 1995-1996, p. 63.

²¹ **İYİMAYA**, p. 42.

²² **YAŞAMIŞ**, p. 42

²³ **İYİMAYA**, p. 43.

²⁴ Voir, **KAYA**, p.131

²⁵ Par ex. Decisions de Leander, Gaskin, Guerra.

l'avenir – mais place en dehors du champ d'application le droit d'accès aux documents administratif.²⁶

III. L'Etendu du Droit à l'Information

Le droit à l'information est le pouvoir d'obtenir les documents et informations que détient l'administration ou son accès libre et direct aux documents et informations de l'administration. Ce droit a pour objectif de pouvoir mettre au service des individus les documents et informations détenus par l'administration. La base de ce droit est la liberté d'obtenir les documents et informations que possède l'administration²⁷. Concernant la dimension de ce droit il est très important de savoir si le droit d'accès s'applique aux documents ou aux informations. Si l'on veut savoir ce qu'il s'est dit lors d'une réunion, l'administration devrait être en mesure de diffuser les informations qui s'y rapportent. Car normalement ces dernières ne sont pas enregistrées. Il est vrai qu'il y a une différence sensible entre l'accès aux documents et l'accès aux informations. L'information peut contenir une partie de document, pouvant représentés un ou plusieurs documents mais encore des informations non écrites. Les informations sont en général plutôt abstraites contrairement aux documents qui sont toujours concrets et souvent sous forme de papier.

IV. La Nature du Droit à l'Information

Le droit à l'information est un des droits fondamentaux de l'homme. Dans les pays démocratiques le droit à l'information est admis comme un droit fondamental essentiel pour le respect des droits et libertés fondamentaux²⁸. L'accès à l'information est indispensable pour que les droits et libertés soient respectés. Si le secret avait été un principe général dans la vie sociale, il aurait été impossible pour les individus de savoir et de préserver leurs droits et de pouvoir s'en servir, sans avoir la possibi-

²⁶ **KAYA**, p.147

²⁷ **EKEN**, *Le Droit*, p. 64 ; **EKEN**, *Administration Publique*, p. 1214.

²⁸ **AKILLIOĞLU**, *Les Droits de l'Homme* tome I, p. 185.

lité d'accéder à l'information²⁹. Dans ce sens, il est très naturel et même essentiel que l'individu ait besoin de l'information, dans toutes ses relations avec son environnement. C'est pour cela que le droit de savoir³⁰ fait partie des droits fondamentaux, qu'il existe ou non³¹.

Comme le droit à l'information fait partie des droits et libertés fondamentaux, il est nécessaire de le situer. En prenant en compte la position des individus par rapport à l'administration, selon la classification classique de *Jellinek*, c'est un droit qui est utilisé contre l'Etat, qui rend possible la participation à l'administration et permet de la contrôler, et est donc un droit de statut actif³². Dans la classification historique, le droit à l'information est admis comme un droit de troisième génération³³.

V. Les Fondements du Droit à l'Information

A. Fondements Constitutionnels

Etant un droit fondamental, le droit à l'information doit figurer dans la Constitution. Il s'avère que le droit à l'information ne figure pas expressément³⁴ dans la Constitution Turque de 1982³⁵. Cela ne signifie pas que ce droit ne figure pas du tout et n'a aucun fondement dans la Constitution³⁶. Ayanoglu indique que le droit à l'information figure dans

²⁹ **AKILLIOĞLU** Tekin, Yönetim Önünde Savunma Hakları (Les Droits de Défense Devant l'Administration), TODAIE Yayinlari n° 206, Ankara 1983, p. 116-117.

³⁰ **AKILLIOĞLU**, Tekin, Les Droits de Défense., p. 116Ö

³¹ **AKILLIOĞLU**, Tekin, Les Droits de Défense., p. 116-117.

³² **KAYA** Cemil, İdare Hukukunda Bilgi Edinme Hakkı, (Le Droit à l'Information en Droit Administratif), Seçkin Yayınları, Ankara 2005, s. 61.

³³ **BRAIBANT** Guy, Droit d'Accès et Droit à l'Information, in Service Public et Libertés – Mélanges Offerts au Professeur Robert-Edouard Charlier, Editions de l'Université et de l'Enseignement Moderne, Paris 1981, p. 703.

³⁴ **YILDIRIM**, p. *Le Droit.*, p. 229, 244.

³⁵ **AYANOĞLU** Taner, Bilgi Edinme Hakkı ve Yargısal Korunmasına İlişkin Bazı Sorunlar (*Le Droit à l'Information et Quelques Problèmes Relatifs à sa Protection Juridictionnel*), LHD, n° 18, Juin 2004, p. 1529, 1530.

³⁶ **KAYA**, p. 209.

les principes, les droits et libertés favorisant ainsi la prospérité, la paix et le bonheur du peuple et des individus, et neutralisant les obstructions politiques, sociales et économiques qui limitent les droits et libertés fondamentaux, incompatibles avec les principes d'Etat de droit social et de justice, les obligations et objectifs fondamentaux de l'Etat etant de réaliser les conditions nécessaires pour améliorer la personnalité physique et morale de l'Homme (art. 5), le droit de protéger et de développer la personnalité physique et morale des individus (art. 17), le droit de pensée et d'opinion (art. 25), le droit d'expression (art. 26), le droit à la science et l'art (art. 27), le droit au recours en justice (art. 36), et surtout le droit de pétition³⁷. En outre, on parle des limitations du droit à l'information comme une limitation des droits et libertés fondamentaux, dans la Constitution³⁸. Il faut donc admettre que dans l'esprit et la philosophie de la Constitution on donne lieu au droit à l'information³⁹.

Le droit à l'information n'a peut-être pas de fondement direct dans la Constitution, mais ce droit a un rapport avec les principes constitutionnels comme le principe d'Etat de droit, le droit de pensée, le droit de pétition, le droit au recours en justice, le droit de presse. Le droit à l'information a un effet sur tous ces droits et principes.

B. Fondements Législatifs

La Loi sur le Droit à l'Information, en Turquie, après un certain travail⁴⁰, a été adopté dans le cadre de la démocratisation de l'administration. La Loi n° 4982 sur le Droit à l'Information a été publiée dans le Journal Officiel du 24 octobre 2003⁴¹. Son entrée en vigueur a été décidée en date du 24 Avril 2004. Par la suite, un règlement sur l'application et les

³⁷ AYANOĞLU, p. 1531.

³⁸ AYANOĞLU, p. 1530.

³⁹ AYANOĞLU, p. 1532.

⁴⁰ Voir, ÖZAY İl Han, İdari Usul ve Bilgi Edinme Hakkı Kanun Taslağının Kısa 'Tarihçe'si (Bref Historique du Projet de Loi sur le Droit à l'Information et la Procédure Administrative non Contentieuse,) IHID, Mélanges offert au Prof. Dr. Pertev Bilgen, c. 13, 2000, n° 1-3, p. 324-326.

⁴¹ JO n° 25445 du 27.04.2004.

procédures à suivre fut adopté le 27 juin 2004. Cette loi qui structure le droit individuel à l'information est une nouvelle évolution, dans le but d'octroyer un nouveau droit aux individus. L'adoption de cette loi a changé l'idée selon laquelle on ne pouvait interroger l'Etat⁴². L'adoption d'une telle loi est très importante mais, l'admission du contenu de la loi et la défense de la culture de transparence par les autorités administratives sont encore plus importantes⁴³. Cette loi qui projette de réglementer les procédures et formes de l'exercice du droit à l'information, conforme avec l'égalité, l'impartialité et la transparence qui sont tous une exigence de la démocratie et d'une administration transparente, est formé de cinq parties. La première partie dispose de l'objectif, le contenu et les définitions, la deuxième, du droit à l'information et de l'obligation de donner l'information, la troisième de la demande d'information, la quatrième des limites du droit à l'information et la cinquième de dispositions diverses et finales. Cette loi octroi en général, le droit à l'information à tout le monde, donne le droit à l'accès aux informations et aux documents, abroge les autres dispositions législatives contraires à celle-ci impose aux administrations des obligations pour réaliser la transparence, dispose des exceptions de ce droit, institue un conseil indépendant chargé de veiller à l'application de la loi et prévoit des dispositions pénales pour les abus du droit.

Cette loi, a pour objectif l'accès des individus aux documents et administratifs que détiennent les autorités administratives et contient réglemente l'échange de documents et informations entre les administrations.

La loi n° 4982 sur le droit à l'information illustre une grande cohérence avec la « Recommandation du Comité des Ministres aux Etats membres sur l'accès aux documents officiels », du 21 février 2002⁴⁴,

⁴² **TARHANLI** Turgut, Türkiye'de Bilgi Edinme Hakkı (*Le Droit à l'Information en Turquie*), Guncel Hukuk, Avril 2004, n° 4, p. 12.

⁴³ **THURSTON**, p. 86.

⁴⁴ **KAYA**, Cemil, Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesi'nin Resmi Belgelere Erişme Konusunda Üye Devletlere Tavsiye Kararı Rec (2002) 2, (*Recommandation du Comité des Ministres du Conseil de L'Europe aux Etats membres sur l'accès aux documents officiels Rec (2002) 2*) TBBD, yıl 18, Mayıs – Haziran 2005, sy. 58, s. 189–194.

instrument qui définit les normes et critères idéaux du droit à l'information⁴⁵. La Recommandation a été préparée au vu de l'importance de l'accès à l'information concernant étroitement l'utilité publique et la transparence de l'administration publique dans une société démocratique et pluraliste.

VI. Les Sujets du Droit à l'Information

Le sujet actif du droit à l'information, c'est-à-dire le demandeur, est institué dans l'article 4 de la loi ; *« tout le monde a le droit à l'information. Les étrangers qui ont leur domicile en Turquie et les personnes morales étrangères qui ont une activité en Turquie, sous la condition d'être relatif à leur domaine d'activité et dans le cadre de la réciprocité, bénéficient des dispositions de cette loi. La Turquie préserve ses droits et obligations qui découlent des traités internationaux.*

Le sujet actif du droit à l'information est défini en tant que le « demandeur » dans la loi. On peut dire que le sujet actif du droit à l'information est, en principe, tout le monde. C'est-à-dire, les citoyens turques, les personnes morales turques, les étrangers qui ont leur domicile en Turquie et les personnes morales étrangères qui ont une activité en Turquie.

⁴⁵ Il existe aussi, concernant le droit à l'information, la Résolution (77) 31 sur **La Protection de L'individu au Regard des Actes de L'administration**, adoptée par le Comité des Ministres du Conseil de L'Europe, le 28 septembre 1977, lors de la 275e réunion des Délégués des Ministres. Mais il faudrait noter qu'il y a une différence entre l'objectif de cette résolution et la loi n° 4982 sur le droit à l'information. la Résolution (77) 31 met en œuvre quelques principes fondamentaux de la procédure administrative non-contentieuse. L'un d'entres eux est le principe "d'accès aux éléments d'information". Selon ce principe; *à sa demande, l'intéressé est informé, par tout moyen approprié, avant que l'acte administratif n'intervienne, de tous les éléments disponibles en fonction desquels cet acte doit être pris.* Par contre, la loi n° 4982 sur le droit a l'information, reconnaît le droit à l'information, non-pas pendant la procédure administrative non-contentieuse, mais après la formation de l'acte et à toute personne, sans exiger de lien de causalité, ou d'intérêt. En bref, l'objectif de la Résolution (77) 31 est de garantir la transparence pendant la procédure administrative non-contentieuse, contrairement a la loi n° 4982 sur le droit a l'information vise la période qui vient après la formation de l'acte.

Pour le droit à l'information des étrangers et des personnes morales étrangères, la loi comporte deux conditions ; 1) La condition d'être relatif à eux ou à leur domaine d'activité 2) La réciprocité. En outre, Les étrangers qui ont leur domicile en Turquie et les personnes morales étrangères qui ont une activité en Turquie doivent formuler leur requête en langue turque (règlement art. 5/2.

Le sujet passif du droit à l'information qui l'obligeant de donner l'information est instituée dans l'article 2 de la loi ; *Cette loi est appliquée aux activités des institutions administratives et des chambres professionnelles qui font partie des sujets de droit public.*

Selon cet article, les limites du champ d'application du droit ont été tenues très largement. Les sujets passifs du droit sont toutes les institutions administratives, ainsi que les chambres professionnelles qui font partie des sujets de droit public.

L'article 2 du règlement du 27 juin 2004 sur l'application et les procédures à suivre, cite d'une façon très détaillée les institutions qui font partie des sujets du droit à l'information. Selon cet article, exceptés les villages, toutes personnes morales de droit public qui figurent dans l'administration, font partie des sujets passifs de ce droit.

Nous pouvons constater, en nous référant à la loi que, les organes de la législation et de l'exécution, les personnes de droit privé, y compris celles qui assurent un service public, et les villages restent en dehors du champ d'application de la loi.

VII. L'Exercice du Droit à l'Information

On se sert du droit à l'information en formulant une demande d'information ou d'un document à l'administration. Il faudrait d'abord définir ce que sont les informations d'une part et les documents d'autre part. La loi n° 4982 définit l'information comme les données qui figurent sur les registres que possèdent les institutions (art. 3/c). Elle définit les documents comme tous les supports de données que détiennent les

institutions, que cela soit des dossiers, écrits, imprimés ou copiés, des papiers, livres, revues, brochures, études, lettres, logiciels, directifs, croquis, plans, films, photographies, cassettes audio et vidéo, cartes, et données numériques (art. 3/d). L'article prend en compte toutes les nouveautés qu'apporte la technologie.

Il n'y a pas une procédure spécifique pour l'exercice du droit à l'administration. On en fait tout d'abord la demande sous forme de requête. Il est également possible d'adresser la demande par e-mail, par lettre, par télécopie, ou bien encore tous autre moyen de télécommunication électronique. Les personnes peuvent faire la demande elles-mêmes ou par la voie d'un intermédiaire de leur choix.

Dans les requêtes doivent figurer le nom et prénom, la signature, l'adresse et les autres informations relatives au demandeur (règlement du 27 juin 2004, art. 9/1). Pour les personnes morales, le titre de la personne morale, l'adresse, la signature du délégué et les autres informations et documents demandés sont exigés. Pour les demandes faites par e-mail ou par télécopie, le numéro de citoyenneté est aussi exigé. Mais en ce qui concerne les demandes faites avec la signature électronique, conforme avec la loi n° 5070 sur la signature électronique, le numéro de citoyenneté n'est pas demandé. Au cas où il y aurait d'autres informations et documents pour identifier les personnes, ceux-la seront également à présenter. Les handicapés, par exemple, pourront s'en servir à la place de la signature (règlement art. 11).

L'exigence détaillée des informations et documents pour la demande, est pour faciliter l'exercice du droit à l'information⁴⁶. C'est pourquoi, les informations comme le sujet de l'information ou du document demandé, sa date, son numéro, département duquel l'administration est saisie entre autres, seront précisées dans la requête. Si les informations ou documents demandés ne sont pas assez explicites, les administrations en préviendront l'intéressé et lui demanderont de clarifier sa demande.

Pour faciliter les demandes et unifier ses différentes formes, il existe deux sortes de formulaire, un pour les personnes réelles et un pour les

⁴⁶ KAYA, p. 237.

personnes morales. Selon le règlement, il est obligatoire de se servir de ces formulaires pour les demandes électroniques, mais facultatif pour les autres. A notre avis, il devrait y avoir un seul formulaire gratuit, pour toutes les formes de demande afin de faciliter l'exercice de ce droit.

La loi sur le droit à l'information permet de demander un certain prix pour les demandes d'information. Selon la loi, *« l'institution saisie, pour les informations ou documents qu'elle fournira, pourra demander un prix qui sera versé dans le budget, pour les frais qu'elle fera »* (art. 22/1). Le prix de la demande est précisé aussi dans le règlement ; *« Pour les informations et documents fournis, les institutions pourront demander pour les frais d'examination, de recherche, de copie, de courrier etc. un prix qui sera proportionné avec les frais faits. Les institutions, selon les principes de la loi sur le budget, pourront désigner un tarif de demande d'information. Les institutions pourront aussi demander un prix proportionné avec les frais qui ont été fait, pour les demandes faites par e-mail, pour les frais d'examination, de recherches etc. »*

Les institutions, à propos des redevances à payer et le lieu des paiements pour les informations et documents fournis, informent le demandeur dans les quinze jours qui suivent la saisine. Mais au cas où, l'information ou le document demandé serait détenu par une autre administration que l'institution saisie, il faudrait soit demander l'avis d'une autre institution, soit encore *« si la demande concerne plusieurs administrations »*, que les institutions informent le demandeur dans les trente jours qui suivent la demande (règlement art. 22/2). Dans ces cas les délais cesseront de courir. Dans les quinze jours qui suivent, si le demandeur n'effectue pas le paiement, il sera considéré comme ayant renoncé à sa demande (règlement art. 22/3).

Les administrations traitent les demandes de droit à l'information et y répondent. Les réponses doivent être complètes et doivent être relatives aux informations et documents demandés. Le conseil d'évaluation du droit à l'information, dans une décision, a mis le point sur le fait que la réponse doit répondre à la demande.

En cas de refus, la réponse doit tout d'abord être motivée et les voies et délais de recours doivent être montrés au demandeur (art. 12)⁴⁷. Le conseil d'évaluation du droit à l'information indique que ; seul l'article de la loi ou du règlement n'est pas une motivation suffisante et qu'il faudrait indiquer l'article, l'alinéa et le paragraphe de la règle qui a été prise comme base, indiquer aussi la motivation de la décision et montrer les voies et les délais de recours.

Les administrations répondent par écrit ou par voie électronique (art. 12 de la loi et art. 18/3 du règlement). La date de la réponse est la date qui figure sur la lettre de l'administration (règlement art. 18/4). L'administration n'a pas le droit de répondre oralement au demandeur.

Les administrations fourniront une copie du document demandé au saisisseur (art. 10/1, règlement art. 19/1). Dans les conditions où il serait impossible de fournir une copie du document demandé en raison de sa nature ou cas où cela endommagerait le document⁴⁸, l'administration offre les possibilités suivantes aux demandeurs (art. 10/2 de la loi et 19/2 du règlement);

- 1) La possibilité d'examiner l'original du document imprimé ou écrit et de prendre des notes.
- 2) La possibilité d'écouter les informations et documents audio.
- 3) La possibilité de visionner les informations et documents vidéo.

Au cas où il serait possible d'obtenir d'une autre façon que celles précitées, les informations et documents demandés, ce moyen sera mis à disposition des demandeurs, sans conséquences pour le document (art. 10/3 de la loi et 19/4 du règlement).

⁴⁷ **AKYILMAZ** Bahtiyar, *Bir İdari Usul İlkesi Daha: Anayasa m. 40/2 Başvuru Yollarının Gösterilmesi (Encore un Principe de Procédure Administrative non Contentieuse ; l'Indication des Voies de Recours Art. Const. 40/2)*, Mélanges offert à Yıldızhan Yayla, İstanbul 2003, p. 83-90.

⁴⁸ **EKEN**, Thèse, p. 77 ; **EKEN**, p. Le Droit., p. 70.

En droit turc, le délai d'obtention d'une information ou d'un document est en principe de quinze jours de travail. Dans les cas exceptionnels il sera prolongé jusqu'à trente jours.

Un point sur lequel il est nécessaire de s'attarder est la question de savoir si la requête pour obtenir l'information, laquelle est introduite devant l'administration, peut suspendre ou non le délai de l'instance administrative. L'article 11 de la loi sur la procédure du contentieux administratif prévoit que « *Avant l'introduction d'une instance administrative, l'abrogation, le retrait, la modification de l'acte administratif ou la constitution d'un nouvel acte peuvent, dans le délai fixé pour agir au contentieux, être demandés par les intéressés à l'autorité supérieure ou, s'il n'y a pas d'autorité supérieure, à l'autorité qui a accompli l'acte. Cette demande suspend le délai de recours qui a commencé à courir* » En conséquence, la requête introduite devant l'administration afin « d'obtenir une information » ne pourra suspendre le délai de l'instance administrative.

VIII. Les Exceptions du Droit à l'Information

Le droit à l'information ne signifie pas le droit d'obtenir toutes les informations et tous les documents que détient l'administration. Comme les autres droits, le droit à l'information n'est pas un droit absolu⁴⁹. Il est très naturel que dans les démocraties il y ait des limitations pour le droit à l'information, comme pour tous les droits⁵⁰.

Dans la loi sur le droit à l'information il existe une liste où les exceptions du droit sont catégorisées. La loi prévoit treize exceptions au total. Cela sont les actes qui échappent au contrôle juridictionnel, les

⁴⁹ ALAN, Nuri, İdari Usul ve İdari Yargı (*Procédure et Contentieux Administratif*), DD, yıl 30, 2000, n° 102, p. 6.

⁵⁰ EKEN, Thèse, p. 155 ; YERGÖK, p. 16 ; TORTOP Nuri, Çağımızın Önemli Sorunu: Kişisel Bilgilerin Güvenliği Sorunu (*Le Problème Important de Notre Epoque ; La Sécurité des Données Personnalisées*), AID, c. 33, n° 3, Septembre 2000, p. 2 ; TARHANLI, Turgut, Bilgi Edinme Hakkı (*Le Droit à l'Information*), Journal Radikal, 02.09.2003 ; Pour une idée opposée voir, ÖZEK, p. 31, 61, 63, 97 ; ÖZKAN Gürsel, Demokratik Yönetimin Birinci Adımı Bilgi Edinme Hakkı (*Le Première Etape de l'Etat Démocratique ; le Droit à l'Information*), Türkiye Kamu-Sen Yayınları, Ankara 2004, p. 79.

documents et informations qui constituent un secret d'Etat, les documents et informations qui concernent les enquêtes administratives, les documents et informations relatifs aux enquêtes juridictionnelles, ce qui concerne l'intimité de la vie privée, de la communication, les secret commerciaux, l'immatériel, les règlements intérieurs, les avis intérieurs, les notes, conseils et demandes d'avis.

La règle la plus importante qu'apporte la loi sur le droit à l'information concernant les exceptions, est celle dont on appelle l'accès partiel⁵¹. Selon cette règle, l'administration est chargée de trier les informations interdites et de rendre possible l'accès au reste du document ou de l'information. La loi réglemente l'accès partiel sous son titre « la communication des documents et informations en cachant les informations secrètes » ; « *au cas où il y aurait des informations qui constituent un secret ou des informations dont la communication serait interdite avec des informations dont la communication est libre, dans le même document, l'administration est tenue, s'il est possible, de trier ces informations et de communiquer le reste du document au demandeur. La raison du trie doit être motivée et notifiée par écrit, au demandeur (art. 9 de la loi et art. 21 du règlement).*

Comme le droit à l'information n'est pas un droit absolu, les raisons de limitation du droit à l'information ne sont pas absolues non plus. La réalité des raisons de limitations va être contrôlée par le conseil d'évaluation du Droit à l'Information et aussi par la juridiction. En outre, les exceptions doivent être interprétées d'une façon restrictive et proportionnée. Il doit y avoir un juste équilibre entre l'intérêt de l'individu et l'intérêt public dans le refus de la demande⁵².

La loi sur le droit à l'information permet l'accès aux documents et informations dont la décision de « secret » a été levée, si ils ne font pas partis des autres exceptions (art. 28). Cet article a été vu comme l'article le plus problématique de la loi. Car lever la décision de « secret » voudrait dire qu'il n'existe plus de raison pour interdire la communication de l'information ou du document en cause. Les raisons de refus d'accès sont

⁵¹ KAYA, p. 253.

⁵² KAYA, p. 254.

citées par les lois et malgré une décision contraire, si l'on refuse encore la communication d'un document ou d'une information, cela n'aurait aucun sens, et voudrait dire que la décision de secret n'aurait pas été levée en fait.

IX. Le Pourvoi Devant le Conseil d'Evaluation du Droit à l'Information

Il est nécessaire qu'il y ait un système de contrôle pour pouvoir assurer l'efficacité du droit à l'information⁵³. Pour cette raison, on a institué le Conseil d'Evaluation du Droit à l'Information (art. 14). Le conseil constitue une autorité administrative indépendante. Il ne possède pas la personnalité morale. Car la loi indique que le conseil fonctionnera selon un règlement préparé par le conseil du premier ministre (art. 14).

Le conseil est formé de neuf membres. L'un des membres sera désigné par la Cour de Cassation parmi ses membres, l'un par le Conseil d'Etat parmi ses membres, trois membres dont l'un professeur d'université ou agrégé en droit administratif, un en droit constitutionnel et un dernier en droit pénal, un membre sera conseillé par l'Union des barreaux turcs, un parmi les magistrats qui ont une fonction administrative au sein du ministère et deux membres qui ont le grade de directeur au sein du Ministère de la Justice seront conseillés par le Ministre de la Justice. Les membres seront sélectionnés par le Conseil des Ministres. L'accord des membres conseillés est exigé. Le président du Conseil sera élu parmi ses membres, par les votes des membres (art. 14).

Les membres du Conseil ont un mandat de quatre ans. Il est renouvelable. Quand un membre quittera sa fonction, un nouveau membre sera désigné par la même procédure pour le reste de mandat. Jusqu'à la nomination du nouveau conseil, l'ancien conseil continuera d'exercer sa fonction art. 14/6).

La fonction essentielle du conseil est de répondre aux pourvois relatifs aux demandes d'accès à l'information, aux refus des demandes

⁵³ GÜRAN, p. 32.

concernant les secrets d'Etat et les refus motivés par les intérêts économiques de l'Etat (art. 14/1). Ainsi le champ de compétence du conseil a été tenu très restreint, d'une façon inadmissible.⁵⁴

Le conseil se réunit au moins une fois par mois et sans date précise, sous l'appel du président (art. 14/5). Le conseil peut former des commissions et des groupes de travail et peut aussi inviter à assister les représentants des ministères, des autres institutions et d'ONG concernés (art. 14/8). Les services de secrétariat du conseil seront assurés par le conseil du premier ministre (art. 14/9).

La procédure du pourvoi devant le Conseil est fixé par l'article 13 de la loi ; *« le demandeur dont la demande est refusée en raison des causes figurant dans les articles 16 et 17 de la loi, peut avant de formuler un recours, peut saisir le Conseil dans les quinze jours qui suivent la notification. Le Conseil donnera une décision dans les 30 jours à partir de sa saisine. Les institutions seront tenues de communiquer les informations et documents demandés par le Conseil, dans quinze jours. Le pourvoi devant le Conseil fera arrêter le délai de recours »*.

Le délai du pourvoi devant le Conseil est de quinze jours à partir de la notification de la décision. Il n'existe pas de norme concernant les décisions du Conseil. Mais vu que la saisine du Conseil empêche le délai de recours de courir, nous pouvons dire que les décisions du Conseil n'ont pas de force obligatoire pour les institutions⁵⁵.

X. La Sanction de la Violation du Droit à l'Information

Pour pouvoir assurer l'applicabilité de la loi sur l'information, il existe des normes de sanctions dans la dite loi. L'article 29 de la loi indique que ; *« dans l'application de la loi, les agents public et les fonctionnaires coupables d'omission, de faute ou de mauvaise intention seront sanctionnés*

⁵⁴ Pour la décisions du Conseil d'Evaluation du Droit à l'Information : <http://www.basbakanlik.gov.tr/bedk/index.htm>

⁵⁵ Pour le même avis voir, **KAYA**, p. 289.

par des sanctions disciplinaires prévues dans leur règlement, sous réserve d'une enquête pénale selon les normes générales. / Les informations et documents obtenus grâce à cette loi ne peuvent pas être utilisés et reproduits pour des buts commerciaux ».

Conclusion

Le droit à l'information, est un droit qui s'est développé avec l'acceptation de la transparence dans l'administration, et qui signifie l'accès aux informations et documents et aux registres audio - vidéo et électronique que détient l'administration. Ce droit comprend aussi pour les individus, le droit d'avoir connaissance des registres à leur propos et de pouvoir corriger les erreurs faites. A ce jour, dans la plupart des états démocratiques, le droit à l'information a été admis et il existe des normes de rang constitutionnel et légal.

En Turquie, le droit à l'information a été admis avec la loi n° 4982 du 9 octobre 2003. La loi régit les formes et procédures concernant l'exercice du droit à l'information. Il y est prévu le droit à l'information de toutes les personnes, et l'obligation pour les institutions de communiquer les informations et documents demandés, hormis les exceptions prévues dans la loi. La loi indique que les secrets d'Etat, les affaires des services secrets, les intérêts économiques du pays et la vie privée des gens etc. sont les exceptions du dit droit.

La réglementation de la loi n° 4982 sur droit à l'information a apporté différentes modifications dans les termes et organes de la procédure du contentieux administratif. D'abord, la reconnaissance du droit à l'information constitue la fondation de la démocratisation de l'administration. Par ailleurs, d'autres principes du droit administratif, tel que l'accessibilité à l'administration, la fonction de rendre compte, et la transparence dans l'administration, sont désormais établis par la reconnaissance de ce droit. Cette reconnaissance constitue aussi un élément d'appui dans certains domaines du contentieux administratif. Avant tout, elle permet de réduire le nombre d'instances administratives. En droit turc, l'administration n'est pas sous l'obligation de communiquer aux intéressés les motifs de ses actes. Par conséquent, ceux dont les intérêts ont été lésés à

l'encontre des actes administratifs, peuvent obtenir ces informations, en utilisant le droit à l'information en question. Les personnes satisfaites de la réponse d'administration peuvent renoncer à introduire une instance administrative. D'autre part, la reconnaissance du droit à l'information joue un rôle important quant à la fonction « de rechercher *ex officio* » reconnus aux tribunaux et permet ainsi de jouir pleinement des droits de la défense.

Il est certain que l'admission légale d'un tel droit est une bonne évolution pour la démocratie. Mais les exceptions prévues par la loi sont, plus que des exceptions, de vrais inconvénients qui empêchent l'octroi d'une entière liberté et qui restreignent le domaine du droit. Néanmoins les exceptions ne devraient pas restreindre le contenu du droit. En outre il manque de la clarté dans la motivation de la loi et dans les articles relatifs aux limites du droit, dans le règlement. Le sens et le contenu des termes comme « secrets d'Etat », « conseils » et « demandes d'études » etc. ne sont pas assez clairs. L'administration refuse plusieurs demandes sous prétexte des exceptions prévues par la loi.⁵⁶

L'application de la loi montrera les problèmes qui pourraient subsister et les modifications apportées à la loi pourront aboutir à une application efficace du droit à l'information et ainsi des évolutions dans le but d'assurer une entière transparence dans le fonctionnement de l'administration. Il faudrait aussi ajouter que seul l'octroi du droit à l'information ne suffira pas pour une entière transparence, l'adoption d'une loi de procédure non contentieuse semble indispensable pour ceci. Une telle loi renforcera l'étendu du droit à l'information et assurera une fonction efficace à ce dernier.

⁵⁶ Voir, <http://www.basbakanlik.gov.tr/bedk/index.htm>