

Le droit d'accès à l'information publique et restrictions liées aux impératifs de sécurité et de défense nationales : état de la question en République Démocratique du Congo

Par Jean-Baptiste OTSHUDI DISASHI KALONDA

Partant de la documentation mise à disposition¹, il a été possible de faire ressortir la problématique de la consultation à savoir, la recherche de l'équilibre entre le droit de savoir du public dans une démocratie et les impératifs, du reste, légitimes de restriction de ce droit pour des motifs de préservation de sécurité et de défense nationales. La recherche de cet équilibre s'impose actuellement d'autant plus qu'à travers le monde, il est observé que, sous prétexte de sauvegarde de la sécurité, les Gouvernements, même ceux qui ont fait adopter des lois d'accès à l'information, élargissent injustement le domaine du secret en édictant dans des lois particulières des mesures restrictives en défaveur de ce droit.²

Au regard de cette problématique formulée succinctement, l'étude dont les résultats sont exposés infra entend, à la suite des recherches documentaires, des interviews, divers entretiens ainsi que des brainstormings organisés dans le cadre des séminaires-ateliers pour la promotion du droit d'accès à l'information publique³, contribuer, autant que possible, à cet effort international en partageant l'expérience de la République Démocratique du Congo en la matière.

Pour ce faire, l'étude :

¹ Termes de référence de la consultation : « Sécurité nationale et Droit à l'information: Enjeux et Contexte » ; Principes relatifs à la sécurité nationale et au droit à l'information, version provisoire, janvier 2012 ; la Note Conceptuelle de Open Society Initiative for West Africa sur la consultation.

² La Note Conceptuelle de Open Society Initiative for West Africa sur la consultation, lire également le Gouvernement verrouille le secret défense, in www.lefigaro.fr; dans un article de Wikipedia sur la Freedom of information act on peut lire ce qui suit « On est face à un blocage culturel, dit aujourd'hui Paul Moreira, on n'imagine pas en France que tu puisses solliciter des notes de la DGSE ou de la DST... Les politiques n'ont pas conscience de l'enjeu que cela représente » ;

³ Depuis 2009, AMICUS, association réunissant tous les anciens boursiers du programme d'échanges culturel du Département d'Etat américain, s'est fixé comme objectif de doter la République Démocratique du Congo d'une loi d'accès à l'information. Depuis lors, elle a organisé en partenariat avec l'Ambassade des USA à Kinshasa, avec le PNUD, la délégation de l'Union Européenne, les ONG Internews, Albany, OSISA et ODAC des séminaires et ateliers sur la question.

- 1) fixera le contexte socio - politique dans mon pays aussi bien sur le droit d'accès à l'information en général que sur les restrictions à ce droit de savoir pour raison de sauvegarde de la sécurité et de la défense nationale ;
- 2) fera, sans prétendre à l'exhaustivité, l'inventaire des principales dispositions des textes légaux du secteur de la sécurité et de la défense nationale tendant à favoriser l'accès ou non du public à l'information ;
- 3) dressera l'état de la mise en œuvre du processus tendant à doter la République Démocratique du Congo(RDC) d'une loi sur l'accès à l'information en mettant en exergue les questions qui ressortent de la problématique posée dans le cadre de l'étude.

I. Le contexte socio - politique en RDC sur le droit d'accès à l'information

a) Concernant le droit de savoir général⁴

Si la constitution en son article 24 le consacre le droit d'accès à l'information comme un droit humain en disposant que « Toute personne à droit à l'information », force est de constater que tant au niveau des gouvernants que du citoyen moyen, le droit de savoir est confondu avec la liberté de la presse⁵ s'il n'est pas carrément ignoré.

Le Professeur Evariste BOSHAB Mabudj-ma-Bilenge⁶ le fait remarquer si bien lorsqu'il mentionne qu'au Congo, « rien n'est encore entrepris jusqu'à ce jour pour la mise en place d'un cadre légal permettant à tout citoyen d'accéder à l'information publique et de fissurer ainsi l'édifice du secret administratif derrière lequel s'abritent⁷ » encore les pouvoirs publics pour cacher toute sorte d'indélicatesses.

En effet, depuis l'époque de la colonisation belge jusqu'à ce jour en passant par la période du régime fort du Marechal MOBUTU, l'Administration publique baigne dans une culture du secret. Le Personnel de carrière des services publics⁸ se fondant, à tort, sur

⁴ Je vous conseille de lire l'étude plus exhaustive de ODAC réalisée sur l'état du droit d'accès à l'information publique en R.D. Congo.

⁵ Il sied de faire observer que le droit d'être informé par une presse libre et indépendante est la seconde acception du droit à l'information. L'article 24 précité de la constitution le consacre à son deuxième alinéa. C'est ce que Steven Golberg appelle « **restrictions à la capacité du Gouvernement de censurer ceux qui souhaitent faire connaître ses activités** ». lire à ce sujet, son article : « l'accès du citoyen aux archives gouvernementales », in les dossiers de la liberté, United States Information Agency, septembre 1994, p.1.

⁶ Evariste BOSHAB Mabudj-ma-Bilenge, La contractualisation du droit de la fonction publique, Une étude de droit comparé Belgique-Congo, ACADEMIA BRUYLANT, p.142

⁷ Evariste BOSHAB Mabudj-ma-Bilenge, Op.Cit., Ibidem

⁸ Terme consacré en droit congolais pour désigner le fonctionnaire de l'Etat. Il s'agit de la loi n°81-003 du 17 juillet 1981 portant statut du personnel de carrière des services publics de l'État, in Journal Officiel du Zaïre (J.O.Z.), n°15, 1^{er} août 1981, p. 11)

l'observance du devoir de réserve et de la prescription lui interdisant de divulguer le secret professionnel, est peu enclin à mettre à la disposition du citoyen qui le requiert toute information en rapport avec l'organisation et le fonctionnement du service public.

Toutefois, saisi par pareille requête, toute fonctionnaire qui veut se prémunir contre les sanctions dont question supra, exige du requérant la production de « l'autorisation de lever copie des pièces »⁹ délivrée par le Procureur Général près la Cour d'Appel du ressort.

Même si cela constitue une disposition permettant au fonctionnaire de divulguer certaines informations, elle est révélatrice tout de même de l'état très restrictif du droit congolais en matière d'accès à l'information.

En tout état de cause, il s'agit d'une extension abusive de l'article 157 de l'Arrêté d'organisation judiciaire n°299/79 du 20/8/1979 portant règlement intérieur des cours, tribunaux et parquets. Cet article dispose que¹⁰ : « *Le Procureur général près la Cour d'appel a seul la garde et la disposition des dossiers répressifs et disciplinaires en cours ou clos. Il **apprécie seul l'opportunité** de la communication des pièces d'un dossier répressif ou disciplinaire, moyennant paiement des frais déterminés à cet effet* ».

L'on conviendra qu'avec un tel pouvoir discrétionnaire d'appréciation, le Procureur Général est libre d'accorder ou non son autorisation de lever les pièces requises par le citoyen¹¹.

Il sied de relever, par ailleurs, pour les étudiants et les chercheurs, l'administration exige la production par ceux-ci de l'attestation dument délivrée par l'institution d'enseignement ou de recherches avant de mettre à leur disposition les données requises dans le cadre de leurs travaux de recherche.

hormis ces cas précités et d'autres mentionnés dans les textes particuliers¹² reconnaissant le droit de divulgation de l'information

⁹ Thomas TSHIDIBI BIDUAYA, *avis et considérations sur le droit d'accès à l'information en République Démocratique du Congo, étude inédite faite à la demande de Open Democracy Advice Centre(ODAC), Cap Town, Afrique du Sud.*

¹⁰ Voir l'étude précitée.

¹¹ Pourtant, l'obligation de motivation des décisions consacrée par les constitutions et appliquée avec rigueur par les juridictions administratives a amené le Professeur Boshab Mabunj Ma Bileng à s'interroger : le pouvoir discrétionnaire n'est-il pas ainsi réduit à une simple peau de chagrin ?, Boshab Mabunj Ma Bileng **OP.CIT.**, p.143

¹² Sans prétendre à l'exhaustivité, l'on peut citer à cet effet, le Décret du 6 mars 1951 instituant le registre de commerce modifié par le Décret du 16 juin 1960, l'article 228 de la loi foncière qui dispose que « le livre d'enregistrement et le répertoire alphabétique sont publics », le droit à l'information reconnu à la délégation syndicale au sein de l'Entreprise en vertu de l'article 263 de la Loi n°015/2002 portant Code de Travail. La récente législation sur l'environnement à savoir, la loi n°11/009 du 09 juillet 2001 portant principes fondamentaux

publique, l'on conviendra avec le Professeur Boshab que l'Administration congolaise a une très forte culture du secret¹³ et ne divulgue pas facilement par voie de conséquence les informations sur son organisation et sa gestion.

b) **Concernant le droit de savoir du citoyen sur les questions de sécurité et défense nationales**

Le lecteur peut déjà, partant des développements du point précédent, se faire une idée sur ce qu'il en est du droit d'accès à l'information dans le secteur de la sécurité et défense nationales.

En effet, les informations ayant trait à l'armée et aux services de sécurité ont toujours été considérées comme ne pouvant pas être divulguées au public afin d'éviter de fragiliser les intérêts fondamentaux de la défense nationale. Et, le contexte particulier de la présente période où le pays est confronté à la guerre dans sa partie Est¹⁴, n'est pas de nature à favoriser la divulgation de l'information liée à l'organisation et au fonctionnement des services publics en charge de la sécurité et de la défense nationale¹⁵.

Aussi, pour illustrer cette assertion, s'avère –t-il utile de partir des faits tirés des débats publics sur la question de la divulgation ou non des informations liés à ce secteur. Nous avons effet réunis un échantillon des coupure de presse allant de 1997 à 2012¹⁶ sur les trois questions suivantes :

*relatifs à la protection de l'environnement en son article 8 consacre le droit d'accès à l'information lorsqu'il est affirmé que « toute personne a droit d'accéder aux informations disponibles, complètes et exactes relatives à l'environnement, y compris celles relatives aux substances et activités dangereuses et aux mesures prises pour leur prévention, traitement et élimination, selon les cas. » Aux différents démembrements de l'Etat est fait obligation de divulguer l'information relative à la préservation de l'environnement, **in Journal officiel de la République Démocratique du Congo**, numéro spécial, 16 juillet 2011.*

¹³ Boshab Mabunj Ma Bileng **OP.CIT.**, p.143.

¹⁴ Le pays fait face à des hostilités du fait du soulèvement du Mouvement M23 que le Gouvernement congolais accuse de constituer en fait un bras armé de la République du Rwanda.

¹⁵ Nos recherches ont été handicapées sérieusement par cette situation. Les personnes contactées dans les services publics du secteur de la Défense et Sécurité n'ont pas très disposé à partager avec nous sur le questionnaire que nous avons élaboré.

¹⁶ La période d'analyse se situe entre 1997 et 2012, soit sur une période ayant connu successivement la fin du règne du Marechal MOBUTU, l'arrivée au pouvoir du Président Mzee Laurent Désiré KABILA, son remplacement par Joseph KABILA KABANGE, la période de transition de 1+4 issue des accords de paix de sun city, la troisième République qui est à sa seconde législature.

✓ **Concernant la diffusion en direct à la télévision ou non des débats de l'Assemblée nationale lors de l'interpellation des Ministres en période des conflits armés :**

- En février 1997, le HCR-PT¹⁷, Parlement de transition majoritairement composé des alliés du Marechal MOBUTU avait décrété le huis clos à l'occasion de l'interpellation du Gouvernement sur les questions de la gestion de la guerre contre les forces de l'AFDL conduite par le Président Mzee Laurent Désiré KABILA ¹⁸;
 - En juin 2012, le Bureau de l'Assemblée nationale majoritairement composée de la famille politique du Président Joseph KABILA a décrété le huis clos à l'occasion des débats sur la question orale avec débats adressée aux Ministres ayant en charge la défense et la sécurité sur « la sécurité à l'Est du pays »¹⁹ ;
 - Les Députés de l'Assemblée nationale ont accepté de débattre en direct à la radio et à la télévision sur le bien fondé de la motion de défiance contre le Ministre en charge de la Défense et Sécurité²⁰.
 - Le débat a repris avec la situation qui a prévalu avant et après la chute de la Ville de Goma²¹ aux mains du Mouvement du 23 Mars (M23) sur l'opportunité ou non de faire un débat dans le cadre du contrôle parlementaire sur les causes de la débâcle des FARDC²².
- ✓ **Concernant la divulgation des accords conclus avec les pays voisins sur les questions sécuritaires et de défense nationale:**
- La démission le 25 mars 2009 du Président de l'Assemblée nationale Vital KAMERHE suite à la divergence qu'il a eu avec le Gouvernement sur la question de savoir s'il avait été, en tant

¹⁷ Haut Conseil de la République-Parlement de Transition.

¹⁸ L'article intitulé « Kengo ordonne le silence de la presse » à la page 8, ***in le Potentiel n° 492 du 11 février 1997***, fait état du contexte de l'époque et du débat sur la divulgation de l'information liée à la sécurité et défense nationales entre le Gouvernement dirigé par le Premier Ministre Léon KENGO wa DONDO, la presse ainsi qu'une partie de l'opinion publique.

¹⁹ Lire à ce sujet, les livraisons du journal le Potentiel portant respectivement les numéros 5539, 5540 et 5547 faisant état du débat entre la majorité et l'opposition sur la nécessité ou non du huis clos décrété par le Bureau de l'Assemblée nationale.

²⁰ La séance a eu lieu le 18 octobre 2012.

²¹ La Ville de Goma est occupée par le M23 depuis le 20 novembre 2012. Lire ***L'Observateur n° 4001 du 30 novembre 2012***, « Situation Sécuritaire dans l'Est du pays, le Gouvernement donne sa position officielle aux députés » ; ***Le potentiel n° 5690 du mardi 27 novembre 2012***, « Guerre dans l'Est : le Sénat soulève un coin de voile ».

²² Forces Armées de la République Démocratique du Congo.

que Président de la chambre basse, informé ou non de l'accord conclu avec le Rwanda autorisant les troupes rwandaises de traverser la frontière afin de traquer les « forces négatives » de FDRL Hutus ²³;

- La polémique suscitée dans la classe politique congolaise à la suite de la déclaration du Général James KABAREBE, Chef d'Etat Major Général ordonnant le retour des troupes rwandaises se trouvant en République Démocratique du Congo conformément aux accords conclus par les deux gouvernements. Le Général KABAREBE a même demandé au Gouvernement congolais de divulguer le contenu desdits accords.²⁴

✓ **Concernant la diffusion des informations sur les finances et la gestion des avantages liés à la carrière des militaires :**

A ce niveau, il y a lieu de relever les termes du débat qu'il y a lieu à l'époque entre l'ancien Vice-Président de la République Jean-Pierre BEMBA et le Chef d'Etat Major Général des Forces Armées le Général KISEMPIA SUNGILANGA LOMBE sur l'adéquation entre les effectifs déclarés de l'armée et l'enveloppe budgétaire allouée pour couvrir le solde et tous les avantages sociaux du soldat.

Réagissant aux propos de l'ancien Vice-Président de la République, le Chef d'Etat Major Général des Forces l'avait accusé de divulguer des informations tendant à rompre la discipline devant caractérisée le rapport entre la troupe et le commandement.

Le contexte de l'époque ne pouvait permettre d'aborder avec sérénité ce débat aussi important qu'est la gestion budgétaire des fonds alloués aux Services publics en charge de la défense et de la sécurité du territoire.

²³ Ce débat avait à l'époque défrayé la chronique. Cfr. Discours de démission du 25 mars 2009 du Président Vital KAMERE à la Tribune de l'Assemblée Nationale ; Entrée des soldats rwandais en RDC : KAMERHE et PPRD réagissent, **in le Potentiel n°4529 du 21 février 2009**, p.5 ; Entrée des troupes rwandaises en RDC : cacophonie au sein des institutions, **in le Potentiel n°4528 du 22 janvier 2009**, p.5

²⁴ **Lire l'article en ligne du journal le potentiel** en ligne intitulé **Kinshasa-Kigali : déclassifier les accords secrets** ; Guerre de l'Est: révélations de James Kabarebe, pourquoi maintenant ?, **in le phare du 31 août 2012**.

En revanche, la nouvelle politique arrêtée par le Gouvernement du Premier Ministre MATATA PONYO prescrivant le paiement de tous les fonctionnaires de l'Etat y compris le soldat aux guichets des banques commerciales, relayée du reste par la presse et par des spots radiotélévisés de sensibilisation, remet sur le tapis le débat de la transparence dans le secteur de la sécurité et de la défense nationales dans un contexte plus apaisé que celui de l'époque de la confrontation armée dont question ci-haut.

II. La recension des dispositions des textes légaux du secteur de la sécurité et de la défense nationale tendant à favoriser l'accès ou non du public à l'information

Sans préjudice de ce qui a été mentionné relativement au contexte du droit d'accès à l'information en général, l'état de la législation favorisant ou non l'accès à l'information dans le secteur de la sécurité et de la défense nationales ressort d'un certain nombre de lois dont certaines sont en vigueur depuis l'époque coloniale. Il s'agit notamment de (du):

- décret²⁵ du 30 janvier 1940 portant Code pénal;
- la loi 024-2002 du 18 novembre 2002 portant code pénal militaire ;
- la loi n°96-002 du 22 juin 2002 sur l'exercice de la liberté de presse en République Démocratique du Congo²⁶ ;
- la loi organique n° 11/012 du 11 août 2011 portant organisation et fonctionnement des forces armées ;

Pour une bonne intelligence de l'ensemble de ces textes au regard de l'objet de la consultation, il serait indiqué de faire la part entre d'une part, les dispositions restrictives du droit d'accès à l'information et d'autre part, celles qui, à notre avis, peuvent constituer des passerelles devant assurer la promotion du droit de savoir du citoyen dans le secteur de la défense et de la sécurité nationales.

a) Les dispositions restrictives du droit d'accès à l'information relativement au secteur de la sécurité et de la défense nationales

En l'absence d'une loi d'accès à l'information publique en République Démocratique du Congo, les dispositions du Code pénal ordinaire et du

²⁵ Il s'agit d'un texte à valeur législative étant donné qu'à l'époque de la colonisation belge, le Roi légiférait dans la colonie par voie de Décret.

²⁶ L'article 11 de cette loi dispose que « le journaliste est libre d'accéder à toutes les sources d'information. Il n'est pas tenu de divulguer ses sources d'information sauf dans les cas prévus par la loi. », in **les Codes Larcier République Démocratique du Congo**, Tome VI: Droit Public et administratif, volume II, Edition Larcier, Bruxelles, Afrique Edition, Kinshasa, 2003, pp. 371.

Code pénal militaire relatives à la révélation du secret professionnel ainsi qu'aux atteintes à la sûreté de l'Etat, placées dans le contexte d'une administration publique d'un pays post conflit ayant une tradition séculaire du secret, constituent des obstacles au droit d'accès à l'information.

✓ **Concernant la révélation du secret professionnel**

L'article 73 du Code pénal ordinaire qui en est la base juridique dispose que : « *les personnes dépositaires par état ou par profession des secrets qu'on leur confie qui, hors le cas où elles sont appelées à rendre témoignage en justice et celui où elles sont appelées à rendre témoignage en justice et celui où la loi les oblige à faire connaître ces secrets, les auront révélés, seront punies d'une servitude pénale de un à six mois et d'une amende de mille à cinq mille francs, ou d'une de ces peines seulement.* »²⁷

L'on conviendra qu'un texte rédigé dans des termes aussi généraux sans une définition claire sur ce qu'il faille entendre par « secret confié », ne peut fonder un fonctionnaire de l'administration de n'importe quel service public de divulguer une information en rapport avec l'organisation et le fonctionnement dudit service.

✓ **Concernant les atteintes à la sûreté de l'Etat**

Les dispositions relatives aux atteintes à la sûreté de l'Etat ont pour fondement légal les dispositions ci-après des codes pénaux ordinaire et militaire :

1) Le titre VIII du code pénal ordinaire, spécialement ses articles 183 point 3°, 184 point 1°, 187 point 1° à 3° ainsi que l'article 188 traitent de cette matière. Ces articles répriment :

- toute entreprise de démoralisation de l'armée ou la nation ayant pour objet de nuire à la défense nationale,
- toute divulgation à une puissance étrangère ou à ses agents, sous quelque forme et par quelque moyen que ce soit, un renseignement, objet, document ou procédé qui doit être tenu secret dans l'intérêt de la défense nationale ;
- tout congolais ou étranger qui, sans intention de trahison ou d'espionnage :
 - ❖ s'assurera, étant sans qualité, la possession d'un renseignement, objet, document, ou procédé qui doit être tenu secret dans l'intérêt de la défense nationale ou dont la

²⁷ Le Décret du 30 janvier 1940 portant Code pénal, **Les Codes Larcier République Démocratique du Congo**, Tome II : Droit pénal, Edition Larcier, Bruxelles, Afrique Edition, Kinshasa, 2003, pp. 7, 20 et 21.

connaissance pourrait conduire à la découverte d'un secret de la défense nationale ;

- ❖ détruira, soustraira, laissera détruire, ou soustraire, reproduire ou laissera reproduire un tel renseignement, objet, document ou procédé ;
- ❖ portera ou laissera porté à la connaissance d'une personne non qualifiée ou du public un tel renseignement, objet, document ou procédé, ou en aura étendu la divulgation.

2) Les articles 149 à 151 du Code justice militaire constituent le siège de la matière²⁸.

Il sied de noter qu'ici le législateur a, préalablement à la détermination du régime répressif, défini à l'article 149 ce qu'il y a lieu d'entendre par secret défense. En effet, le législateur dispose qu'au sens de la loi « présente le caractère de secret de la défense nationale, les renseignements, procédés, objets, documents, données informatisées ou fichiers, **intéressants la défense nationale qui ont fait l'objet de mesures de protection destinée à restreindre leur diffusion.** »

Peuvent faire l'objet de telles mesures, les renseignements, procédés, objets, documents, données informatisées ou fichiers classifiées par le Ministre de la défense ou le commandant suprême et dont la divulgation est de nature à nuire à la défense nationale ou à conduire à la découverte d'un secret défense. »

Partant de cette définition, le code pénal militaire dispose que « ceux qui se rendent coupables de divulgation, diffusion, publication ou reproduction des informations visées à l'article 149 ou ceux qui en fournissent les moyens, sont punis de vingt ans de servitude pénale, sans préjudice des peines plus fortes qu'ils peuvent encourir par d'autres dispositions légales. »

En temps de guerre ou dans une région ou l'état de siège ou d'urgence est proclamé ou à l'occasion d'une opération de police tendant au maintien ou au rétablissement de l'ordre public, les coupables sont punis de mort.

A l'article 151, le code précité punit de cinq à vingt ans de servitude pénale, quiconque se fait remettre tout document ou écrit qui, de par sa nature, est secret.

De l'examen de cet ensemble des dispositions, il ressort qu'elles sont rédigées en termes très généraux et, ainsi qu'il a été mentionné supra, ne peuvent, eu égard au contexte socio-politique congolais, favoriser une quelconque ouverture au bénéfice de tout requérant sollicitant communication d'une information ou donnée relatives à l'organisation, au

²⁸ **Journal officiel de la République Démocratique du Congo**, numéro spécial, 20 mars 2003

fonctionnement et à la gestion des services publics de la sécurité et de la défense nationales.

L'on conviendra par ailleurs, qu'en l'absence, en notre connaissance d'un acte réglementaire reprenant les données classifiées conformément à l'article 149 du Code Pénal militaire, la définition très générale du concept « secret de la défense nationale » sans aucune indication des critères objectifs de distinction ne peut être d'aucun secours.

b) Les ouvertures ressortant des lois dans la perspective de la promotion du droit d'accès à l'information publique

En revanche, l'interprétation systématique des dispositions de la nouvelle loi organisant la défense nationale²⁹ pourrait, à notre avis, permettre d'adoucir le régime de restriction accrue décrite supra au regard de la définition de certains concepts clés et de l'affirmation du principe de respect ainsi que de la promotion des droits humains dans sa mise en œuvre.

✓ **Concernant la définition de certains concepts clés de la loi:**

- 1) L'article 1^{er} point 1 définit la défense nationale comme l'ensemble des moyens militaires et non militaires ayant pour objet d'assurer la protection et la sauvegarde des intérêts fondamentaux de la nation, en toute circonstance et contre toutes les formes d'agression et menace ».
- 2) Au point 4 du même article 1^{er}, le législateur entend par politique de défense, « le système de défense choisi par l'Etat répondant au mieux aux besoins de la sécurisation du territoire national, de la population et de ses biens ainsi que les institutions. »
- 3) Même s'il l'énonce par des critères généraux, le législateur illustre, tout de même, au point 5 de l'article précité l'expression « Intérêts fondamentaux de la nation » dont question dans la définition du concept défense nationale en précisant qu'il s'agit de :
 - l'Indépendance ;
 - l'Intégrité du territoire et sécurité ;
 - la forme républicaine des institutions ;
 - les moyens de défense et de diplomatie
 - la protection de la population, même à l'étranger ;
 - l'équilibre du milieu naturel et de l'environnement ;
 - le potentiel scientifique, économique, artistique et patrimoine culturel ;

²⁹ La loi organique n° 11/012 du 11 août 2011 portant organisation et fonctionnement des forces armées, **in journal officiel de la République Démocratique du Congo**, numéro spécial, 22 août 2011.

- le développement durable.

A cela, l'on peut ajouter les définitions de la stratégie militaire et de la politique de la défense nationale qui, lues de façon combinée avec les autres dispositions de lois peuvent dégager des perspectives heureuses en matière de promotion du droit d'accès à l'information dans le domaine de la sécurité et de défense nationales.

✓ **Concernant l'affirmation du principe de respect et de la promotion des droits humains dans la mise en œuvre de la loi**

Le législateur de la loi organique n° 11/012 du 11 août 2011 portant organisation et fonctionnement des forces armées affirme à :

- 1) l'alinéa 2 de son article 3 que « les forces armées assurent la promotion et la protection des droits humains. » ;
- 2) l'article 6 que le militaire « est tenu de respecter et de protéger la dignité et les libertés fondamentales de la personne humaine notamment celles de la femme. » ;
- 3) l'article 124 l'interdiction de déroger aux droits et principes fondamentaux à savoir :
 - le droit à la vie ;
 - l'interdiction de la torture et les peines ou traitement cruels, inhumains ou dégradants ;
 - l'interdiction de l'esclavage et de la servitude ;
 - les principes de la légalité des infractions et des peines ;
 - les droits de la défense et le droit de recours ;
 - l'interdiction de l'emprisonnement pour dettes ;
 - la liberté de pensée, de conscience et de religion

Ainsi qu'il a été relevé supra, analysés à la lumière de la version provisoire des Principes relatifs à la sécurité nationale et au droit à l'information, les principes légaux susmentionnés augurent de bonnes perspectives dans le sens de la promotion du droit d'accès à l'information publique dans le secteur.

Toutefois, pour une promotion et une garantie efficace du droit d'accès à l'information publique en République en générale et en particulier, dans le secteur de la sécurité et de défense nationale, la prise d'une loi sur l'accès à l'information s'impose.

III. Les recommandations au regard de la version des principes relatifs à la sécurité nationale et au droit à l'information

Il appert de mentionner à ce niveau que depuis 2009, en partenariat avec l'Ambassade des Etats Unis d'Amérique, le Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD) et la Délégation de l'Union Européenne à Kinshasa, AMICUS notre association a lancé une dynamique avec comme objectif doter la RDC d'une loi sur l'accès à l'information publique.

Cette dynamique avait conduit à l'élaboration d'une proposition de loi jugée recevable par le bureau d'études du Sénat, l'une des chambres de l'institution parlementaire bicamérale de notre pays.

Cependant, certains facteurs n'ont pas permis de faire fixer cette proposition de loi à l'ordre du jour des débats du Sénat.

En effet, au-delà des facteurs politiques notamment la perte de la qualité de Sénateur dans le chef de la personnalité qui avait accepté à l'époque d'endosser le texte de proposition de loi, l'environnement électoral de l'époque, l'adoption du modèle de loi sur l'accès à l'information publique ainsi que la présente réflexion sur le droit de savoir dans le secteur de la sécurité et de la défense nationales, il s'est dégagé la nécessité de revisiter notre texte initial afin de les conformer aux standards africains et internationaux.

Ainsi, il sied, à la lumière des principes sur le droit d'accès à l'information et Sécurité nationale, il nous revient dans le contexte de la République Démocratique du Congo de présenter le texte initial de la proposition de loi sur le droit d'accès à l'information publique, de faire l'état de la mise à jour du texte initial susmentionné avant d'aborder la question de l'organe en charge du contrôle et de la promotion du droit d'accès à l'information.

a) Texte initial de la proposition de loi sur droit d'accès à l'information publique

Dans l'exposé des motifs du draft de proposition de loi, l'on peut lire que « *Le législateur entend ainsi, par l'institutionnalisation de ce mécanisme de contrôle citoyen, garantir le respect des principes de bonne gouvernance, de transparence et de lutte contre la corruption dans la gestion de l'Etat en République Démocratique du Congo.* »

Et, pour garantir l'exercice effectif de ce droit lié au contrôle citoyen de l'action des services publics, le dispositif normatif à mettre en place affirme le principe de la liberté d'accès à l'information et aux documents administratifs de tous les services de l'Etat et institue, pour garantir l'usage par le citoyen de ces prérogatives, des mécanismes administratif et juridictionnel.

Cependant, la rédaction en des termes généraux des restrictions au principe d'accès à l'information notamment, celle liée à la préservation du secret de la sécurité et défense nationales a motivé sa révisitation. En effet, dans sa version originale le texte était rédigé comme suit :

« Article 6 :

Les dispositions de l'article 1 et 3³⁰ de la présente loi ne s'appliquent pas aux documents administratifs :

2. *devant être tenus en secret dans l'intérêt de la défense nationale ou de la conduite de la politique extérieure de la République Démocratique du Congo; »*

b) Texte actualisé de la proposition de loi sur droit d'accès à l'information publique

A l'occasion de trois ateliers organisés par le Collectif 24, Task force créé pour assurer le plaidoyer soutenant la dynamique visant à faire promulguer une loi d'accès à l'information publique en R.D.Congo³¹, le texte initial a été revu afin de le conformer aux standards fixés par le modèle de loi sur l'accès à l'information publique de l'Union Africaine.

A l'article 2 relatif à la définition des concepts, des critères objectifs ont été insérés pour réduire les risques d'abus relativement au refus de divulgation pour des motifs de préservation de la sécurité et de la défense nationale. Il s'agit des points 11 et 12 de l'article 2 et l'article 5 point 1. du projet de proposition de loi :

³⁰ L'article 1^{er} détermine le champs d'application de la loi en posant le principe selon lequel l'accès est la règle, le secret est l'exception. L'article 2 définit les concepts clés sans fixer les critères devant servir pour distinguer d'une part, les informations du secteur de la sécurité devant légitimement ne pas faire l'objet de divulgation et d'autre part, celles pouvant, suivant certaines conditions, être mises à la disposition du public.

³¹

✓ **De la Sécurité et défense nationales :**

- les tactiques militaires, stratégies, exercices ou opérations militaires entrepris en préparation à des hostilités ou en rapport avec la détection, la prévention, la suppression ou la réduction d'activités subversives ou hostiles ;
- les renseignements concernant la défense de l'Etat, la détection, la prévention, la suppression ou la réduction d'activités subversives ou hostiles ;
- les méthodes et le matériel scientifique ou technique pour la collecte, l'évaluation ou le traitement de l'information en rapport avec les renseignements susvisés ;
- l'identité d'une source confidentielle et de toute autre source d'information en rapport avec les renseignements susvisés ; ou
- la quantité, les caractéristiques, les capacités, les vulnérabilités ou le déploiement de tout ce qui est conçu, développé, produit ou envisagé pour être utilisé comme armes ou autre équipement.

✓ **De l'Action subversive ou hostile:**

- *une attaque menée contre l'Etat par un élément étranger ;*
- *des actes de sabotage ou de terrorisme visant la population de l'Etat ou un bien stratégique de l'Etat, à l'intérieur ou en dehors de l'Etat ; ou*
- *des opérations de renseignements étrangers ou hostiles. »*

✓ **De l'article 5 du projet de proposition de loi fixant les restrictions au droit d'accès à l'information :**

La nouvelle version est libellée comme suit : « *les dispositions de l'article 1 et 3 de la présente loi ne s'appliquent pas aux informations relatives :*

1. *Aux données, documents ou renseignements portant préjudices à la sécurité et la défense nationale ; »*

c) De l'organe en charge du contrôle et de la promotion du droit d'accès à l'information

Pour garantir la mise en œuvre du droit d'accès à l'information publique, le projet initial de la proposition de loi avait prévu l'institution de la Commission Citoyenne d'Accès à l'Information. Pour assurer son indépendance vis-à-vis du Gouvernement et d'autres institutions publiques, un consensus s'était dégagé pour qu'elle soit une autorité administrative indépendante à l'instar de la Commission d'Accès à l'Information Publique (CADA).³²

³² Article 20 et suivant de Loi n°78-753 du 17 juillet 1978 portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public et diverses dispositions d'ordre administratif, social et fiscal.

Ainsi, la Commission Citoyenne d'Accès à l'Information Publique composée de façon paritaire³³ devrait avoir entre autres comme compétences de :

- ✓ aider à veiller au respect de la liberté d'accès à l'information publique et d'appliquer les dispositions de la loi sur l'accès à l'information publique ;
- ✓ émettre des avis lorsqu'elle est saisie par une personne à qui est opposé un refus de communication d'une information publique, un refus de consultation des documents d'archives publiques, à l'exception des documents mentionnés à l'article 6 de la présente loi, ou une décision défavorable en matière de réutilisation d'informations publiques.

Cependant, à la suite de l'examen du projet par le bureau d'étude du Sénat, celui-ci a demandé que cette partie du texte soit carrément supprimé au motif que sa présence mélangerait une loi organique³⁴ et une loi ordinaire.

Ce qui a entraîné le redimensionnement du texte aux de se conformer à cette exigence constitutionnelle.

En tout état de cause, à l'examen des principes 35 à 37 des principes, objet de la consultation, il se dégage la nécessité d'envisager l'élaboration d'un projet de loi organique sur la Commission Citoyenne d'Accès à l'Information Publique.

Le projet dont question reprendra les principes constitutionnels d'une institution d'appui à la démocratie concernant son organisation ainsi que son fonctionnement³⁵. Toutefois, au regard de la spécificité des questions de sécurité et défense nationale, l'on devra dans le corps du texte affirmer ³⁶:

- ✓ le principe d'accès sans entrave à l'information ayant trait à la sécurité et défense nationale par la Commission Citoyenne d'accès à l'information ;³⁷
- ✓ les prérogatives conséquentes pour assurer le contrôle et l'accès à l'information liée à la sécurité et défense nationale et ce, dans le respect des dispositions légales³⁸ ;

³³ *Les institutions publiques, la société civile ainsi que les cours et tribunaux devraient y être représentés.*

³⁴ Article 124 de la Constitution de la RDC.

³⁵ Article 211, 212 et 222 de la Constitution de la RDC.

³⁶ L'on devra lire les principes du projet des principes relatifs à la sécurité nationale et au droit à l'information conformément aux amendements apportés lors de la consultation organisée à Dakar au mois d'octobre 2012 ;

³⁷ Principe 34, du projet des principes relatifs à la sécurité nationale et au droit à l'information.

- ✓ le principe de transparence ;³⁹
- ✓ le principe de la protection de l'information traitée particulièrement celle ayant trait à la sécurité et défense nationale⁴⁰.

Conclusion

Ainsi qu'il a été mentionné au début de l'étude, la sécurité et défense nationales constituent des questions très sensibles. Et, la guerre dans sa partie Est, avec toutes les passions qu'elle suscite, n'est pas de nature à favoriser l'accès libre même aux informations qui, au regard des principes 10 et suivant, devraient être divulguées.

Qu'à cela ne tienne, le débat étant lancé, l'on parviendra progressivement à obtenir un consensus non seulement pour la promotion du droit d'accès à l'information publique, mais aussi pour la divulgation des informations du secteur de la sécurité et défense nationales ne devant pas être tenues secrètes suivant les principes susmentionnés.

institutions publiques, de la société civile et des cours et tribunaux

Tels sont les éléments que je mets à la disposition de tous pour illustre le contexte de la République de la République Démocratique du Congo.

³⁸ Principe 35, du projet des principes relatifs à la sécurité nationale et au droit à l'information

³⁹ Principe 36, du projet des principes relatifs à la sécurité nationale et au droit à l'information

⁴⁰ Principe 37, du projet des principes relatifs à la sécurité nationale et au droit à l'information