Pamt²
PROGRAMME D'APPUI
AUX MÉDIAS TUNISIENS

ANALYSE DES OBSTACLES LÉGAUX, PROCÉDURAUX ET PRATIQUES RENCONTRÉS PAR LES JOURNALISTES TUNISIENS POUR ACCÉDER AUX INFORMATIONS PUBLIQUES

Un projet financé par l'Union européenne

Mis en œuvre par CFI et ses partenaires

CFI DÉVELOPPEMENT MÉDIAS · ANSA · ARTICLE 19 · DW Akademie · rfi · FRANCE 24 · MCD مونت كارلو الدولية · France médias monde · ina · Thomson Media

EUROPEAID/140677/DH/SER/TN

Instrument européen de voisinage

Assistance Technique pour le programme MediaUp2 (Tunisie)

Pamt2

PROGRAMME D'APPUI
AUX MÉDIAS TUNISIENS

ANALYSE DES OBSTACLES LÉGAUX, PROCÉDURAUX ET PRATIQUES RENCONTRÉS PAR LES JOURNALISTES TUNISIENS POUR ACCÉDER AUX INFORMATIONS PUBLIQUES

Étude élaborée par

Faten Sebei : Juriste

& Mouna Mtibaa : Journaliste

Juillet 2024

Un projet financé par l'Union européenne

Mis en œuvre par CFI et ses partenaires

AVERTISSEMENT

Le contenu de ce rapport relève de la seule responsabilité de ses auteurs et ne peut en aucune manière être considéré comme reflétant les vues de l'Union européenne

TABLE DES MATIERES

INTRODUCTION : PRÉSENTATION GÉNÉRALE DE L'ÉTUDE 5

A – Contexte et objectifs de l'étude 6
B – Définitions 7

CHAPITRE I : CONTEXTE GÉNÉRAL DU DROIT À L'INFORMATION ET LES PRATIQUES JOURNALISTIQUES 10

1. Présentation du cadre juridique national relatif au droit à l'information 11
a - Une Constitution consacrant le droit à l'information 11
b - Un engagement international accru pour le droit à l'information 12
c - Un cadre législatif reconnaissant un droit indépendant d'accès à l'information 14
d - Des textes réglementaires renforçant le droit d'accès à l'information 15

2. Description de l'écosystème médiatique de l'information socio-économique 17
a - Des médias plutôt généralistes 18
b - Des sources d'information peu diversifiées 19
c - Un écosystème médiatique de plus en plus verrouillé 19

CHAPITRE II : IDENTIFICATION DES OBSTACLES RENCONTRÉS PAR LES JOURNALISTES DANS LA COLLECTE DE L'INFORMATION SOCIO-ÉCONOMIQUE 22

1. Des textes réglementaires ne garantissant pas le droit à l'information 23
a - Le « secret professionnel » pour les agents administratifs 23
b - Le statut de l'agent public 24
c - Le Code de déontologie de l'agent public 24
d - Les circulaires restrictives de l'accès à l'information 25

2. Interférence entre les différents intervenants 27
a - Les responsables de communication 28
b - L'attaché de presse 28
c - Le chargé d'accès à l'information 28
d - Les chargés des données ouvertes 28

3. Diverses pratiques décourageantes 31
a - Refus d'accorder des déclarations 32
b - Interdiction d'accès aux réunions 34
c - Interdiction de filmer 35

CHAPITRE III : OBSTACLES LIMITANT L'UTILISATION EFFECTIVE DU DROIT D'ACCÈS À L'INFORMATION 36

1. Obstacles liés à l'application de la loi n°2016-22 37
a - Publication proactive de l'information : une finalité peu atteinte 37
b - Une loi peu adaptée "aux urgences" du journalisme au quotidien 39
c - Une loi toujours méconnue par la plupart des journalistes 41
d - Une loi « alibi » pour la rétention de l'information 42

2. Obstacles institutionnels limitant l'efficacité de la loi n°2016-22 43
a - Dysfonctionnement et faibles ressources de l'INAI 43
b - Obstacles inhérents aux chargés d'accès à l'information 44

3. Les stratégies de contournement 45

CONCLUSION 46

RECOMMANDATIONS 48

ANNEXE I : MÉTHODOLOGIE SUIVIE 51

1. Questions et outils de recherche 53
a - Revue et analyse documentaire 53
b - Tenue des entretiens semi-directifs avec des personnes clés 54
c - Organisation des trois focus groupes 54

ANNEXE II : GUIDE DES ENTRETIENS SEMI-DIRECTIFS SELON ACTEUR PRINCIPAL 55

ANNEXE III : GUIDE DES PRINCIPAUX AXES DES FOCUS GROUPES 58

INTRODUCTION

PRÉSENTATION GÉNÉRALE DE L'ÉTUDE

A – Contexte et objectifs de l'étude

Le droit à l'information est un pilier fondamental de la démocratie et de la bonne gouvernance. Il permet aux citoyens d'accéder aux informations détenues par les organismes publics, favorisant ainsi la transparence, la responsabilité et la participation citoyenne. Ce droit est reconnu par de nombreuses constitutions et instruments internationaux, tels que l'article 19 de la Déclaration universelle des droits de l'homme[1] et le Pacte international relatif aux droits civils et politiques[2].

La Constitution, la législation nationale et les engagements internationaux de la Tunisie reconnaissent le principe fondamental de la divulgation maximale de l'information, sans restriction. Le droit d'accès à l'information repose sur la présomption que toutes les informations détenues par les organismes publics sont accessibles aux citoyens, sous réserve de quelques exceptions clairement définies dans la loi relative à l'accès à l'information.

Après la consécration du droit à l'information dans le cadre juridique national, il est désormais utile de réaliser une étude pour examiner les obstacles rencontrés par les journalistes. Cette étude vise à identifier et analyser les obstacles légaux, procéduraux et pratiques qui peuvent limiter l'accès des journalistes aux informations publiques. En fournissant un aperçu des défis actuels, cette étude contribuera à formuler des recommandations pour améliorer l'accès à l'information et renforcer la transparence en Tunisie.

Cette étude s'inscrit dans le cadre de la deuxième phase du projet d'appui aux médias en Tunisie, le PAMT2, financé par l'Union européenne. Elle vise à déceler les entraves qui empêchent les journalistes tunisiens d'accéder à l'information publique, et d'agir en tant qu'observateurs de l'intérêt public et d'informer le public sur des sujets d'actualité, dont ceux à caractère socio-économique.

L'étude vise également l'évaluation du niveau d'ouverture et de réactivité des administrations tunisiennes aux demandes d'information et d'accès aux demandes des journalistes et à déterminer si les lois et politiques actuelles sont suffisantes pour garantir l'accès des journalistes à l'information et si elles sont effectivement appliquées.

[1] « Tout individu a droit à la liberté dopinion et d'expression, ce qui implique le droit de ne pas être inquiété pour ses opinions et celui de chercher, de recevoir et de répandre, sans considérations de frontières, les informations et les idées par quelque moyen d›expression que ce soit. » https://www.un.org/fr/universal-declaration-human-rights/

[2] https://www.ohchr.org/fr/instruments-mechanisms/instruments/international-covenant-civil-and-political-rights

Dans cette perspective, l'étude comprend deux axes fondamentaux :

1. Un axe portant sur l'analyse juridique des différents textes juridiques et réglementaires adoptés après la promulgation de la loi n°2016-22 relative au droit d'accès à l'information[3] et qui sont en contradiction avec cette loi afin d'évaluer leur impact sur l'accès des journalistes aux informations publiques, à l'instar de la circulaire n°4 du 16 janvier 2017[4] réglementant le fonctionnement des unités d'information et de communication ou la circulaire n°19 du 10 décembre 2021[5] régissant les règles de communication gouvernementale.
2. Un axe qualitatif portant sur une étude de terrain auprès des journalistes au niveau local, régional et national visant à analyser les obstacles rencontrés par les journalistes, notamment concernant l'accès aux informations à caractère socio-économique, et à proposer des recommandations spécifiques au contexte tunisien.

Ainsi, l'étude a pour objectifs spécifiques de :

- Etablir un état des lieux des procédures existantes d'accès à l'information publique ;
- Déterminer dans quelle mesure les lois et politiques actuelles sont suffisantes pour garantir l'accès des journalistes à l'information et si elles sont effectivement appliquées ;
- Évaluer le niveau d'ouverture et de réactivité des administrations tunisiennes aux demandes d'information et d'accès aux demandes des journalistes ;
- Identifier les obstacles juridiques et pratiques/opérationnels rencontrés par les journalistes tunisiens, dans le cadre et hors du cadre de la loi n°2016-22 relative à l'accès à l'information, avec une attention particulière portée aux informations à caractère socio-économique ;
- Proposer des recommandations par structures spécifiques au contexte tunisien.

B - Définitions

Afin de bien définir le périmètre de cette étude, nous proposons les définitions suivantes :

- **Accès à l'information :** Selon la loi organique n°2016-22, l'accès à l'information (النفاذ للمعلومة) est défini comme étant « la publication proactive de l'information par l'organisme concerné et le droit d'y accéder sur demande » (article 3 – premier tiret). La notion d'accès à l'information ou plus précisément droit d'accès à l'information sera pour cette étude celle strictement définie par la loi n°2016-22.

[3] https://legislation-securite.tn/latest-laws/loi-organique-n-2016-22-du-24-mars-2016-relative-au-droit-dacces-a-linformation/

[4] https://legislation-securite.tn/wp-content/uploads/sites/5/2021/07/Circulaire-n%C2%B0-2017-4-du-16-Janvier-2017-Ar-1.pdf

[5] https://legislation-securite.tn/latest-laws/circulaire-n19-du-10-decembre-2021portant-sur-les-regles-de-la-communication-gouvernementale/

- **Droit à l'information :** c'est le droit dans sa compréhension la plus large tel que défini dans l'article 19 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques[6] stipulant que « Toute personne a droit à la liberté d'expression ce droit comprend la liberté de rechercher, de recevoir et de répandre des informations et des idées de toute espèce, sans considération de frontières, sous une forme orale, écrite, imprimée ou artistique, ou par tout autre moyen de son choix ». Il n'en demeure pas moins que cette perception plus large s'articule en pratique et en partie avec les lois d'accès à l'information.

- **Information :** la loi organique n°2016-22 définit l'information comme étant « toute information enregistrée quel que soit sa date, sa forme et son support, produite ou obtenue par les organismes soumis aux dispositions de la présente loi dans le cadre de l'exercice de leurs activités. » Toutefois, cette définition ne permet pas d'englober tout le périmètre de cette étude qui va au-delà du cadre de la loi organique sus citée, donc un cadre plus large que le droit d'accès à l'information stricto sensu, à savoir le droit à l'information. En effet, on entend aussi par le terme « information », toute information non enregistrée/orale demandée auprès de l'administration et qui peut être communiquée par cette dernière volontairement (par exemple, lors des points ou conférences de presse) ou sur demande des journalistes dans leur travail quotidien (par exemple, des questions posées à un responsable). Il est à souligner que le décret-loi n°2011-116 du 02 novembre 2011 relatif à la liberté de la communication audiovisuelle et portant création d'une Haute Autorité Indépendante de la Communication Audiovisuelle (HAICA)[7] définit « l'information » إعلام comme étant « un processus qui consiste à émettre une donnée, un point de vue ou une idée susceptible de permettre à un récepteur d'acquérir une connaissance ». Pour sa part, l'OCDE dans sa recommandation de 2017 sur le gouvernement ouvert considère que l'information est le « niveau initial de participation caractérisé par une relation unilatérale dans le cadre de laquelle les pouvoirs publics produisent de l'information et la communiquent aux parties prenantes. Cette notion recouvre à la fois la fourniture d'information sur demande et les mesures « volontaristes » prises par les pouvoirs publics pour diffuser l'information »[8]. De ce fait, nous optons pour la notion de l'information dans le sens le plus large englobant celle prévue dans la loi organique n22-2016° et de l'article 19 alinéa 2 du Pacte International des droits civils et politiques.

[6] https://www.ohchr.org/fr/instruments-mechanisms/instruments/international-covenant-civil-and-political-rights
[7] https://legislation-securite.tn/latest-laws/decret-loi-n-2011-116-du-2-novembre-2011-relatif-a-la-liberte-de-la-communication-audiovisuelle-et-portant-creation-dune-haute-autorite-independante-de-la-communication-audiovisuelle/
[8] Recommandation du Conseil sur le Gouvernement Ouvert, 14 décembre 2017 - C(2017)140 - C/M(2017)22, accessible sur le site https://www.oecd.org/gov/Recommendation-Gouvernement-Ouvert-Approuv%C3%A9e-141217.pdf

- **Journaliste :** pour les besoins de cette étude, le terme « journaliste » adopte la même définition prévue à l'article 7 du Décret-loi n°2011-115 du 2 novembre 2011 relatif à la liberté de la presse[9]. Ce texte dispose que le journaliste professionnel est « toute personne détenant au moins une licence ou un diplôme scientifique équivalent, dont l'activité consiste en la collecte et la publication des informations, des opinions, des idées et leur transmission principalement au public de façon régulière, au sein d'un ou de plusieurs établissements d'information audiovisuelle ou d'information électronique et à condition d'en tirer ses principales ressources. Est aussi considéré journaliste professionnel, le correspondant en Tunisie ou à l'étranger, à condition qu'il remplisse les conditions mentionnées au précédent paragraphe. Sont assimilés aux journalistes professionnels mentionnés au paragraphe 1er ci-dessus : leurs assistants directs, comme les rédacteurs, les traducteurs, les documentalistes, les dessinateurs, les photographes, les caméramans, à l'exception des agents publicitaires et de tous ceux qui ne présentent qu'une aide occasionnelle, quelle que soit sa forme ».

- **Domaine socio-économique :** on entend dans le cadre de cette étude par « information socio-économique » toute information ayant trait aux réalités sociales et économiques dans leurs relations mutuelles. Le domaine socio-économique comprend l'interface complexe entre les aspects sociaux et économiques de la société, examine comment les structures sociales telles que la classe, la race, le sexe et l'éducation interagissent avec le pouvoir économique pour influencer la vie des individus et la dynamique de groupe. Ce domaine étudie la relation entre les systèmes économiques, tels que la production, la distribution et la consommation de biens et de services, et les structures sociales qui déterminent l›accès aux ressources et aux opportunités. Les inégalités sociales, la mobilité économique, la pauvreté, l'éducation, emploi et d'autres aspects de la vie quotidienne sont des éléments importants du domaine socio-économique et constituent un cadre complet pour comprendre les défis et les opportunités qui façonnent les sociétés d'aujourd'hui.

[9] https://legislation-securite.tn/latest-laws/decret-loi-n-2011-115-du-2-novembre-2011-relatif-a-la-liberte-de-la-presse-limprimerie-et-ledition/

CHAPITRE I

CONTEXTE GÉNÉRAL DU DROIT À L'INFORMATION ET LES PRATIQUES JOURNALISTIQUES

« Bien informés, les hommes sont des citoyens ; mal informés, ils deviennent des sujets »[10]. C'est ainsi que l'économiste et sociologue français, Alfred Sauvy (1898-1990), a mis l'accent sur le droit de tout citoyen d'avoir accès à l'ensemble des informations lui permettant une meilleure compréhension des enjeux politiques et économiques, mais aussi d'analyser et évaluer les actions des décideurs dans un Etat démocratique.

Apparu au siècle des Lumières, le droit à l'information, érigé en droit humain indépendant, a été progressivement reconnu et mis en œuvre aux XIXème et XXème siècles sur la base des valeurs universelles qui le sous-tendent et lui associent étroitement les principes de la participation, la transparence et la reddition des comptes, dans un environnement démocratique[11].

Cette combinaison entre l'approche des droits humains, d'une part, et l'approche purement juridique liée aux aspects relatifs à la transparence et à la lutte contre la corruption, d'autre part, a influencé le contexte national et a permis la mise en place d'un cadre juridique garantissant, globalement, le droit à l'information et le droit d'accès à l'information de manière spécifique.

Toutefois, l'exercice de ces droits demeure problématique lorsqu'ils sont confrontés à la réalité d'un écosystème médiatique, certes diversifié et plus libre depuis la révolution de 2011, mais où subsistent encore des textes réglementaires restrictifs et peu favorables à la libre circulation de l'information.

1. Présentation du cadre juridique national relatif au droit à l'information

Chaque Etat, pour démontrer son engagement en faveur des valeurs de la démocratie, la transparence et la bonne gouvernance, accorde une importance fondamentale au droit à l'information à travers son cadre juridique. La Tunisie a reconnu ce droit, à l'aube de la révolution, et l'a par la suite confirmé en l'inscrivant dans la Constitution de 2014 et dans la Constitution de 2022

a. Une Constitution consacrant le droit à l'information

Les deux Constitutions adoptées successivement en Tunisie (2014 et 2022) ont consacré le droit à l'information qui émerge, pour la première fois, en tant que valeur

[10] https://lapausephilo.fr/2017/11/29/bien-informes-hommes-citoyens-sujets-alfred-sauvy/

[11] Perrine Canavaggio, Vers un droit d'accès à information: les avancées récentes des normes et des pratiques du droit d'accès à information, publié en 2013 par l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture, P10.

constitutionnelle comme le stipule l'article 38 de la Constitution de 2022[12], qui reprend à la lettre l'article 32 de la Constitution de 2014 : « L'État garantit le droit à l'information et le droit d'accès à l'information »[13].

En outre, la protection des droits s'est imposée comme valeur constitutionnelle puisque la Constitution tunisienne assure qu'aucune restriction ne peut être apportée aux droits et libertés « qu'en vertu d'une Loi et pour répondre aux exigences d'un régime démocratique et en vue de sauvegarder les droits d'autrui ou pour répondre aux impératifs de la sûreté publique, de la défense nationale ou de la santé publique (...)[14] ».

Ces dispositions fondamentales, ayant une valeur supérieure dans la hiérarchie des normes juridiques, adoptées depuis la Constitution de 2014, ont été fortement imprégnées par l'engagement international de la Tunisie pour un droit d'accès à l'information et globalement pour garantir le droit à l'information.

b. Un engagement international accru pour le droit à l'information

La Tunisie a reconnu le droit à l'information الحق في الإعلام comme étant un facteur indispensable au droit à la liberté d'expression prévu dans le Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP) qui mentionne que « Toute personne a droit à la liberté d'expression; ce droit comprend la liberté de rechercher, de recevoir et de répandre des informations et des idées de toute espèce, sans considération de frontières, sous une forme orale, écrite, imprimée ou artistique, ou par tout autre moyen de son choix »[15].

A cet égard, le Comité des droits de l'Homme des Nations Unies, dans son observation générale n°34[16], explique que ces dispositions visent le droit d'accès à l'information détenue par les organismes publics précisant que le droit d'accès à l'information, prévu dans l'article 19 pris conjointement avec l'article 25 du Pacte [17] « inclut le droit qui permet aux organes d'information d'avoir accès à l'information sur les affaires publiques et le droit du public de recevoir l'information donnée par les médias »[18].

[12] https://www.jurisitetunisie.com/tunisie/codes/Constitution_2022/const1010p.htm
[13] https://legislation-securite.tn/latest-laws/constitution-de-la-republique-tunisienne-du-27-janvier-2014/
[14] Article 55 de la Constitution Tunisienne de 2022.
[15] Article 19 paragraphe 2 du PIDCP, déjà cité.
[16] Comité des droits de l'Homme, 102ème session, CCPR/C/GC/34, 12/09/2011.
[17] L'article 25 du PIDCP prévoit que « Tout citoyen a le droit et la possibilité, sans aucune des discriminations visées à l'article 2 et sans restrictions déraisonnables :
a) De prendre part à la direction des affaires publiques, soit directement, soit par l'intermédiaire de représentants librement choisis ;
b) De voter et d'être élu, au cours d'élections périodiques, honnêtes, au suffrage universel et égal et au scrutin secret, assurant l'expression libre de la volonté des électeurs ;
c) D'accéder, dans des conditions générales d'égalité, aux fonctions publiques de son pays ».
[18] https://documents.un.org/doc/undoc/gen/g11/453/32/pdf/g1145332.pdf?token=JGSUrnpmzgfuZmI2Xk&fe=true

Ces engagements internationaux sont renforcés par l'adhésion de la Tunisie à la Charte Africaine des droits de l'Homme et des peuples [19], dont l'article 9 prévoit que « Toute personne a droit à l'information ».

En vertu de ses engagements internationaux, la Tunisie se doit de prendre toutes les mesures nécessaires, y compris aux plans législatifs et réglementaires pour renforcer le droit à l'information et le droit d'accès à l'information. Elle marque ainsi son adhésion et sa reconnaissance du droit à l'information, pas seulement en tant que composante inhérente au droit à la liberté d'expression, mais aussi en tant que droit indépendant.

En considérant le droit d'accès à l'information publique, l'engagement de l'Etat est encore plus manifeste. La Tunisie a été parmi les premiers pays à ratifier [20] la convention des Nations unies relative à la lutte contre la corruption de 2008[21]. Cette Convention prévoit dans son article 10 (information du public) que dans la lutte contre la corruption « (...) chaque État Partie prend, conformément aux principes fondamentaux de son droit interne, les mesures nécessaires pour accroître la transparence de son administration publique, y compris en ce qui concerne son organisation, son fonctionnement et ses processus décisionnels s'il y a lieu (...) »[22].

De même, l'article 9 de la Convention de l'Union africaine sur la prévention et la lutte contre la corruption[23], à laquelle la Tunisie a adhéré[24] , prévoit que
« Chaque État partie adopte les mesures législatives et autres mesures pour donner effet au droit d'accès à toute information qui est requise pour aider à la lutte contre la corruption et les infractions assimilées ».

Ces différents instruments internationaux, qui veillent à garantir la transparence dans la gestion des affaires publiques, soulignent le rôle important des médias et des journalistes. L'article 12 de cette même convention prévoit : « Chaque État s'engage à veiller à ce que les médias aient accès à l'information dans les cas de corruption et d'infractions assimilées sous réserve que la diffusion de cette information n'affecte pas négativement l'enquête ni le droit à un procès équitable ».

[19] Charte Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples, OAU Doc. CAB/LEG/67/3 rev. 5, 21 I.L.M. 58 (1982), 27 juin 1981, entré en vigueur le 21 octobre 1986.
[20] Approbation par la loi n°2008-16 du 25 février 2008 et ratification Décret n° 2008-763 du 24 mars 2008.
[21] Résolution 58/4 de l'Assemblée Générale des Nations Unies du 31 octobre 2003.
[22] https://www.unodc.org/res/ji/import/international_standards/united_nations_convention_against_corruption/uncac_french.pdf
[23] https://au.int/sites/default/files/treaties/36382-treaty-0028_-_african_union_convention_on_preventing_and_combating_corruption_f.pdf
[24] Signée par la Tunisie le 27/01/2013 et ratifiée le 19/11/2019.

L'engagement international de la Tunisie reconnaissant le droit à l'information, et plus précisément le droit d'accès à l'information, a impulsé le cadre juridique national non seulement lors de l'adoption de la Constitution, mais aussi au niveau des textes législatifs.

c. Un cadre législatif reconnaissant un droit indépendant d'accès à l'information

L'adoption de la loi organique n°2016-22 du 24 mars 2016 a constitué une étape juridique importante. Il s'agit d'un processus national lancé par les composantes de la société civile et conforté par la volonté de l'administration tunisienne de réformer le décret-loi n°2011-41 portant sur l'accès aux documents administratifs[25].

La loi n°2016-22, considérée comme « l'un des cadres légaux les plus solides au monde en matière de garantie de l'accès à l'information »[26] reconnaît le droit d'accès à l'information comme une garantie du droit à l'information et toute limitation à ce droit fondamental demeure une exception. Cette loi a permis la mise en place d'un mécanisme indépendant d'application, à savoir l'Instance Nationale d'Accès à l'Information (INAI), ainsi qu'une définition claire et détaillée des procédures et des obligations et du rôle central du chargé d'accès.

La Loi organique sur l'accès à l'information est venue consolider d'autres textes législatifs tels les deux décrets-lois n°2011-115 du 2 novembre 2011 relatif à la liberté de la presse, de l'impression et de l'édition[27], ainsi que le décret-loi n°2011-116 du 2 novembre 2011 relatif à la liberté de la communication audiovisuelle et portant création d'une Haute Autorité Indépendante de la Communication Audiovisuelle (HAICA)[28].

Pour ce qui est du décret-loi n°2011-115, il est prévu, dans son article 10, que « Le journaliste, au même titre que tout citoyen, a un droit d'accès aux informations, nouvelles données, et statistiques, il a le droit d'en obtenir communication auprès de leurs différentes sources selon les conditions, modalités et procédures prévues par le décret-loi n° 2011-41 du 26 mai 2011, relatif à l'accès aux documents administratifs des organismes publics, modifié par le décret-loi n° 2011-54 du 11 juin 2011.

[25] https://legislation-securite.tn/latest-laws/decret-loi-n-2011-41-du-26-mai-2011-relatif-a-lacces-aux-documents-administratifs-des-organismes-publics/
[26] Examens OCDE sus-cités, 2019.
[27] https://legislation-securite.tn/latest-laws/decret-loi-n-2011-115-du-2-novembre-2011-relatif-a-la-liberte-de-la-presse-limprimerie-et-ledition/
[28] https://legislation-securite.tn/latest-laws/decret-loi-n-2011-115-du-2-novembre-2011-relatif-a-la-liberte-de-la-presse-limprimerie-et-ledition/

Le journaliste peut demander aux différentes sources toutes informations et statistiques en leur possession, à moins que ces informations ne soient protégées par « le secret professionnel ».

Ce texte nous semble très intéressant, car il distingue implicitement le droit d'accès à l'information, d'une part, et le droit à l'information, d'autre part. En effet, le décret-loi n°2011-115 fait un renvoi concernant le droit à l'accès à l'information aux procédures et modalités prévues par le décret-loi n°2011-41 (abrogé et remplacé par la loi organique n°2016-22) en précisant que les administrations et les personnes concernées par cette procédure, ne peuvent, en l'absence de dispositions légales contraires, se prévaloir de l'obligation de secret professionnel[29].

De même, le décret-loi n°2011-116 du 2 novembre 2011 prévoit dans son article 4 que « Tout citoyen a le droit d'accès à l'information et à la communication audiovisuelle » sans toutefois accorder des privilèges spécifiques aux journalistes dans le cadre de leur travail journalistique.

d. Des textes réglementaires renforçant le droit d'accès à l'information

Le cadre juridique constitutionnel, international ainsi que législatif garantissant le droit d'accès à l'information traduit une volonté avérée de l'Etat de garantir ce droit fondamental. Cette volonté se voit consolidée par un cadre réglementaire diversifié. Les dispositions du décret-loi n°41-2011, bien qu'elles ne concernent pas directement les journalistes mais tout citoyen, ont eu le mérite de mettre en place un processus et une dynamique de publication proactive des informations.

On cite à cet égard :

La circulaire n° 16 du 27 novembre 2012, relative aux moyens de favoriser la transparence, la bonne gouvernance et la lutte contre la corruption[30].
La circulaire mentionne, dans son point (5), l'obligation pour l'administration, conformément à la réglementation en vigueur, de permettre aux citoyens de consulter toutes les informations, données, décisions, programmes, rapports annuels relatifs à chaque structure concernée, que ce soit directement ou par le biais du site Web. Elle demande, en outre, à ces structures d'accélérer la création de leur site Web.

[29] Article 35 du décret-loi n°2011-115.
[30] https://legislation-securite.tn/latest-laws/circulaire-n-2012-16-du-27-mars-2012-portant-sur-les-moyens-de-favoriser-la-transparence-la-bonne-gouvernance-et-la-lutte-contre-la-corruption/

La circulaire n° 19 du 18 mai 2018, relative au droit d'accès à l'information[31]

Ce texte explique les dispositions de la loi organique n° 2016-22 du 24 mars 2016 relative au droit d'accès à l'information visant à garantir sa bonne application et le droit d'accéder à l'information, à toute personne physique ou morale. Il s'agit aussi de consolider les principes de la transparence et de la redevabilité, d'améliorer la qualité du service public, de renforcer la participation du public dans la mise en place des politiques publiques, le suivi et l'évaluation de leur mise en œuvre et soutenir la recherche scientifique.

La publication de cette circulaire, qui avait accusé un grand retard[32], a toutefois le mérite de clarifier les procédures de la publication proactive et de la publication sur demande, d'expliquer les différentes voies de recours devant le chef de la structure concernée par la demande d'information et de l'INAI. Elle précise aussi les sanctions et permet de clarifier le statut du chargé d'accès à l'information, maillon indispensable pour la mise en œuvre adéquate de la Loi.

Décret gouvernemental n°3 du 6 janvier 2021 relatif aux données publiques ouvertes[33]

Ce texte, qui intervient dans un contexte marqué par le développement des nouvelles technologies de l'information et de la communication (NTIC), s'inscrit dans le sillage de l'application, en 2017, par la Tunisie des recommandations de l'OCDE relatives aux données ouvertes[34] Ce texte vient renforcer la publication proactive prévue par la loi n°2016-22. L'ouverture et la réutilisation de ces ensembles de données ouvrent des perspectives économiques et commerciales très prometteuses, car elles permettent de développer des applications et des services innovants, et de stimuler la croissance.

Ce texte facilite l'accès à ces données suivant des spécificités techniques propres au concept de données ouvertes, et contribue d'une façon indirecte à la mise en œuvre de la loi n°2016-22. Ce lien apparaît sur plusieurs niveaux :

- Le type de publication y afférent à savoir la publication proactive par l'organisme public (article 1) ;
- Les organismes concernés par la mise en place à savoir les « organismes publics visés à l'article 2 de la loi organique n° 2016-22 du 24 mars 2016 relative au droit d'accès à l'information » (article 2 du décret) ;
- Le chargé des données ouvertes qui peut être la même personne que celle chargée de l'accès à l'information « à condition qu'il dispose des compétences requises pour chaque fonction » (article 6).

Au vu des différents textes adoptés pour organiser l'exercice du droit à l'information et plus spécifiquement du droit d'accès à l'information, nous constatons qu'il s'agit **d'un cadre juridique ambigu. Les circulaires, ayant une nature explicative, s'imposent comme autant de balises restrictives qui limitent dans la pratique la portée du droit à l'information et l'accès à l'information publique.** Ces dispositions figurent ainsi en porte-à-faux avec la volonté affichée et explicite d'ouverture et de conformité avec les standards internationaux[35].

2. Description de l'écosystème médiatique de l'information socio-économique

Durant les trois dernières années, et surtout après le 25 juillet 2021 -, l'accès à l'information de manière générale et à l'information détenue par les institutions publiques, en particulier, rencontre divers obstacles au niveau juridique, mais aussi dans la pratique journalistique. La rétention de l'information a favorisé la propagation de la désinformation, tout autant l'information politique que celle relative aux secteurs économiques et sociaux en Tunisie. Cette situation a mis à rude épreuve la pratique du journalisme, une activité largement dépendante de la collecte et de la vérification de l'information.

Une étude d'évaluation de la couverture médiatique des enjeux économiques et sociaux, réalisée dans le cadre du PAMT2, estime que « l'information économique et sociale se polarise autour d'une presse écrite sans réelle audience, d'une agence puissante mais dysfonctionnelle, de médias audiovisuels prescripteurs d'audience mais suivistes et d'un espace d'inventivité en ligne, en quête d'influence et de monétisation »[36].

Cette situation est exacerbée par un cadre juridique ambigu et peu en harmonie avec certains standards internationaux en matière de droit à l'information et de liberté d'expression.

De fait, une revue du paysage médiatique en Tunisie, avec une attention particulière

[31] https://tns.dcaf.oyoun.ps/latest-laws/circulaire-n-2018-19-du-18-mai-2018-relative-au-droit-dacces-a-linformation/
[32] La circulaire avait été publiée un an après l'entrée en vigueur de la Loi organique n°2016-22.
[33] https://legislation-securite.tn/latest-laws/decret-gouvernemental-n-2021-3-du-6-janvier-2021-relatif-aux-donnees-publiques-ouvertes/
[34] OCDE, Recommandation du Conseil sur le Gouvernement Ouvert, OECD/LEGAL/0438, accessible sur https://legalinstruments.oecd.org/public/doc/359/359.fr.pdf
[35] Dans la jurisprudence internationale des restrictions au droit d'accès à l'information et au droit à l'information, de-manière générale, peuvent subsister sous réserve toutefois de respecter le triple test basé sur trois conditions fondamentales à savoir: une condition de légalité : l'existence d'un texte législatif pour restreindre le droit ; une condition de légitimité : la restriction doit être justifiée par un motif légitime : droits d'autrui, la sûreté publique, la défense nationale ou la santé publique ; et une condition de nécessité et de proportionnalité : la restriction doit être nécessaire dans une société démocratique et proportionnelle à sa justification.
[36] PAMT2 (2023), Evaluation de la couverture médiatique des enjeux économiques et sociaux en Tunisie, Rapport final https://tinyurl.com/4ktfwcfu

portée à l'information socio-économique[37], a permis de relever les constats suivants :

a. Des médias plutôt généralistes

Le paysage médiatique en Tunisie demeure, globalement, un espace assez étroit et peu diversifié. Les médias tunisiens sont le plus souvent généralistes. Rares sont les médias tunisiens spécialisés dans les questions socio-économiques.

Dans le domaine de la presse écrite, les médias spécialisés dans les questions socio-économiques sont essentiellement « des médias de sources » appartenant notamment aux deux grandes organisations nationales : l'Union Tunisienne de l'Indust rie, du Commerce et de l'Artisanat (UTICA) qui publie la revue « Tunisie économique », un mensuel centré sur l'information économique distribué par abonnement, et l'hebdomadaire « Echaab » publié par l'Union Générale des Travailleurs tunisiens (UGTT), centré sur le traitement des questions sociales. Pour ce qui est de la presse privée, le paysage médiatique en Tunisie compte quelques revues spécialisées dans l'information économique, publiées essentiellement en français, dont notamment le bimensuel « l'Economiste maghrébin », le mensuel « le Manager », « African manager », etc.

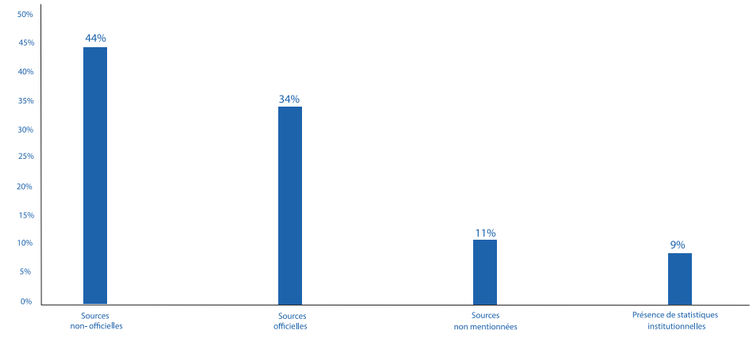
Globalement, l'information sociale ou économique est couverte dans les médias de la presse écrite sous forme de rubriques. Certains médias publient des suppléments consacrés à l'information économique. On cite notamment le journal « La Presse de Tunisie » avec le supplément hebdomadaire du mercredi, disparu depuis quelques années. Pour ce qui est de l'information à caractère social, on la retrouve diluée dans différentes rubriques, assimilées la plupart du temps aux faits divers.

Pour ce qui est des médias audiovisuels, on peut citer la radio généraliste à vocation économique « Express FM », créée en octobre 2010 ou encore Radio Jawhara, la première radio privée régionale créée en Tunisie. Dans les autres médias audiovisuels, on retrouve quelques émissions à caractère économique, essentiellement hebdomadaires. La plupart de ces émissions s'apparentent à des espaces de communication accompagnés d'un sponsoring privé et institutionnel, alors que l'information à caractère social est abordée de façon diffuse dans des émissions de divertissement et de débat.

[37] L'objectif général du PAMT2 est de « contribuer à un débat pluraliste et inclusif autour des enjeux socio-économiques affectant les citoyens tunisiens ».

b. Des sources d'information peu diversifiées

Les sources d'information à caractère socio-économique sont essentiellement d'origine institutionnelle, comme le confirme l'étude sur l'évaluation de la couverture médiatique des enjeux économiques et sociaux en Tunisie. L'étude souligne que les journalistes tunisiens utilisent dans un tiers des cas (34 %) des sources officielles et dans 44% des cas, les sources utilisées sont issues de la société civile, de témoins directs ou d'autres sources non-officielles[38].



COUVERTURERE MÉDIATIQUE PAR SOURCES
Source : PAMT2

c. Un écosystème médiatique de plus en plus verrouillé

Les atteintes au droit à l'information publique ont représenté 63% de l'ensemble des agressions visant les journalistes tunisiens durant l'année 2022[39], selon le rapport sur la liberté de la presse en Tunisie, publié le 3 mai 2023, par l'Unité de monitoring, relevant du Syndicat national des journalistes Tunisiens (SNJT)[40]. Ce bilan est d'autant plus inquiétant que l'indicateur de la rétention de l'information a enregistré une augmentation de 14 points, par rapport à la situation en 2021.

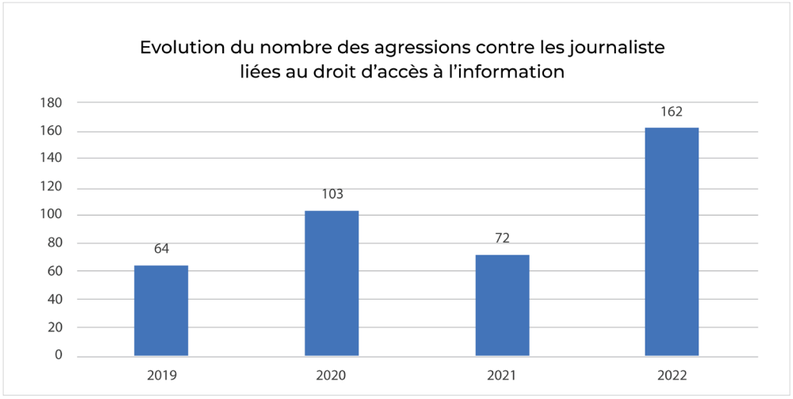
Les composantes de la société civile ont été unanimes pour désigner les autorités publiques comme directement impliquées dans les violations du droit à l'information, à travers notamment la rétention de l'information publique[41], citant la publication

[38] PAMT2 (2023) Evaluation de la couverture médiatique des enjeux économiques et sociaux en Tunisie, rapport final. Déjà cité
[39] 162 cas enregistrés sur un total de 257 agressions recensées.
[40] https://shorturl.at/fzQRX
[41] Forum des forces de la société civile démocratique tenu le 25 juillet 2023 sur le thème : « Deux ans depuis le 25 juillet 2021 : Le rôle de la société civile face aux changements politiques et aux défis des droits » https://www.facebook.com/ltdh.tn/videos/251848120974196

de circulaires[42], de notes internes[43] ou d'instructions interdisant aux hauts responsables et aux fonctionnaires toutes déclarations à la presse.

Selon des responsables du SNJT, depuis 2019, la rétention de l'information apparaît de manière récurrente dans le monitoring réalisé par le SNJT pour le recensement des violences auxquelles sont confrontés les journalistes dans leur travail quotidien de recherche, collecte et diffusion des informations.

Selon les rapports du SNJT, la rétention de l'information désigne tout autant le refus d'accès à l'information organisé dans le cadre de la loi organique n°2016-22 du 24 mars 2016 que les autres formes de collecte de sources documentaires (statistiques, communiqués, rapports, études, etc.) ou lors du travail sur le terrain (déclarations de presse, interviews, réunions, reportages, etc.)[44].



Source : Compilation de données des rapports sur la sécurité des journalistes (SNJT)

Les résultats de l'analyse des trois focus groupes réalisés en 2023 dans le cadre de cette étude montrent que les obstacles, en termes d'accès aux informations publiques, deviennent encore plus saillants au moment des crises (économique, sociale, sanitaire, etc.).

Dans ces contextes de crise, « les informations ordinaires » relatives aux préoccupations des citoyens deviennent « des questions stratégiques et délicates », selon les journalistes rencontrés dans le cadre de cette étude. Ce fait est particulièrement notable lorsque ces informations sont relayées par les médias traditionnels, citant des sources institutionnelles ou publiques. « Ce qui est déroutant, c'est le fait que des informations publiées par un média pose problème, alors que si elles étaient diffusées sur les réseaux sociaux par de simples citoyens, cela n'occasionnerait aucun dérangement », commente une journaliste.

De fait, l'accès à l'information à caractère socio-économique a toujours suscité des inquiétudes de la part des autorités publiques et même parlementaires. En témoignent les longs débats parlementaires lors de la discussion du Projet de la Loi organique sur l'accès à l'information, et particulièrement l'Article 24 relatif aux exceptions. A l'époque, les députés avaient émis des réserves et voulaient inscrire les questions relatives aux « intérêts économiques de l'Etat » sur la liste « des exceptions vagues et anticonstitutionnelles », selon l'ONG Al Bawsala [45].

[42] Circulaire N°19 en date du 10 décembre 2021
[43] Note interne de l'Etablissement de Télévision Tunisienne (ETT) en date du 11 janvier 2023 interdisant à tout le personnel de l'entreprise médiatique de donner des déclarations qui seraient en contradiction avec le devoir du secret professionnel et l'intérêt supérieur de la Nation.
[44] Entretien semi-directif avec Khawla Chabbah, responsable de l'Unité de monitoring du SNJT

[45] Al Bawsala (7 mars 2016) https://shorturl.at/amnwH

CHAPITRE II

IDENTIFICATION DES OBSTACLES RENCONTRÉS PAR LES JOURNALISTES DANS LA COLLECTE DE L'INFORMATION SOCIO-ÉCONOMIQUE

L'analyse du paysage médiatique a montré un dysfonctionnement entre un cadre juridique et constitutionnel qui favorise le respect du droit à l'information, et une pratique journalistique mise à l'épreuve en raison du verrouillage de l'information à travers des obstacles tant légaux que procéduraux.

Lors des focus groupes, les journalistes ont pointé différentes pratiques et obstacles rencontrés dans leur travail journalistique, particulièrement dans le domaine socio-économique. La pauvreté persistante, la hausse du taux de chômage, la dégradation des services et des infrastructures de santé publics, l'urgence d'une réforme du système éducatif national, l'enjeu de l'eau sont autant de préoccupations socio-économiques qui devraient être placées au cœur du débat public. La recherche d'une information fiable et officielle sur ces questions constitue un défi quotidien auquel les journalistes doivent faire face, tant au niveau national, régional que local.

La mise en œuvre du droit à l'information, énoncé dans la Constitution, se confronte à différents obstacles existants en vertu de textes antérieurs ou nouvellement adoptés, mais aussi dans la pratique.

1. Des textes réglementaires ne garantissant pas le droit à l'information

Bien que le droit à l'information soit confirmé dans la Constitution et par l'engagement de la Tunisie à respecter les standards internationaux, il n'en demeure pas moins qu'en parallèle d'autres textes réglementaires organisent, de manière générale, l'accès des citoyens à l'information publique et par conséquent les journalistes. Parmi ces textes on peut citer :

a. Le « secret professionnel » pour les agents administratifs

Même s'il n'est pas une loi spécifique à la fonction publique, le Code pénal (CP) a prévu certaines dispositions régissant d'une façon directe l'interaction du fonctionnaire public avec son environnement. En effet le secret professionnel constitue l'un des principes qui réglementent les relations entre les personnels administratifs et les citoyens dans différents domaines dont celui de l'accès à l'information publique pour les citoyens, de manière générale, et a fortiori pour les journalistes. Différents textes font référence au «secret professionnel», dont les dispositions prévues dans les articles 253[46]

[46] L'article 253 CP prévoit que "Celui qui, sans y être autorisé, divulgue le contenu d'une lettre, d'un télégramme ou de tout autre document appartement à autrui, est puni de l'emprisonnement pendant 3 mois". Voir https://legislation-securite.tn/latest-laws/decret-du-9-juillet-1913-portant-promulgation-du-code-penal/

et 254[47] du Code pénal. En vertu de ces textes, l'agent administratif est tenu d'obtenir « une autorisation » (article 253 CP) avant la divulgation des informations qu'il détient dans le cadre de son travail au sein de l'administration. Bien que le secret professionnel[48] ne soit pas considéré comme « une exception » dans la Loi organique relative au droit d'accès à l'information[49], il n'en demeure pas moins qu'il s'agit d'un devoir de l'agent public dans ou hors cadre de ses fonctions.

Toute infraction à cette obligation peut engendrer une sanction pénale ou disciplinaire et parfois les deux à la fois. Ainsi, une peine de 3 mois de prison est prévue en cas de non-respect des procédures. La peine est double, soit 6 mois de prison, dans le cas où l'auteur de l'infraction est, de par sa profession, dépositaire de secrets (article 254 du CP).

En considérant les engagements de la Tunisie en matière de droit à l'information, il est important de relever que ces différentes dispositions peuvent être considérées comme une infraction aux dispositions prévues dans l'article 55 de la Constitution tunisienne[50], mais aussi de la Loi organique relative à l'accès à l'information.

b. Le statut de l'agent public

Outre les règles prévues dans le Code pénal en matière de secret professionnel, le statut général des personnels de l'État[51] souligne que « tout agent public est lié par l'obligation de discrétion professionnelle » avec interdiction de communiquer les faits et informations dont il a connaissance dans le cadre de son travail, précisant que la communication de toute information requiert « l'autorisation écrite du Chef de l'Administration dont il dépend ».

c. Le Code de déontologie de l'agent public

Les relations de l'agent public avec les citoyens et les médias sont aussi régies par « Le Code de conduite et de déontologie de l'agent public »[52] qui mentionne que

[47] Le premier alinéa de l'article 254 CP prévoit que "Sont punis de six mois d'emprisonnement et de cent vingt dinars d'amende, les médecins, chirurgiens et autres agents de la santé, les pharmaciens, sages-femmes et toutes d'autres personnes qui, de par leur état ou profession, sont dépositaires de secrets, auront, hors le cas où la loi les oblige ou les autorisent à se porter dénonciateurs, révélés ces secrets".
[48] Point 6 de la section I du titre III du décret n° 2014-4030 du 3 octobre 2014, approuvant le code de conduite et de déontologie de l'agent public. http://www.tunisieindustrie.nat.tn/fr/download/Code-ethique-fr.pdf
[49] Article 24 de la loi n°2016-22.
[50] https://legislation-securite.tn/latest-laws/decret-presidentiel-n-2022-691-du-17-aout-2022-portant-promulgation-de-la-constitution-de-la-republique-tunisienne/
[51] Article 7 de la Loi n° 83-112 du 12 décembre 1983, portant statut général des personnels de l'État, des collectivités publiques locales et des établissements publics à caractère administratif.
[52] Décret n° 2014-4030 du 3 octobre 2014 portant approbation du Code de conduite et de déontologie de l'agent public.

« L'agent public est tenu de s'abstenir de divulguer les données et informations privées dont il a eu connaissance dans l'exercice de ses fonctions ou de les utiliser à des fins non professionnelles »[53]. Le respect de cette règle déontologique, ne devrait pas, normalement, entraver la mise en œuvre effective du droit à l'information, un droit constitutionnel conforme aux engagements de la Tunisie à l'échelle internationale, ou constituer un obstacle pour les journalistes dans leur quête quotidienne de la vérité.

d. Les circulaires restrictives de l'accès à l'information

Certaines restrictions sont plus impactantes que les textes légaux ou réglementaires au vu de la culture et de l'organisation de l'administration tunisienne. On parle ici des dispositions incluses dans les circulaires signées par le chef du gouvernement ès qualité.

Ces restrictions deviennent encore plus contraignantes lorsqu'il s'agit des journalistes, comme le montre la circulaire n° 4 du 16 janvier 2017, relative à l'organisation du travail des cellules chargées de l'information et de la communication relevant des ministères, établissements et entreprises publiques[54]. Cette circulaire, signée deux mois avant l'entrée en vigueur de la loi organique n°2016-22, rappelle clairement à l'agent public l'obligation d'obtenir une autorisation préalable et expresse de son supérieur hiérarchique ou du responsable de sa structure publique avant toute intervention dans les médias dans le respect des règles de la discrétion professionnelle tout en veillant à préserver l'intérêt supérieur de l'Etat [55].

L'adoption de cette mesure pourrait aussi s'expliquer par le souci de prévenir les risques de toute accointance entre le personnel des cellules d'information et de communication, composé généralement d'anciens journalistes avec leurs anciens collègues, d'autant plus que la majorité du personnel exerçant dans les métiers de l'information sont des diplômés de la même institution universitaire.

Dès sa publication, cette circulaire[56] a fait l'objet de critiques et d'un rejet des journalistes, leurs représentants et des organisations de défense de la liberté d'expression et d'information. La circulaire a été considérée comme « un danger contre la liberté d'expression et d'information en Tunisie et pourrait entraver

[53] Point 7 section I https://legislation-securite.tn/ar/law/44481
[54] Accessible sur https://legislation-securite.tn/ar/law/55160
[55] https://tns.dcaf.oyoun.ps/ar/latest-laws/%d9%85%d9%86%d8%b4%d9%88%d8%b1-%d8%b9%d8%af%d8%af-4-%d9%84%d8%b3%d9%86%d8%a9-2017-%d9%85%d8%a4%d8%b1%d8%ae-%d9%81%d9%8a-16-%d8%ac%d8%a7%d9%86%d9%81%d9%8a-2017-%d8%ad%d9%88%d9%84-%d8%aa%d9%86%d8%b8/
[56] La circulaire est actuellement « suspendue », sans pour autant être juridiquement abrogée. A ce jour, aucune sanction n'a été enregistrée en infraction à cette circulaire.

le travail des journalistes et restreindre le. libre accès des citoyens aux informations concernant la gestion des entités publiques »[57].

Dans la même perspective, on peut citer la circulaire n°19 du 10 décembre 2021 fixant les règles de la communication gouvernementale. Ce texte, sans aucune référence légale, exige des agents publics d'informer et de coordonner avec les structures de la Présidence du gouvernement avant toute intervention dans les médias. Il s'agit aussi de s'abstenir de toute intervention dans un média (TV ou radio) non conforme à la loi et aux décisions de la HAICA et de produire une liste actualisée des porte-paroles de chaque ministère.

Cette circulaire a également été considérée comme une grave violation du droit à l'information, des dispositions de l'article 38 de la Constitution[58], et elle déroge à l'article 9 du décret-loi n°2011-115 qui interdit toute restriction à la libre circulation des informations[59]. Les participants aux focus groupes ont témoigné des réticences des responsables des administrations régionales et locales à leur fournir des informations sur différents sujets d'actualité, puisque ne disposant pas d'autorisation de l'administration centrale. Lors de leurs déplacements en régions, rares sont les ministres qui font des déclarations, tiennent des points de presse ou communiquent avec les journalistes.

Ainsi, la volonté manifeste du législateur, dans la Constitution, en faveur de la liberté d'expression et du droit à l'information se trouve entachée par des circulaires et des décisions restrictives et « inconstitutionnelles ». On peut citer, à cet égard, la décision du président de l'Assemblée des Représentants du Peuple (ARP) le 11 avril 2023 interdisant aux médias privés et étrangers l'accès à l'hémicycle du Parlement pour suivre les débats relatifs au projet du règlement intérieur de l'ARP, violant le principe de l'égalité et du pluralisme tels que prévu aux articles 4 et 5 du décret-loi n° 2011-116.

Notons aussi que les restrictions concernant l'accès à l'information parlementaire sont devenues encore plus fermes suite à l'adoption du nouveau règlement intérieur de l'ARP [60], dont l'alinéa premier de l'article 141 prévoit l'obligation pour les

[57] https://www.article19.org/fr/resources/tunisie-la-circulaire-du-president-du-gouvernement-regissant-le-travail-des-cellules-dinformation-et-de-communications-menace-la-liberte-dexpression-et-le-droit-dacces-a-l

[58] « L'État garantit le droit à l'information et le droit d'accès à l'information.
L'État œuvre en vue de garantir le droit d'accès aux réseaux de communication. »

[59] « Il est interdit d'imposer des restrictions à la libre circulation des informations ou des restrictions pouvant entraver l'égalité des chances entre les différentes entreprises d'information dans l'obtention des informations, ou pouvant mettre en cause le droit du citoyen à une information libre, pluraliste et transparente.

[60] Le titre IX (Des relations avec les médias, les citoyens et la société civile) dans le Règlement intérieur de l'Assemblée des représentants du peuple du 2 mai 2023[II]. Ce titre dédie ses articles 140, 141 et 142 à la réglementation de la relation de l'ARP avec les médias et les journalistes. https://arp.tn/ar_SY/document/download/84429

médias d'obtenir une carte d'accréditation. A la date de ce rapport, cette décision, qui n'avait fait l'objet d'aucune concertation avec les professionnels ou leurs représentants, comme il était coutume de le faire, n'était pas encore opérationnelle.

Ces différentes décisions et mesures, adoptées de manière unilatérale[61], ont engendré un climat général de méfiance à l'égard des journalistes et ont suscité des tensions entre les journalistes et l'administration. Cette situation devient encore plus éprouvante lorsque les journalistes, disposant de leurs propres réseaux d'information, réussissent à obtenir les informations recherchées et à les publier en citant des sources anonymes au sein de l'administration.

Dans ce contexte, plusieurs affaires ont été portées en justice pour contraindre les journalistes à révéler leurs sources. La situation s'est aggravée depuis l'adoption du Décret-loi n° 2022-54 du 13 septembre 2022, relatif à la lutte contre les infractions se rapportant aux systèmes d'information et de communication[62]. Ces pratiques ont fait l'objet de plusieurs critiques des représentant des journalistes, des composantes de la société civile et des organisations internationales puisque non conformes aux dispositions de l'article 11 du décret-loi n°2011-115 [63] qui interdit toute pression sur les journalistes pour révéler leurs sources, directement ou indirectement, qu'en cas de motif urgent lié à la sécurité de l'Etat ou à la défense nationale, et sous le contrôle juridictionnel.

2. Interférence entre les différents intervenants

Plusieurs corps interviennent pour réguler les relations entre les journalistes et les sources officielles publiques, en l'occurrence et en premier lieu les responsables de communication et les attachés de presse, mais aussi les chargés d'accès à l'information et les chargés de données ouvertes.

Ces différents corps de métier ont des missions différentes dans leur relation avec les médias.

[61] Plusieurs autres décisions visant à restreindre l'accès à l'information ont été prises dans d'autres secteurs. On peut citer la décision du juge d'instruction adressée à la HAICA pour interdire aux médias la communication autour des affaires du présumé « complot contre la sûreté de l'Etat ».

[62] PAMT2 (janvier 2023) Analyse juridique du Décret-loi n° 2022-54 du 13 septembre 2022 https://shorturl.at/jsvI2

[63] L'article 11 du décret-loi n°2011-115 stipule : « Est considérée violation de la confidentialité des sources, toute investigation, enquête, recherche, [interception] des correspondances ou écoutes des communications, qui peuvent être opérées par les autorités publiques à l'encontre d'un journaliste pour connaître ses sources ou à l'encontre des personnes qui sont en rapport privé avec lui »

a. Les responsables de communication

Les responsables de communication sont le plus souvent rattachés au cabinet ministériel ou à la direction générale de l'administration publique en charge de la communication externe dans sa dimension stratégique et politique.

b. L'attaché de presse

Pour sa part, l'attaché de presse fait partie le plus souvent du personnel permanent de l'administration publique. Sa mission consiste essentiellement à aider les journalistes lors de la couverture des événements relevant de son administration en facilitant le contact avec les personnes ressources et en fournissant des ressources documentaires (dossiers de presse, communiqués, statistiques, etc.).

c. Le chargé d'accès à l'information

La mission du chargé d'accès à l'information est fixée par la loi n°2016-22 qui dans son article 34 précise que le chargé d'accès à l'information est tenu notamment de réceptionner les demandes d'accès à l'information, les traiter et en répondre etd'assurer la coordination entre l'organisme concerné auquel il est rattaché et l'instance d'accès à l'information.

d. Les chargés des données ouvertes

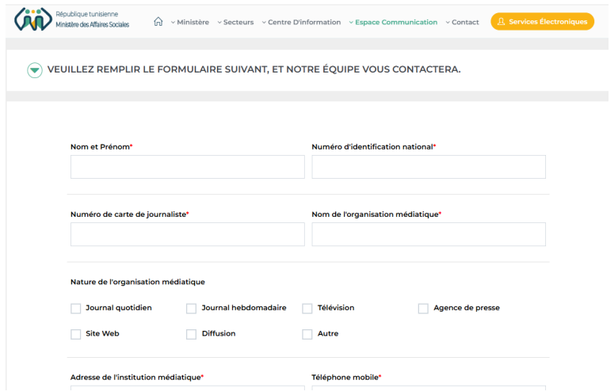
Le chargé d'accès aux données publiques ouvertes est désigné par le premier responsable de chaque organisme public. Il assure notamment la coordination de la publication des données sous format ouvert et sur le portail adopté par l'organisme public[64]. Les tâches des données ouvertes peuvent être confiées au responsable chargé d'accès à l'information, à condition qu'il dispose des compétences requises pour chaque fonction.

En considérant ces différents corps de métier, nous constatons que la mission du chargé de la communication et de l'attaché de presse demeure floue, puisqu'aucun texte ne réglemente la mission de ces deux corps de métier de l'information. Cette confusion a eu aussi pour conséquence l'apparition de tensions entre ces mêmes corps de métiers, en raison des enchevêtrements des missions respectives.

Cette interférence entre ces deux corps a été aggravée par le cumul, dans certains cas, des deux fonctions (chargés des données ouvertes et chargés d'accès à l'information).

[64] Art 6 du Décret gouvernemental n° 2021-3 du 6 janvier 2021, relatif aux données publiques ouvertes Décret gouvernemental n° 2021-3 du 6 janvier 2021, relatif aux données publiques ouvertes - Tunisie - Legal Databases

Une illustration de cette interférence est celle constatée sur le site du Ministère des affaires Sociales. D'une part, le site prévoit un espace de communication prenant en considération la nature du travail journalistique en dédiant un espace aux demandes des journalistes avec un formulaire à remplir[65].



Source : Site du Ministère des Affaires sociales

D'autre part, il dédie un espace pour l'accès à l'information avec un autre formulaire à remplir conformément aux exigences de la loi organique n°2016-22. Le journaliste peut, ainsi, se trouver avec une réponse négative dans le premier cas vu que sa demande nécessitant l'accomplissement des formalités de la demande d'accès à l'information. Il impute parfois un retard rendant la recherche de l'information inutile avec la rapidité exigée dans le travail journalistique, surtout d'actualité.

Le travail des journalistes est rendu difficile en raison de facteurs endogènes (diversité des structures, manque d'information sur la mission de chaque corps, etc.), mais aussi exogènes (incompréhension des urgences journalistiques, méfiance à l'égard des journalistes, etc.).

La communication entre les journalistes et ces différents corps de métier de l'information est de plus en plus empreinte de tension en raison d'une incompréhension, de part et d'autre, des limites et contraintes des fonctions des chargés de communication et des chargés d'accès à l'information. Ces derniers sont appelés à se conformer aux dispositions des circulaires et notes internes restrictives qui dressent des barrières infranchissables face à toute demande des journalistes pour obtenir une information, clarification ou explication de la part des administrations publiques.

[65] https://www.social.gov.tn/fr/demandes-des-journalistes

Pour certains journalistes, s'adresser aux chargés de communication est beaucoup plus facile dans la mesure où ces derniers sont le plus souvent d'anciens journalistes ou d'anciens collègues ayant suivi le même parcours universitaire, contrairement aux chargés d'accès à l'information qui sont plutôt des fonctionnaires tenus au respect des formalités administratives concernant le dépôt d'une demande d'accès à l'information comportant des exigences précises et obéissant à des contraintes de délais.

Selon les participants aux focus groupes, les relations entre les journalistes, les chargés d'accès et les chargés de la communication sont tour à tour fluides et ambiguës. Les journalistes reconnaissent leur manque de maîtrise de la mission de chacun de ces corps.

« Il est important de revoir les interférences et la relation entre les différents corps : les chargés d'accès, les responsables de la communication et les attachés de presse ».

« La mission des différents corps n'est pas très claire et nécessite une réflexion et une vision globale afin de délimiter les frontières des fonctions et le mandat de chacun ».

Au sein de l'administration, la relation entre les chargés d'accès et les attachés de presse est plutôt ambiguë. Des demandes d'accès à l'information sont dirigées vers le service de presse uniquement parce qu'il s'agit d'un journaliste. Ce fait est assimilé par certains attachés de presse comme un échec dans leur mission de cadrage des journalistes.

Sur un autre plan, « pour mettre fin à des demandes incessantes d'informations dont ils ne disposent pas, certains chargés de la communication proposent aux journalistes de faire des demandes d'accès à l'information. En adoptant cette approche, c'est une autre barrière qui s'élève », témoigne un journaliste.

« Des formations et des rencontres où seraient associés les différents corps est nécessaire pour instaurer une meilleure compréhension de chacun », explique Khawla Chabbah, évoquant un projet conduit par l'UNESCO en collaboration avec le SNJT les associant lors de trois ateliers tenus en 2023 et qui ont permis d'établir un état des lieux.

3. Diverses pratiques décourageantes

Les obstacles à l'accès aux informations publiques, qui étaient auparavant l'apanage des informations à caractère politique, se situent désormais dans presque tous les champs et particulièrement les thématiques à caractère socio-économique, plus proches des préoccupations du citoyen. La crise sanitaire du COVID-19, la crise économique et les pénuries successives des produits de base ont imposé les thématiques socio-économiques comme principaux thèmes d'actualité.

« On ne peut faire du journalisme sans information. Actuellement nous avons de grands problèmes avec la récurrence des crises liées aux pénuries et autres dysfonctionnements du marché de consommation. Dans ces cas, le vrai journalisme consiste à fournir l'information aux gens »[66].

Les participants aux focus groupes ont cité, en particulier, les grandes entreprises publiques, à l'instar de la Compagnie des phosphates de Gafsa ou encore le groupe chimique de Gabès, mais aussi les départements ministériels du commerce et de l'énergie et des mines, l'enseignement supérieur[67]. Face au blackout total constaté auprès de plusieurs départements publics, les participants aux trois focus groupes confirment qu'ils n'arrivent plus à faire leur travail correctement faute d'informations significatives et crédibles.

« Je travaille sur le phosphate et je ne dispose d'aucune information … Pour faire de la rétention de l'information tous les arguments sont bons …depuis plus d'une année, aucune information n'a transpiré de la CPG ou de la STEG …aucune information n'a filtré, y compris sous forme de communiqués… le taux d'accès à l'information n'a pas dépassé les 10 ou 20% ».

Pour dénoncer ce blackout certains journalistes et médias n'hésitent pas à boycotter certaines sources ou de mentionner dans leurs contenus le refus des administrations concernées à leur fournir l'information nécessaire[68].

Dans ce contexte assez délicat, les journalistes sont unanimes pour confirmer qu'il s'agit de difficultés vécues par l'ensemble des professionnels :

[66] Entretien semi-directif avec Mehdi Jelassi.
[67] Entretien semi-directif avec Khawla Chabbah.
[68] A titre d'exemple, l'agence TAP a affirmé dans une dépêche, en date du 20 décembre 2021, que le directeur régional de l'office du blé a refusé de donner une déclaration arguant du fait qu'en vertu d'une note interne il avait besoin d'une autorisation de la direction centrale à Tunis.

« Actuellement, nous vivons une grave crise économique et sociale avec des pénuries récurrentes mais on ne dispose d'aucune information pour rendre compte de cette situation et l'expliquer aux gens ».

« On n'est plus capable de présenter quoi que ce soit au public. On ne peut plus travailler ».

« Il est vrai qu'aucune partie n'est venue empêcher les journalistes de travailler, mais aucune disposition n'est prise pour faciliter la recherche et la collecte de l'information. Cette situation est une atteinte à la liberté d'information et d'expression mais de manière indirecte ».

« Tous les responsables refusent de donner des informations, même les plus anodines, alors que ces mêmes personnes avaient de très bonnes relations avec la presse ...».

A travers les témoignages des focus groupes, nous relevons différentes formes de rétention de l'information, dont :

a. Refus d'accorder des déclarations

De l'avis des participants aux focus groupes, les responsables, particulièrement dans les régions, qui avaient auparavant des relations fluides et amicales avec les journalistes sont désormais totalement murés dans le silence.
Ils refusent de manière presque systématique de rencontrer des journalistes, d'accorder des déclarations, de communiquer des informations, etc.

Certains responsables recommandent même aux journalistes de se limiter aux dépêches de l'agence TAP, une solution critiquée par les journalistes radiophoniques : « Notre problème est double puisque nous avons besoin d'éléments sonores et par conséquent de déclarations que les responsables refusent de faire ».

Cette situation a été aussi rencontrée lors de visites en régions de ministres qui refusaient tout contact avec les journalistes, y compris lors d'évènements anodins, pour éviter de répondre à « des questions pièges ». Ces faits ont suscité, dans certains cas, la protestation des journalistes, du SNJT et de ses sections en régions. On peut citer à titre d'exemple :

- Gafsa : Déclaration publiée le 10 juin 2023 par la section du sud-ouest du SNJT pour dénoncer le blackout observé sur le secteur du phosphate[69].
- Sit-in des journalistes devant le siège de la direction régionale de la santé de Gafsa, le 3 mars 2020, pour dénoncer la rétention de l'information qui encourage la désinformation[70].

Selon les témoignages recueillis auprès des participants aux focus groupes, la situation est devenue encore plus compliquée depuis le 25 juillet 2021. Certains hauts responsables ont refusé d'accorder des déclarations en expliquant « en off » leurs craintes des poursuites et sanctions administratives (suppression d'avantages, limogeage, etc.)[71].

Les participants aux trois focus groupes ont été aussi unanimes pour confirmer qu'ils ne pouvaient obtenir d'informations auprès des structures publiques régionales sans l'aval et la validation des autorités centrales à Tunis. Selon un journaliste, il s'agit d'un système« en boule de neige » qui fait que le refus du premier responsable d'un organisme d'accorder des déclarations entraîne l'ensemble du personnel et c'est alors le blackout total.

Les sources d'information demeurent ainsi fortement centralisées et cette procédure est tout autant valable pour les demandes d'information à caractère national ou régional. Des pratiques de discrimination ont été également dénoncées par les intervenants des trois focus groupes. Cette discrimination se manifeste dans le rapport aux journalistes exerçant dans des médias centraux basés à Tunis, plus favorisés que les correspondants et journalistes des médias locaux, mais aussi entre journalistes exerçant dans des médias publics, privés ou associatifs, ou ayant le statut de freelancer. Des responsables du SNJT indiquent être intervenus en faveur de journalistes qui auraient exprimé une opinion critique sur les réseaux sociaux et qui se seraient retrouvés blacklistés par certains départements ministériels.

En régions, les gouverneurs et les hauts responsables des administrations régionales n'accepteraient de traiter qu'avec les médias publics. Très souvent, il est demandé aux journalistes des médias privés de se référer à la dépêche de l'agence TAP. Ce constat n'était pas partagé par les journalistes des médias publics qui affirment que désormais ils subissent le même traitement.

[69] Du communiqué de la section du sud ouest du SNJT https://www.facebook.com/share/p/98nEWna7AP818Jsf/

[70] Communiqué du SNJT https://www.facebook.com/share/p/a1PJgN4GWUyv9qRg/

[71] Des ministres ont été limogés suite à des déclarations à la presse, dont la ministre de l'Énergie et le ministre de l'Economie après des déclarations à la presse sur le FMI.

b. Interdiction d'accès aux réunions

Les participants aux focus groupes font également état d'interdiction sans motif à certains journalistes d'accéder à des réunions organisées par les institutions publiques. L'accès libre du public aux réunions est particulièrement important en ce qui concerne l'information parlementaire.

Depuis 2021, les journalistes tunisiens sont confrontés à de nouvelles pratiques qui ont eu pour effet de restreindre graduellement l'accès et la couverture des débats parlementaires. L'institution parlementaire a mis en place une chaîne Youtube permettant aux journalistes de suivre les débats à distance via une diffusion en direct assurée par la Télévision tunisienne en vertu d'une convention signée entre l'ARP et la Télévision tunisienne. Cette pratique a toutefois vite révélé ses limites avec la suspension "pour des raisons techniques" selon la Télévision tunisienne[72] de la transmission en direct de séances de débats parlementaires, dont celle relative au règlement intérieur du Parlement[73]. En régions, ces pratiques sont encore plus fréquentes. Des correspondants de médias publics, privés ou associatifs ont été interdits d'assister à des réunions organisées au siège du gouvernorat[74].

Les restrictions du droit du public de savoir[75], condition nécessaire d'une participation effective des citoyens à la gestion de la chose publique, risquent de remettre en cause les fondements de la transparence dans la gestion des affaires du gouvernement. Selon les pratiques reconnues à l'échelle internationale en matière d'organisation de réunions ouvertes au public, les réunions à huis clos ne doivent intervenir que dans des cas très limités, bien que la liste des raisons avancées puisse être beaucoup plus large que celle prévue pour les exceptions en matière d'accès à l'information.

[72] الاتفاق بين البرلمان ومؤسسة التلفزة التونسية على مواصلة النقل المباشر للجلسات العامة
http://www.radiotataouine.tn/%D8%A7%D9%84%D8%A7%D8%AA%D9%81%D8%A7%D9%82%D8%A8%D9%8A%D9%86-%D8%A7%D9%84%D8%A8%D8%B1%D9%84%D9%85%D8%A7%D9%86-%D9%88%D9%85%D8%A4%D8%B3%D8%B3%D8%A9-%D8%A7%D9%84%D8%AA%D9%84%D9%81%D8%B2%D8%A9-%D8%A7/

[73] Selon les témoignages des journalistes, ils avaient été empêchés (à trois reprises) par les fonctionnaires du Parlement d'accéder au Parlement. Dans certains cas, des députés sont intervenus pour les laisser assister aux travaux des commissions.

[74] A titre d'exemple, le cas du journaliste de la radio Sabra FM à Kairouan (27 février 2022) empêché par une décision discriminatoire d'assurer la couverture d'un colloque organisé dans le siège du gouvernorat de Kairouan portant sur la violence en milieu scolaire, bien qu'il ait reçu une invitation ou encore le cas de la correspondante de l'Agence TAP à La Manouba (11 mai 2022).

[75] 7ème principe énoncé dans la publication de Article 19 « The public's right to know, principles on right to information legislation », voir https://www.article19.org/data/files/RTI_Principles_Updated_EN.pdf

c. Interdiction de filmer

La collecte de l'information sur le terrain est désignée par les journalistes comme le cœur même du travail journalistique. Cette pratique qui s'est développée de manière remarquable depuis 2011 s'est accompagnée de nombreux incidents violents, particulièrement lors de la couverture des manifestations. Plusieurs journalistes, dont ceux appartenant à des médias audiovisuels, ont fait l'objet d'agressions physiques, que ce soit de la part des forces sécuritaires ou des citoyens[76]. Sur le terrain, des journalistes ont été empêchés de faire leur travail parce qu'ils ne disposaient pas « d'autorisations de filmer », alors qu'aucune disposition juridique ne prévoit une telle procédure.

En résumé, l'analyse des focus groupes a permis une mise à plat des obstacles rencontrés par les journalistes dans leur travail quotidien de recherche et de collecte de l'information publique. Ils ont révélé une similitude du vécu professionnel des journalistes exerçant dans le nord-ouest, le centre ou le sud du pays, quelle que soit la nature de l'institution médiatique (médias publics, privés ou associatifs), mais aussi du type de médias (audiovisuel, presse écrite ou presse électronique).
Le blackout semble s'imposer comme une politique de communication et une démarche structurée de rétention de l'information, qui ont pour conséquences directes de restreindre le champ du travail des journalistes, d'uniformiser l'information et de priver le public du droit de savoir.

L'analyse a aussi montré que le droit à l'information, au cœur même du droit d'accès à l'information, bien que reconnu depuis des décennies au niveau international et plus récemment par la Constitution et les textes législatifs, est confronté à plusieurs obstacles. Ces derniers ont pour causes directes les circulaires et décisions adoptées par différentes structures publiques, mais aussi le dysfonctionnement et l'interférence des divers organes chargés de la gestion de l'information et des relations avec les médias. Ces obstacles ont été constatés sur le terrain par des pratiques méconnaissant le droit des journalistes à l'information et entravant de ce fait leur mission de garant de la démocratie.

Si le droit à l'information, droit humain fondamental, souffre encore d'un environnement méfiant, qu'en est-il du droit d'accès à l'information, en tant que droit indépendant ?

[76] On peut citer à titre d'exemple le cas du photographe de l'Agence TAP Hamza Kristou et celui de Maher Seghaier de Jawhara FM.

CHAPITRE III

OBSTACLES LIMITANT L'UTILISATION EFFECTIVE DU DROIT D'ACCÈS À L'INFORMATION

L'observation des pratiques journalistiques a révélé des difficultés dans l'utilisation des journalistes du droit d'accès à l'information. Plusieurs obstacles ont été identifiés dans l'application de la loi n°2016-22, mais aussi des mécanismes prévus à cet effet.

1. Obstacles liés à l'application de la loi n°2016-22

L'application de la loi n°2016-22 s'accompagne, selon le témoignage des journalistes, de plusieurs obstacles qui relèvent une inadéquation avec la nature du travail journalistique caractérisé par l'urgence et la nécessité de faire valoir une source pour garantir la crédibilité de l'information, particulièrement auprès des sources.

a. Publication proactive de l'information : une finalité peu atteinte

La publication proactive prévue par l'article 8 de la loi organique n°2016-22 stipule que les organismes publics doivent disposer d'un site web officiel.

Selon l'INAI, seules 72.65% des institutions publiques disposent d'un site web officiel [77]. De même, la conformité des sites web des différents départements ministériels aux dispositions de la Loi n'est pas acquise. Selon l'indicateur de l'accès à l'information, la conformité des sites a été évaluée comme « moyenne », dans le rapport d'évaluation des plateformes numériques des ministères publié par la Présidence du Gouvernement[78].

Outre la présence d'une rubrique réservée aux procédures d'accès à l'information, la loi fixe la liste des informations qui devraient impérativement figurer sur le site web officiel de l'organisme public[79]. Selon les participants aux focus groupes, cette liste fournit des informations peu utiles aux journalistes.

Le rapport de la Présidence du gouvernement, qui constate « l'absence d'un contenu riche et intéressant » sur les sites des organismes publics, souligne aussi que l'évolution de l'indicateur de l'accès à l'information est « moyenne » puisqu'elle se situe à 58.5% en 2022 contre 47.7% en 2021.

L'évaluation de cet indicateur a été en deçà de la moyenne pour plusieurs départements ministériels[80].

---

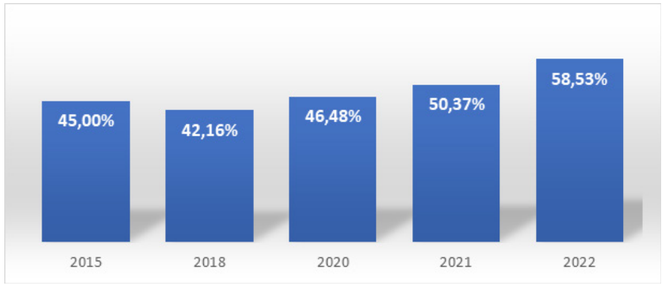
[77] Rapport INAI 2020-2021

[78] وحدة الإدارة المركزية رئاسة الحكومة تقرير متابعة مواقع الواب العمومية - ديسمبر 2022
http://ar.tunisie.gov.tn/uploads/Document/1c/3076_025_-2022.pdf

[79] Lors de la discussion du projet de la Loi organique, Amina Zayeni, présidente de l'Association des journalistes parlementaires, avait appelé à restreindre cette liste pour éviter de « légaliser la désinformation ».

[80] Rapport de suivi des sites web publics, Direction de l'administration électronique à la Présidence du gouvernement, décembre 2022. http://ar.tunisie.gov.tn/uploads/Document/1c/3076_025_-2022.pdf

Evolution du classement des sites web publics

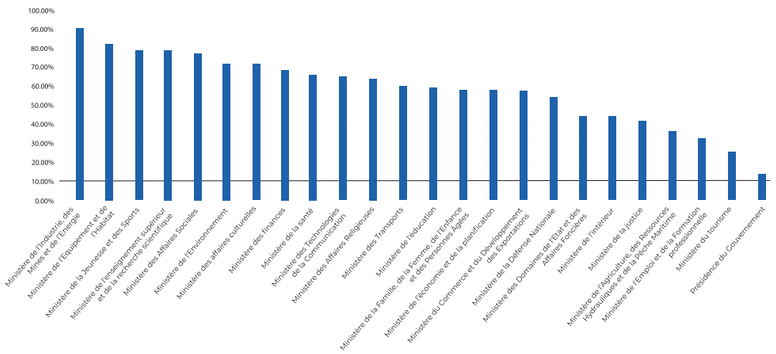


Direction de l'administration électronique (Présidence du gouvernement)

Ce constat est particulièrement valable pour les sites web de plusieurs ministères, dont celui de la Présidence du gouvernement, puisque le taux de conformité à l'indicateur d'accès à l'information n'a pas dépassé 13.95%. Il en est de même pour d'autres départements ministériels à caractère socio-économique, tels que les :

- Ministère de l'emploi et de la formation professionnelle : 32.56%
- Ministère du tourisme : 25.58%
- Ministère de l'industrie, de l'énergie et des mines : 10.47%
- Ministère de l'agriculture, des ressources hydrauliques et de la pêche : 36.05%

Taux de conformité à l'indicateur d'accès à l'information



Source : Rapport de suivi des sites web publics, Direction de l'administration électronique à la Présidence du gouvernement (2022) Page 38

Depuis 2011, la communication gouvernementale a connu de profondes mutations. Les institutions publiques, y compris la Présidence de la République et la Présidence du gouvernement, ont opéré des changements profonds dans leur stratégie de communication, désormais axée sur la communication digitale, essentiellement les pages Facebook. Ces nouveaux choix communicationnels ont eu pour conséquence la marginalisation des sites web publics qui ne fournissent plus d'informations actualisées et pertinentes.

Pourtant, la Tunisie, engagée dans l'initiative de l'Open GOV, est appelée à développer des plateformes numériques et à diffuser des données ouvertes en ligne. A cet égard, un plan d'action est prévu, appuyé par CFI, pour développer les usages et l'utilisation par les journalistes des données ouvertes et « une compréhension commune » de ces différents aspects [81].

Sur le plan régional, le constat est presque similaire puisque la disponibilité d'un site web officiel des institutions publiques régionales, telles que les directions régionales relevant des ministères et les gouvernorats, n'a pas dépassé 54% en 2020 contre 63% en 2019, d'où la probabilité que quelques sites web aient été supprimés. La situation est toutefois meilleure pour ce qui est des municipalités, puisque plus de 72% disposent d'un site web officiel.

b. Une loi peu adaptée "aux urgences" du journalisme au quotidien

Il va sans dire que la loi n°2016-22 n'a pas été spécifiquement élaborée au profit des journalistes. Les avis étaient unanimes pour dire que la pratique a montré les limites de cette loi qui ne tient pas compte des contraintes et des spécificités du travail journalistique dans sa quête de l'information.

Parmi les griefs avancés par les journalistes, on peut citer le formalisme de la demande et les données demandées, les délais étendus entre la réponse et le recours, le manque de réactivité des chargés de l'accès, s'ils sont nommés dans les structures locales et régionales, et particulièrement dans les domaines socio-économiques. Pour certains participants aux focus groupes, cette loi devient dans certains cas « bloquante » et même « complètement inefficace ». Ce en raison du climat de méfiance qui règne dans la relation entre l'administration et les médias, mais aussi pour éviter la diffusion d'informations peu précises ou compromettantes. Cette situation devient encore plus critique en régions, dans la mesure où la source d'information peut être facilement identifiée.

[81] Entretien semi-directif avec Mouna Mekki, membre du comité de pilotage du gouvernement ouvert et point focal représentant la société civile dans le programme PAGOF (Programme d'appui au gouvernement ouvert franco-phone).

Nonobstant la méconnaissance de la disponibilité des formulaires de demandes d'accès à l'information sur le site de l'INAI[82] ou celui des ministères et organismes publics, lesjournalistes confirment que leur statut professionnel ne constitue en aucun cas un avantage et qu'il risque même d'entraver la satisfaction de leur demande d'accès à l'information. Rares sont ceux qui précisent leur qualité professionnelle et se limitent aux dispositions prévues par l'article 10 ou utilisent la casquette de leur appartenance associative.

De même, parmi les griefs cités par les participants aux focus groupes, on peut également citer les délais qui ne seraient pas adaptés aux contraintes du journalisme d'actualité. Selon le président de l'INAI et les journalistes participant aux trois focus groupes, la loi n°2016-22 est un texte plutôt adapté à la pratique du journalisme d'investigation et qui répond difficilement "aux urgences" de la presse d'information[83].

« Un journaliste qui travaille sur l'actualité ne peut pas se permettre d'attendre les délais prescrits dans la loi ».

« Nous travaillons toujours dans l'urgence… Les délais fixés dans la loi n'ont pas de sens pour un journaliste qui a besoin de l'information là, tout de suite, car il va présenter son bulletin d'information dans une heure ».

Les mêmes préoccupations sont relevées par les journalistes des médias électroniques : « Je n'ai pas utilisé le droit d'accès à l'information car cela demande beaucoup de temps d'attente. Pour la presse électronique, ce n'est pas très pratique, peut-être est-ce différent pour la presse écrite, la presse papier ».

La question des délais est l'un des aspects qui revient très souvent dans le discours des journalistes. Cette critique avait été soulevée au moment de l'adoption de la loi organique. Bien que la loi n°2016-22 ait fixé les délais maximums de réponse par l'administration[84], et ceux des recours[85], elle ne détermine pas un délai minimal de réponse, comme prévu dans certaines lois comparées qui précisent que la réponse doit être donnée

[82] https://www.inai.tn/wp-content/uploads/2018/09/%D9%85%D8%B7%D9%84%D8%A8-%D9%86%D9%81%D8%A7%D8%B0-%D8%A7%D9%84%D9%89-%D8%A7%D9%84%D9%85%D8%B9%D9%84%D9%88%D9%85%D8%A9-%D9%87%D9%8A%D8%A6%D8%A9-%D8%A7%D9%84%D9%86%D9%81%D8%A7%D8%B0-%D8%A7%D9%84%D9%89-%D8%A7%D9%84%D9%85%D8%B9%D9%84%D9%88%D9%85%D8%A9-3.pdf
[83] Entretien semi-directif avec M. Adnene Lassoued, président de l'INAI jusqu'à mai 2024, le 21/07/2023.
[84] La Loi organique fixe à 20 jours de la réception de la demande prorogeable de 10 jours, et fixe d'autres délais variants entre 48h (demande ayant des conséquences sur la vie ou la liberté d'une personne, article 17), 5 jours (information détenue par un autre organisme, article 10) et 10 jours pour la consultation sur les lieux (article 14/2),
[85] Le délai de recours gracieux auprès du chef de l'organisme concerné est fixé à 10 jours (article 27) et à 45 jours auprès de l'INAI.

« aussi vite que possible »[86] et qui pourrait satisfaire les demandes des journalistes dans les meilleurs délais.

Rares sont les journalistes ayant fait des demandes d'accès auprès des chargés d'accès. Aucun journaliste parmi les participants aux focus groupes n'a tenté un recours gracieux ou juridictionnel à la suite du rejet d'une demande d'accès à l'information. Pour certains, la simple "menace" qu'ils allaient déposer une demande d'accès est suffisante pour délier les langues et faciliter l'accès à l'information souhaitée. Pour d'autres, leurs relations personnelles et leurs réseaux d'informateurs sont suffisants pour recueillir, plus rapidement, les informations recherchées.

c. Une loi toujours méconnue par la plupart des journalistes

Sept années depuis l'adoption de la loi n°2016-22 et la mise en place de l'INAI, l'évaluation de l'efficacité du mécanisme d'accès à l'information demeure mitigée, puisque le taux des demandes de recours déposées par les journalistes auprès de l'INAI n'a pas dépassé les 2%[87]. L'ancien président du SNJT Mehdi Jelassi explique en évoquant le droit d'accès à l'information : « Certes il s'agit d'un droit garanti par la Constitution mais il reste un droit irréaliste sans aucune signification pour les journalistes » [88].

Plusieurs sessions de formation et de sensibilisation ont été organisées par l'INAI, en collaboration avec ses partenaires internationaux tels que ARTICLE19 et l'UNESCO, pour encourager les journalistes à faire des demandes d'accès à l'information et pour contribuer à l'opérationnalisation des dispositions prévues par la loi organique en matière de publication proactive.

Le faible engagement des journalistes en faveur de l'opérationnalisation de la loi n°2016-22 s'explique de fait par l'incompréhension du processus qu'ils trouvent compliqué et inefficace. Pour certains la loi en elle-même est superflue affirmant qu'il eut été plus simple d'ajouter une disposition dans le décret-loi n°2011-115 et d'instituer un médiateur entre les journalistes et les sources officielles publiques. Certains considèrent qu'il s'agit plutôt « d'une mise en scène… La loi a été faite pour être les premiers en tout, sans aucune démarche pour ancrer cette loi ou lui donner la possibilité d'exister réellement ».

Cette perception des journalistes de la loi organique d'accès à l'information a impacté de manière profonde l'usage par les journalistes du droit d'accès à l'information, dont

[86] UNESCO Vers un droit de l'accès à information, suscité, p 57. https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000226875
[87] Entretien semi-directif avec Adnene Lassoued
[88] Entretien semi-directif avec Mehdi Jelassi

le nombre demeure statistiquement très faible, se limitant presque en majorité aux journalistes d'investigation. Les demandes concernent aussi, dans une large mesure, des questions économiques liées particulièrement au secteur des hydrocarbures[89].

d. Une loi « alibi » pour la rétention de l'information

« Au point où nous en sommes, on peut même dire que la situation était beaucoup mieux avant l'adoption de la loi sur l'accès à l'information », explique un des intervenants au focus groupe de Sfax.

Selon les journalistes participant aux focus groupes, certaines institutions publiques se dérobent derrière la loi organique pour retarder l'accès à l'information et même pour légitimer sa rétention sous prétexte du respect des articles relatifs « aux exceptions » et des dispositions de la loi sur la protection des données personnelles.

« Si vous comptez uniquement sur la loi d'accès à l'information pour obtenir des informations, alors il est certain que tout votre travail sera bloqué », a souligné l'un des participants au focus groupe de Tabarka. Un autre participant a quant à lui mis en garde que tout dépôt d'une demande d'accès à l'information revient à se créer des problèmes et à devenir « persona non grata » au sein de cette institution publique.

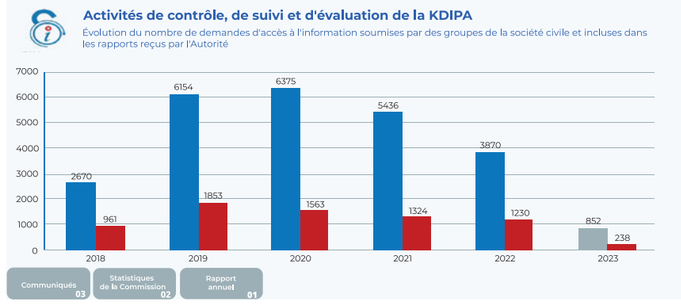
La société civile s'est révélée beaucoup plus engagée pour défendre et promouvoir le droit d'accès à l'information. On peut citer plusieurs initiatives citoyennes ayant conduit à la création de plateformes numériques pour le dépôt et le suivi des demandes d'accès à l'information, dont informini.org développée par Onshor[90] et l'ATCP[91]. D'autres associations ont mené des campagnes de demandes d'accès à l'information, dont I Watch qui avait déposé 58 demandes d'accès à l'information centrées sur des aspects relatifs au contrôle, à la transparence et à la redevabilité, suivies de 41 recours faisant suite au refus de l'administration de fournir l'information demandée[92].

[89] La question de l'accès à l'information a retenu l'attention de certains médias qui ont publié des articles critiques pour dénoncer les restrictions à l'accès à l'information, dont Inkyfada, Al Qatiba, mais aussi l'Agence Tunis Afrique presse.

[90] https://jamaity.org/association/onshor/

[91] https://jamaity.org/association/association-tunisienne-des-controleurs-publics/

[92] I watch 2017 https://www.iwatch.tn/ar/uploads/rapport_acces_information.pdf



Source : INAII : هيئة النّفاذ إلى المعلومة

La diversité de ces obstacles liés à l'application de la loi organique n°2016-22 est renforcée en pratique par d'autres de nature institutionnelle.

2. Obstacles institutionnels limitant l'efficacité de la loi n°2016-22

Les obstacles institutionnels concernent essentiellement l'INAI et le chargé de l'accès à l'information en tant que structure phare dans le processus réglementé par la Loi organique n°2016-22.

a. Dysfonctionnement et faibles ressources de l'INAI

L'INAI, constitue le mécanisme qui assume « un rôle déterminant pour la mise en œuvre efficace de la Loi »[93] organique n°2016-22 et d'une manière générale le droit d'accès à l'information publique conformément aux standards internationaux et aux expériences réussies dans ce domaine. Malgré le faible recours des journalistes à l'instance, elle demeure présente pour protéger la garantie effective du droit d'accès à l'information.

Cette instance, mise en place en août 2017[94], a entamé ses activités juridictionnelles de premier degré début 2018. Six années après sa mise en place, cette structure peine encore à instaurer effectivement des mécanismes de suivi et de contrôle pour l'application effective de la loi organique n°2016-22 du 24 mars 2016, particulièrement en ce qui concerne la publication proactive. La situation est rendue encore plus problématique en raison des faibles moyens en ressources humaines et budgétaires mis à sa disposition.

La marginalisation de l'Instance se reflète aussi à travers l'absence de toute décision relative à la publication des textes d'application de l'organigramme de l'INAI, mais aussi

[93] Rapport OCDE 2019.

[94] L'Instance se compose d'un conseil, dont les membres ont été élus par l'Assemblée des Représentants du Peuple (ARP) le 18 Juillet 2017 et nommés en vertu du décret gouvernemental n°2017-918 du 17 Août 2017.

par le fait qu'elle ne soit pas sollicitée pour émettre des avis concernant des projets de textes réglementaires liés à l'accès à l'information, comme le prévoit la loi organique (article 38)[95].

Adnane Lassoued, président par intérim de l'INAI jusqu'en mai 2024[96], constate que « Toutes les activités de l'INAI sont entravées. L'action de l'Instance est déséquilibrée en raison de la non-publication des textes d'application ainsi que le statut particulier des agents de l'INAI»[97].

b. Obstacles inhérents aux chargés d'accès à l'information

Les dysfonctionnements qui entravent le bon fonctionnement de l'INAI ont impacté, dans une certaine mesure, celui des chargés d'accès à l'information, le maillon fondamental permettant de rendre la loi organique n°2016-22 effective.

Or, d'après les journalistes rencontrés, les chargés d'accès à l'information, qui ne sont pas chargés exclusivement de cette mission, ne sont par conséquent pas toujours disponibles pour leur apporter l'assistance nécessaire afin de bien identifier leurs besoins et de bien compléter leurs demandes d'accès à l'information. De plus, la loi n°2016-22 prévoit une assistance dans "le cas d'handicap ou d'incapacité de lecture ou d'écriture ou encore lorsque le demandeur serait atteint d'une incapacité auditive ou visuelle" (article 9 paragraphe 2).

De même, il est important de relever que la situation professionnelle des chargés d'accès à l'information n'est pas suffisamment claire en raison du retard de la publication du décret gouvernemental fixant les conditions de création de cet organisme interne, tel qu'il est prévu au dernier alinéa de l'article 33 de la loi organique[98], mais aussi pour clarifier les critères de désignation fonctionnelle, d'où un statut administratif peu clair dans l'organigramme de la structure publique[99].

Cette situation a engendré une régression de l'enthousiasme et une déception des chargés d'accès à l'information qui gèrent désormais les demandes d'accès comme une demande ordinaire et accusent également des retards dans l'élaboration des rapports annuels, d'où l'absence d'une information précise sur l'état de la mise en œuvre de la Loi n°2016-22.

[95] Extrait entretien avec M. Adnene Lassoued.
[96] M. Lassoued a assuré l'intérim à la tête de l'INAI de septembre 2020 à mai 2024.
[97] Entretien semi-directif avec M. Adnene Lassoued.
[98] Les critères pour la nomination des chargés d'accès sont explicités dans la circulaire n°19 de 2018.
[99] Le statut du chargé d'accès ne pourra être reconnu que par un décret spécifique à cette fonction, tel le décret gouvernemental n° 2016-1158 du 12 août 2016, portant création des cellules de gouvernance et fixant leurs attributions, ou le décret relatif à l'organigramme de la structure à laquelle il appartient.

Selon le dernier rapport de l'INAI[100], seuls 32.94% des structures publiques ont présenté leurs rapports annuels sur l'accès à l'information et 84.07% des structures disposent, comme le stipule la Loi, d'un chargé d'accès et de son suppléant.

3. Les stratégies de contournement

Face à cette situation les journalistes Tunisiens ont adopté des stratégies de contournement. Une journaliste explique sa manière de procéder : « lorsque les sources institutionnelles refusent de donner l'information alors il suffit de citer d'autres sources indépendantes pour que les parties officielles et institutionnelles deviennent subitement plus accessibles et disponibles ».

Pour d'autres journalistes, la solution est toute autre, car ils ont tout simplement opté pour de nouveaux formats éditoriaux qui ne dépendent pas des sources institutionnelles. Un journaliste raconte : « Pour surmonter les blocages, j'ai développé des contenus dans le style du storytelling et le reportage couleur. Le produit est meilleur, plus attractif pour le public et plus proche des préoccupations quotidiennes du citoyen », a-t-il expliqué.

A l'unanimité, les journalistes rencontrés lors des focus groupes affirment qu'ils ont développé « une boucle de solidarité » entre journalistes et partagent via Messenger et WhatsApp les informations collectées par les uns et les autres. Pour une journaliste : « On ne cherche plus l'exclusivité. Nous cherchons seulement à faire notre travail et à informer le public et lui fournir une information crédible ». D'autres confient qu'ils se réfèrent de plus en plus à leurs réseaux et relations familiales : « Je cherche toujours parmi mes relations personnelles des sources qui pourraient m'aider et me fournir une information. L'inconvénient avec ce type de ressources, c'est que le plus souvent ils demandent à ne pas être cités et fournissent ces informations en off ».

Certes cette démarche comporte des risques de conflits d'intérêt, mais cela n'empêche qu'elle a donné des résultats : « C'est une véritable guerre acharnée. J'ai utilisé mes relations pour obtenir des informations que mon collègue n'a pu avoir à temps ni avec autant de précisions en ayant recours à une demande d'accès à l'information », souligne un journaliste.

[100] Rapport INAI 2020-2021.

CONCLUSION

L'analyse des obstacles entravant l'exercice du droit à l'information et limitant la jouissance effective du droit d'accès à l'information, tels que rencontrés par les journalistes tunisiens pour collecter les informations à caractère socio-économique notamment, a permis de mettre en lumière, de manière tangible, les difficultés liées à la pratique du journalisme en Tunisie.

Ces obstacles, décriés par les parties concernées du secteur médiatique, n'avaient jamais fait l'objet d'une analyse spécifique permettant d'évaluer leur ampleur. Cette étude qualitative nous alerte sur des pratiques restrictives et la dégradation du champ d'action des journalistes, qui auraient dû être dépassées suite à l'adoption de la Constitution et de la loi organique n°2016-22. Elles constituent une entrave et un véritable défi pour le journalisme indépendant en Tunisie.

Ces obstacles limitent non seulement la capacité des médias à assurer leur mission de service public, mais ils constituent aussi un danger pour leurs instigateurs dans la mesure où les entraves à l'accès à l'information et au droit à l'information ouvrent la voie à la désinformation. Ils représentent dès lors un danger tout autant pour les citoyens que pour les autorités publiques.

Cette étude montre également que les journalistes tunisiens et les acteurs concernés, dont l'INAI, n'ont pas renoncé à faire valoir le droit à l'information et à poursuivre leur mission de service public malgré les obstacles à surmonter.

Au-delà du constat des obstacles rencontrés par les journalistes et de leur analyse, cette étude dégage des pistes de réflexion et une base de plaidoyer destiné aux acteurs du droit à l'information, dont les autorités publiques.

RECOMMANDATIONS

L'identification des nombreux obstacles rencontrés par les journalistes dans leur travail de collecte de l'information socio-économique met en lumière les barrières limitant de façon directe et indirecte le droit à l'information. Ce dernier, reconnu comme un élément crucial pour la démocratie, la bonne gouvernance et la pleine citoyenneté, ne peut dès lors être pleinement exercé, malgré sa protection dans le droit international et la Constitution tunisienne.

S'appuyant à la fois sur le cadre juridique national et les expériences des journalistes, cette analyse nous permet de dégager des pistes de réflexion et plusieurs recommandations.

Recommandations institutionnelles et légales :

- Œuvrer au respect des engagements de la Tunisie en matière d'accès à l'information, que ce soit à travers la mise en œuvre de l'article 38 de la Constitution tunisienne ou des engagements internationaux et particulièrement le Pacte international relatif aux droits civils et politiques, dont l'article 19 consacre la liberté de rechercher, de recevoir et de répandre des informations.
- Rétablir le Conseil de l'INAI en tant que principale garantie institutionnelle du droit d'accès à l'information, conformément à la loi n°2016-22. Les membres du Conseil doivent être élus par l'Assemblée générale du Parlement tunisien, suivant les procédures détaillées dans cette même loi.
- Assurer la continuité de la mise en œuvre de toutes les dispositions la loi n°2016-22, en particulier celles relatives à l'accès à l'information sur demande par les citoyens.
- Publier les deux décrets manquants concernant l'organigramme de l'INAI et le statut de son personnel, afin de renforcer l'efficacité et la transparence de l'instance.
- Renforcer la communication institutionnelle en établissant un plan de communication gouvernemental clair et transparent, qui favorise l'accès à l'information et soutient le travail quotidien des journalistes. Une politique de communication gouvernementale bien définie est essentielle pour promouvoir la transparence, renforcer la confiance du public et soutenir la liberté de la presse.
- Simplifier les procédures administratives établies par des textes règlementaires entravant l'accès à l'information, en mettant des processus conformes aux lois nationales et obligations internationales de la Tunisie.

Recommandations opérationnelles :

- Tenir des sessions de dialogue entre les journalistes et les différents intervenants dans les structures publiques ayant une relation directe ou indirecte avec les journalistes, notamment les chargés d'accès à l'information et les chargés des données ouvertes. Ces sessions permettront d'échanger sur la spécificité du travail journalistique et l'importance de fournir des informations fiables et à temps.
- Renforcer le dispositif de monitoring existant au niveau du SNJT pour mieux classer et distinguer les cas de refus d'accès à l'information, que ce soit dans le cadre de la loi n°2016-22 ou dans le cadre du travail quotidien des journalistes dans leur quête d'information.

Recommandations pour la formation et la sensibilisation :

- Renforcer la formation des étudiants de l'IPSI en ajoutant un module spécialisé sur les finalités et les moyens légaux du droit à l'information et du droit d'accès à l'information, conformément au cadre législatif national et international.

ANNEXE I

MÉTHODOLOGIE SUIVIE

L'étude est une analyse qualitative et non pas quantitative. Elle est plutôt orientée vers l'analyse du cadre juridique national régissant le droit d'accès à l'information, tous types confondus, ainsi que des pratiques suivies que ce soit par l'administration en tant fournisseur des données et des journalistes en tant que demandeurs de l'information.

La spécificité de cette étude apparaît à plusieurs niveaux :

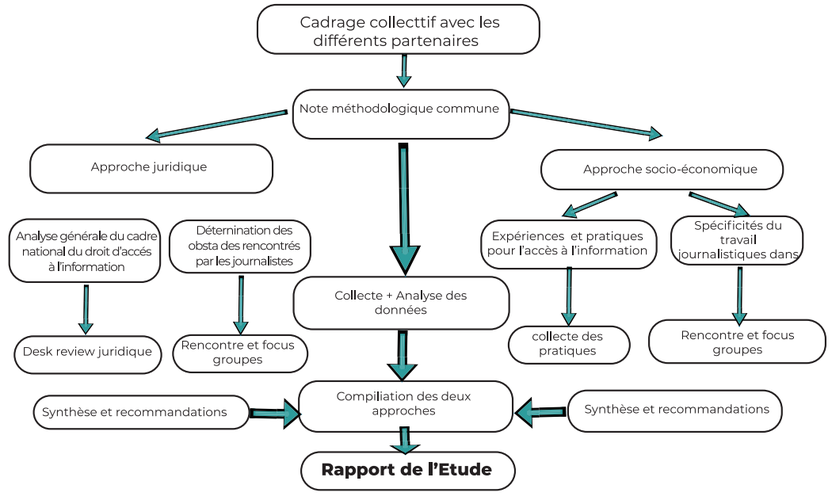
- Par rapport aux demandeurs d'information : Elle cible les journalistes ayant pour profession de rassembler des informations de les utiliser dans leur mission de contribution à l'actualité et de l'information du grand public. L'accès à l'information constitue pour eux un outil fondamental de travail pour mener à bien leur profession. Ainsi, les obstacles rencontrés lors de ce processus de collecte des informations peuvent entraver leur profession et par conséquent le droit du grand public à savoir.
- Par rapport au domaine de l'information : Cette étude vise notamment les informations à caractère socio-économiques. Les journalistes qui travaillent sur les questions socio-économiques font face à la complexité de l'information à collecter (santé, éducation, investissements, budget, système bancaire, travail, environnement...) et à la multitude des structures intervenantes fournissant cette information.

Cette analyse n'est pas une fin en soi. Elle vise à identifier les obstacles rencontrés par les journalistes notamment dans le domaine socio-économique et à proposer des pistes de réflexion afin de faciliter le travail de ces professionnels dans leur recherche et analyse des faits.

Afin de répondre aux objectifs identifiés, cette étude a adopté une démarche méthodologique à la fois descriptive et analytique. L'approche descriptive est utilisée essentiellement dans les revues documentaires (desks reviews) que ce soit au niveau juridique ou pratique. Quant à l'approche analytique évaluative, elle est suivie dans les rencontres et les focus groupes menés afin de prendre en considération les expériences des personnes ciblées, journalistes et personnes ressources.

1. Questions et outils de recherche :

Deux questions de recherche sont exposées :



Question 1 : Quels sont les obstacles juridiques et pratiques rencontrés par les journalistes pour accéder à l'information dans les domaines socio-économiques ?

Question 2 : Quelles sont les différentes recommandations à proposer par structure afin de surmonter ces obstacles ?

En effet, l'étude doit servir aux différentes parties prenantes impliquées, notamment les structures gouvernementales, l'INAI, les journalistes eux- mêmes pour faire du droit d'accès à l'information un outil efficace du travail journalistique.

Pour répondre à ces deux questions, cette l'étude a utilisé les **outils méthodologiques suivants :**

a. Revue et analyse documentaire

Une collecte de documentation touchant les différents aspects de la mission (textes juridiques, ou études ou autre documentation pertinente, précisément dont des rapports publiés par le SNJT et l'INAI) a été menée pour préparer les guides d'entretiens, les focus groupes et pour encadrer le champ d'intervention de l'étude.

b. Tenue des entretiens semi-directifs avec des personnes clés

Cette étude s'est basée sur des entretiens semi-directifs avec des personnes clés, à savoir l'ex président par intérim de l'INAI (M. Adnène Lassoued), le point de contact du programme PAGOF (Mme Mouna Mekki), l'ex-président du SNJT (M. Mehdi Jelassi) ainsi que la coordinatrice de l'Unité de monitoring du SNJT (Mme Khaoula Chabbah) et la directrice de la Radio de Sfax (Mme Nada Chaari). Il était prévu initialement de conduire des entretiens avec un(e) chargé(e) d'accès à l'information dans le domaine socio-économique et un(e) chargé(e) de communication dans le domaine socio-économique, mais les demandes présentées n'ont pas reçu de réponse positive jusqu'à la finalisation de cette étude. Le guide d'entretien est annexé à ce rapport (annexe II).

c. Organisation des trois focus groupes

Trois focus groupes réunissant des journalistes ont été réalisés menés dans le cadre de l'étude répartis comme suit :

- Le 1er a été mené à Sfax réunissant des journalistes de Sfax, Gafsa et Sidi Bouzid
- Le 2ème a été mené à Tabarka réunissant des journalistes de Jendouba, Béja, Kasserine, Kef, Siliana et Monastir.
- Le 3ème a été mené à Tunis réunissant des journalistes du Grand Tunis, de Bizerte et Kairouan.

Les focus groupes ont réuni des journalistes professionnels exerçant dans les médias publics, privés, associatifs ainsi que des freelancers afin que les conclusions soient représentatives. Le guide de discussion est disponible en annexe III.

ANNEXE II

GUIDE DES ENTRETIENS SEMI-DIRECTIFS SELON ACTEUR PRINCIPAL

Ce guide est élaboré d'une manière générale. Il sera adapté suivant le profil de chaque acteur principal. Toutefois, toutes les questions tournent des axes suivants :

Information d'ordre général : Présentation de la personne clé et de sa structure

- Nom/prénom/structure et son lien avec l'accès à l'information ?
- Formation ? Ancienneté dans la structure ? Date de désignation ?
- Son lien avec les structures concernées par l'accès à l'information
- Y a-t-il une stratégie et un plan de travail ? Un manuel de procédure ?
- Y a-t-il un budget spécifique pour développer le droit d'accès à l'information ? Si oui, quel type d'activités ?
- Avez-vous participé à des sessions de formation spécifiques dans ce volet ? Si oui précisez les axes de ces sessions ? Période ? Organisateurs ? Evaluation ?

Information sur le travail interne :

Déterminer dans quelle mesure les lois et politiques actuelles sont suffisantes pour garantir l'accès des journalistes à l'information /si elles sont appliquées

- Après avoir expérimenté la Loi n°2016-22, quels sont ses aspects positifs ?
- Ses aspects négatifs ?
- Pensez-vous que les dispositions juridiques actuelles sont suffisantes ?
- Comment améliorer la situation ?

Evaluer le niveau d'ouverture et de réactivité des administrations tunisiennes aux demandes d'information et d'accès aux demandes des journalistes

- Avez-vous reçu ou présenté des demandes d'accès à l'information ? Expliquez le contexte
- Quels types d'informations ? Qui sont les demandeurs (citoyens ? journalistes ? autres ?)
- Avez-vous rencontré des difficultés en cela ? Expliquez ?
- Quelle est votre démarche pour contourner les obstacles rencontrés dans la collecte de l'information publique officielle. Pouvez-vous citer des exemples ?
- Quelles sont les exceptions inhérentes aux informations dont dispose votre structure ? avez-vous reçu des demandes les concernant ? Comment avez-vous géré la demande ?
- Comment améliorer la qualité de la prestation du chargé d'accès à l'information ?

Information sur les relations avec les journalistes

- Avez-vous eu l'occasion de faire des formations ou de participer à une réunion ou rencontre où des journalistes étaient présents ?
- Quelle appréciation avez-vous du contact avec les journalistes ?
- Selon vous est-il pratique de confier la mission de chargé d'accès à un attaché de presse et vice versa ? Si oui quel apport ? Si non pourquoi ?
- Quel type de collaboration avez-vous avec l'attaché de presse ou le chargé de communication ?
- Pensez-vous que les journalistes sont conscients des spécificités de la mission du chargé d'accès à l'information ? Les journalistes ont-ils conscience de la différence entre la mission des chargés d'accès à l'information et celle des attachés de presse ? Comment ?
- Avez-vous traité des demandes d'accès de journalistes ? Si oui quel type d'information recherchent-ils ? Avez-vous donné accès ? Si non pourquoi ? Comment avez-vous géré la situation ?
- Pensez-vous que les journalistes sont bien / moyennement ou faiblement informés concernant le contenu de la n°2016-22 ? Si oui comment ? Pourquoi ?
- Le nombre de demandes d'accès formulées par les journalistes reste très faible, quelle est selon vous la raison ?
- Comment faire pour améliorer la situation ? Quelle démarche adoptée ?

ANNEXE III

GUIDE DES PRINCIPAUX AXES DES FOCUS GROUPES

Données d'ordre général :

- Présentation des expertes
- Présentation de la mission (contexte et objectifs)
- Présentation de l'objectif du focus groupe et du rôle des journalistes dans la mission
- Faire connaissance avec les participant(e)s.

Guide des discussions

Axe 1: Identifier, à travers des récits de vie professionnels les obstacles juridiques et pratiques/opérationnels rencontrés par les journalistes tunisiens, dans le cadre et hors du cadre de la loi n°2016-22 relative à l'accès à l'information, particulièrement les informations à caractère socio-économique;

- Partant de votre expérience quels sont les différents domaines socioéconomiques que vous traitez ? Quelles sont les questions ou thématiques qui semblent sensibles dans votre région ? Quelle influence cela peut avoir sur l'accès à l'information ?
- Partant de votre expérience et vos observations de terrain, quels sont les principaux obstacles juridiques et pratiques/opérationnels rencontrés, dans le cadre de la loi n°2016-22 relative à l'accès à l'information ?
- Partant de votre expérience et vos observations de terrain, quels sont les principaux obstacles rencontrés hors cadre de la loi particulièrement les informations à caractère socio-économique ;
- Quelle est votre démarche pour contourner les obstacles rencontrés dans la collecte de l'information publique officielle. Pouvez-vous citer des exemples ?
- Avez-vous discuté ces obstacles avec les autres journalistes ou les administrations concernées et précisément des chargés d'accès ou chargés de communication ?

Axe 2 : Quelle évaluation font les journalistes des lois et procédures organisant l'accès aux informations administratives publiques et aux sources orales publiques.

- Avez-vous eu l'occasion de faire une formation sur le cadre juridique d'accès à l'information ? Merci de préciser en cas de réponse positive
- Selon vous, quels sont les aspects positifs/ Aspects négatifs dans le contenu de la loi n°2016-22 ?
- Selon vous, il y a-t-il d'autres textes juridiques réglementant le droit d'accès à l'information ? En cas de réponse positive, merci de préciser
- Pensez-vous que l'arsenal juridique actuel est suffisant ?

Axe 3 : Comment les journalistes appréhendent les chargés d'accès à l'information et les chargés de communication dans leur quête quotidienne de l'information

- Avez-vous eu des contacts avec les chargés d'accès (tout récemment) ? A quel propos ? Via quel moyen (direct ou à distance…) ?
- Avez-vous eu des contacts avec les chargés de communication (tout récemment) ? A quel propos ?
- Pensez-vous qu'il y a une différence entre la mission réservée aux chargés d'accès à l'information et celle des chargés de communication ? Quel est le contact auquel vous vous adressez en premier ? Pour quelle raison ?
- Comment vous arrivez à identifier la source d'information adéquate pour répondre à votre besoin ?
- Comment vous évaluez la prestation du chargé d'accès dans le domaine socioéconomique dans votre région ?
- Avez-vous tenté un recours auprès de l'INAI ? Si oui, à propos de quel domaine ?

Axe 4 : Collecte de recommandations spécifiques pour améliorer l'accès des journalistes aux informations socio-économiques dans le cadre de la Loi sur l'Accès à l'information et hors Loi.

- Quelles sont vos recommandations pour surmonter ces obstacles : au niveau juridique, procédural et pratique ?
- Pour conclure, quelle est l'idée clé qu'on peut retenir des discussions de ce focus groupe ?

Pamt2

PROGRAMME D'APPUI
AUX MÉDIAS TUNISIENS

www.pamt2.org pamt2ue contact@pamt2.org pamt2