

INTERNATIONAL JOURNAL OF OPEN GOVERNMENTS

REVUE INTERNATIONALE DES GOUVERNEMENTS OUVERTS



ISSN 2553-6869



Vol. 11 - 2022

International Journal of Open Governments
Revue internationale des gouvernements ouverts

Direction :
Irène Bouhadana & William Gilles

ISSN : 2553-6869

IMODEV
49 rue Brancion 75015 Paris – France
www.imodev.org
ojs.imodev.org

*Les propos publiés dans cet article
n'engagent que leur auteur.*

*The statements published in this article
are the sole responsibility of the author.*

Droits d'utilisation et de réutilisation

Licence Creative Commons – Creative Commons License -



Attribution

Pas d'utilisation commerciale – Non Commercial

Pas de modification – No Derivatives

À PROPOS DE NOUS

La **Revue Internationale des Gouvernements ouverts (RIGO)/ the International Journal of Open Governments** est une revue universitaire créée et dirigée par Irène Bouhadana et William Gilles au sein de l'IMODEV, l'Institut du Monde et du Développement pour la Bonne Gouvernance publique.

Irène Bouhadana, docteur en droit, est maître de conférences en droit du numérique et droit des gouvernements ouverts à l'Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne où elle dirige le master Droit des données, des administrations numériques et des gouvernements ouverts au sein de l'École de droit de la Sorbonne. Elle est membre de l'Institut de recherche juridique de la Sorbonne (IRJS). Elle est aussi fondatrice et Secrétaire générale de l'IMODEV. Enfin, associée de BeRecht Avocats, elle est avocate au barreau de Paris et médiatrice professionnelle agréée par le CNMA.

William Gilles, docteur en droit, est maître de conférences (HDR) en droit du numérique et en droit des gouvernements ouverts, habilité à diriger les recherches, à l'Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne où il dirige le master Droit des données, des administrations numériques et des gouvernements ouverts. Il est membre de l'Institut de recherche juridique de la Sorbonne (IRJS). Il est aussi fondateur et Président de l'IMODEV. Fondateur et associé de BeRecht Avocats, il est avocat au barreau de Paris et médiateur professionnel agréé par le CNMA.

IMODEV est une organisation scientifique internationale, indépendante et à but non lucratif créée en 2009 qui agit pour la promotion de la bonne gouvernance publique dans le cadre de la société de l'information et du numérique. Ce réseau rassemble des experts et des chercheurs du monde entier qui par leurs travaux et leurs actions contribuent à une meilleure connaissance et appréhension de la société numérique au niveau local, national ou international en analysant d'une part, les actions des pouvoirs publics dans le cadre de la régulation de la société des données et de l'économie numérique et d'autre part, les modalités de mise en œuvre des politiques publiques numériques au sein des administrations publiques et des gouvernements ouverts.

IMODEV organise régulièrement des colloques sur ces thématiques, et notamment chaque année en novembre les *Journées universitaires sur les enjeux des gouvernements ouverts et du numérique / Academic days on open government and digital issues*, dont les sessions sont publiées en ligne [ISSN : 2553-6931].

IMODEV publie deux revues disponibles en open source (ojs.imodev.org) afin de promouvoir une science ouverte sous licence Creative commons **CC-BY-NC-ND** :

- 1) la *Revue Internationale des Gouvernements ouverts (RIGO)/ International Journal of Open Governments* [ISSN 2553-6869] ;
- 2) la *Revue internationale de droit des données et du numérique (RIDDN)/ International Journal of Digital and Data Law* [ISSN 2553-6893].

ABOUT US

The **International Journal of Open Governments / Revue Internationale des Gouvernements ouverts (RIGO)** is an academic journal created and edited by Irène Bouhadana and William Gilles at IMODEV, the Institut du monde et du développement pour la bonne gouvernance publique.

Irène Bouhadana, PhD in Law, is an Associate professor in digital law and open government law at the University of Paris 1 Panthéon-Sorbonne, where she is the director of the master's degree in data law, digital administrations, and open governments at the Sorbonne Law School. She is a member of the Institut de recherche juridique de la Sorbonne (IRJS). She is also the founder and Secretary General of IMODEV. Partner at BeRecht Avocats, she is an attorney at law at the Paris Bar and a professional mediator accredited by the CNMA.

William Gilles, PhD in Law, is an Associate professor (HDR) in digital law and open government law at the University of Paris 1 Panthéon-Sorbonne, where he is the director of the master's degree in data law, digital administration and open government. He is a member of the Institut de recherche juridique de la Sorbonne (IRJS). He is also founder and President of IMODEV. Founder and partner at BeRecht Avocats, he is an attorney at law at the Paris Bar and a professional mediator accredited by the CNMA.

IMODEV is an international, independent, non-profit scientific organization created in 2009 that promotes good public governance in the context of the information and digital society. This network brings together experts and researchers from around the world who, through their work and actions, contribute to a better knowledge and understanding of the digital society at the local, national or international level by analyzing, on the one hand, the actions of public authorities in the context of the regulation of the data society and the digital economy and, on the other hand, the ways in which digital public policies are implemented within public administrations and open governments.

IMODEV regularly organizes conferences and symposiums on these topics, and in particular every year in November the Academic days on open government and digital issues, whose sessions are published online [ISSN: 2553-6931].

IMODEV publishes two academic journals available in open source at ojs.imodev.org to promote open science under the Creative commons license **CC-BY-NC-ND**:

- 1) the *International Journal of Open Governments / Revue Internationale des Gouvernements ouverts (RIGO)* [ISSN 2553-6869] ;
- 2) the *International Journal of Digital and Data Law / Revue internationale de droit des données et du numérique (RIDDN)* [ISSN 2553-6893].

ENSEIGNER LA TRANSPARENCE ET L'OUVERTURE DES GOUVERNEMENTS : UNE DIMENSION CULTURELLE ?

par **Irène BOUHADANA-GILLES**, Directrice du master Droit des données, des administrations numériques et des gouvernements ouverts à l'Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, Secrétaire-générale de l'IMODEV, Associée de BeRecht Avocats,
et **William GILLES**, Directeur du master Droit des données, des administrations numériques et des gouvernements ouverts à l'Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, Président de l'IMODEV, Associé-fondateur de BeRecht Avocats

Dans un article publié dans le présent numéro de la Revue, internationale des gouvernements ouverts (*International Journal of Open Governments*), Richard Calland¹, qui enseigne à l'Université de Cape Town en Afrique du Sud et est avocat, s'interroge sur les modalités d'enseignement de la transparence à l'ère du numérique. Ces articles font suite à la table ronde sur l'enseignement de la transparence qu'il a présidée dans le cadre des 6^e journées universitaires sur les enjeux des gouvernements ouverts et du numérique organisées par l'IMODEV en novembre 2021². L'objectif de cette session était de comparer les pratiques en la matière à travers le monde en se demandant si la transparence est un paradigme mince ou épais (*thick or thin paradigm*). Si lors de ces journées, nous avons de notre côté présidé et étions intervenus sur la médiation, notre intérêt pour l'enseignement de la transparence était réel et transversal à nos travaux de recherche. Et la lecture de l'article de Richard Calland nous a incités à écrire cet article, non pas en réponse mais en complémentarité des échanges et des enseignements tirés de cette table ronde.

La lecture de l'article de Richard Calland est intéressante pour tout enseignant-chercheur qui s'intéresse à la transparence, tout comme l'est celui de sa collègue de l'Université de Cape Town, Karen Koln³ sur la même thématique, également publié dans ce volume. L'objectif de Richard Calland était d'inviter ses collègues à confronter leur expérience en matière d'enseignement de la transparence. Présentant le contenu de son cours, il souhaitait

¹ R. CALLAND, "Teaching Transparency in the Digital Age: Thick or Thin Paradigm", *International Journal of Open Governments*, Vol. 11, 2022.

² Page internet des 6^e journées universitaires sur les enjeux des gouvernements ouverts et du numérique : <https://site.imodev.org/acadays-2021>.

³ L. KOLN, "Teaching Transparency Through the Lens of Administrative Justice in South Africa", *International Journal of Open Governments*, Vol. 11, 2022.

susciter un échange avec ses collègues étrangers afin de favoriser une collaboration numérique des universitaires sur ce sujet.

Dans cette démarche collaborative, nous avons nous-mêmes interrogé plusieurs enseignants-chercheurs issus de disciplines différentes et venant aussi de plusieurs pays en nous intéressant à ce qu'ils enseigneraient s'ils étaient en charge d'un cours dédié à la transparence. L'objectif était d'une part, de s'appuyer sur la diversité des points de vue pour analyser si le contenu de l'enseignement est le même au sein d'une même discipline, en l'espèce le droit, lorsque les enseignants proviennent des pays différents. Il était aussi d'autre part, de comparer les différences d'approches éventuelles entre disciplines enseignées cette fois au sein d'un même pays. Cependant, cette partie du questionnaire n'a pas donné de réponse concluante. Par conséquent, l'article se focalisera sur la dimension juridique de la transparence.

Ces réponses n'ont pas vocation à refléter l'ensemble des points de vue existants dans la mesure où la méthodologie retenue a été celle du sondage. Seules figurent les réponses qui ont été communiquées avec précision par les enseignants interrogés, ce qui réduit encore le nombre de réponses publiées dans le cadre de cette publication. Certains pourront y voir un biais. Cependant, l'impact de ce biais est limité au regard de l'objectif de cet article qui est d'analyser l'existence d'une diversité des points de vue en matière d'enseignement de la transparence.

Dans cette optique, il a été nécessaire dans un premier temps de collecter les réponses qui nous avaient été adressées par plusieurs enseignants-chercheurs. Celles-ci portent sur trois continents : l'Amérique latine, l'Afrique et l'Europe.

§ 1 – L'ENSEIGNEMENT DE LA TRANSPARENCE EN AMÉRIQUE LATINE : LES EXEMPLES DE LA COLOMBIE ET DU BRÉSIL

A) L'approche colombienne de l'enseignement de la transparence

S'agissant de l'Amérique latine, la première réponse analysée est celle de Grenfieth Sierra Cadena, Professeur à l'Université Rosario en Colombie en lui demandant de s'extraire du contexte français puisqu'il a fait à ses études doctorales en France⁴ et qu'il connaît donc le contexte français. L'objectif étant de connaître le point de vue d'un universitaire sud-américain, il lui était demandé de se prononcer en tant qu'enseignant colombien, c'est-à-dire, dans l'hypothèse d'absence de connaissance spécifique du système juridique français. Il devait répondre à la question de savoir ce qu'enseignerait un universitaire en Colombie à ses étudiants dans

⁴ G. SIERRA CADENA, *L'internationalisation pluraliste du droit public de l'intégration régionale : une comparaison d'après la jurisprudence de la CJUE et du TJCA*, thèse sous la direction de G. MARCOU, soutenue à l'Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne le 12 décembre 2014.

le cadre d'un cours classique de droit de 24 heures sur "la transparence à l'ère du numérique". Il lui était ensuite demandé si le contenu du cours aurait été le même avec un cours intitulé "Transparence et gouvernements ouverts à l'ère du numérique?"

En réponse, Grenfieth Sierra Cadena a expliqué que son cours s'articulerait autour de 2 axes, sans faire de différence entre les deux intitulés d'enseignement. Cette absence de différenciation se retrouve dans la plupart des enseignements aujourd'hui, comme le montrera par la suite, l'exemple des autres pays (par exemple, France, Italie), ce qui montre l'influence de la théorie des gouvernements ouverts de nos jours.

Grenfieth Sierra Cadena commencerait son enseignement d'une part, avec la notion normative de transparence. Cette partie consisterait à étudier le cadre normatif du droit en analysant le droit interne (lois, décrets, jurisprudence), le droit supranational (accords internationaux), ainsi qu'en faisant la différence entre le droit mou (soft law) et le droit dur (hard law). Il aborderait d'autre part, l'articulation entre transparence et nouvelles technologies. Seraient abordés dans ce cadre tant les problèmes de transparence causés par les nouvelles technologies, que la contribution des technologies au renforcement de la transparence⁵.

Si la transparence devait être envisagée uniquement sous l'angle du droit d'accès à l'information, il est intéressant de se référer à l'article publié sur cette thématique par Angela Cubillos Vélez, Professeur-chercheur à l'Université Externado de Colombie dans un article intitulé « L'encadrement du droit d'accès à l'information en Colombie à l'ère du numérique »⁶. Angela Cubillos Vélez traitait ce sujet en analysant en premier lieu ce qu'elle appelait la « matérialisation du droit d'accès à l'information », la conduisant à envisager ce sujet sous l'angle de « l'obligation de transparence » et de la limitation de « l'obligation de réserve et de confidentialité », ce dernier point invitant à s'intéresser notamment à la protection des données à caractère personnel. Ensuite, elle examinait les défis constitués par la mise en œuvre du droit d'accès à l'information, c'est-à-dire « la faculté d'accéder à l'information » ainsi que « le risque de dénaturation du droit à savoir », constitué notamment, de son point de vue, de la « limitation injustifiée du droit d'accès » et de « l'accès démesuré aux données à caractère personnel »⁷.

⁵ Réponses de G. SIERRA CADENA (Colombie) du 31 janvier 2022 et du 2 février 2022 au questionnaire adressé par William Gilles et Irène Bouhadana sur l'enseignement de la transparence en Colombie.

⁶ A. CUBILLOS VÉLEZ, « L'encadrement du droit d'accès à l'information en Colombie à l'ère du numérique », *Revue Internationale Des Gouvernements Ouverts*, 2017, Vol. 5, pp. 33-56.

⁷ Ibidem.

B) L'approche brésilienne de l'enseignement de la transparence

Les mêmes questions furent posées à Daniel Wunder Hachem, Professeur de droit public à la Pontificia Universidade Católica do Paraná (Université pontificale catholique du Paraná) et à la Universidade Federal do Paraná (Université fédérale du Paraná). Daniel Hachem fit de son côté une différence entre les deux intitulés de cours. Concernant le cours sur “La transparence à l'ère du numérique”, celui-ci porterait sur les questions de transparence dans les secteurs public et privé, notamment en ce qui concerne l'utilisation des données. Les 5 thèmes principaux que Daniel Hachem aborderait seraient les suivants :

- “1. Société de l'information et transformation numérique.
2. Transparence dans le secteur privé à l'ère numérique : conformité, bonne gouvernance, diligence raisonnable
3. Transparence dans le secteur public : gouvernance des données ouvertes, données ouvertes et interopérabilité
4. Big data et protection des données (au Brésil : Loi générale sur la protection des données - Loi 13.709/2018)
5. Transparence algorithmique”⁸

Concernant le cours intitulé “La transparence et les gouvernements ouverts à l'ère du numérique”, Daniel Hachem se concentrerait davantage sur la transparence dans le secteur public en traitant des 5 thèmes suivants :

- “1. La démocratie numérique dans la société de l'information
2. Open and Digital Government
3. Gouvernement, Open Data et interopérabilité
4. Loi sur le gouvernement numérique – (au Brésil : Loi 14.129/2021)
5. Loi sur l'accès à l'information – (au Brésil : Loi 12.527/2011)”⁹

À titre de comparaison, Gisèle De Oliveira Soares, doctorante brésilienne à l'Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, avocate au barreau de Sao Paulo et ancienne cheffe de cabinet de la sous-préfecture de Pinheiro – São Paulo, a élaboré un plan de cours à partir des principaux thèmes abordés dans les articles universitaires sur le sujet au Brésil. Il en résulte un plan en deux parties articulées autour de la transparence du secteur public et du secteur privé. S'agissant d'une part, de la transparence du secteur public, l'objectif est d'étudier les 13 sous-thèmes suivants :

- « 1. Transparence du secteur public
- 1.1 L'évolution du concept de transparence publique

⁸ Réponse de D. WUNDER HACHEM (Brésil) du 3 février 2022 au questionnaire adressé par William Gilles et Irène Bouhadana sur l'enseignement de la transparence au Brésil.

⁹ *Ibidem*.

- 1.2 Loi sur l'accès à l'information
- 1.3 Données ouvertes et lutte contre la désinformation
- 1.4 Publicité des décisions de gestion
- 1.5 Politiques anti-corruption
- 1.6 Partenariat pour un gouvernement ouvert
- 1.7 Transparence internationale et autres organismes non gouvernementaux de transparence et de contrôle social
- 1.8 Responsabilité
- 1.9 Dépenses publiques
- 1.10 Participation citoyenne
- 1.11 Inclusion numérique
- 1.12 Création de valeur publique, économique et sociale
- 1.13 Renforcement de la démocratie »¹⁰

Concernant d'autre part la transparence du secteur privé, six sous-thèmes se dégagent :

- « 2. Transparence dans le secteur privé
- 2.1 Intégrité
- 2.2 LGPG
- 2.3 Conformité
- 2.4 Responsabilité sociale des entreprises
- 2.5 Gouvernance d'entreprise
- 2.6 Tiers-secteur et éthique institutionnelle »¹¹

Il est possible de constater que les rubriques du thème de la transparence du secteur public sont plus nombreuses que celles étudiées dans le cadre du secteur privé. Pour autant, l'enseignement de la transparence dans le secteur privé tant à se développer, que ce soit au Brésil où dans d'autres pays.

§ 2 – L'ENSEIGNEMENT DE LA TRANSPARENCE EN AFRIQUE : L'EXEMPLE DE LA RDC ET DE L'AFRIQUE DU SUD

S'agissant de l'Afrique, sont comparés deux pays géographiquement proches, mais à l'histoire et à l'influence culturelle différentes, à savoir la République démocratique du Congo (RDC) et l'Afrique du Sud.

A) L'approche congolaise de l'enseignement de la transparence

La réponse concernant la RDC a été formulée par Kodjo Ndukuma Adjayi, qui est Professeur Associé à l'Université pédagogique nationale (UPN), à l'Université Protestante du Congo (UPC) et à l'Université Catholique du Congo (UCC), actuel vice-doyen en charge de la recherche à l'UPC. De nouveau, et puisqu'il est titulaire d'un doctorat de l'Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne en droit

¹⁰ Réponse de G. DE OLIVEIRA SOARES (Brésil) du 4 février 2022 au questionnaire adressé par William Gilles et Irène Bouhadana sur l'enseignement de la transparence au Brésil.

¹¹ *Ibidem*.

du numérique¹², il lui était demandé de s'abstraire de ses connaissances du système français pour formuler la réponse la plus adaptée à un enseignement adressé à des étudiants congolais. Kodjo Ndukuma Adjayi explique qu'il enseigne le droit du numérique et que selon l'approche actuelle de son cours, il ferait de la transparence "un principe sous-jacent plutôt qu'un point précis", l'objectif était de faire "l'exercice de ressortir la question de transparence à l'ère numérique en citant les points d'intersection de la question avec le droit"¹³.

Le premier axe de son enseignement sur la transparence serait de faire ressortir la difficulté de lisibilité des textes normatifs en RD du Congo sur la transparence à l'ère numérique. Cependant, pour nuancer ses propos, il souligne que la nouvelle loi n°20/017 du 25 novembre 2020 relative aux télécommunications et aux technologies de l'information et de la communication (loi qui a été publiée le 22 septembre 2021) impose désormais des "exigences essentielles". Or, rappelle-t-il, "les points de déclinaisons des obligations de transparence s'y trouvent"¹⁴.

Dans un deuxième axe, Kodjo Ndukuma Adjayi traiterai de transparence sous l'angle de la régulation. D'une part, il conviendrait alors d'étudier la nouvelle Autorité de régulation des télécoms et des technologies de l'information et de la communication (ARPTIC), celle-ci étant en charge "a) de la transparence des prix des services, des normes de qualité de service, b) des différents contrôles d'équipements, de flux de trafic, des modalités de protection des données personnelles via les réseaux et c) des audits de sécurité des systèmes d'information". La finalité est donc d'étudier l'action de régulation de l'ARPTIC sur la transparence des prix, la qualité des équipements, etc.¹⁵

D'autre part, serait aussi envisagée la transparence dans le développement de la dématérialisation des échanges monétaires. De ce point de vue, l'enseignement porterait sur le rôle de la Banque centrale du Congo, puisqu'en RD du Congo, cette dernière est l'institution chargée d'établir les normes prudentielles en matière de monnaie électronique. Elle impose par des instructions administratives aux banques, intermédiaires financiers et réseaux téléphoniques des réglementations visant à renforcer la transparence, que ce soit d'une part, à travers la présence d'un

¹² K. NDUKUMA ADJAYI, *Le droit de l'économie numérique en République Démocratique du Congo à la lumière des expériences européennes et Françaises*, thèse sous la direction de W. GILLES, soutenue le 16 novembre 2017 à l'Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne.

Voir aussi notamment, K. NDUKUMA ADJAYI, *Droit de l'économie numérique : E-commerce et dérégulation européenne, française, internationale, africaine, congolaise des télécoms*, L'Harmattan, 2019. K. NDUKUMA ADJAYI, *Droits des télécoms et du numérique: Profil africain et congolais, prospective comparée d'Europe et de France*, L'Harmattan, 2019.

¹³ Réponse de K. NDUKUMA ADJAYI (RD du Congo) du 31 janvier 2021 au questionnaire adressé par William Gilles et Irène Bouhadana sur l'enseignement de la transparence en RD du Congo.

¹⁴ *Ibidem*.

¹⁵ *Ibidem*.

responsable de sécurité des systèmes d'information (RSSI) et d'un délégué à la protection des données (DPO) qui sont des acteurs chargés de veiller à la transparence des systèmes d'information ou d'autre part, en prévoyant des normes visant à favoriser un environnement plus sécurisé grâce au déploiement de la transparence, comme l'obligation d'identifier les destinataires et expéditeurs de la messagerie financière selon la norme "Know Your Customer" KYC.¹⁶

Enfin, serait étudié le rôle de l'Observatoire du marché de téléphonie mobile par l'Autorité de régulation de la poste et des télécoms en étudiant les rapports qu'elle produit (par exemple, son rapport du 1^{er} trimestre 2021)

Kodjo Ndukuma Adjayi explique son approche de l'enseignement de la transparence à l'ère du numérique par le fait que la législation congolaise ne fait pas de la transparence un principe surjacent. En conséquence, il est nécessaire de s'atteler à rechercher dans différents points ou "recoins" de la loi ainsi que dans d'autres textes sectoriels (notamment sur le système de paiement) pour tenter de reconstituer les éléments souhaités de transparence à l'ère numérique. Nos lois sont au stade de rendre fonctionnelles les activités du secteur numérique et les activités sur le marché sont en avance sur les lois."

Le rôle de ces autorités étatiques est essentiel en RD du Congo car elles sont chargées de faire assurer la transparence susmentionnée. Cependant, il faut désormais aussi tenir compte d'un nouvel acteur en la matière avec la création récente du Ministère du Numérique dont les attributions ont été définies en janvier 2022. Parmi ces attributions, figurent des obligations de transparence, avec l'identification des abonnés et la protection des consommateurs, ainsi que la pénalisation de la déclaration frauduleuse du volume de trafic et du nombre des abonnés vis-à-vis de l'Etat. Comme le souligne Kodjo Ndukuma Adjayi, le consommateur dispose du droit à une information adéquate concernant les conditions de fourniture de ses services, ainsi que les tarifs et autres frais y afférents conformément à la loi congolaise n° 20/017 du 25 novembre 2021, qui prévoit en la matière une pénalisation de la fraude émanant des acteurs du numérique¹⁷. Dès lors, nous partageons sa vision du cours qui est de considérer que l'étude de la transparence doit aussi s'intéresser à ces enjeux.

B) L'approche sud-africaine de l'enseignement de la transparence

De son côté, Richard Calland, maître de conférences à l'Université de Cape Town, avocat, articule son cours autour de quatre parties. Dans la première d'entre elles, il traite du droit d'accès à

¹⁶ *Ibid.*

¹⁷ *Ibid.*

l'information sous l'angle de la théorie et du champ d'application de ce droit, de la mise en oeuvre des systèmes et des procédures en matière de gouvernement ouvert, ou encore des modalités d'application de ce droit¹⁸.

Dans une deuxième partie, Richard Calland développe le thème de la transparence et de la gouvernance internationale à travers les organisations monétaires internationales (dont le Fonds monétaire international [FMI] et la Banque mondiale), le secteur économique et les organisations lucratives, ou encore des organisations multipartites comme l'initiative pour la transparence dans les industries extractives (EITIE)¹⁹, l'Initiative pour la transparence dans le secteur de la construction (CoST)²⁰, ainsi que le Partenariat pour un gouvernement ouvert (OGP).²¹

Dans une troisième partie, il est traité de la transparence et du développement durable. Il s'agit d'envisager d'une part, l'accès à l'information comme « levier » de justice socio-économique et du développement durable et de l'égalité d'accès à l'information pour tous afin d'assurer un droit équitable entre les genres ; d'autre part, de la transparence budgétaire et de la gouvernance budgétaire ouverte ; et enfin, de la transparence et de la justice climatique sous l'angle du rôle de la divulgation d'informations sur l'action climatique et le financement climatique, ou encore sur les litiges en matière de justice climatique²².

Enfin, dans une quatrième partie, Richard Calland envisage la transparence et la liberté médiatique à l'ère du numérique en s'intéressant : *i*) au capitalisme de surveillance et à la démocratie numérique, *ii*) à l'accès à l'information et à la protection de la vérité ; *iii*) au droit, à la culture et à la pratique des lanceurs d'alerte ; en enfin, *iv*) à la protection des données et au droit au respect de la vie privée²³.

Lauren Kohn, maître de conférences à l'Université de Cape Town et avocate, envisage son enseignement sous l'angle de la justice administrative sud-africaine pour considérer qu'il s'agit d'un paradigme épais avec un contenu substantif.²⁴ Il résulte de cette

¹⁸ R. CALLAND, "Teaching Transparency in the Digital Age: Thick or Thin Paradigm", *International Journal of Open Governments*, Vol. 11, 2022.

¹⁹ Site Internet de l'initiative pour la transparence dans les industries extractives ou en anglais Extractive Industries Transparency Initiative (EITIE) : <https://eiti.org/fr>

²⁰ Site Internet de l'Initiative pour la transparence dans le secteur de la construction ou en anglais Infrastructure Transparency Initiative (CoST) : <https://infrastructuretransparency.org/>

Voir également pour une explication en français : Secrétariat international de CoST, Initiative de transparence dans le secteur de la construction. Résumé du programme, Version 2, octobre 2012 (mis en ligne le 14 juin 2018) :

https://infrastructuretransparency.org/wp-content/uploads/2018/06/14_Cost_Summary_French_Proof_2.pdf

²¹ Site Internet du Partenariat pour un gouvernement ouvert ou Open Government Partnership (OGP) : <https://www.opengovpartnership.org/>

²² R. CALLAND, art. cit.

²³ *Ibidem*.

²⁴ L. KOLN, "Teaching Transparency Through the Lens of Administrative Justice in South Africa", *International Journal of Open Governments*, Vol. 11, 2022.

variété de contenus une richesse de la notion de transparence, d'autant que celle-ci est au croisement d'autres branches juridiques comme le droit constitutionnel, mais aussi parfois une impossibilité à avoir une vision exhaustive de l'enseignement de la transparence, notamment sur un cours de 24 heures dont les thématiques ne peuvent être multipliées du fait de cette durée, sauf à envisager les différentes thématiques de manière superficielle. Sans aller jusqu'à formuler un tel point de vue, Lauren Kohn conclut son article en affirmant que l'enseignement de la transparence n'est pas une "mince affaire", d'autant que cette notion est nébuleuse et nécessite une plus "grande tangibilité" pour lui donner une "réelle force pratique."²⁵

§ 3 – L'ENSEIGNEMENT DE LA TRANSPARENCE EN EUROPE : LES EXEMPLES DE L'ITALIE, LA FRANCE ET LA RUSSIE

Enfin, en ce qui concerne l'Europe, la comparaison portera sur trois pays, deux de l'Union européenne (Italie et France), auxquels il faut ajouter la Russie.

A) L'approche italienne de l'enseignement de la transparence

Concernant l'Italie, Pietro Falletta, Professeur à l'Université de l'Insubria et à la LUISS Guido Carli, a structuré son cours de 24 heures sur "La transparence à l'ère du numérique" de la manière suivante, en précisant que la structuration serait la même pour un cours intitulé "Transparence et gouvernements ouverts à l'ère du numérique". La première partie de son cours porterait sur les différentes étapes ayant conduit à la mise en place de la transparence administrative en Italie. Cette analyse historique permet aussi d'aborder trois approches de la transparence : d'une part, la transparence passive depuis la loi de 1990 sur le droit d'accès, d'autre part, la transparence active concernant les obligations de transparence, et enfin la transparence réactive avec le décret FOIA de 2016. Cette partie serait aussi l'occasion d'aborder la théorie de l'open government, depuis le mémorandum Obama et jusqu'à nos jours. La deuxième partie de son cours porterait sur l'application du décret FOIA précité et donc sur l'accès généralisé à tous les documents administratifs. Cela impliquerait par conséquent de traiter aussi de la jurisprudence et de la contribution de l'Autorité anticorruption. En effet, cette dernière a adopté des lignes directrices permettant d'interpréter et d'appliquer le décret FOIA italien. La troisième partie de son cours aurait pour objectif d'analyser les expériences comparées, en

²⁵ L. Kohl, art. cit. ("Teaching transparency' is no mean feat. Like public power itself, transparency is a nebulous notion that needs greater tangibility, to have real practical force.")

envisageant non seulement d'autres pays de l'Union européenne, dont les systèmes les plus proches du cadre juridique italien comme la France, mais aussi les exemples d'autres pays qui ont historiquement adopté le modèle FOIA comme les États-Unis, la Suède, et le Royaume-Uni. La quatrième et dernière partie de son enseignement concernerait les opportunités et les risques du nouveau modèle de transparence basé sur l'Internet²⁶.

B) L'approche russe de l'enseignement de la transparence

La question des modalités d'enseignement de la transparence a aussi été appréhendée par Elvira Talapina, chercheuse à l'Institut de l'État et du droit près l'Académie des Sciences de la Fédération de Russie auquel il était demandé de faire abstraction de ses connaissances du système français puisqu'elle est diplômée de l'Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, et d'établir un plan de cours selon la théorie classique russe.

Adresser le questionnaire à Elvira Talapina permettait d'obtenir le point de vue d'une spécialiste du droit de l'information. Elle a expliqué que le cours serait envisagé sous l'angle du droit public/administratif. Autrement dit, l'objectif serait d'enseigner la transparence de l'administration. Pour ce faire, serait abordé d'une part, l'accès à l'information des organismes étatiques. Trois modalités d'accès seraient étudiées : la communication de l'information par voie électronique, l'information disponible sur Internet, ainsi que l'utilisation des réseaux sociaux par l'État.

D'autre part, serait traitée la publication en ligne de la législation, thématique importante du fait de la disparition des revues publiées en papier. Enfin serait abordée la participation administrative, et particulièrement les propositions et les consultations des citoyens sur les plates-formes spéciales à propos de décisions importantes. Outre ce contenu relatif au contenu d'un cours classique, Elvira Talapina ajouterait, de par sa formation et ses thèmes d'activité, les questions de droits de l'homme et de la vie privée en analysant leur articulation avec la notion de transparence. Concernant ce dernier point, il s'agirait plus précisément d'étudier la transparence et la vie privée du point de vue des personnes politiques et des entrepreneurs individuels, de l'utilisation des données personnelles par l'administration (dans les registres, pour les services publics) et des conflits possibles entre ces notions, en étudiant aussi la jurisprudence²⁷.

²⁶ Réponse de P. FALLETTA (Italie) du 4 février 2022 au questionnaire adressé par William Gilles et Irène Bouhadana sur l'enseignement de la transparence en Italie.

²⁷ Réponse de E. TALAPINA (Russie) du 31 janvier 2022 au questionnaire adressé par William Gilles et Irène Bouhadana sur l'enseignement de la transparence en Russie.

C) L'approche française de l'enseignement de la transparence

Enfin, s'agissant de la France, l'enseignement de la transparence est étroitement lié à l'étude de la période révolutionnaire, car cette période structure fortement la pensée des Français, depuis l'école primaire jusqu'à l'Université. La dimension culturelle de la transparence est de ce point de vue avérée.

Dès lors, un axe important consiste dans un premier temps à montrer comment la transparence a été affirmée en France à l'origine, et notamment dans la *Déclaration des droits de l'homme et du citoyen*²⁸, avant de constater les difficultés de mise en oeuvre de ces principes pendant près de deux siècles. Il faudra en effet attendre le début des années 1970 pour que la transparence revienne en force en France, dans un premier temps sous l'angle des rapports des autorités administratives, puis des premières législations générales, dont la loi du 17 juillet 1978²⁹ qui est la législation relative au droit d'accès aux documents administratifs, et surtout l'apparition du numérique pour commencer à disposer des outils technologiques nécessaires à favoriser une transparence publique généralisée³⁰.

L'analyse de cette origine est l'occasion de traiter de la jurisprudence, notamment constitutionnelle qui consacre désormais au plus haut plan le droit d'accès aux documents administratifs³¹. Elle permet aussi de comparer la France avec les autres pays qui ont une histoire comparable au regard de l'affirmation de la transparence, et en particulier les pays scandinaves³², dont la Suède qui a fêté cette année, avec sa première loi fondamentale sur la liberté de la presse de 1766, ses 256 ans³³.

²⁸ *Déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789*, notamment à travers les articles XIV et XV, mais aussi avec le préambule de ce texte.

²⁹ W. GILLES, « From The Right to Transparency to Open Government in a Digital Era. A French Approach », *Revue Internationale Des Gouvernements Ouverts*, 2016, Vol. 2, pp. 11–26 ; W. Gilles, « Le Droit au Gouvernement Ouvert : Enjeux d'un Nouveau Droit à l'Ère du Numérique au Regard de l'Expérience Française », *Revue Internationale des Gouvernements Ouverts*, 2017, Vol. 1, pp. 11–24.

³⁰ W. Gilles, « From The Right to Transparency to Open Government in a Digital Era. A French Approach », *Revue Internationale des Gouvernements Ouverts*, 2016, Vol. 2, pp. 11–26.

³¹ En ce sens, voir Conseil constitutionnel, décision n° 2017-655 QPC du 15 septembre 2017, M. François G. [Accès aux archives publiques émanant du Président de la République, du Premier ministre et des autres membres du Gouvernement] ; Conseil constitutionnel, décision n° 2020-834 QPC du 3 avril 2020, Union nationale des étudiants de France [Communicabilité et publicité des algorithmes mis en œuvre par les établissements d'enseignement supérieur pour l'examen des demandes d'inscription en premier cycle].

³² Pour une analyse plus récente des autres pays scandinaves que la Suède, voir pour le Danemark : H. KRUNKE, « Freedom of Information and Open Government in Denmark: Progress or deterioration ? », *Revue Internationale des Gouvernements Ouverts*, 2016, Vol. 2, pp. 65-76 ; et pour la Norvège, I. NGUYÉN-DUY, « The Norwegian Freedom of Information Act – A not so Transparent Act ? », *Revue Internationale des Gouvernements Ouverts*, 2016, Vol. 2, pp. 77-100.

³³ P. JONASON, « Le droit d'accès à l'information en droit suédois : une épopée de 250 ans », *Revue Internationale de droit des données et du numérique*, 2017, Vol. 2, pp. 37-50.

L'ancienneté de cette législation montre qu'il est intéressant de faire le lien entre la transparence et la liberté d'expression, puisque ces deux droits sont étroitement liés. Là encore, outre l'étude de la Suède, il existe un réel intérêt à étudier le cas du Royaume-Uni avec son bill of Rights de 1689³⁴, et plus récemment la loi de 2005 sur la liberté d'accès à l'information³⁵, ou encore des États-Unis à travers l'articulation du premier amendement de la Constitution et ses législations sur la liberté d'accès à l'information³⁶, et plus largement sur la transparence (Federal Administrative Procedure Act [APA] de 1946³⁷, Freedom of Information Act [FOIA] de 1966³⁸, Federal Advisory Committee Act [FACA] de 1972³⁹, Government in the Sunshine Act de 1976⁴⁰).

Toujours dans l'analyse des sources, il est important, de notre point de vue français, d'étudier l'évolution du droit à la transparence affirmé à l'origine par rapport à la période contemporaine. Cette analyse conduit à envisager la transparence sous les textes internationaux, dont les Conventions de Aarhus de 1998 et de Tromsø de 2008⁴¹, mais aussi sous l'angle des sujets qui font l'actualité législative française, à travers non seulement le droit d'accès⁴², mais plus largement le droit de l'open data⁴³, qui porte à la fois sur la communication des documents administratifs mais aussi la réutilisation des données publiques. Cette approche invite

³⁴ Lien vers le Bill of Rights de 1869 :

<https://www.gov.uk/government/publications/bill-of-rights-bill-documents>

³⁵ R. WEAVER, « Free Speech, Transparency, and Democratic Government: an American Perspective », *Revue Internationale des Gouvernements Ouverts*, 2016, Vol. 2, pp. 165-176.

³⁶ B. Worthy, « Access to Information in the UK and India », *Revue Internationale des Gouvernements Ouverts*, 2016, Vol. 2, pp. 203-226.

³⁷ Le Federal Administrative Procedure Act (APA) est codifié à 5 USC §551 et seq. (1946) ; législation notamment accessible sur le site Internet suivant : https://www.law.cornell.edu/wex/administrative_procedure_act.

³⁸ Le Freedom of Information Act (FOIA) est codifié à 5 USC §552 et seq. (1966) ; législation accessible sur le site Internet suivant :

<https://www.epa.gov/laws-regulations/summary-freedom-information-act>.

³⁹ Le Federal Advisory Committee Act (FACA) est accessible à :

<https://www.gsa.gov/policy-regulations/policy/federal-advisory-committee-management/legislation-and-regulations/the-federal-advisory-committee-act>.

⁴⁰ Le Government in the Sunshine Act (Public Law 94-409) est accessible à : <https://www.gsa.gov/policy-regulations/policy/federal-advisory-committee-management/legislation-and-regulations/government-in-the-sunshine-act>.

⁴¹ I. Bouhadana, « Le droit à l'information publique, un enjeu pour les droits de l'homme : les avancées issues des Conventions d'Aarhus (1998) et du Conseil de l'Europe (2008) », *Revue Internationale de droit des données et du numérique*, 2017, Vol. 2, pp. 21-36 ; I. Bouhadana, « The right of Access to Public Information: An Analysis of International Conventions », *Revue Internationale Des Gouvernements Ouverts*, 2016, Vol. 2, pp. 1-10.

⁴² W. Gilles, « Le Renouveau du droit à l'information à l'ère du numérique : entre obligation de publication de l'administration et affirmation du droit d'accès du citoyen », *Revue Internationale de droit des données et du numérique*, 2016, Vol. 2, pp. 1-20.

⁴³ I. Bouhadana, W. Gilles, « Des enjeux du changement climatique à l'ouverture des données ; De l'ouverture des données aux enjeux du changement climatique : Le droit de vivre dans un environnement sain à l'ère des gouvernements ouverts », *Revue Internationale de droit des données et du numérique*, 2017, Vol. 1, pp. 43-62 ; W. Gilles, I. Bouhadana, « L'État des données : Le passage à l'État post-gouvernement ouvert sous l'impulsion de la société des données », *Revue Internationale de droit des données et du numérique*, 2018, Vol. 4, pp. 1-16 ; J. Harivel, « Big Data, Open Data et libertés individuelles », *Revue Internationale de droit des données et du numérique*, 2018, Vol. 4, pp. 187-194.

à s'intéresser tant à l'influence de l'Union européenne qui, avec ses directives successives sur l'open data, dont la dernière date de 2019⁴⁴, donne un socle commun aux États membres qu'à la surtransposition de ces textes par la France puisque le législateur français a fait le choix de dépasser ses obligations en la matière. Par exemple, la France a désormais une vision extensive du droit d'accès aux documents administratifs pour y intégrer les codes sources⁴⁵.

Dans un deuxième temps, nous pensons, comme Richard Calland, qu'il est nécessaire d'étudier l'apport des initiatives internationales sur le développement de la transparence, avec de notre point de vue, en premier lieu, une analyse exhaustive sur le Partenariat pour un gouvernement ouvert, en ayant toutefois auparavant expliqué la notion de gouvernement ouvert et l'articulation entre transparence, participation et co-construction selon les trois principes définis par le discours du Président Obama⁴⁶. Plus généralement, cette partie du cours vise à traiter du droit au gouvernement ouvert⁴⁷ et sa mise en oeuvre en France⁴⁸.

Outre le partenariat pour un gouvernement ouvert, il est ensuite possible d'envisager à titre complémentaire le Partenariat international pour le budget⁴⁹ qui fête cette année ses 25 ans et qui publie chaque année une "étude sur le budget ouvert" (Open Budget Survey) qui consiste pour l'année 2021, à analyser les pratiques budgétaires de 120 pays⁵⁰. L'initiative pour la transparence dans les industries extractives (EITIE) mérite aussi d'y être traitée, mais l'étude du Partenariat pour un gouvernement ouvert est de notre point de vue l'axe central de cet enseignement concernant l'étude de la transparence gouvernementale. Il ne s'agit pas uniquement d'étudier le fonctionnement de cette initiative, mais aussi les plans d'actions publiés par les pays. Le plus souvent, outre la France, l'analyse porte sur les États-Unis et le Royaume-Uni d'une part, le Canada d'autre part, et enfin sur les pays représentés par les étudiants ayant effectué auparavant leurs études

⁴⁴ Directive (UE) 2019/1024 du Parlement européen et du Conseil du 20 juin 2019 concernant les données ouvertes et la réutilisation des informations du secteur public.

⁴⁵ W. Gilles, « Droit d'accès à l'information publique et codes sources : de l'importance de l'étendue de la notion de document communicable », *Revue Internationale des Gouvernements Ouverts*, 2021, Vol. 10, pp. 1-12.

⁴⁶ R. Weaver, « President Obama's Open Government Initiative », *Revue Internationale Des Gouvernements Ouverts*, 2017, Vol. 1, pp. 1-10.

⁴⁷ W. Gilles, « Le Droit au Gouvernement Ouvert : Enjeux d'un nouveau droit à l'ère du numérique au regard de l'expérience française », *Revue Internationale des Gouvernements Ouverts*, 2014, Vol. 1, pp. 11-24.

⁴⁸ W. Gilles, I. Bouhadana, « L'effectivité du droit des données et des gouvernements ouverts », *Revue Internationale de droit des données et du numérique*, 2020, Vol. 6, pp. 1-20 ; I. Bouhadana, W. Gilles, « De l'Esprit des Gouvernements Ouverts », *Revue Internationale des Gouvernements Ouverts*, 2017, Vol. 4, pp. 1-22 ; W. Gilles, « Le processus des gouvernements ouverts en France: Genèse d'un mouvement récent porté par des fondements plus anciens », *Revue Internationale Des Gouvernements Ouverts*, 2017, Vol. 5, pp. 71-90.

⁴⁹ <https://www2.internationalbudget.org/>

⁵⁰ Voir International budget partnership, Open Budget Survey 2021, 8th edition, : <https://www2.internationalbudget.org/open-budget-survey-2021/>

à l'étranger afin de susciter le débat sur la dimension culturelle de cette thématique.

Enfin, de notre point de vue, il n'est plus possible de séparer l'enseignement de la transparence de l'usage des nouvelles technologies. Or, de ce point de vue, il est intéressant de constater que l'époque contemporaine conduit à envisager l'articulation entre ces deux notions sous deux angles antagonistes. D'une part, les outils technologiques sont un moyen d'accroître la transparence, avec les risques de dérive, notamment du point de vue de la vie privée. D'où la nécessité de maintenir une vigilance. D'autre part, les technologies de l'information sont à l'inverse une manière de limiter, parfois fortement, la transparence. Tel est le cas, par exemple s'agissant du développement de l'intelligence artificielle, ce qui explique la nécessité, comme a pu le faire la France vis-à-vis des administrations publiques, de renforcer les obligations de transparence des algorithmes. Le cours est par conséquent l'occasion de traiter de ces enjeux devenus essentiels.

CONCLUSION

Richard Calland se demandait si la transparence est un paradigme mince ou épais. La diversité des approches décrites dans cet article permet de montrer l'épaisseur de ce principe. Ce dernier est d'autant plus consistant qu'il doit prendre en compte, en plus des éléments de base communs à tous pays, des approches également différentes en fonction des cultures et de l'histoire des universitaires qui enseignent cette matière.

Parmi les points communs à l'ensemble des universitaires figure la dimension publiciste de la transparence. L'enseignement de la transparence est avant tout celui de la transparence administrative ou gouvernementale. Pourtant, la transparence s'étend désormais au secteur privé, notamment sous l'influence d'initiatives internationales comme le Partenariat pour un gouvernement ouvert, l'initiative pour la transparence dans les industries extractives (EITIE), l'Initiative pour la transparence dans le secteur de la construction (CoST) ou encore le le Partenariat international pour le budget. De ce point de vue, l'enseignant publiciste peut apprendre au secteur privé les bonnes pratiques mises en place dans les administrations publiques dans la mesure où l'expérience en la matière est plus ancienne.

Le lien entre la transparence et l'ouverture des gouvernements semble aussi être une vision partagée à travers le monde, de même que l'impact des nouvelles technologies.

Cependant, sous ce socle commun se trouve de manière sous-jacente une différence d'approche culturelle, ne serait-ce pour des raisons historiques.