



COUNCIL OF EUROPE CONSEIL DE L'EUROPE

Strasbourg, le 17 mars 1998
DH-S-AC(1998)003

COMITE DIRECTEUR POUR LES DROITS DE L'HOMME
(CDDH)

**GROUPE DE SPECIALISTES POUR L'ACCES AUX INFORMATIONS
OFFICIELLES (DH-S-AC)**

RAPPORT

1^{er} réunion, 4-6 mars 1998

Introduction

1. Le Groupe de Spécialistes sur l'accès aux informations officielles (DH-S-AC) a tenu sa 1ère réunion à Strasbourg, Palais de l'Europe, du 4 au 6 mars 1998, sous la Présidence de Mr Charles RAMSDEN (Royaume-Uni).
2. La liste des participants est reproduite à l'Annexe I. L'ordre du jour, tel qu'il a été adopté figure à l'annexe II. Les documents de travail y sont mentionnés.
3. Au cours de la réunion, le DH-S-AC a en particulier:
 - i. procédé à un échange de vues approfondi sur le mandat reçu du [Comité directeur pour les droits de l'homme \(CDDH\)](#) et examiné sur cette base les possibilités d'élaborer un instrument juridique en matière d'accès aux informations officielles;
 - ii. retenu une première série d'éléments pouvant servir de base de discussion pour sa prochaine réunion, à la lumière notamment des éléments qui avaient été identifiés par le Groupe de Spécialistes travaillant précédemment sous l'autorité du [Comité directeur sur les moyens de communication de masse \(CDMM\)](#); (voir Annexes III et IV);
 - iii. tenu un échange de vues sur des travaux en cours au sein d'autres instances du [Conseil de l'Europe](#) concernant un projet de recommandation sur une politique européenne en matière de communication des archives;
 - iv. structuré ses méthodes de travail.

Point 1 de l'ordre du jour: Ouverture de la réunion et adoption de l'ordre du jour

4. Voir Introduction.

Point 2 de l'ordre du jour: Election à la présidence

5. Mr Charles RAMSDEN (Royaume-Uni), ancien Président du Groupe de Spécialistes travaillant précédemment sous l'autorité du CDMM (MM-S-AC), est élu Président du DH-S-AC. Le Groupe de Spécialistes souligne l'importance qu'il attache à assurer une continuité avec les travaux menés dans le cadre du CDMM.

6. Le Président se félicite de la présence de plusieurs experts qui avaient participé aux travaux du MM-S-AC, ainsi que de trois représentants du Comité européen sur la coopération juridique (CDCJ) et d'un représentant du CDMM. Il indique que la composition du Groupe reflète la volonté du Conseil de l'Europe d'aborder la question de l'accès aux informations officielles dans une perspective large, pluridisciplinaire, en évitant tout risque de double emploi avec d'autres activités menées au sein de l'Organisation.

Point 3 de l'ordre du jour: Echange de vues sur le mandat du DH-S-AC

7. Le DH-S-AC examine le mandat qui lui a été confié par le CDDH, tel qu'il a été approuvé par les Délégués des Ministres lors de leur 613e réunion (18-19 et 23 décembre 1997; document [DH-S-AC \(98\) 1](#)).

Questions de fond

8. Le DH-S-AC relève qu'il est appelé à examiner, sous l'autorité du CDDH, les différentes options existantes en vue de l'élaboration d'un instrument juridique contraignant ou d'autres mesures incorporant des principes de base sur le droit d'accès du public aux informations détenues par les autorités publiques. Il note que son mandat l'invite à examiner les arguments qui militent en faveur ou contre les différentes options.

9. Le DH-S-AC marque son accord sur le fait que ses travaux doivent prendre en considération, tout particulièrement:

- les principes contenus dans la [Recommandation N° R \(81\) 19](#) du [Comité des Ministres](#) sur l'accès aux informations détenues par les autorités publiques;
- tous développements législatifs intervenus dans le domaine de l'accès aux informations, aussi bien dans les Etats membres du Conseil de l'Europe qu'au niveau européen;
- les travaux antérieurs menés par le MM-S-AC.

Questions de forme

10. Le DH-S-AC note que le CDDH lui a demandé de:

- présenter un *rapport final* contenant des conclusions et des propositions d'actions appropriées;
- éventuellement (dans l'hypothèse où le DH-S-AC estimerait opportun d'opter pour un instrument juridique), établir une *proposition de texte accompagnée d'un argumentaire* expliquant les raisons de ce choix et le contenu de l'instrument proposé;

11. Sur ce dernier point, les experts procèdent à un échange de vues approfondi. Un tour de table montre qu'une majorité d'experts pourraient d'ores et déjà envisager l'élaboration d'un instrument contraignant. Toutefois, au vu des difficultés rencontrées par d'autres experts, ils pourraient accepter que le Groupe s'oriente dans l'immédiat vers l'élaboration d'une Recommandation, à condition que la possibilité de revenir plus tard sur l'idée d'une convention reste ouverte.

12. A ce stade, le DH-S-AC décide de se limiter à identifier des éléments pouvant figurer dans une recommandation, mais en gardant à l'esprit qu'ils pourraient constituer la base pour l'élaboration d'un instrument contraignant si telle était la décision du CDDH.

13. Dans cet esprit, il examine en détail les éléments -qu'il qualifie d'excellents- identifiés par le Groupe de Spécialistes qui avait travaillé dans le cadre du CDMM (MM-S-AC). Ils sont reproduits à l'[Annexe III](#).

14. A la lumière de ces textes et des propositions formulées par les experts au cours de la réunion, le DH-S-AC retient comme base pour ses travaux futurs (voir [Annexe IV](#)):

- un certain nombre de considérants susceptibles de figurer en *introduction* à la recommandation;
- deux *définitions* indiquant le sens à donner aux termes "autorité publique" et "informations publiques"; à l'égard de cette dernière notion, le DH-S-AC décide d'apporter des précisions supplémentaires dans l'exposé des motifs qui sera annexé à l'instrument;

- une disposition indiquant que le *champ d'application* de l'instrument se limite aux informations publiques détenues par les autorités publiques, ce qui n'empêche pas les Etats membres d'examiner dans quelle mesure les principes contenus dans l'instrument seraient applicables par analogie aux informations détenues par les autorités législatives et judiciaires nationales;
- un certain nombre de *dispositions de fond*. Le DH-S-AC se limite à ce stade à rédiger un principe énonçant la règle générale et un autre contenant les exceptions possibles.
 - . selon le DH-S-AC, la règle générale devrait être la reconnaissance à toute personne relevant de la juridiction d'un Etat membre du droit d'obtenir à sa demande des informations publiques détenues par les autorités publiques;
 - . par exception, les Etats membres auraient la possibilité d'apporter des dérogations au droit d'accès, sous forme notamment de limitations ou restrictions.

15. Le DH-S-AC examine dans le détail les exceptions possibles. En particulier, il est question de savoir si l'instrument devrait établir une liste exhaustive des motifs pour lesquels un Etat peut limiter le droit d'accès ou si, au contraire, la liste ne devrait être qu'indicative. Au terme de la discussion, le DH-S-AC penche pour une liste exhaustive, afin d'éviter que la règle générale du droit d'accès ne soit vidée de son contenu par des limitations trop nombreuses. A ce propos, plusieurs experts évoquent les dispositions existantes dans leur pays qui dressent la liste des restrictions justifiées au droit d'accès. A titre d'exemple, sont mentionnées des dispositions existantes en France, en Islande, en Italie, aux Pays-Bas et au Royaume-Uni.

16. En vue de l'élaboration de la liste exhaustive qui devrait être incluse dans l'instrument, le DH-S-AC décide que les experts feront parvenir au Secrétariat, avant le 30 avril 1998, toutes informations utiles concernant les listes existantes dans leur pays, ainsi que tous commentaires / propositions de rédaction concernant les autres éléments qui figurent à l'Annexe III.

17. Le DH-S-AC charge le Secrétariat d'élaborer un document contenant les informations qui lui seront communiquées par les experts. Le document et le présent rapport seront envoyés pour information au CDDH en temps utile pour sa réunion de juin 1998, tout en soulignant que les divers éléments y reproduits ne constituent à ce stade qu'une base de discussion.

18. Le DH-S-AC décide de consacrer sa prochaine réunion (septembre 1998) à la poursuite de l'examen de ces textes, ainsi qu'à l'examen des autres éléments qui avaient été identifiés par le MM-S-AC (Annexe IV). A cette occasion, il élaborera également un questionnaire en matière de dispositions nationales fixant le nombre des restrictions justifiées au droit d'accès. Le questionnaire sera adressé aux membres du CDDH non représentés au sein du DH-S-AC, afin de permettre à ce dernier d'avoir un aperçu complet de la question.

Point 4 de l'ordre du jour: Examen du projet de recommandation sur une politique européenne en matière de communication des archives

19. Le DH-S-AC prend connaissance des travaux en cours au sein du Conseil de l'Europe visant à élaborer une recommandation du Comité des Ministres sur une politique européenne en matière de communication des archives. Le projet de recommandation a été préparé en étroite coopération entre le Conseil international des Archives et le Secrétariat concerné au sein de la Direction de l'Education, la Culture et le Sport du Conseil de l'Europe: secrétariat du Comité de la Culture (CC-Cult), instance subordonnée au Conseil de la Coopération culturelle (CDCC)).

20. Le DH-S-AC constate l'état très avancé de ces travaux, qui portent sur une partie du mandat dévolu au Groupe de Spécialistes. En effet, les informations publiques se présentent souvent sous forme de documents dont beaucoup sont destinés à figurer à courte ou longue échéance dans des archives publiques.

21. Dans ce contexte, plusieurs experts estiment que les travaux en cours devraient être ralentis, afin de permettre au DH-S-AC d'avancer dans l'accomplissement de son propre mandat et d'éviter tout risque de divergences dans les conclusions des travaux respectifs. Cela étant, le DH-S-AC est conscient de l'urgence que le CDCC attache à la conclusion de ses propres travaux, commencés en 1995. Il constate par ailleurs que les travaux menés au sein du CDCC portent essentiellement sur la question spécifique de l'accès des historiens aux documents d'archives à caractère historique reconnue, alors que le DH-S-AC aborde la question de l'accès dans une perspective très large, couvrant toute information publique émanant d'autorités publiques.

22. Le DH-S-AC prend note du fait que le projet de recommandation envisagé par le CC-Cult s'inscrit dans le cadre du projet "Démocratisation de l'accès aux archives", à l'intérieur du Projet "Edition électronique, Livre et Archives" du CDCC. Le projet de recommandation part des prémisses selon lesquelles les archives ont un rôle fondamental à jouer pour la vitalité démocratique des Etats, car elles sont garantes de la mémoire, de la certitude du droit, de l'identité des peuples et des cultures. Cependant la mémoire qui y est contenue est soumise à des règles qui diffèrent pour chaque pays. Il faut voir si leur accès n'est pas limité. Le CC-Cult rappelle en effet que le temps n'est pas si loin où, dans de nombreux Etats, l'accès aux archives n'était autorisé qu'à des personnes "sûres".

23. Le DH-S-AC conclut que la meilleure approche consisterait à s'associer, en tant qu'observateur, aux prochaines réunions qui se tiendront dans le cadre du CDCC pour parachever le projet de recommandation, afin d'assurer une bonne coordination des travaux respectifs. Dans ce but, le DH-S-AC charge le Secrétariat de procéder aux arrangements nécessaires avec le Secrétariat concerné au sein du CDCC, afin qu'un observateur du DH-S-AC et un membre du Secrétariat de celui-ci puissent participer à ces travaux.

24. Le DH-S-AC désigne M. Yves GOUNIN (France) représentant du Groupe de Spécialistes auprès des instances pertinentes chargées du projet de recommandation. En particulier, il est invité à prendre contact avec M. Charles KECSKEMETI, Secrétaire général du Conseil international des Archives (Paris), qui a participé activement à la rédaction du projet d'instrument. M. Gounin est également chargé de présenter l'approche du DH-S-AC lors de la prochaine réunion du Comité de la Culture (CC-Cult) (Strasbourg, 13-15 octobre 1998), ainsi qu'auprès du CDCC, qui se réunira en janvier 1999.

25. Par ailleurs, relevant qu'une demande d'avis a été adressée au CDDH concernant ce projet de recommandation, le DH-S-AC charge le Secrétariat d'élaborer, en consultation avec le Président, un projet d'avis pour examen et adoption éventuelle par le Bureau du CDDH lors de sa réunion du 24 avril 1998. Selon le DH-S-AC, le projet d'avis devrait signaler que le CDDH, tout en saluant l'initiative prise au sein du CDCC d'élaborer une recommandation dans ce domaine important, considère nécessaire d'instaurer une étroite coordination avec les travaux actuellement menés par le DH-S-AC, afin d'assurer la compatibilité / complémentarité des travaux respectifs.

Point 5 de l'ordre du jour: Date de la prochaine réunion et organisation des travaux futurs

26. Le DH-S-AC décide de tenir sa prochaine réunion du mercredi 7 au vendredi 9 octobre 1998. Comme il a déjà été indiqué, le Groupe envisage d'aborder au cours de la réunion les points suivants:

- i. réexamen des éléments de base identifiés à l'Annexe III, en tenant compte des informations / propositions d'amendement soumises par les experts avant le 30 avril 1998 et en gardant à l'esprit les orientations éventuelles qui lui seront données par le CDDH en juin 1998;
- ii. examen des dispositions non encore discutées figurant à l'Annexe IV;
- iii. élaboration d'un questionnaire, à l'intention des membres du CDDH non représentés au sein du Groupe, portant sur la liste des restrictions au droit d'accès aux informations officielles qui existe ou qui serait acceptable dans chaque Etat membre;
- iv. poursuite de l'examen du projet de Recommandation sur une politique européenne en matière de communication des archives.

Point 6 de l'ordre du jour: Questions diverses

Néant.

* * *

Annexe I**LIST OF PARTICIPANTS / LISTE DES PARTICIPANTS****BULGARIA/BULGARIE**

- Mr Zlatko DIMITROFF, Ministry of Foreign Affairs, Department of democratic institutions, humanitarian issues and human rights, ul. Alexander Zhendov 2, 1113 SOFIA

FRANCE

- M. Yves GOUNIN, Auditeur au Conseil d'Etat et rapporteur auprès de la Commission d'accès aux documents administratifs (CADA), 1, place du Palais Royal, 75001 PARIS

GERMANY/ALLEMAGNE

- Mr Bertram RAUM, Regierungsdirektor, Ministry of the Interior, Graurheindorferstr. 198, D-53117 BONN

NETHERLANDS/PAYS-BAS

- Ms Lucia LING, Legal adviser, Constitutional Legislative and International Affairs Division, Ministry of the Interior, P.O. 20011, 2500 EA THE HAGUE

NORWAY/NORVEGE

- Ms Tonje MEINICH, Legal Adviser, Legislation Department, Ministry of Justice, Postbox 8005 Dep, N-0030 OSLO

POLAND/POLOGNE

- Mr Andrzej KALI_SKI, Counsellor of Legal and Treaty Department, Ministry of Foreign Affairs, PL-02 078 WARSAW

- Mr Miroslaw LUCZKA, Deputy to the Permanent Representative of Poland to the Council of Europe, 2, rue Geiler, F-67000 STRASBOURG

RUSSIAN FEDERATION/FEDERATION DE RUSSIE

- Mr Jassen ZASSOURSKY, Dean of the Faculty of Journalism, State University, Ulitsa Mokhovaya 9, 103914 MOSCOW

SWEDEN/SUEDE

- Ms Helena JÄDERBLOM, Legal Adviser, Ministry of Justice, S-10333 STOCKHOLM

TURKEY/TURQUIE

- Mr Aykut KILIÇ, Deputy Director General of International Law and Foreign Relations, Ministry of Justice, Adalet Bakanligi, 06659 ANKARA

UNITED KINGDOM/ROYAUME-UNI

- Mr Charles RAMSDEN, Chairman of the DH-S-AC / Président du DH-S-AC, Head of Freedom of Information Unit, Room 63A/I, Open Government, Public Bodies and Public Appointments Division, Cabinet Office, Horse Guards Road, GB - LONDON SW1P 3AL

- Mr Graham DAVIES, Open Government, Public Bodies and Public Appointments Division, Cabinet Office, 70 Whitehall, GB - LONDON SW1P 3AL

* * *

European Committee for Legal cooperation/
Comité européen de coopération juridique (CDCJ)

Mr Pekka NURMI, Director General, Ministry of Justice, PL 1, 00131 HELSINKI

M. Michel CAPCARRERE, Magistrat, Services du Premier Ministre, Commissaire du Gouvernement Adjoint auprès de la CNIL, 56 rue de Varenne, F-75700 PARIS

M. Luis SILVEIRA, Procureur Général adjoint, Procuradoria General da Republica, Palaccio Palmela, R. Escola Politecnica, LISBONNE

Steering Committee on Mass Media/
Comité directeur sur les moyens de communication de masse (CDMM)

Dr Laimonas TAPINAS, Directeur, Centre Lituanien du Journalisme, 7 Maironio, VILNIUS 2600

* * *

Secretariat/Secrétariat

M. Alfonso DE SALAS, Principal Administrator/Administrateur Principal, Secretary to the Group of Specialists/Secrétaire du Groupe de Spécialistes

Mme Michèle COGNARD, Administrative Assistant/Assistante administrative, Directorate of Human Rights/Direction des Droits de l'Homme

Interpreters/Interprètes

Mme Danielle HEYSCH
M. Roland HERMANN
M. Robert VAN MICHEL

* * *

Annexe II**ORDRE DU JOUR**

- 1. Ouverture de la réunion et adoption de l'ordre du jour**
- 2. Election à la présidence**
- 3. Echange de vues sur le mandat du DH-S-AC**
- 4. Examen du projet de recommandation sur une politique européenne en matière de communication des archives**
- 5. Date de la prochaine réunion et organisation des travaux futurs**
- 6. Questions diverses**

Documents de travail

- Extrait du rapport de la 43e réunion du CDDH (21-24 octobre 1997)
[CDDH \(97\) 41](#), point 9
- Mandat du Groupe de Spécialistes (approuvé par les Délégués des Ministres lors de leur 613e réunion, 18-19 et 23 décembre 1997)
[DH-S-AC \(98\) 1](#)
- Tableau synoptique concernant les questions de fond qui pourraient être traitées dans un instrument juridique sur l'accès aux informations officielles
MM-S-AC (97) 2
- Rapport élaboré par un expert consultant
CDMM (95) 15 déf.
- Rapport de la 3e réunion du Groupe de Spécialistes du CDMM sur l'accès aux informations officielles (MM-S-AC) (5-7 mai 1997)
MM-S-AC (97) 6
- Projet de Recommandation No R (97) ... sur une politique européenne en matière de communication des archives (dernière révision: Strasbourg, 4 février 1998), préparé par le Projet "Edition électronique, Livre et Archives et le Conseil international des Archives
CC/livre (97) 7 rév

Documents d'information

- [Recommandation n° R \(81\) 19](#) sur l'accès à l'information détenue par les autorités publiques
- [Recommandation n° R \(91\) 10](#) sur la communication à des

tierces personnes de données à caractère personnel détenues
par des organismes publics

- Collection de rapports sur les législations en matière de secrets officiels et de libre accès aux documents publics (rapports élaborés par les partenaires nationaux du Programme sur les services de sécurité dans une démocratie constitutionnelle) (Helsinki Foundation for Human Rights, décembre 1997) DH-S-AC (98) 2 et addendum (anglais seulement)
- Loi islandaise sur l'accès du public à l'information MM-S-AC (97) 3 (anglais seulement)
- Loi italienne sur l'accès aux documents administratifs MM-S-AC (97) 4
- Rapport décrivant l'approche suédoise en matière d'accès aux documents publics MM-S-AC (97) 5 (anglais seulement)

* * *

Annexe III

**PROPOSITIONS DISCUTÉES PAR
LE GROUPE DE SPÉCIALISTES SUR L'ACCÈS
AUX INFORMATIONS OFFICIELLES (MM-S-AC)
LORS DE SA 3E RÉUNION (5-7 MAI 1997)**

(document MM-S-AC (97) 6)

PRINCIPE	PROPOSITIONS DISCUTEES
<p>Principe 1 : Raisons motivant l'élaboration d'un instrument juridique sur l'accès aux informations officielles¹</p>	<p>Le préambule de la Recommandation n° R (81) 19² pourrait servir de base pour expliquer les raisons pour lesquelles un instrument juridique sur l'accès à l'information est jugé nécessaire. Les <u>raisons justifiant l'élaboration d'un instrument</u> seraient, entre autres :</p> <ul style="list-style-type: none"> -l'importance pour le public dans une société démocratique d'obtenir une information adéquate sur les questions publiques; -l'accès du public à l'information est de nature à renforcer la confiance du public dans l'administration; -des efforts devraient être entrepris afin de s'assurer que les informations détenues par les pouvoirs publics soient le plus largement possible à la disposition du public.
<p>Principe 2 : Champ d'application d'un instrument juridique</p>	<p>(i) Autorités publiques concernées :</p> <ul style="list-style-type: none"> -Le terme "autorités publiques" incluerait les administrations aux niveaux <u>national, régional et local</u>. A cet égard, la définition suivante, tirée de la Recommandation n° R (91) 10³, pourrait servir de base : "Toute administration, institution, établissement ou autre entité qui exerce des <u>fonctions de service public ou d'intérêt public</u> au moyen de privilèges de puissance publique". -Les organismes privés remplissant des fonctions publiques ou financés par des fonds publics seraient donc couverts par le champ d'application. -En revanche, le principe de l'accès ne s'appliquerait pas aux

¹ Les membres du MM-S-AC sont invités à examiner si le terme "informations publiques" serait plus approprié que le terme "informations officielles".

² [Recommandation n° R \(81\) 19](#) du Comité des Ministres aux Etats membres sur l'accès à l'information détenue par les autorités publiques.

³ [Recommandation n° R \(91\) 10](#) sur la communication à des tierces personnes de données à caractère personnel détenues par des organismes publics.

	<p>informations détenues par <u>les parlements et le tribunaux</u>.</p> <p>(i) Informations concernées:</p> <p>-Le Groupe n'est pas parvenu à une décision définitive sur la définition du terme "informations officielles" mais s'est mis d'accord sur ce qui devrait être exclu de cette notion :</p> <p>-<u>les informations orales</u> (informations sur des questions publiques qui n'ont pas de base documentaire comme, par exemple, les informations données dans un programme de télévision);</p> <p>-<u>les documents préparatoires</u> (documents administratifs en cours de préparation et qui sont encore sujets à modification) ;</p>
	<p>-<u>les documents non-administratifs</u> (par exemple, les documents concernant les activités politiques ou personnelles d'autorités publiques) ;</p> <p>-les informations détenues par les pouvoirs publics et concernant des <u>données personnelles sur des individus</u>, étant donné que l'accès à ce type d'information est régi par les règles relatives à la protection des données [le Groupe devrait débattre de la solution applicable dans le cas où l'information demandée concerne une affaire publique mais <u>contient également</u> des informations personnelles].</p> <p>-La notion d'"information officielle" la plus appropriée semble être celle qui se réfère aux "<u>documents</u>" ou "<u>matériels</u>" détenus par les pouvoirs publics. Dans l'hypothèse où le Groupe marquerait son accord avec cette approche, il pourrait souhaiter débattre du type de documents/matériels auxquels s'applique le droit d'accès. A titre d'exemple, ce droit pourrait s'appliquer à tous "<u>documents administratifs liés à des questions publiques, tels que rapports, lettres (courrier entrant/sortant), dessins, cartes, microfilms, informations stockées sous forme informatique, etc.</u>"</p> <p>-S'agissant des <u>inventaires/registres/enregistrements</u> de documents publics, comme par exemple les enregistrements de courrier entrant et sortant, le Groupe n'a pas encore décidé si ces inventaires devraient être couverts par le concept d'information officielle et donc être mis à la disposition des individus sur demande.</p> <p>-Une clause stipulant que "les autres lois/règlements reconnaissant un droit d'accès plus large restent en vigueur" pourrait être ajoutée après la définition des informations officielles.</p>

<p>Principe 3 : Restrictions au droit d'accès aux informations officielles</p>	<p>-Le Groupe a débattu de l'opportunité de placer une clause de restriction après celle posant le principe d'un droit général d'accès aux informations publiques, afin de souligner que <u>des limites à ce droit sont également nécessaires</u>.</p> <p>-Une clause de restriction prenant pour base le principe V de la Recommandation n° R (81) 19 pourrait être incluse dans un instrument juridique selon le modèle suivant:</p> <p>"Le droit d'accès à l'information est soumis aux limitations et restrictions qui sont nécessaires, dans une société démocratique, à la protection d'<u>intérêts publics légitimes</u> - tels que la sécurité nationale, la sûreté publique, l'ordre public, le bien-être économique du pays, la prévention du crime ou la prévention de la divulgation d'informations confidentielles - et à <u>la protection de la vie privée</u> et d'autres intérêts privés légitimes".</p> <p>-Le Groupe a débattu de la question de savoir si les Etats devraient bénéficier d'un certain degré de <u>discretion</u> pour déterminer quels documents / matériels devraient être exclus du droit d'accès. Le Groupe est invité à réexaminer cette question.</p> <p>-Une possibilité pourrait consister à lister certains <u>types</u> de documents/matériels qui seraient exclus du droit d'accès, comme par exemple : <u>les procès-verbaux de réunions ministérielles, les documents tombant sous le coup de lois sur le secret ou la confidentialité, les documents de travail préparés par une autorité publique à seul fin d'utilisation interne, etc.</u></p>
<p>Principe 4 : Accès après un certain laps de temps</p>	<p>-Le Groupe pourrait débattre de la possibilité d'inclure une disposition prévoyant qu'après un certain laps de temps, <u>certaines matériels ayant été protégés</u> par une clause de restriction deviendraient également accessibles.</p>
<p>Principe 5 : Bénéficiaires du droit d'accès aux informations officielles</p>	<p>-Le Groupe est convenu que le droit d'accès aux documents/matériels devrait être applicable à <u>toute personne</u>, sans considération quant à sa nationalité, sa citoyenneté, son lieu de résidence, etc, étant donné que toute autre approche serait discriminatoire et difficile à mettre en oeuvre en pratique.</p> <p>-En revanche, le Groupe s'est déclaré opposé à l'idée <u>d'accorder aux media un droit d'accès privilégié aux informations officielles</u>. Cela étant, si un droit général d'accès est reconnu, il s'appliquerait également aux professionnels des media. [Remarque : dans la pratique, dans les pays où existe déjà une législation sur l'accès à l'information, ce sont généralement les media qui utilisent ce droit, par comparaison aux demandes individuelles d'information.]</p> <p>-Des dispositions particulières destinées à permettre <u>l'accès des media aux réunions/événements publics</u> pourraient être envisagées. Cela pourrait inclure la remise gratuite de documents ou la distribution par avance aux media de documents sous embargo. Le Groupe est invité à débattre de la</p>

	question de savoir si d'éventuelles dispositions devraient être incluses à cet égard dans un instrument juridique.
Principe 6 : Divulgateion d'informations officielles	<p>-L'accès à l'information devrait être accordé sur la base d'une <u>demande</u> présentée par les individus.</p> <p>-La divulgation d'informations sur <u>l'initiative officielle</u> des pouvoirs publics pourrait être couverte dans un instrument juridique, mais cette approche devrait être complémentaire du droit d'accès individuel (si la divulgation d'informations était laissée à la seule initiative officielle des pouvoirs publics, tout le principe de l'accès serait en cause et soumis au pouvoir discrétionnaire de l'administration).</p>
Principe 7 : Exercice du droit d'accès aux informations officielles	<p>-Le Groupe est convenu que les demandes d'information devraient satisfaire à certaines exigences minimales en matière de procédure. Certaines normes débattues au sein du Groupe ont porté sur ce qui suit :</p> <p>-la demande devrait être formulée <u>par écrit ou par le biais de moyens électroniques</u> (la présentation de demandes d'information par oral serait refusée) ;</p> <p>-la demande ne devrait pas être <u>anonyme</u> ;</p> <p>-la demande d'information devrait <u>spécifier les matériels/documents</u> visés (cette question devrait être débattue par le Groupe) ;</p> <p>-la personne demandant l'information devrait indiquer/prouver un <u>intérêt légitime</u>, (cette question devrait être débattue par le Groupe).</p>
Principe 8 : Forme de l'accès aux informations officielles	-Le Groupe devait débattre de la nature du droit d'accès, à savoir s'il confère le droit <u>d'inspecter</u> les documents originaux, <u>d'inspecter</u> et de <u>photocopier</u> ces documents ou seulement d'obtenir <u>copie</u> des documents originaux. Les moyens d'accéder à des matériels autres que des documents (plans, cartes, images, microfilms, informations stockées sous forme informatique, etc) devraient également être déterminés.
Principe 9 : Coût d'accès aux informations officielles	-Le Groupe est convenu que le principe fondamental devrait être de donner <u>gratuitement</u> l'accès aux documents/matériels officiels. Si le droit d'accès confère le droit de photocopier des documents, et si un grand nombre de documents sont concernés, le Groupe devrait déterminer si le demandeur devrait payer les coûts de copie correspondants.
Principe 10 : Délai de traitement des demandes d'accès à l'information	-Le Groupe a débattu de la question de savoir si un délai <u>spécifique</u> devrait être mentionné dans l'éventuel instrument. Une possibilité pourrait consister à prévoir que l'organisme public concerné devrait répondre à la demande d'accès à l'information " <u>dès que possible</u> " ou " <u>dans un délai raisonnable</u> ".
Principe 11 : Décision refusant l'accès	-Le Groupe a débattu de la possibilité d'avoir une disposition stipulant que les réponses négatives à une demande

à l'information	<p>d'information devraient être données "<u>sous une forme appropriée</u>" par l'autorité publique concernée. Le Groupe est invité à réexaminer cette question et à déterminer si :</p> <ul style="list-style-type: none"> -les autorités publiques pourraient être astreintes à faire part de leur refus <u>par écrit ou par la voie électronique</u> (en fonction de la façon dont la demande a été formulée) ; -la décision devrait préciser les <u>raisons du refus</u> et indiquer toute procédure d'appel/voie de recours disponible ; -une disposition interdisant le "silence administratif" (cas où les autorités publiques ne prennent pas de décision) serait opportune.
Principe 12 : Appel à l'encontre du refus d'accès	<p>-Le Groupe est convenu qu'une disposition garantissant un <u>droit d'appel</u> à l'encontre du refus d'une autorité publique d'accorder l'accès à l'information pourrait être incluse dans un instrument.</p> <p>-Le Groupe a estimé que l'instance d'appel devrait être <u>indépendante</u>, sans qu'il s'agisse nécessairement d'un tribunal.</p>
Principe 13 : Accès aux archives	<p>-Le Groupe a estimé qu'une disposition séparée relative aux archives ne serait pas nécessaire. <u>Les règles générales en matière d'accès</u> devraient s'appliquer aux archives, et l'accès aux informations contenues dans celle-ci ne devrait pas être plus <u>difficile</u> que pour les autres matériels détenus par les autorités publiques.</p>

* * *

Annexe IV

**ELÉMENTS POUVANT SERVIR DE BASE DE DISCUSSION
POUR LES TRAVAUX FUTURS DU DH-S-AC
IDENTIFIÉS PAR LE GROUPE DE SPECIALISTES
LORS DE SA 1^{ère} REUNION (4-6 mars 1998)**

Introduction

La présente Annexe reproduit un certain nombre d'éléments découlant des discussions intervenues lors de la 1^{ère} réunion du Groupe de Spécialistes sur l'accès aux informations officielles (DH-S-AC), tenue à Strasbourg du 4 au 6 mars 1998.

Pour des raisons d'ordre pratique, ces éléments sont présentés sous forme de projet de recommandation. Cela étant, le DH-S-AC n'a pas pris position quant à la forme juridique définitive que pourrait prendre l'instrument en cours d'élaboration. En particulier, il n'a pas exclu la possibilité de s'orienter à un stade ultérieur vers l'élaboration d'un instrument contraignant tel qu'une convention. Il attend des orientations du CDDH à cet égard.

Le DH-S-AC a invité ses membres à envoyer au Secrétariat tous commentaires / propositions de rédaction concernant la présente annexe avant le 30 avril 1998.

* * *

Préambule

- i. Considérant l'importance que revêt, dans une société démocratique pluraliste, une information adéquate du public sur les questions d'intérêt commun;
- ii. [Considérant que le droit d'accès du public aux informations officielles doit être analysé en termes de droits de l'homme, à la lumière notamment des articles 8 et 10 de [la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales](#) et de la jurisprudence y afférente;]
- iii. Considérant qu'un large accès aux informations officielles, sur une base d'égalité et en application de règles claires :
 - favorise l'auto-contrôle de l'administration, et contribue à éviter le risque de corruption;
 - contribue à affirmer la légitimité de l'administration en tant que service public et à renforcer la confiance des citoyens dans les autorités publiques;
 - permet aux individus d'avoir un aperçu approprié et de se former une opinion critique sur l'état de la société dans laquelle ils vivent [et sur les autorités qui les gouvernent];
 - favorise la participation responsable du public aux affaires d'intérêt commun.
- iv. Estimant que les autorités publiques des Etats membres du Conseil de l'Europe doivent consentir le maximum d'efforts pour rendre accessibles au public les informations qu'elles détiennent, dans un souci de transparence de la fonction publique;

- v. Soulignant que les principes ci-après constituent une base minimum et qu'ils doivent s'entendre sans préjudice des lois et règlements nationaux qui, d'ores et déjà, reconnaissant un droit d'accès plus large aux informations publiques;

[...]

Définitions

Aux fins de la présente recommandation:

- "Autorités publiques" signifie:
 - i. le gouvernement au niveau national, régional ou autre;
 - ii. les personnes physiques ou morales accomplissant des fonctions administratives publiques selon le droit national.

- "Informations publiques" signifie toutes informations enregistrées sur un quelconque support qui sont détenues par les autorités publiques [et qui ont un lien avec une quelconque fonction de service public], à l'exception des:
 - i. informations orales (informations sur des questions publiques qui ne sont pas enregistrées sur un quelconque support);
 - ii. documents préparatoires (documents administratifs en cours de préparation et qui sont encore sujets à modification);
 - iii. documents non-administratifs (documents concernant par exemple les activités politiques ou personnelles d'autorités publiques);

[...]

Champ d'application

La présente recommandation ne porte que sur les informations publiques détenues par les autorités publiques. Toutefois, les Etats membres devraient examiner, à la lumière de leur droit et de leurs pratiques internes, dans quelle mesure les principes contenus dans la recommandation seraient applicables par analogie aux informations détenues par les autorités législatives et judiciaires.

Principe 1

Les Etats membres [reconnaissent] [devraient reconnaître] à toute personne relevant de leur juridiction le droit d'obtenir, à sa demande, des informations publiques détenues par des autorités publiques.

Principe 2

1. Les Etats membres peuvent apporter des dérogations au droit d'accès aux informations publiques. Lorsque les dérogations prennent la forme de limitations ou restrictions, elles doivent

être énumérées de manière limitative et exhaustive par la loi, nécessaires dans une société démocratique et, en particulier, proportionnelles au but de protéger:⁴

- [i. la sécurité nationale;
- ii. l'intégrité territoriale ou la sûreté publique;
- iii. la société contre le crime, en particulier, le crime organisé;
- iv. la santé;
- v. le respect de la vie privée et des données à caractère personnel;
- vi. la confidentialité de certaines informations émanant des autorités publiques ou confiées à celles-ci sous le sceau de la confidentialité;
- vii. l'autorité et l'impartialité du pouvoir judiciaire.]

2. Tout en jouissant d'un certain degré de discrétion pour déterminer dans quelles circonstances le droit d'accès aux informations publiques doit faire l'objet de limitations ou de restrictions, les Etats membres [respectent] [devraient respecter] le principe de proportionnalité, selon lequel toute mesure limitative ou restrictive doit garder une proportion avec le but invoqué par les autorités publiques. En particulier,

- i. s'agissant de documents classés confidentiels, les autorités publiques devraient veiller à les rendre accessibles aussitôt que les circonstances le permettront ou, dans les cas où la loi fixe un délai de confidentialité, dès qu'il sera arrivé à terme;
- ii. s'agissant de registres ou inventaires de documents, les autorités publiques devraient veiller à les rendre toujours accessibles, ce qui constitue une condition préalable à l'exercice du droit d'accès aux informations publiques. Cela étant, les autorités publiques ont la faculté de déterminer le genre d'informations pouvant figurer dans de tels registres ou inventaires, dans le but de protéger des intérêts légitimes et en particulier le respect de la vie privée.

* * *

Projet d'Exposé des motifs:

[...] La notion "informations publiques" (*official information*) couvre l'ensemble d'informations enregistrées qui sont détenues par les diverses autorités publiques. Il s'agit essentiellement de documents, au sens large du terme: des documents imprimés, ou stockés sur un support informatique sous une forme récupérable, ou enregistrés sur une bande sonore ou audiovisuelle, etc. Il peut s'agir de textes, d'images, etc.

Pour des raisons évidentes, certaines catégories de documents sont explicitement écartés du champ d'application de la recommandation. Tel est le cas de [...].

⁴ Le DH-S-AC s'oriente vers l'élaboration d'une liste exhaustive. Pour l'instant, les éléments contenus dans le principe 2 s'entendent provisoire, en tant que base de discussion. Le contenu définitif de cette liste sera décidé à un stade ultérieur, à la lumière notamment des informations qui seront fournies par les membres du DH-S-AC et par les autres membres du CDDH concernant les listes de limitations existantes dans leurs droits et pratiques internes.