



COUNCIL OF EUROPE    CONSEIL DE L'EUROPE

Strasbourg, le 27 octobre 1998  
DH-S-AC(1998)006

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

---

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

---

2e réunion, 21-23 octobre 1998

---

**RAPPORT**

---

## Introduction

1. Le Groupe de Spécialistes sur l'accès aux informations officielles (DH-S-AC) a tenu sa 2e réunion à Strasbourg, Palais de l'Europe, du 21 au 23 octobre 1998, sous la Présidence de Ms Helena JÄDERBLOM (Suède).
2. La liste de 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:
  - réexaminé les éléments de base identifiés lors de la 1ère réunion ([DH-S-AC \(98\) 3](#), Annexe IV), à la lumière notamment des informations / propositions d'amendement soumises par les experts du DH-S-AC (point 3 de l'ordre du jour);
  - poursuivi l'examen du projet de Recommandation sur une politique européenne en matière de communication des archives, en cours d'élaboration au sein du Comité de la Culture (CC-Cult) du Conseil de la Coopération Culturelle (CDCC), en vue de formuler ultérieurement un projet d'avis qui pourrait être transmis par [le CDDH](#) au CDCC (point 5 de l'ordre du jour);

### **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. Suite au changement de fonctions de l'ancien Président, Mr Charles RAMSDEN (Royaume-Uni), le DH-S-AC désigne Ms Helena JÄDERBLOM (Suède) Président du Groupe. Le DH-S-AC remercie vivement Mr Ramsden pour la manière excellente dont il a conduit les travaux du Groupe ainsi que des informations et commentaires écrits très utiles qu'il a fournis pour la présente réunion. Il lui souhaite un plein succès dans l'exercice de ses nouvelles fonctions.

### **Point 3 de l'ordre du jour: Réexamen des éléments de base identifiés lors de la 1ère réunion (DH-S-AC (98) 3, Annexe IV), à la lumière notamment des informations / propositions d'amendement soumises par les experts du DH-S-AC**

6. Le DH-S-AC poursuit ses travaux de rédaction d'un ensemble d'éléments pouvant servir de base de discussion pour ses travaux futurs. Comme le DH-S-AC l'a décidé lors de sa réunion précédente (cf. DH-S-AC (98) 3, paragraphe 12) ces éléments se présentent à ce stade sous la forme d'un projet de recommandation, tout en gardant à l'esprit qu'ils pourraient constituer la base d'un instrument contraignant si telle était la décision du CDDH. A cet égard, l'expert de l'Allemagne signale que ses autorités ne sont pas en mesure de se prononcer à ce stade sur le contenu d'un éventuel projet de recommandation et que, par ailleurs, elles ne considèrent pas nécessaire de formuler un instrument juridique contraignant dans ce domaine.

7. Le texte issu des discussions de la présente réunion est reproduit à l'Annexe IV.

8. Sur la base de ce texte, et à la lumière des décisions du nouveau mandat et des orientations éventuelles qui lui seront données par le CDDH en novembre 1998, le DH-S-AC devra poursuivre ses travaux en 1999 (mars et octobre). Compte tenu du temps qu'il doit

consacrer aux travaux de coordination avec le Comité chargé du projet de recommandation sur l'accès aux archives, il estime indispensable de disposer d'une réunion supplémentaire. Le Groupe suggère au CDDH soit d'ajouter une autre réunion au calendrier de 1999 soit, ce qui serait préférable, de décider que les deux réunions prévues pour 1999 aient une durée de quatre jours chacune, au lieu des trois.

9. Un certain nombre de points soulevés au cours de la discussion sont consignés ci-après.

### **Titre de l'instrument**

10. Le DH-S-AC considère prématuré de se pencher sur le titre à donner à l'instrument. Cela étant, il décide que, à ce stade de ces travaux il doit se concentrer sur l'accès aux "documents publics", ces termes remplaçant l'expression "informations publiques".

### **Préambule**

11. Le DH-S-AC décide d'ajouter des références à des instruments déjà adoptés par le [Conseil de l'Europe](#) qui mettent en exergue l'importance de protéger d'autres droits et intérêts légitimes, en particulier la vie privée

### Définitions

12. Le DH-S-AC considère qu'aux fins de la recommandation les termes "autorités publiques" désignent l'administration au niveau national, régional ou local. L'exposé des motifs précisera que cette notion couvre le gouvernement dans ses acceptions politique et administrative. D'autre part, le DH-S-AC entend couvrir par ces termes également les personnes physiques ou morales qui exercent des fonctions de service public ou des fonctions dans l'administration publique dans la mesure où elles agissent en cette qualité ou exercent une autorité administrative conformément au droit national. A cet égard, un expert suggère que l'on ajoute que le droit national peut exclure certaines personnes ou institutions afin que leurs documents ne soient pas soumis aux règles d'accès au public.

13. Le DH-S-AC estime préférable de se concentrer à ce stade sur la notion de "documents officiels" plutôt que sur celle, plus large, d'informations officielles. La toile de fond du débat est de savoir si l'administration est appelée à communiquer des documents précis (et à faire les recherches nécessaires dans ce but) ou si elle est censée simplement communiquer, de la manière qui lui semblera pertinente, des informations contenues dans le document, sans être obligée de fournir systématiquement les documents en question.

14. S'agissant de la notion de "documents officiels", le DH-S-AC décide d'exclure les documents inachevés ou en cours de préparation: les projets de documents, dans la mesure justement où ils ne sont que des "projets", ne sont pas encore accessibles au public. En revanche, les avis sont partagés quant à l'opportunité d'exclure les documents qui alimentent la discussion de sujets sur lesquels l'administration n'a pas encore pris de décision finale. Par exemple, à propos de la construction d'une autoroute, les différents documents émanant des ministères de l'environnement, des transports, des finances, etc. Selon certains experts ces documents doivent rester confidentiels tant que la décision n'a pas été prise. D'autres experts estiment au contraire que la transparence de l'administration dans une société démocratique devrait conduire à ce que le public puisse accéder à des documents administratifs reflétant des approches divergentes sur des questions d'intérêt public. Le DH-S-AC décide d'approfondir la discussion sur ce point.

15. Enfin, le DH-S-AC tient compte de la distinction faite dans certains Etats membres entre les documents publics qui contiennent des faits et ceux qui contiennent des opinions exprimées par des personnes représentant l'administration.

#### Dispositif

16. En ce qui concerne le dispositif de la recommandation, le DH-S-AC examine successivement:

- la portée de l'instrument, qui ne soulève pas de commentaire par rapport à la dernière réunion;
- le principe I, à propos duquel le Groupe décide d'expliquer dans l'exposé des motifs que le droit garanti par les Etats membres concerne toute personne à savoir des personnes physiques et morales, et ce sur une base non discriminatoire. Cela signifie que les étrangers ont également droit d'accès aux documents publics, sous réserve éventuellement de s'acquitter des frais qu'un tel accès peut entraîner. A cet égard, le DH-S-AC décide d'approfondir ultérieurement la question de la gratuité de l'accès aux documents publics;
- le principe II, à propos duquel le Groupe décide de retenir comme base de discussion la liste d'éventuelles restrictions à l'accès qui a été envoyé par l'expert du Royaume-Uni.

#### **Point 4 de l'ordre du jour: Examen des dispositions non encore discutées figurant dans le document DH-S-AC (98) 3, Annexe III**

17. Faute de temps, le DH-S-AC reporte à sa prochaine réunion l'examen des dispositions non encore discutées figurant dans son rapport de réunion précédent (cf. DH-S-AC (98) 3, Annexe III). Cela étant, il est souligné que les membres du DH-S-AC sont libres de formuler de nouvelles propositions.

#### **Point 5 de l'ordre du jour: Poursuite de l'examen du projet de Recommandation sur une politique européenne en matière de communication des archives**

18. M. Charles KECSKEMETI, Ancien Secrétaire Général du Conseil international des Archives et M. Giuseppe VITIELLO, Chargé de mission, Nouvelles technologies (livres et archives) à la Direction de l'Enseignement, de la Culture et du Sport, présentent les travaux en cours au sein du Comité de la Culture (CC-Cult), en vue de l'élaboration d'un projet de recommandation sur une politique européenne en matière de communication des archives (cf. document cc/livre (97) 7 rev. du 4 février 1998 et memorandum du Secrétariat du CC-Cult daté du 21 octobre 1998, contenant des propositions d'amendement).

19. M. Kecskemeti souligne que le but du projet de recommandation est de faciliter l'accès aux documents conservés dans les archives publiques, documents qui constituent un patrimoine historique irremplaçable et qui permettent à la société de connaître son passé. Cet accès est parfois difficile, soumis à des règles arbitraires. La recommandation viserait à donner des lignes directrices aux Etats membres pour que les limitations d'accès soient exceptionnelles et fondées sur des règles compatibles avec les exigences d'une société démocratique. Les auteurs du projet souhaiteraient finaliser cet instrument dans les meilleurs délais compte tenu des problèmes rencontrés aujourd'hui par des historiens, mais aussi par le public en général, dans certains Etats membres. Ils sont conscients du fait que le texte doit être libellé de manière à le rendre compatible avec les travaux du DH-S-AC.

20. Le DH-S-AC remercie M. Kecskemeti de ces éclaircissements et fait part de sa disponibilité à coopérer pour parvenir rapidement à un texte final. Cela étant, il estime nécessaire de souligner que sa contribution se limite à veiller à la compatibilité entre ce texte et ses propres travaux, sans que l'on puisse considérer que le texte relèvera à l'avenir de la responsabilité conjointe des deux instances: le CC-Cult demeure maître sur ce texte. Dans cet esprit, le DH-S-AC considère que la procédure suivante devrait être retenue:

- une version révisée du projet de recommandation qui prenne en considération les observations formulées au cours de la présente réunion sera disponible pour le 31 novembre 1998 et envoyée aux membres du DH-S-AC pour information;
- un groupe de travail informel se réunira le 15 janvier 1999. Composé de MM.Capcarrère, De Salas, Gounin, Kecskemeti, Vitiello et Zassoursky, il sera chargé d'examiner cette nouvelle version et de préparer sur cette base un texte consolidé;
- ce texte sera envoyé aux membres du DH-S-AC en temps utile pour leur prochaine réunion (mars 1999). Au cours de cette réunion, le DH-S-AC prendra sa décision définitive sur ce projet de recommandation et considèrera que sa coopération avec le CC-Cult concernant ce dossier est parachevée.
- La décision du DH-S-AC sera transmise au CDDH, lequel formulera un avis formel sur le projet de recommandation lors de sa réunion de juin 1999. Cet avis sera envoyé au CDCC.

**Point 6 de l'ordre du jour: Date de la prochaine réunion**

21. Sous réserve de la décision qui sera prise par le CDDH (cf. paragraphe 8 ci-dessus), le DH-S-AC décide de tenir sa prochaine réunion du [mardi 9] [mercredi 10] au vendredi 12 mars 1999.

\* \* \*

Annexe I

**LIST OF PARTICIPANTS / LISTE DES PARTICIPANTS**

BULGARIA/BULGARIE

Apologised/excuse

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 Roland DUBYK, Senior executive Officer 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

- Mr G.P.I.M. WUISMAN, Advisor to the Prime Minister, Ministry for general Affairs, Postbus 20001, NL-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 KALINSKI, 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, Deputy Director, Division for Administrative and Constitutional Law, Ministry of Justice, S-10333 STOCKHOLM

TURKEY/TURQUIE

Apologised/excuse

UNITED KINGDOM/ROYAUME-UNI

- Ms Emma-Louise AVERY , Home Office, Freedom and Information Unit, Room 912A, 50, Queen Anne's Gate, LONDON SW1 9AT

\* \* \*

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)

Ms Renita PALECKIENÉ, Director of Program, Lithuanian Journalism Centre, 7 Maironio, VILNIUS 2600

Invited guest/Invité spécial

M. Charles KECSKEMETI, Ancien Secrétaire Général du Conseil international des Archives ; 60, rue des Francs-Bourgeois, 75003 PARIS

\* \* \*

Secretariat/Secrétariat

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

M. Giuseppe VITIELLO, Special Adviser, New Technologies (books and archives), Directorate of Education, Culture and Sport/Chargé de Mission, Nouvelles technologies (livres et archives), Direction de l'Enseignement, de la Culture et du Sport

Ms Johanna MÖLLERBERG, Trainee, Human Rights Section/Stagiaire, Section droits de l'Homme

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

Interpreters/Interprètes

Mlle Zenobia IRANI  
Mlle Rémy JAIN  
Mr William VALK

\* \* \*

## Annexe II

**ORDRE DU JOUR**

- 1. Ouverture de la réunion et adoption de l'ordre du jour**
- 2. Election à la présidence**
- 3. Réexamen des éléments de base identifiés lors de la 1ère réunion (DH-S-AC (98) 3, Annexe IV), à la lumière notamment des informations / propositions d'amendement soumises par les experts du DH-S-AC**
- 4. Examen des dispositions non encore discutées figurant dans le document DH-S-AC (98) 3, Annexe III**
- 5. Poursuite de l'examen du projet de Recommandation sur une politique européenne en matière de communication des archives**
- 6. Date de la prochaine réunion et organisation des travaux futurs**

Documents de travail

- Rapport de la 1ère réunion du DH-S-AC (4-6 mars 1998)  
[DH-S-AC \(98\) 3](#)
- Extraits des rapports de la 51ème réunion du Bureau du CDDH (24 avril 1998) et de la 44e réunion du CDDH (8-12 juin 1998)  
[DH-S-AC \(98\) 5](#)
- Informations/ propositions d'amendement des experts du DH-S-AC sur les éléments identifiés lors de la 1ère réunion (cf. Annexe IV du rapport de réunion DH-S-AC (98) 3)  
[DH-S-AC \(98\) 4 rév](#)
- 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.
- et memorandum soumis par le secrétariat du CC-Cult (fax du 20 octobre 1998)
- Commentaires des experts du DH-S-AC sur le projet de Recommandation sur les archives  
DH-S-AC (98)4 rév.
- Mandat du Groupe de Spécialistes (approuvé par les Délégués des Ministres lors de leur 613 réunion, 18-19 et 23 décembre 1997)  
[DH-S-AC \(98\) 1](#)

Documents d'information (disponibles auprès du Secrétariat)

- [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)

\* \* \*

**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><b>Principe 1 :</b> Raisons motivant l'élaboration d'un instrument juridique sur l'accès aux informations officielles<sup>1</sup></p>	<p>Le préambule de la Recommandation n° R (81) 19<sup>2</sup> 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"> <li>-l'importance pour le public dans une société démocratique d'obtenir une information adéquate sur les questions publiques;</li> <li>-l'accès du public à l'information est de nature à renforcer la confiance du public dans l'administration;</li> <li>-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.</li> </ul>
<p><b>Principe 2 :</b> Champ d'application d'un instrument juridique</p>	<p><b>(i) Autorités publiques concernées :</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-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) 10<sup>3</sup>, pourrait servir de base :</li> <li>"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".</li> <li>-Les organismes privés remplissant des fonctions publiques ou financés par des fonds publics seraient donc couverts par le champ d'application.</li> <li>-En revanche, le principe de l'accès ne s'appliquerait pas aux informations détenues par <u>les parlements et le tribunaux</u>.</li> </ul>

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

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

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

	<p><b>(i) Informations concernées:</b></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><b>Principe 3 :</b>  <b>Restrictions au droit d'accès aux informations officielles</b></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><b>Principe 4 :</b>  <b>Accès après un certain laps de temps</b></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><b>Principe 5 :</b>  <b>Bénéficiaires du droit d'accès aux informations officielles</b></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.
<b>Principe 6 : Divulgence d'informations officielles</b>	<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>
<b>Principe 7 : Exercice du droit d'accès aux informations officielles</b>	<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>
<b>Principe 8 : Forme de l'accès aux informations officielles</b>	-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.
<b>Principe 9 : Coût d'accès aux informations officielles</b>	-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.
<b>Principe 10 : Délai de traitement des demandes d'accès à l'information</b>	-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> ".
<b>Principe 11 : Décision refusant l'accès</b>	-Le Groupe a débattu de la possibilité d'avoir une disposition stipulant que les réponses négatives à une demande

<b>à l'information</b>	<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"> <li>-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) ;</li> <li>-la décision devrait préciser les <u>raisons du refus</u> et indiquer toute procédure d'appel/voie de recours disponible ;</li> <li>-une disposition interdisant le "silence administratif" (cas où les autorités publiques ne prennent pas de décision) serait opportune.</li> </ul>
<b>Principe 12 : Appel à l'encontre du refus d'accès</b>	<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>
<b>Principe 13 : Accès aux archives</b>	<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**ELEMENTS IDENTIFIES PAR LE DH-S-AC POUVANT SERVIR DE BASE DE DISCUSSION POUR SES TRAVAUX FUTURS**Introduction

La présente Annexe reproduit un certain nombre d'éléments découlant des discussions intervenues au sein du Groupe de Spécialistes du CDDH sur l'accès aux informations officielles (DH-S-AC) lors de ses deux premières réunions (4-6 mars et 21-23 octobre 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.

\* \* \*

Préambule<sup>1</sup>

[\*Le préambule mentionnera également un certain nombre d'instruments juridiques clé adoptés par le Comité des Ministres dans le domaine de la politique de l'information, à savoir: la Convention pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel (STE n°108); la Déclaration sur la liberté d'expression et d'information adoptée par le Comité des Ministres le 29 avril 1982; la Recommandation n°R (81) 19 sur l'accès aux informations détenues par les autorités publiques; la Recommandation n°R (91) 10 sur la communication à des tierces personnes de données à caractère personnel détenues par des organismes publics; la [Recommandation n°R \(97\) 18](#) concernant la protection des données à caractère personnel collectées et traitées à des fins statistiques. ]

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;]

[\*Une étude de la jurisprudence pertinente relative aux articles 8 et 10 doit être effectuée avant de décider du maintien de ce texte]

iibis Considérant l'importance de la transparence de l'information;

iii. Estimant qu'un large accès aux documents officiels, sur une base d'égalité et en application de règles claires :

- permet au public d'avoir un aperçu approprié et de se former une opinion critique sur l'état de la société dans laquelle il vit et sur les autorités qui le gouvernent, tout en favorisant la participation responsable du public aux affaires d'intérêt commun;

- favorise l'auto-contrôle de l'administration et contribue à maintenir son intégrité, en évitant 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;

iv. Estimant que les autorités publiques des Etats membres du Conseil de l'Europe doivent consentir le maximum d'efforts pour assurer au public, sous réserve de la protection d'autres droits et intérêts légitimes, l'accès le plus large possible aux documents détenus par les autorités publiques;

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, reconnaissent un droit d'accès plus large aux documents publics;

### Définitions

Aux fins de la présente recommandation:

- "Autorités publiques" signifie:

[\*S'agissant de la définition d'"autorités publiques", le DH-S-AC a décidé de consulter les définitions figurant dans d'autres instruments juridiques du Conseil de l'Europe. Cette définition fera l'objet d'explications supplémentaires dans l'exposé des motifs]

i. l'administration au niveau national, régional ou local;

[\*Il a été décidé d'expliquer dans l'exposé des motifs que cette notion couvre le gouvernement, dans le double sens politique et administratif du terme]

ii. les personnes physiques ou morales accomplissant des fonctions publiques ou des fonctions administratives publiques dans la mesure où elles agissent en cette qualité ou exerçant une autorité administrative selon le droit national [sauf dans les cas exclus par le droit national].

[\*Il a été décidé d'expliquer davantage cette dernière idée dans l'exposé des motifs]

- "Documents publics" signifie toutes informations enregistrées sur un quelconque support qui sont détenues par les autorités publiques et qui ont un lien avec une quelconque fonction publique, à l'exception des documents en cours de préparation.

[\*Il a été décidé d'expliquer dans l'exposé des motifs que le courrier personnel et le courrier reçu par les membres de l'administration en leur qualité de politiciens sont exclus. D'autres cas de figure feront l'objet d'un examen ultérieur. Il a également été décidé que les documents inachevés sont exclus. La question reste en revanche ouverte pour les documents contribuant à la discussion d'un dossier sur lequel il n'y a pas encore de décision finale]

### Champ d'application

La présente recommandation ne porte que sur les informations publiques détenues par les autorités publiques telles que définies ci-dessus. 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 aux informations détenues par les organes législatifs et les autorités judiciaires.

## Principe 1

Les Etats membres devraient garantir à toute personne le droit d'obtenir, à sa demande, des documents publics détenus par des autorités publiques.

[\* Le DH-S-AC a décidé de se limiter à ce stade aux documents fournis sur demande. Il examinera ultérieurement les cas dans lesquels les autorités publiques devraient prendre l'initiative de rendre accessibles certains types de documents.]

## Principe 2

1. Les Etats membres peuvent apporter des dérogations au droit d'accès aux documents publics. Les limitations ou restrictions doivent être: limitativement énumérées, nécessaires dans une société démocratique et proportionnelles au but de protéger:

[\*Le DH-S-AC s'oriente vers l'élaboration d'une liste exhaustive. A ce stade, la liste figurant ci-après est à considérer comme provisoire, en tant que base de discussion].

- i. la sécurité nationale, la défense et les relations extérieures;
- ii. la prévention, la recherche et la poursuite des activités criminelles;
- iii. l'égalité des parties à une instance juridictionnelle;
- iv. les missions de tutelle, l'inspection et le contrôle par l'administration;
- v. la vie privée
- vi. la protection des intérêts commerciaux et d'autres intérêts économiques;

[\*Le Groupe envisage de réexaminer ce sous-paragraphe. Il pourrait notamment inclure une référence aux "intérêts industriels et financiers". Par ailleurs, il examinera les questions posées par les documents préparatoires du budget et par les documents concernant la politique centrale économique, monétaire et de change du Gouvernement]

- vii. [la sûreté personnelle, publique et de l'environnement;]
- viii. [les informations fournies aux autorités publiques à titre confidentiel;]
- ix. [les documents faisant partie du processus de décisions et de conseil au sein du Gouvernement;]
- x. [[les autorités publiques face à des] demandes manifestement abusives ou exigeant une dépense excessive de la part des autorités publiques.]

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 [...].