



COUNCIL OF EUROPE CONSEIL DE L'EUROPE

Strasbourg, le 16 mars 1999
DH-S-AC(1999)005

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

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

3e réunion, 9-12 mars 1999

RAPPORT

Introduction

1. Le Groupe de Spécialistes sur l'accès aux informations officielles (DH-S-AC) a tenu sa 3e réunion à Strasbourg, Palais de l'Europe, du 9 au 12 mars 1999, 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:
 - poursuivi l'examen des éléments de base ([DH-S-AC \(98\) 6](#), Annexes III et IV) identifiés lors de ses réunions précédentes (voir point 2 de l'ordre du jour). Les textes retenus comme base de discussion pour la prochaine réunion figurent aux Annexes III et IV du présent rapport;
 - adopté un projet d'avis, à soumettre au [CDDH](#), concernant le projet de recommandation sur une politique européenne en matière de communication des archives (voir point 3 de l'ordre du jour). Le projet d'avis figure à l'Annexe V du présent rapport;
 - procédé à un échange de vues sur sa contribution à l'exercice de "monitoring" que les Délégués des Ministres ont confié au CDDH en matière de règles et pratiques nationales relatives au secret et à l'accès aux informations officielles;
 - procédé à un échange de vues sur sa contribution éventuelle à la préparation de la prochaine [Conférence ministérielle européenne sur les Droits de l'Homme](#) (Rome, 3 - 4 novembre 2000), par laquelle le CDDH entend s'associer au 50e anniversaire de [la Convention européenne des Droits de l'Homme](#).

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: Poursuite de l'examen des éléments pouvant servir de base de discussion pour les travaux futurs du DH-S-AC

5. Le DH-S-AC poursuit son examen d'un ensemble d'éléments pouvant servir de base de discussion pour ses travaux futurs. Il prend comme point de départ les éléments figurant aux Annexes III et IV du rapport de sa réunion précédente (document (DH-S-AC (98) 6).
6. Le DH-S-AC concentre sa discussion sur les restrictions éventuelles pouvant être apportées par les Etats membres au droit d'accès aux documents publics (Principe 2 figurant à l'Annexe IV du DH-S-AC (98) 6). Ce faisant, il procède à un échange de vues approfondi sur la définition de "documents publics" figurant à l'Annexe précitée et identifie également un certain nombre d'éléments qui devraient être consignés dans l'exposé des motifs de la future recommandation.

Définition de "documents publics"

7. Plusieurs experts considèrent nécessaire de préciser davantage ce que l'on entend par "Documents publics", dans la mesure où cette notion a une influence directe sur le champ d'application de la future recommandation.

8. Selon certains experts, sont exclus de cette notion les documents qui n'ont pas encore fait l'objet d'approbation de la part de l'autorité publique. Autrement dit, un document ne devient public qu'à partir du moment où l'autorité publique pertinente, en l'approuvant, le considère achevé. Ainsi, un projet de règlement par exemple peut être considéré public dès que l'autorité pertinente l'approuve en tant que projet, même si les discussions vont continuer sur la matière à laquelle ce projet se rapporte. D'autres experts estiment pour leur part que tout document achevé peut être considéré comme un document public.

9. En principe, seuls des documents publics sont communicables. Les points de vues divergent cependant quant au fait de savoir s'il faut attendre la fin des discussions auxquelles le document se rapporte pour pouvoir communiquer celui-ci ou si au contraire, par exemple, un document peut être déjà communiqué en tant que projet, afin d'inviter l'opinion publique à participer au processus décisionnel. Le DH-S-AC constate qu'il existe en Europe diverses traditions et pratiques à ce sujet. Il décide de n'exclure de la définition de "documents publics" que les documents en cours de préparation, cette notion étant expliquée dans l'exposé des motifs.

Restrictions éventuelles au droit d'accès aux documents publics

10. Le DH-S-AC poursuit sa discussion des limitations éventuelles que les Etats membres pourraient apporter à l'accès aux documents publics en vue de protéger d'autres droits et intérêts légitimes. Il prend comme base de discussion la liste d'éventuelles limitations qui figure en tant que principe 2, paragraphe 1, à l'Annexe IV du document DH-S-AC (98) 6.

11. Au cours de la discussion, le DH-S-AC apporte des modifications et des ajouts à cette liste. En particulier, il se réfère à d'éventuelles limitations que les Etats peuvent apporter à l'accès des documents en vue de protéger: la vie privée et les autres intérêts légitimes tels que la protection de l'intégrité personnelle; les intérêts commerciaux et d'autres intérêts économiques tant privés que publics; la nature (la communication de certaines informations pourrait par exemple mettre en danger des espèces protégées), la politique financière, monétaire et de change du gouvernement (la communication de certaines informations dans ce domaine serait risquée à certains stades de la discussion), etc. L'expert du Royaume-Uni appuie la suggestion de supprimer de la liste le point viii. ("les informations fournies aux autorités publiques à titre confidentiel"), mais suggère en même temps que cette question soit abordée dans le cadre d'un autre principe. Le DH-S-AC décide de consigner ce point en note en bas de page dans le projet d'instrument et de revenir sur la question à un stade ultérieur. La liste arrêtée comme base de discussion pour les travaux futurs figure au principe 2, paragraphe 1, de l'Annexe IV.

12. Le DH-S-AC souligne le caractère exhaustif de la liste et la nécessité pour les autorités publiques de ne recourir à des restrictions qu'à titre exceptionnel. Toute restriction doit donc être appliquée selon des critères étroits. Le principe doit être l'accès aux documents et l'exception, leur confidentialité lorsque d'autres intérêts légitimes prévalent. Lorsque l'autorité publique décide de restreindre l'accès à un document en invoquant l'un des motifs figurant dans la liste, elle doit évaluer les éventuels préjudices qui s'ensuivraient de la non-communication du document. Autrement dit, il faut qu'il y ait proportionnalité entre le fait de restreindre l'accès à un document et l'intérêt supérieur que cette mesure est sensée préserver.

13. Un expert souligne l'intérêt d'envisager une restriction d'accès en vue de protéger les intérêts des tiers. Il est cependant signalé que ces intérêts peuvent être couverts en se référant à d'autres éléments figurant déjà dans la liste, tels que la protection de la vie privée, la prévention du crime ou la sauvegarde des intérêts économiques.

14. En outre, le DH-S-AC discute de l'opportunité d'envisager une restriction en vue de protéger la confidentialité des délibérations du gouvernement. Il garde à l'esprit le fait que, dans de nombreux pays, le gouvernement a une responsabilité collective et qu'il ne faut pas faire apparaître les éventuels conflits internes ayant pu précéder une décision gouvernementale. A cet égard, un expert manifeste son opposition à toute restriction qui empêcherait les médias de rendre compte de ces délibérations, importantes pour la société. D'autres experts estiment en revanche que la confidentialité des délibérations permet un débat serein et rend service à la société. D'autres experts seraient d'accord pour limiter la restriction aux seules délibérations du Gouvernement central, alors que d'autres considèrent logique que cette restriction s'applique également aux instances gouvernementales aux niveaux local et régional.

15. Faisant suite à la demande de l'expert du Royaume-Uni, le DH-S-AC décide de revenir à un stade ultérieur sur la question des obligations qui découlent pour l'Etat du fait d'avoir reçu des documents sous le sceau de la confidentialité.

16. Par ailleurs, le DH-S-AC procède a un échange de vues sur l'utilité d'indiquer que les législations nationales devraient prévoir une "évaluation des préjudices" pouvant découler de l'éventuelle divulgation d'un document ou des informations y contenues. Après discussion, le DH-S-AC décide d'introduire un nouveau paragraphe 2 au principe 2, selon lequel l'accès ne peut être refusé que si la divulgation du document ou des informations y contenues risque de porter préjudice aux intérêts mentionnés au paragraphe 1 du principe 2, et en tenant compte de l'intérêt public qui s'attache de la divulgation.

17. Enfin, le DH-S-AC décide de mentionner, dans un nouveau Principe 3, la question des délais maxima à prévoir pour les restrictions mentionnées au Principe 2. Il retient le libellé suivant: "Sauf dans des cas exceptionnels, les Etats membres devraient fixer des délais maxima pour les restrictions mentionnées au Principe 2". A cet égard, le DH-S-AC décide de préciser ce qu'il entend par "cas exceptionnels" en mentionnant dans l'exposé des motifs quelques exemples de tels cas tirés de la pratique de certains Etats membres. Ainsi, aux Pays-Bas, tous les documents doivent être accessibles après vingt ans, les seules exceptions à l'application de ce délai étant la protection de la vie privée ou de l'intérêt national.

Point 3 de l'ordre du jour: Elaboration d'un projet d'avis, à l'intention du CDDH, portant sur le projet de recommandation sur une politique européenne en matière de communication des archives

18. Faisant suite aux décisions du CDDH, le DH-S-AC procède à la rédaction d'un projet d'avis pour le CDDH concernant le projet de recommandation, en cours d'élaboration au sein du Comité de la Culture (CC-Cult) du Conseil de la Coopération Culturelle (CDCC), relatif à une politique européenne en matière de communication des archives. La base de la discussion est fournie par la dernière version de ce projet de recommandation (21 janvier 1999), résultant d'une réunion de travail informelle tenue à Paris le 19 janvier 1999, à laquelle ont participé des représentants du secteur professionnel des archivistes, du CC-Cult et du DH-S-AC, ainsi que de leurs Secrétariats respectifs.

19. Plusieurs représentants du secteur des Archives et du CC-Cult participent à la présente réunion du DH-S-AC en vue de faire part à ce dernier de leur inquiétude quant à la suite qui pourrait être réservée au texte de compromis adopté à Paris. En effet, ce texte n'a pas pu faire l'objet d'une discussion au sein du Conseil international des archives et ne peut donc être considéré comme reflétant leur approche officielle. En particulier, plusieurs représentants estiment que le nouveau texte change radicalement la portée du projet de recommandation, dans la mesure où celui-ci ne couvrirait pas les documents qui ne sont pas encore dans des Archives, mais qui ont vocation à l'être un jour.

20. Les représentants du secteur des Archives présents à la réunion estiment que le problème principal est posé à l'heure actuelle par les difficultés que rencontrent les individus, notamment des chercheurs, pour accéder à des documents, conservés dans des Archives, qui ont une valeur particulière pour comprendre la réalité historique de leurs pays. Ce problème se pose en particulier dans certains pays d'Europe centrale et orientale. Il serait opportun qu'un projet de recommandation du [Conseil de l'Europe](#) propose aux gouvernements de ces Etats un certain nombre de principes directeurs dans ce domaine.

21. Le DH-S-AC est conscient de cette difficulté et remercie les représentants du secteur des Archives de lui avoir apporté un éclairage sur la nature des travaux en cours. De l'avis du DH-S-AC, il est important de garder à l'esprit que des règles régissant l'accès aux Archives ne sauraient être définies indépendamment des règles régissant l'accès aux informations officielles, quel que soit le lieu de conservation de celles-ci, dans des Archives ou ailleurs. Dans la mesure où le DH-S-AC a pour mandat précisément d'identifier des règles régissant l'accès aux informations officielles et qu'il n'a pas encore parachevé ses travaux, il lui semble préférable de recommander que le CC-Cult attende la fin des travaux du DH-S-AC avant de parachever le projet de recommandation susmentionné.

22. Au cas où le CC-Cult déciderait de poursuivre ses travaux sans plus attendre, le DH-S-AC estime qu'il y aurait un certain nombre de questions dans le projet de recommandation qui mériterait approfondissement, le souci majeur du DH-S-AC étant d'éviter toute contradiction avec les principes qu'il est en train de discuter. En particulier, le DH-S-AC se réfère à des problèmes éventuels qui découleraient de :

- i. la définition du champ d'application du projet de recommandation;
- ii. la définition des termes utilisés dans la recommandation, en particulier la notion des données personnelles;
- iii. la question de savoir si une distinction peut être faite entre utilisateurs, en particulier à des fins de recherche;
- iv. les problèmes liés à l'accès partiel aux documents;
- v. la nature du droit accordé aux individus: s'agit-il d'un droit de l'homme, d'un droit civil, d'un droit administratif?
- vi. les restrictions au droit d'accès qui seraient acceptables.

23. Par ailleurs, le DH-S-AC considère que le projet de recommandation devrait, à un stade ultérieur, être soigneusement examiné d'un point de vue purement juridique.

24. Le DH-S-AC reconnaît l'utilité de lignes directrices au niveau européen sur la question de *l'accès aux documents versés aux Archives pour conservation permanente*, compte tenu en particulier de la nécessité de donner aux individus la possibilité d'avoir un aperçu objectif sur des événements historiques de leur pays. Le DH-S-AC n'a donc pas d'objection à ce que des travaux soient poursuivis au sein du CC-Cult sur la question spécifique de l'accès aux documents versés aux Archives pour conservation permanente.

25. Les représentants du secteur des Archives présents à la réunion considèrent raisonnable cette approche.

26. Au terme de cet échange de vues, le DH-S-AC adopte le projet d'avis pour le CDDH figurant à l'Annexe V au présent rapport. Il propose au CDDH que, dans un esprit de coopération avec le CDCC, il invite ce dernier à désigner un observateur du CC-Cult pour participer aux prochains travaux du DH-S-AC.

27. Enfin, le DH-S-AC demande à M. Yves GOUNIN (France) de continuer à le représenter au cours des prochaines réunions du CC-Cult.

Point 4 de l'ordre du jour: Questions diverses

Exercice de "monitoring" sur la liberté d'expression et d'information

Concernant l'exercice de "monitoring" sur la liberté d'expression et d'information, le DH-S-AC relève que le CDDH l'a chargé de faire des propositions concrètes sur la manière dont ce dernier pourrait évaluer les règles et les pratiques existantes dans les Etats membres en matière de secret et d'accès aux documents publics (voir rapports [CDDH \(98\) 15](#), paragraphes 13-16, et [CDDH \(98\) 22](#), paragraphes 23-25).

29. Le DH-S-AC procède à un tour de table très instructif, qui reflète notamment la tendance vers une plus grande transparence qui sous-tend les réformes législatives en cours dans certains Etats membres. Il envisage de poursuivre ce genre de tour de table lors de ses prochaines réunions et il charge le Secrétariat de collecter des informations existantes, telles qu'une étude élaborée dans le cadre de la coopération entre les pays du pourtour de la mer Baltique. En revanche, il n'estime pas utile d'adresser à ce stade un questionnaire à tous les Etats membres. Le DH-S-AC souligne qu'il devrait s'attacher en priorité à l'accomplissement du mandat formel qu'il a reçu, à savoir l'élaboration d'un projet d'instrument juridique sur l'accès aux informations publiques. A cet égard, il attire l'attention sur le fait qu'il a été obligé de consacrer une partie importante de ces dernières réunions à l'examen des travaux actuellement en cours au sein du CC-Cult. Le DH-S-AC note que sa Présidente participera à la 46e réunion du CDDH (22-25 juin 1999) pour présenter les travaux du Groupe et qu'elle demandera à cette occasion des orientations supplémentaires sur les tâches que le CDDH considère prioritaires pour le DH-S-AC.

Eventuelle contribution du DH-S-AC à la préparation de la prochaine Conférence ministérielle européenne sur les droits de l'homme (Rome, 3-4 novembre 2000)

30. Le DH-S-AC se félicite de la décision du CDDH d'organiser une Conférence ministérielle européenne sur les droits de l'homme (Rome, 3-4 novembre 2000) à l'occasion des célébrations du 50e Anniversaire de la Convention européenne des droits de l'homme. Le DH-S-AC estime que la matière qui fait l'objet de son mandat est particulièrement importante et pourrait figurer le cas échéant parmi les thèmes de la Conférence.

Point 5 de l'ordre du jour: Date de la prochaine réunion

31. Le DH-S-AC décide de tenir sa 4e réunion du mardi 5 au vendredi 8 octobre 1999.

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

Mr Peter KOLAROV, Counsellor at the Human Rights Department, Ministry of Foreign Affairs, Alexandre Jendov 2, 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

Ms Susanne HORAS, Regierungsrätin, Ministry of the Interior, Graurheindorferstr. 198, D-53117 BONN

M Susanne OLBERTZ, Oberregierungsrätin, Ministry of the Interior, Graurheindorferstr. 198, D-53117 BONN, Fax: (49) 228 681 15 105

NETHERLANDS/PAYS-BAS

Mr Gerard P. 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, Senior Counsellor of Legal and Treaty Department, Ministry of Foreign Affairs, Al. Szucha 23, PL-00-950 WARSAW

RUSSIAN FEDERATION/FEDERATION DE RUSSIE

Mr Jassen ZASSOURSKY, Dean of the Faculty of Journalism, Ulitsa Mokhovaya 9, 103914 MOSCOW, Russian Federation

SWEDEN/SUEDE

Ms Helena JÄDERBLOM, Associate Judge of Appeal and Legal Adviser, Ministry of Justice, S-10333 STOCKHOLM (Sweden)

TURKEY/TURQUIE

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

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

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

Mme Teresa GÓRZIŃSKA, Chargée de recherches, Institut des Sciences Juridiques de l'Académie polonaise des Sciences, rue Nowy Swiat 72, 00330 VARSOVIE (Patac Staszica)

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

Apologised/excusé

* * *

Invited guests/Invités spéciaux

Mr P. CADELL, Keeper of the Records of Scotland, Scottish Record Office, H.M. General Register House, P.O. Box 36, GB - EDINBURGH EH1 3YY

M. Bruno GALLAND, Archives Nationales de France, Section Ancienne, 60 rue des Francs Bourgeois, 75141 PARIS CEDEX 03

M. Charles KECSKEMETI, Ancien Secrétaire Général du Conseil international des Archives, 16, rue des Morteaux, F-92160 ANTONY

* * *

European Commission/Commission européenne

M. Pierre BISCHOFF, Administrateur, Commission européenne - Direction Générale XIII, Bureau EUFO 1165 - L-2920 LUXEMBOURG

* * *

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

Mr Philipp MITTELBERGER, Counsellor/Conseiller, Directorate of Human Rights/Direction des Droits de l'Homme

Mme Michèle COGNARD, Administrative Assistant/Assistante administrative

Ms Bethan HARVEY, Administrative Assistant/Assistante administrative

Interpreters/Interprètes

Mme Nadine KIEFFER

Mr Didier JUNGLING

Mr Philippe QUAINÉ

* * *

Annexe II**ORDRE DU JOUR**

- 1. Ouverture de la réunion et adoption de l'ordre du jour**
- 2. Poursuite de l'examen des éléments pouvant servir de base de discussion pour les travaux futurs du DH-S-AC**

- Éléments déjà identifiés par le DH-S-AC
[DH-S-AC \(98\) 6](#) Annexe IV

- Propositions non encore discutées
DH-S-AC (98) 6 Annexe III

- 3. Elaboration d'un projet d'avis, à l'intention du CDDH, portant sur le projet de Recommandation sur une politique européenne en matière de communication des archives**

- Projet de Recommandation révisé le 21 janvier 1999 suite à la réunion de travail informelle tenue à Paris le 19 janvier 1999
cc/livre (97) 7 rév.

- Tableau comparatif des dernières modifications (document du 21 janvier 1999)

- Observations envoyées le 23 février 1999 par le Keeper of the Records of Scotland
[DH-S-AC \(99\) 3](#)

- 4. Date de la prochaine réunion et organisation des travaux futurs**

- 5. Questions diverses**

Autres documents de travail

- Rapport de la 2e réunion du DH-S-AC
(21-23 octobre 1998)
[DH-S-AC \(98\) 6](#)

- Extraits des rapports de la 52e réunion du Bureau du CDDH (16 octobre 1998) et de la 45e réunion du CDDH (3-6 novembre 1998)
DH-S-AC (99) 4

Documents d'information (disponibles auprès du Secrétariat)

- 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](#)

- Livre Vert de la Commission européenne sur l'information émanant du secteur public dans la Société de l'Information
COM (1998) 585

- [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 destierces 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>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 informations détenues par <u>les parlements et le tribunaux</u>.

- 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>(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 : Divulgence 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**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 des trois réunions qu'il a déjà tenues (4-6 mars 1998, 21-23 octobre 1998, 9-12 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.

* * *

Préambule:

[*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]

iii. Considérant l'importance de la transparence de l'information;

iv. 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;

v. 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;

vi. 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. Cette notion ne couvre pas les documents qui sont en cours de préparation.

[*L'exposé des motifs pourrait signaler que:

On entend par documents en cours de préparation des documents (projets, propositions, etc.) à propos desquels les autorités publiques n'ont pas encore pris de décision définitive.

Il convient de garder à l'esprit qu'il existe diverses traditions et pratiques dans les Etats membres quant aux critères permettant de qualifier un document en tant que "public". En principe, un document ne devient public qu'après qu'il est approuvé. Cela étant, certains Etats membres déclarent publics des documents qui n'ont pas encore été officiellement approuvés, tels que des projets de réglementations, en vue notamment d'associer l'opinion publique au processus décisionnel.

Le courrier personnel et le courrier reçu par les membres de l'administration en leur qualité de politiciens sont également exclus n'entrent pas dans la notion de "documents publics" au sens de la présente recommandation.

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.

[*L'exposé des motifs pourrait signaler que: 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.]

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, appliquées de manière étroite, 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 sûreté publique;
- iii. la prévention, la recherche et la poursuite des activités criminelles;
- iv. la vie privée et les autres intérêts privés légitimes, en particulier la protection de l'intégrité personnelle ;
- v. les intérêts commerciaux et d'autres intérêts économiques, privés ou publics;
- vi. l'égalité des parties à une instance juridictionnelle;
- vii. la nature;
- viii. les missions de tutelle, l'inspection et le contrôle par l'administration;
- ix. la politique financière, monétaire et de change du Gouvernement;

x. la confidentialité des délibérations du Gouvernement (aux niveaux local, régional et national).

Note: Le DH-S-AC a décidé de revenir à un stade ultérieur sur la question des obligations qui découlent pour l'Etat du fait d'avoir reçu des documents sous le sceau de la confidentialité.

2. L'accès ne peut être refusé que si la divulgation du document ou des informations y contenues risque de porter préjudice aux intérêts mentionnés au paragraphe 1, et en tenant compte de l'intérêt public qui s'attache de la divulgation.

Principe 3:

[Sauf dans des cas exceptionnels, les Etats membres devraient fixer des délais maxima pour les restrictions mentionnées au principe 2].

[*S'agissant des "cas exceptionnels" dont il est question dans ce principe 3, l'exposé des motifs pourrait indiquer qu'il a été jugé préférable de se limiter à évoquer quelques exemples tirés de la pratique de certains Etats membres. Ainsi, aux Pays-Bas, tous les documents doivent être accessibles après vingt ans, les seules exceptions à l'application de ce délai étant la protection de la vie privée ou de l'intérêt national.]

[*L'exposé des motifs pourrait indiquer que les autorités publiques devraient veiller à rendre accessibles les documents classés confidentiels aussitôt que les circonstances le permettront ou, dans les cas où la loi fixe un délai de confidentialité, dès que ce délai aura expiré.]

* * *

[*Par ailleurs, l'exposé des motifs pourrait indiquer à un endroit approprié que, s'agissant des registres ou des 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].

* * *

Annexe V

**Projet d'avis
à soumettre au CDDH
concernant le projet de recommandation sur une politique européenne
en matière de communication des archives**

Note pour le CDDH: Lors de sa 3e réunion (9-12 mars 1999), le DH-S-AC a élaboré le présent projet d'avis pour le CDDH concernant le projet de recommandation sur une politique européenne en matière de communication des archives élaboré dans le cadre des activités du Comité de la Culture (CC-Cult) du Conseil de la coopération culturelle (CDCC). Le projet d'avis concerne la dernière version du projet de recommandation (21 janvier 1999), résultant de la réunion informelle tenue à Paris le 19 janvier 1999. Le projet d'avis a été élaboré par le DH-S-AC en ayant à l'esprit l'échange de vues fructueux auquel il a procédé lors de sa 3e réunion avec plusieurs représentants du CC-Cult.

* * *

“Le CDDH apprécie les travaux considérables effectués ces dernières années par les professionnels des Archives pour parvenir à une série de principes européens en matière de communication des archives. Toutefois, il attire l'attention sur le fait que des règles régissant l'accès aux archives ne sauraient être définies indépendamment des règles régissant l'accès aux informations officielles, quel que soit le lieu de conservation de celles-ci, dans des Archives ou ailleurs.

Constatant que les travaux actuellement menés par son Groupe de Spécialistes sur l'accès aux informations officielles (DH-S-AC) ont une incidence directe sur la question de l'accès aux archives, le CDDH recommande que le Comité de la Culture (CC-Cult) attende l'issue des travaux du DH-S-AC avant de parvenir à un projet d'instrument sur la question de l'accès aux archives.

Cela étant, le CDDH reconnaît l'utilité de lignes directrices au niveau européen sur la question de *l'accès aux documents versés aux Archives pour conservation permanente*, compte tenu en particulier de la nécessité de donner aux individus la possibilité d'avoir un aperçu objectif sur des événements historiques de leur pays. Le CDDH n'a donc pas d'objection à ce que des travaux soient poursuivis au sein du CC-Cult sur la question spécifique de l'accès aux documents versés aux Archives pour conservation permanente.

Le souci principal du CDDH est d'éviter qu'une recommandation sur l'accès aux archives soit en contradiction avec les principes qu'il est en train de discuter.

Dans un esprit de coopération entre le CDCC et le CDDH, ce dernier invite le CC-Cult à désigner un observateur pour participer aux réunions du DH-S-AC”.

* * *