



COUNCIL OF EUROPE CONSEIL DE L'EUROPE

Strasbourg, 8 novembre 1999
DH-S-AC(1999)008

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

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

4^e réunion, 5-8 octobre 1999

RAPPORT

Introduction

1. Le Groupe de Spécialistes sur l'accès aux informations officielles (DH-S-AC) a tenu sa 4e réunion à Strasbourg, Palais de l'Europe, du 5 au 8 octobre 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:
 - (i) poursuivi l'examen des éléments de base ([DH-S-AC \(98\) 6](#), Annexe III) 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 à l'Annexe III du présent rapport;
 - (ii) 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) et porté à l'attention du [CDDH](#) un certain nombre de réflexions à ce sujet. Ces réflexions figurent à l'Annexe IV;
 - (iii) décidé de proposer au CDDH de l'autoriser à tenir en février 2000 une réunion de quatre jours, au lieu des trois jours initialement prévus, afin de procéder à une audition de représentants d'ONG et d'autres secteurs concernés. L'audition porterait essentiellement sur le projet d'instrument en cours d'élaboration au sein du DH-S-AC (voir paragraphe 21 ci-après);
 - (iv) décidé de proposer au CDDH de l'autoriser à tenir en mai 2000 une réunion supplémentaire de trois jours pour avancer dans l'exécution de son propre mandat et aussi, le cas échéant, pour contribuer à la rédaction du projet de texte politique pour le sous-thème 2 de la Conférence ministérielle (voir paragraphe 17 ci-après);
 - (v) signalé au CDDH son intention d'aborder, lors de sa prochaine réunion et dans le cadre de l'élaboration du projet d'instrument, les questions posées par [le Groupe de Spécialistes GT-DH-MAT](#) concernant notamment l'accès au droit et à la justice de la part des plus démunis (voir paragraphe 16 ci-après).

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: Tour de table sur des développements récents intervenus dans les États membres et au sein de l'Union européenne

5. Un tour de table révèle que, dans plusieurs États membres, des projets de loi sur la question de l'accès aux informations officielles sont en préparation ou, du moins, en discussion (Bulgarie, Allemagne, Pays-Bas, Norvège, Fédération de Russie, Suède, Turquie, Royaume-Uni). D'autre part, deux lois sont récemment entrées en vigueur dans deux *Länder* allemands et une nouvelle loi devrait entrer en vigueur en Finlande à la fin de l'année. En dehors de la région européenne, le DH-S-AC prend note des développements intervenus au Japon dans le sens d'une plus grande transparence de l'administration publique.
6. En outre, il est fait allusion aux événements de caractère général observés à cet égard dans l'Union européenne. Il est signalé que le Tribunal de première instance des Communautés

européennes (1ère Chambre) a rendu le 19 juillet 1999 deux arrêts en rapport avec le mandat du DH-S-AC (*Heidi Hautala contre le Conseil de l'Union européenne* (T-14/98) et *Rothmans International BV contre la Commission des Communautés européennes* (T-188/97).

7. Pour sa part, un expert signale que certains secteurs de la société de son pays ont une attitude réticente à l'égard d'un "excès de droit d'accès aux informations officielles", qui conduirait par exemple à exiger la remise d'une note de restaurant pour montrer à l'opinion publique la manière dont l'argent public est dépensé lors d'un dîner officiel. D'autres experts estiment que la société de leur pays manifeste une attitude plutôt positive à l'égard de telles pratiques, qui peuvent contribuer à l'auto-contrôle de l'administration.

Point 3 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

8. Le DH-S-AC poursuit l'examen des éléments pouvant servir de base pour ses travaux futurs. Il prend comme point de départ le texte figurant à l'Annexe III du rapport de sa précédente réunion ([DH-S-AC \(99\) 5](#)), ainsi que les propositions formulées par la Présidente en présentant ce point de l'ordre du jour.

Terminologie

9. Le DH-S-AC décide de préciser davantage ce qu'il entend par document "détenus" par les autorités publiques: ce terme couvre à la fois les documents élaborés par ces autorités et les documents qu'elles reçoivent. Le DH-S-AC reviendra sur les questions d'harmonisation terminologique une fois qu'il aura terminé son premier examen de l'ensemble du projet d'instrument.

Champ d'application de l'instrument

10. Le DH-S-AC réitère que celui-ci se concentre sur l'accès aux *documents*. Toutefois, il reconnaît qu'il existe également le problème de l'accès aux *informations*. Il décide de revenir ultérieurement sur ce dernier point. Par ailleurs, certains experts estiment que le projet d'instrument devrait également couvrir l'*obligation* pour les autorités publiques de fournir, de leur propre chef, des documents officiels.

La question de la justification d'un intérêt personnel pour accéder aux documents

11. Le DH-S-AC conclut qu'il n'est pas nécessaire pour le demandeur d'un document de préciser des raisons pour avoir accès audit document. Le DH-S-AC relève que, dans certains pays, le demandeur peut même être anonyme.

Le caractère minimaliste des formalités exigées pour enregistrer une demande

12. Dans un souci de favoriser l'accès aux documents, le DH-S-AC souligne que les exigences formelles concernant les demandes devraient être minimales.

Autorité publique compétente pour traiter d'une demande

13. Afin d'accélérer le plus possible la réponse aux demandes, le DH-S-AC estime que toute autorité publique qui détient un document est compétente pour instruire la demande d'accès à ce document.

Attitude à observer par l'administration publique dans le traitement des demandes

14. Le DH-S-AC souligne que, face aux demandes émanant de toutes sortes de personnes, y compris de personnes incapables de les formuler correctement, l'administration doit observer, par principe, une double attitude de *service* envers tout demandeur, sans discrimination, et de recherche d'*efficacité*. Cette attitude se traduit en particulier par la rapidité dans le traitement des demandes et par un esprit de coopération à l'égard du demandeur. Ainsi:

- lorsqu'elle n'a pas le document qui lui a été demandé, l'autorité publique devrait, dans la mesure du possible, orienter le demandeur vers l'autorité compétente;
- l'administration publique devrait également faire preuve de compréhension à l'égard des demandes insuffisamment formulées: dans la mesure du possible, elle devrait aider le demandeur à mieux décrire sa demande.

15. Cela étant, le DH-S-AC reconnaît qu'il peut y avoir des demandes manifestement déraisonnables, qui par exception ne seront pas traitées. Dans d'autres cas, il y a des restrictions objectives d'accès (énoncées au principe 2 du projet d'instrument figurant à l'annexe III, tels que certains documents classés secret défense). En tout état de cause, l'autorité publique qui refuse l'accès au document doit donner les raisons sur lesquelles se fonde ce refus, dans les conditions prévues par la loi.

16. Le DH-S-AC retient comme base de discussion un certain nombre de principes qui reflètent ces idées. Ils figurent à l'Annexe III. Il estime que l'élaboration de ces principes, sur lesquels elle reviendra lors de sa prochaine réunion, apporte une première réponse à la demande exprimée par le CDDH lors de sa 46e réunion (22 - 25 juin 1999, [CDDH \(99\) 10](#), paragraphe 50: demande d'examen, en particulier, des problèmes d'accès aux informations officielles que peuvent rencontrer les personnes handicapées ou celles qui se trouvent en situation de précarité (analphabètes, sans domicile fixe, etc.).

Formes d'accès

17. Le DH-S-AC examine les questions suivantes:

- dans quelle mesure l'autorité publique doit tenir compte des préférences exprimées par le demandeur concernant la forme d'accès. Certains experts soulignent la nécessité d'un principe spécifique proclamant le droit d'exiger l'accès au document original. D'autres experts préfèrent que cette question soit traitée dans le cadre de l'exposé des motifs. D'autres possibilités existantes sont également évoquées: mise à disposition d'une copie du document, admission du demandeur dans les locaux de l'administration pour qu'il consulte le document; mise à disposition d'une version expurgée, afin de protéger des données à caractère confidentiel; ou encore, si le demandeur le souhaite, mise à disposition d'un résumé du document;
- dans quelle mesure l'accès peut être refusé lorsque les informations demandées sont raisonnablement accessibles par d'autres voies.

18. Le DH-S-AC reviendra sur ces questions à sa prochaine réunion.

Autres questions

19. Le DH-S-AC décide d'examiner, lors de sa prochaine réunion, le libellé à donner à d'autres principes qu'il conviendrait d'insérer dans le projet d'instrument, afin de traiter notamment des questions suivantes:

- (i) le coût de mise à disposition des informations demandées
- (ii) le refus d'accès, la possibilité de présenter un recours et les modalités de l'éventuel recours
- (iii) l'appareil logistique pour rendre effectif le droit d'accès aux informations officielles: Existence d'un service de documentation
- (iv) les solutions pratiques (bureaux spéciaux d'assistance, etc.) pour aider les personnes en situation d'extrême précarité (analphabètes, sans-abri, etc.) lorsqu'elles tentent d'accéder à des informations publiques;
- (v) La tenue des fichiers (publics, individuels, confidentiels);
- (vi) Délai de stockage des informations;
- (vii) Délai de destruction des informations.

Point 4 de l'ordre du jour: Organisation d'une audition avec des représentants d'ONG et d'autres instances concernées par les travaux du DH-S-AC

20. Le DH-S-AC discute de la possibilité de procéder, lors de sa prochaine réunion (février 2000) à un échange de vues avec des représentants des divers secteurs concernés par ces travaux. Plusieurs experts font état des difficultés d'organiser ce séminaire, compte tenu du manque de temps que le Groupe aura en 2000 et de sa surcharge de travail. Tout en étant conscients de ces difficultés, d'autres experts estiment que l'état d'avancement de l'élaboration du projet d'instrument conseille d'organiser l'audition lors de la prochaine réunion. Ils estiment nécessaire d'obtenir les réactions des secteurs concernés en temps utile pour que le DH-S-AC puisse en tenir compte pour la rédaction du projet d'instrument.

21. Au terme de ce débat, le DH-S-AC demande au CDDH de l'autoriser à donner à sa prochaine réunion une durée exceptionnelle de quatre jours, ce qui lui permettrait de procéder à l'audition le premier jour de réunion, sans détriment du temps consacré aux travaux de rédaction. Si le CDDH donnait suite à cette proposition, la 5e réunion du DH-S-AC se tiendrait donc du 22 au 25 février 2000, au lieu du 23 au 25 février comme initialement prévu.

22. Sous réserve de l'obtention d'une journée supplémentaire pour sa prochaine réunion, le DH-S-AC retient l'idée d'organiser l'audition. Il procède à un échange de vues sur (i) le thème de l'audition; (ii) les participants (iii) les modalités pratiques.

(i) Thème

23. Les participants seraient appelés à donner leur avis sur les travaux actuels du DH-S-AC. Conjointement avec la lettre d'invitation, le Secrétariat leur enverrait le mandat du DH-S-AC et le présent rapport.

(ii) Participants

24. Le DH-S-AC discute des organismes qui seraient invités à se faire représenter et des personnes à inviter à titre individuel, étant entendu que le nombre ne devrait pas être supérieur à sept ou huit. Le Groupe note que, en tout état de cause, la possibilité d'inviter ces organismes dépendra de l'obtention des ressources financières nécessaires de la part du CDDH. Sous cette réserve, le DH-S-AC retient les noms des personnes et institutions suivantes : M. J.P. COSTA, juge français à la [Cour européenne des Droits de l'Homme](#), qui est aussi un expert de l'accès aux informations officielles ; M. J. SÖDERMAN, (Finlande),

[ancien] médiateur européen ; M. E.L. DAALDER (Pays-Bas), juriste praticien ; M.G. KEARNEY (Irlande), représentant le secteur de la formation des fonctionnaires ; M. P. HORSMAN (Pays-Bas), représentant le secteur des nouvelles technologies de l'information ; un(e) représentant(e) de la Fédération internationale des journalistes (en représentation du monde des médias) et d'*Article XIX*, ONG particulièrement active dans le domaine qui intéresse le Groupe.

(iii) Modalités pratiques

25. Le Secrétariat, en coopération avec la Présidente, enverra le cas échéant un projet de programme contenant également des modalités pratiques pour la tenue de l'audition, en s'inspirant d'autres auditions organisées dans le cadre du CDDH.

Point 5 de l'ordre du jour: Contribution du DH-S-AC à la Conférence ministérielle européenne sur les droits de l'homme (Rome, 3-4 novembre 2000)

26. Le DH-S-AC est informé que le CDDH, lors de sa prochaine réunion (novembre 1999), procédera au choix des thèmes pour la Conférence ministérielle européenne sur les droits de l'homme (3-4 novembre 2000) qui marquera le 50^e anniversaire de la [Convention européenne des Droits de l'Homme](#). Le DH-S-AC relève que le thème qu'il avait proposé figure dans la liste qui sera examinée par le CDDH.

27. Le DH-S-AC souligne l'intérêt particulier qui s'attacherait à ce que le projet d'instrument qu'il est en train d'élaborer puisse être adopté à l'occasion de la Conférence. Cela étant, il est conscient du fait qu'il ne lui reste que deux réunions avant le terme de son mandat et qu'il n'est guère envisageable, compte tenu de la complexité du sujet, de parvenir à un texte final en temps utile pour la Conférence. Le DH-S-AC fera tout son possible pour parvenir à un tel résultat. A cette fin, il demande au CDDH de l'autoriser à tenir une réunion supplémentaire de trois jours en 2000, pour avancer dans l'exécution de son propre mandat et aussi, le cas échéant, pour contribuer à la rédaction du projet de texte politique pour le sous-thème 2 de la Conférence ministérielle. Si le CDDH donnait suite à cette proposition, la 6^e réunion du DH-S-AC se tiendrait du 24 au 26 mai 2000. Sa 7^e et dernière réunion aurait lieu du 27 au 29 septembre 2000.

28. En tout état de cause, même s'il n'y avait pas de projet d'instrument formel à soumettre aux Ministres, le DH-S-AC réitère l'intérêt de retenir comme l'un des thèmes de la Conférence le droit d'accès du public aux informations officielles. Ses réflexions à ce sujet, qu'il adresse au CDDH, figurent à l'Annexe IV.

29. S'agissant de ces réflexions, l'expert des Pays-Bas souhaiterait que, lors de la Conférence, les Etats membres prennent des engagements politiques en faveur de la liberté d'expression et d'information, non seulement en assurant "la *transparence* de l'administration publique" et "le *droit d'accès du public* aux informations officielles" (voir Annexe IV, paragraphe 1 (i)(ii)), mais aussi en rendant possible le *contrôle* de l'administration publique par les citoyens. Selon cet expert, cette idée pourrait être reflétée également dans le préambule du futur instrument.

Point 6 de l'ordre du jour: Elections

30. Le DH-S-AC relève que le mandat de son actuelle Présidente, Ms H. JÄDERBLOM (Suède), vient à expiration fin 1999. Conformément aux dispositions pertinentes des articles 17 et 18 de l'Annexe à la [Résolution \(76\) 3](#), il procède à des élections. Il réélit à l'unanimité sa Présidente pour un nouveau mandat d'un an, à compter du 1^{er} janvier 2000. Le DH-S-AC

décide également d'élire comme vice-Président M. Yves GOUNIN (France), pour un mandat d'un an, à compter du 1er janvier 2000.

Point 7 de l'ordre du jour: Questions diverses

a. Exercice de suivi du respect des engagements pris par les Etats membres - "Monitoring" sur la liberté d'expression et d'information

31. Le DH-S-AC garde à l'esprit que le CDDH lui a demandé d'évaluer les règles et pratiques en matière de secret et d'accès aux informations officielles existantes dans les Etats membres, en tant que contribution du CDDH à l'exercice de "monitoring" sur la liberté d'expression et d'information. Il relève que le CDDH, prenant en considération la charge de travail du Groupe, a décidé que ce dernier donne la priorité à la poursuite des travaux qui découlent de son mandat actuel.

b. Avis du CDDH sur le projet de recommandation élaboré par le CC-Cult (CDCC) sur une politique européenne en matière de communication des archives

32. Le DH-S-AC prend note du fait que le CDDH, lors de sa 46e réunion (juin 1999), a fait sien le projet d'avis que le Groupe avait élaboré concernant le projet de recommandation, en cours d'élaboration au sein du Comité de la culture (CC-Cult), sur une politique européenne en matière de communication des archives. Le représentant du DH-S-AC auprès de ce comité, M. Yves GOUNIN (France), rappelle qu'il a eu l'occasion de présenter oralement devant le CC-Cult les idées exprimées dans l'avis adopté par le CDDH en juin 1999, en particulier la nécessité d'assurer une bonne coordination –y compris sur le plan du calendrier- entre les travaux respectifs. Pour leur part, les observateurs du CC-Cult participant à la présente réunion informent que le projet de recommandation sera soumis, pour avis, au Comité européen de coopération juridique (CDCJ) en décembre 1999 et, pour adoption éventuelle, au Conseil de la coopération culturelle (CDCC) en mars 2000. Si ce calendrier était respecté, ces observateurs estiment que le Comité des Ministres pourrait être saisi du projet de recommandation probablement vers la même période à laquelle le DH-S-AC finaliserait ses propres travaux.

c. Demande de statut d'observateur présentée par Article XIX

33. La Présidente du DH-S-AC a reçu une lettre d'Article XIX (Centre international contre la censure), ONG ayant son siège à Londres et travaillant dans le domaine de l'accès aux informations officielles, qui demande à recevoir le statut d'observateur auprès du Groupe. Soulignant qu'Article XIX a déjà le statut d'observateur auprès du Groupe de spécialistes sur le droit des médias et les droits de l'homme (MM-S-HR), la Présidente prie les membres du DH-S-AC de procéder à un échange de vues sur l'opportunité de proposer au CDDH l'octroi du statut en question à cette ONG.

34. Certains experts sont d'avis que, dans la mesure où la transparence est un principe fondamental dont le DH-S-AC s'efforce de promouvoir l'application au sein des administrations nationales, il serait logique que le Groupe s'applique ce principe à lui-même en accordant le statut d'observateur à Article XIX. De plus, cela pourrait se traduire par un fructueux apport aux travaux du DH-S-AC. Sans contester cette approche, d'autres pensent que cela risquerait de ralentir les travaux du DH-S-AC, qui est déjà pressé par le temps, et qu'une réponse positive pourrait même susciter d'autres demandes de statut d'observateur, ce qui ne manquerait pas d'avoir le même effet.

35. Au terme de cette discussion, le DH-S-AC décide de ne pas transmettre au CDDH de proposition tendant à ce que de nouveaux observateurs assistent à ses travaux. Cela étant, il estime qu'il serait très utile, le cas échéant, d'inviter *Article XIX* à se faire représenter à l'audition en février 2000.

Point 8 de l'ordre du jour: dates des prochaines réunions

36. Sous réserve de l'autorisation du CDDH concernant la durée de la prochaine réunion du Groupe (voir ci-dessus, paragraphe 21) et la tenue d'une réunion supplémentaire en 2000 (voir ci-dessus, paragraphe 27), le DH-S-AC convient des dates suivantes:

- 5e réunion: [mardi 22 (audition)] - vendredi 25 février 2000
- [6e réunion: mercredi 24 - vendredi 26 mai 2000]
- [7e] réunion: mercredi 27 - vendredi 29 septembre 2000

37. Le DH-S-AC prend note du fait que le CDDH envisage pour sa part de tenir sa 48e réunion les 20-23 juin 2000 et sa 49e réunion les 3-6 octobre 2000. Ces dernières dates étant très rapprochées de celles de la 6e réunion du DH-S-AC, le Groupe attire l'attention du Comité directeur sur le fait que le rapport de la 6e réunion sera disponible dans la salle où le CDDH se réunira, mais que le Secrétariat n'aura pas matériellement le temps de l'envoyer aux experts du CDDH qui n'ont pas de courrier électronique. Le DH-S-AC propose en conséquence au CDDH de n'aborder l'examen des travaux du Groupe qu'à un stade avancé de la réunion, afin que tous les participants aient la possibilité d'étudier le rapport.

* * *

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, Maître des Requêtes au Conseil d'Etat, Commission d'accès aux documents officiels (CADA), 1 place du Palais Royal, 75001 PARIS

Mme Lydie LALUQUE, Chargée de mission auprès de la CADA, rue de Varenne, 75007 PARIS

GERMANY/ALLEMAGNE

Mr Ulrich SONDERMANN, Principal Administrator, Federal Ministry of the Interior, Alt Moabit 101D, 10559 BERLIN

NETHERLANDS/PAYS-BAS

Mr Gerard P.I.M. WUISMAN, Advisor to the Prime Minister, Ministry of 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, Legal Adviser, 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 Director General of International Law and Foreign Relations, Ministry of Justice, Adalet Bakanligi, 06659 ANKARA

UNITED KINGDOM/ROYAUME-UNI

Ms Emma-Louise AVERY, Policy Manager, Freedom of Information Unit, Room 912A, 50, Queen Anne's Gate, LONDON SW1 9AT

Mr Alan KING, Policy Worker, Freedom of Information Unit, Room 912, 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 (Finland)

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

Steering Committee on Mass Media / Comité directeur sur les moyens de communication de masse (CDMM)Council for Cultural Co-operation / Conseil de la coopération culturelle (CDCC)

Mr Patrick CADELL, Keeper of the Records of Scotland, International Council on Archives, H.M. General Register House, P.O. Box 36, GB - EDINBURGH EH1 3YY
(Apologised/excusé)

Mlle Elisabeth RABUT, Inspecteur Général des Archives (...)

* * *

European Commission / Commission européenne

M. Pierre BISCHOFF, Administrator, European Commission, Euroforum Building (Office 1/197), rue Alcide de Gasperi, L-2920 LUXEMBOURG

* * *

Secretariat/Secrétariat

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

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

Mrs Katherine ANDERSON-SCHOLL, Administrative Assistant/Assistante administrative

Mme Michèle COGNARD, Administrative Assistant/Assistante administrative

Interpreters/Interprètes

Mr Jean SLAVIK
Mr Amath FAYE

Mr Christopher TYCZKA

* * *

Annexe II**ORDRE DU JOUR**

- 1. Ouverture de la réunion et adoption de l'ordre du jour**
- 2. Tour de table sur des développements récents intervenus dans les Etats membres et au sein de l'Union européenne**
- 3. Poursuite de l'examen des éléments pouvant servir de base de discussion pour les travaux futurs du DH-S-AC**
 - Propositions non encore discutées (reproduites dans le rapport de la 3e réunion du DH-S-AC, 9-12 mars 1999)
[DH-S-AC \(99\) 5](#), Annexe III
 - Eléments déjà identifiés par le DH-S-AC (reproduits dans le rapport de la 3e réunion du DH-S-AC, 9-12 mars 1999)
DH-S-AC (99) 5, Annexe IV
 - Extraits des rapports de la 54e réunion du Bureau du CDDH (30 avril 1999) et de la 46e réunion du CDDH (22-25 juin 1999)
[DH-S-AC \(99\) 7](#)
 - 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](#)
 - [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
- 4. Organisation d'une audition avec des représentants d'ONG et d'autres instances - concernées par les travaux du DH-S-AC**
- 5. Contribution du DH-S-AC à la Conférence ministérielle européenne sur les droits de l'homme (Rome, 3-4 novembre 2000)**
- 6. Elections**
- 7. Questions diverses**
- 8. Date de la prochaine réunion**

* * *

Annexe III

Eléments identifiés par le DH-S-AC lors de sa 4e réunion (5-8 octobre 1999) comme 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 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;

[L'exposé des motifs précisera 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].

[L'exposé des motifs donnera des précisions supplémentaires sur cette dernière idée.]

- "Documents publics" signifie toutes informations enregistrées sur un quelconque support, mises au point [élaborées] ou reçues 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 : 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 : 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'accéder, à sa demande, à 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).

[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:

- i. risque de porter préjudice aux intérêts mentionnés au paragraphe 1 et
 - ii. il n'y a pas d'intérêt public qui s'attache de la divulgation.
3. L'évaluation des risques et de l'intérêt public éventuels doit être effectuée lors de la réception de la demande d'accès.

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].

Principe 4

1. Il n'est pas nécessaire pour le demandeur d'un document de préciser des raisons pour avoir accès audit document. [Le demandeur peut être anonyme].
2. Les exigences formelles concernant les demandes devraient être minimales.
3. Toute demande devrait être suffisamment descriptive, dans des limites raisonnables, afin que les autorités publiques puissent déterminer le document qui fait l'objet de la demande.

Principe 5

Traitement des demandes d'accès

1. Toute autorité publique qui détient un document est compétente pour instruire la demande d'accès à ce document.
2. Toute demande de communication d'un document sera traitée rapidement. La décision doit intervenir et être communiquée à l'intérieur d'un délai fixe, [préalablement connu du demandeur.]

[L'exposé des motifs pourrait signaler que si le traitement de la demande exige un délai supplémentaire, les autorités publiques informeront le demandeur de la date à laquelle sa demande sera satisfaite.]

3. Toute décision définitive doit faire l'objet d'une exécution immédiate.

[L'exposé des motifs donnera des précisions à ce sujet.]

4. L'accès à l'information doit être assuré sur une base d'égalité.

[L'exposé des motifs pourrait signaler : Ce principe se réfère au traitement non discriminatoire des demandes. Les autorités publiques qui détiennent les documents, tout en disposant d'une certaine marge d'appréciation, doivent tenir compte des exigences de l'article 14 CEDH (interdiction de discrimination). [En principe, elles doivent traiter les demandes dans l'ordre de leur arrivée.]

Pas d'alinéa spécifique sur les formalités.

[L'exposé des motifs pourrait signaler: les formalités doivent être aussi simples que possible. Dans de nombreux cas, l'autorité qui détient le document pourra elle-même le transmettre directement, sans formalités supplémentaires. Il peut être utile de constituer des centres de documentation et d'information à l'intérieur des administrations nationales, afin de rationaliser et accélérer le traitement des demandes. En aucun cas la création de telles structures ne devrait avoir pour conséquence d'alourdir ce traitement, d'éloigner le demandeur des autorités qui sont à l'origine de l'information et encore moins d'opérer un filtrage (politique) des demandes.]

5. Si l'autorité publique ne détient pas le document, elle devrait dans la mesure du possible orienter le demandeur vers l'autorité compétente.

6. L'autorité publique devrait, dans la mesure du possible, aider le demandeur à identifier le document lorsque la demande de celui-ci n'est pas assez précise.

7. [Toute demande d'accès à un document doit être traitée, à moins qu'elle soit manifestement déraisonnable.]

8. L'autorité publique qui refuse l'accès à l'information [au document] doit donner les raisons sur lesquelles se fonde ce refus, dans les conditions prévues par la loi.

[Lors de sa 46e réunion (22 - 25 juin 1999, [CDDH \(99\) 10](#), paragraphe 50), le CDDH, faisant sien le souhait exprimé par son Groupe de travail sur le droit à la garantie des besoins humains matériels élémentaires, a demandé au DH-S-AC d'examiner lors d'une prochaine réunion les problèmes d'accès aux informations officielles que peuvent rencontrer notamment les personnes handicapées ou celles qui se trouvent en situation de précarité (analphabètes, sans domicile fixe, etc.), ou les problèmes de certaines minorités pour accéder aux documents officiels ; ou encore la question de l'accès des ONG aux informations officielles .]

Principe 6

Formes d'accès

[En donnant l'accès, l'autorité publique tiendra compte, dans toute la mesure du possible, des préférences exprimées par le demandeur concernant la forme d'accès.]

[Le demandeur doit pouvoir choisir entre l'accès à l'original ou à une copie.]

[S'agissant d'un original fragile et du besoin d'en garantir la conservation, le DH-S-AC discutera ultérieurement des conditions dans lesquelles il serait approprié de refuser l'accès à l'original. Le DH-S-AC décidera d'inclure cette idée soit dans le projet de recommandation, soit dans l'exposé des motifs].

[Par ailleurs, l'exposé des motifs apportera des précisions sur les formes d'accès suivantes:

- Mise à disposition d'une copie du document.
- Admission du demandeur dans les locaux de l'administration pour qu'il consulte le document.
- Mise à disposition d'une version expurgée, afin de protéger des données à caractère confidentiel.
- Mise à disposition, sur demande, d'un résumé du document.

[Les autorités publiques n'ont pas à fournir une copie ou un exemplaire d'un document qui est raisonnablement accessible par d'autres voies.]

* * *

Enfin , le DH-S-AC a retenu l'idée d'inclure dans le projet de recommandation trois autres principes, dont il formulera le libellé à la prochaine réunion:

Principe 7

Principe relatif au coût de mise à disposition des informations demandées.

Principe 8

Principe relatif au refus d'accès/demande en révision de la décision de refus/plaintes

Principe 9

Mécanisme de soutien pour rendre effectif le droit d'accès aux informations officielles

[Existence d'un service de documentation

Catégories des personnes ayant des difficultés pour accéder aux documents personnes handicapées ou celles qui se trouvent en situation de précarité (analphabètes, sans domicile fixe, etc.).

Fichiers (publics, individuels, confidentiels)

Délai de stockage des informations

Délai de destruction des informations]

[...]

* * *

Annexe IV

**Réflexions du DH-S-AC, à l'intention du CDDH,
concernant la préparation de la
Conférence ministérielle européenne sur les droits de l'homme
(Rome, 4 novembre 2000)**

Note liminaire

Lors de sa 4e réunion (5-7 octobre 1999), le Groupe de Spécialistes sur l'accès aux informations officielles (DH-S-AC) a procédé à un échange de vues sur les raisons qui conseilleraient d'inclure, parmi les thèmes de la prochaine [Conférence ministérielle européenne sur les droits de l'homme](#), la question du droit d'accès aux informations officielles.

Au terme de son débat, il a décidé de porter à l'attention du CDDH un certain nombre de réflexions. Elles sont reproduites ci-après;

Le DH-S-AC a relevé que le Comité directeur, lors de sa 47e réunion (30 novembre - - décembre 1999), décidera des thèmes à retenir pour la Conférence.

* * *

1. La Conférence offre le cadre propice pour que les ministres représentant les 41 Etats actuellement membres du Conseil de l'Europe réitèrent l'engagement de leurs pays respectifs en faveur d'une protection effective, au niveau national, des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Dans ce contexte, il est important que les Etats membres prennent des engagements politiques en vue notamment de favoriser la liberté d'information et d'expression, en:

- (i) assurant la transparence de l'administration publique
- (ii) garantissant le droit d'accès du public aux informations officielles.

2. Ces engagements découlent également des exigences posées par une société démocratique pluraliste. 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.

3. En outre, [le Comité des Ministres](#) du Conseil de l'Europe, dans sa Déclaration sur la liberté d'expression et d'information adoptée le 29 avril 1982, a notamment signalé que les Etats membres poursuivent l'objectif d'une "politique ouverte de l'information dans le secteur public, y compris l'accès à l'information, permettant d'accroître pour chaque individu sa capacité de comprendre et de discuter librement les questions politiques, sociales, économiques et culturelles" (principe 8.II.c).

4. En conséquence, les Etats membres se doivent de tout mettre en oeuvre pour structurer leur administration publique, dans le droit et dans la pratique, de manière à respecter les

engagements susmentionnés. A cet égard, ils doivent tenir dûment compte du nouvel environnement créé par les technologies de l'information et de la communication.

5. [Des principes de base concernant l'accès aux informations officielles sont en cours d'élaboration au sein du CDDH, par son Groupe de spécialistes DH-S-AC. Ces principes pourraient constituer une base minimum pour les Etats membres, sans préjudice des lois et règlements nationaux qui, d'ores et déjà, reconnaissent un droit d'accès plus large aux documents publics.]

6. [La Conférence ministérielle peut permettre de donner aux travaux en cours l'importance politique qu'ils ont, en demandant aux autorités publiques des Etats membres du Conseil de l'Europe de 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 élaborés ou reçus par les autorités publiques].

7. [La Conférence pourrait même fournir l'occasion d'adopter formellement l'instrument juridique que le CDDH a été chargé d'élaborer par le biais de son Groupe de spécialistes.]

* * *