



COUNCIL OF EUROPE CONSEIL DE L'EUROPE

Strasbourg, le 8 mars 2000
DH-S-AC(2000)003

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

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

5e réunion, 22 – 25 février 2000

RAPPORT

Introduction

1. Le Groupe de Spécialistes sur l'accès aux informations officielles (DH-S-AC) a tenu sa 5e réunion à Strasbourg, Palais des Droits de l'Homme, du 22 au 25 février 2000, 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:
 - (ii) poursuivi l'examen des éléments de base ([DH-S-AC \(99\) 8](#), Annexe III) identifiés lors de ses réunions précédentes (voir point 4 de l'ordre du jour), y compris 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. Les textes retenus comme base de discussion pour la prochaine réunion figurent à l'Annexe III du présent rapport;
 - (i) procédé à une consultation avec des représentants des secteurs concernés par l'accès aux informations officielles (voir point 2 de l'ordre du jour et annexe IV)
 - (iii) pris note des informations du Secrétariat sur la préparation de la prochaine [Conférence ministérielle européenne sur les droits de l'homme](#) (Rome, 3 - 4 novembre 2000) et procédé à un échange de vues sur la contribution éventuelle du Groupe à la préparation de cet événement.

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

4. Après l'adoption de l'ordre du jour, la présidente souhaite la bienvenue à *Article XIX* (Centre international contre la censure), ONG basée à Londres et active en matière d'accès aux informations officielles, qui pour la première fois est représentée en tant qu'observateur au sein du DH-S-AC.

Point 2 de l'ordre du jour: Consultation avec des représentants des secteurs concernées par les travaux du DH-S-AC

5. Les invités fournissent des informations sur leurs domaines d'activités respectifs et prennent part à un échange de vues sur le projet de texte qu'élabore actuellement le DH-S-AC. Une synthèse des discussions figure à l'Annexe IV au présent rapport.

Point 3 de l'ordre du jour : Tour de table sur les développements récents au sein des Etats membres

6. Le tour de table sur les développements récents en matière d'accès aux informations officielles qui avait eu lieu lors de la précédente réunion a été jugé utile, et est donc réitéré pendant cette réunion.
7. Certaines évolutions intéressantes sont intervenues au sein de certains Etats membres, comme par exemple l'adoption en Finlande d'une loi qui élargit les dispositions de la législation antérieure, et l'élaboration de législations dans d'autres pays (Bulgarie, Allemagne, Pays-Bas, Norvège, Fédération de Russie, Suède, Turquie, Royaume-Uni, Ecosse). Sont également évoqués d'autres développements, à caractère plus politique (élaboration en Suède d'une campagne sur l'accès aux informations officielles, dans le cadre de laquelle il est prévu de sensibiliser l'opinion publique et de former les fonctionnaires, ou

encore le programme gouvernemental « Etat moderne, administration moderne » en Allemagne). Par ailleurs, plusieurs experts d'Etats membres de l'Union européenne font état de difficultés pour mettre en application la Directive 90/313/CEE du 7 juin 1990, ainsi que la Convention sur l'accès à l'information, la participation publique au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement adopté à Aarhus, Danemark, le 25 juin 1998.

8. La représentante de la Commission européenne présente ensuite la proposition de la Commission relative à un règlement sur l'accès du public aux documents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission. Ladite proposition a été adoptée par la Commission le 26 janvier, mais doit encore être approuvée par le Conseil et le Parlement européen. Elle devrait être parachevée d'ici mai 2001. La représentante souligne qu'il s'agit là du premier texte qui impose une obligation légale, sur la base du Traité d'Amsterdam, aux institutions concernées, puisque les règles qu'elles appliquent actuellement en matière d'accès aux informations sont inscrites dans des codes de conduite et sont par conséquent des obligations librement acceptées. Le DH-S-AC tient un bref échange de vues avec la représentants de la Commission européenne sur le projet de règlement, échange au cours duquel il est observé que l'instrument du DH-S-AC possède une structure similaire.

Point 4 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

9. Le DH-S-AC reprend l'examen des éléments qui pourraient servir de base de discussion pour ses travaux futurs. Il prend pour point de départ le texte qui figure à l'Annexe III au rapport sur sa dernière réunion ([DH-S-AC \(99\) 8](#)). Il procède également à un bref échange de vues sur la nature juridique du futur instrument. A ce stade, le DH-S-AC ne se prononce pas sur la nature juridique qu'il conviendrait de donner au projet d'instrument, étant entendu que cette décision relève du [CDDH](#). Il envisage de procéder à une discussion lors de sa réunion de septembre 2000, afin d'identifier à l'intention du CDDH, les arguments en faveur ou contre chacune des solutions.

Formes d'accès (Principe 6)

10. Le Groupe reprend ses travaux sur ce principe, travaux entamés lors de la dernière réunion, pendant laquelle ont été soulevées diverses questions relatives aux formes d'accès (DH-S-AC (99) 8, paragraphes 17 et 18).

11. Le premier point abordé est le principe fondamental selon lequel un demandeur doit pouvoir consulter l'original ou recevoir une copie du document. Afin de souligner le fait que, lors de la remise du document au demandeur, la décision d'accorder l'accès audit document a déjà été prise, les termes « *Lorsque l'accès a été accordé* » sont insérés dans le premier paragraphe.

12. La disposition selon laquelle l'autorité publique doit tenir compte des préférences exprimées par le demandeur dans des limites raisonnables est également approuvée. Les termes « dans des limites raisonnables » sont ajoutés afin de faire bénéficier les autorités d'une certaine souplesse. Sont évoquées, par exemple, les diverses formes que peut prendre une copie (enregistrement technique, version électronique, audiovisuelle, etc.) ; par ailleurs, on s'interroge sur le point de savoir si une copie est toujours facile à produire. Sans parler du coût de certaines formes de copies, pour certaines autorités d'Etats membres il n'est pas toujours possible de produire une copie, par exemple une cassette vidéo. En pareil cas, l'accès à l'original peut s'avérer être la seule solution. Il est convenu d'approfondir cette question dans le rapport explicatif. On s'interroge également sur le point de savoir si la version

électronique d'un document peut être considérée comme une « copie » et comment les autorités doivent garantir l'intégrité de cette copie.

13. Ensuite, le DH-S-AC évoque le cas des documents partiellement sensibles, c'est-à-dire le problème des passages sensibles qui sont « laissés en blanc ». Le Groupe convient que lorsque seul un accès partiel peut être accordé du fait qu'une restriction trouve à s'appliquer, le reste du document doit être remis au demandeur. De plus, il est décidé que tout effacement opéré dans le document doit être clairement indiqué, de sorte que le demandeur puisse se faire une idée réaliste du document original. La question de la communication partielle de documents est intégrée au deuxième paragraphe du principe 6.

14. Par ailleurs, on s'interroge sur la question des documents qui sont largement sensibles et sur le point de savoir si un document comportant essentiellement des espaces effacés doit faire l'objet d'une exemption ou être malgré tout envoyé au demandeur. Un tel document pourrait en fin de compte induire en erreur ou être dépourvu de signification. Aussi le DH-S-AC décide-t-il de faire référence à cette question au paragraphe 2 du principe 6.

15. Le Groupe décide que la question de la consultation sur place d'un document pourra être détaillée dans le rapport explicatif, où il sera indiqué que les originaux peuvent être consultés sur place et que les autorités doivent faire preuve d'ouverture en laissant le grand public entrer dans leurs bureaux. Il est toutefois admis que cela risque de poser des problèmes d'ordre pratique, comme les heures d'ouverture ou le fait qu'un grand nombre de personnes demandent à consulter le même document au même moment.

16. Le dernier point convenu dans le cadre du principe 6 est que les autorités ne sont pas tenues de produire un document officiel si le document en question est facilement accessible au demandeur par un autre biais. Il est fait référence à une disposition similaire du projet de la Commission européenne, mais il est souligné que ledit instrument traite cette question dans le cadre du champ d'application et non pas des formes d'accès, comme le projet du DH-S-AC. C'est pourquoi une discussion s'engage tant sur la formulation de cette question que sur le meilleur endroit où il convient de la faire figurer. S'agissant de la formulation, il est souligné que le fait qu'un document soit « facilement accessible par d'autres biais » dépend, notamment, de la situation propre du demandeur. Il est décidé de développer cette notion dans le rapport explicatif en donnant divers exemples de facteurs pouvant peser dans l'appréciation du point de savoir si un document est « facilement accessible » ou non par d'autres biais (accès à Internet, situation géographique du demandeur, etc.). S'agissant de l'endroit où il convient d'intégrer la question de l'accessibilité par d'autres biais, il est décidé de la maintenir dans le principe 6 pour le moment.

17. Le Groupe rappelle que le CDDH, lors de sa 46^e réunion (22-25 juin 1999 – [CDDH\(99\)10](#), paragraphe 10), a demandé à pouvoir vérifier, notamment, que le projet ne posait pas d'éventuels problèmes d'accès aux informations officielles pour les personnes handicapées ou les personnes qui sont dans des situations extrêmement défavorables (personnes analphabètes, sans domicile fixe, etc.) ; il décide de traiter ce problème de façon globale, sans se cantonner au cadre d'un principe unique.

Coûts (Principe 7)

18. Au sujet des coûts, le DH-S-AC convient que le projet doit contenir un principe comportant deux sous-paragraphes, l'un traitant de la consultation de l'original sur place, et l'autre abordant la question des copies. Sur le premier point, le Groupe décide que l'accès aux documents sur place doit être gratuit (paragraphe 1). La question plus délicate des droits perçus sur les copies délivrées est résolue lorsque le Groupe décide que l'autorité publique ne

pourra demander le versement d'une somme que pour couvrir les frais résultant de la production d'une copie. En tout état de cause, une telle somme doit être raisonnable et ne pas excéder le montant des frais exposés par l'autorité elle-même.

Recours disponibles (Principe 8)

19. Le Groupe évoque les différentes situations auxquelles le demandeur qui n'a pas obtenu satisfaction peut être confronté (refus explicite, total ou partiel, d'accès aux documents; silence des autorités publiques concernant la demande). Il convient que le demandeur doit disposer d'un recours rapide et peu onéreux pour que sa demande soit réexaminée par une instance indépendante et impartiale. Différentes possibilités existantes au niveau national sont évoquées, telles que le recours à un ombudsman ou médiateur, à une procédure de révision interne (préalable à l'action en justice) ou le recours juridictionnel devant un tribunal.

20. Les experts débattent de l'opportunité de mentionner ces différentes possibilités dans le corps du principe 8, en établissant une certaine hiérarchie entre elles. Il est décidé de se limiter à les mentionner et de souligner que, quel que soit le système national, il importe de mettre à disposition du demandeur une procédure rapide et peu coûteuse de réexamen. A cet égard, les experts s'inspirent utilement des dispositions pertinentes contenues dans la Convention précitée d'Århus sur l'accès aux informations en matière d'environnement (voir paragraphe 7 ci-dessus). [Par ailleurs, il est indiqué que l'exposé des motifs pourrait mentionner que, dans certains systèmes nationaux, la procédure de révision interne est souvent une démarche préalable au recours en justice].

21. Il n'est pas estimé nécessaire de se référer dans ce Principe à la possibilité de recours par des tiers contre des décisions permettant l'accès aux documents, dans la mesure où cette possibilité est déjà prévue par d'autres moyens, en particulier dans le cadre de la protection des données, de la protection de la vie privée, de la protection contre la mauvaise administration, etc.). L'exposé des motifs pourrait signaler qu'un accès excessif à l'information ou à un document administratif peut faire objet d'un recours par un tiers devant un juge compétent en vertu de la législation qui protège tel ou tel intérêt privé, et en particulier la vie privée (voir à cet égard notamment la Recommandation n°R (91)10 sur la communication à des tierces personnes de données à caractère personnel détenues par des organismes publics).

Mécanismes de soutien (Principe 9)

22. En rédigeant ce principe, le Groupe vise à sensibiliser les autorités publiques à leurs devoirs pour assurer la mise en oeuvre effective du droit d'accès. D'une part, les autorités doivent informer le public de l'existence de ce droit et des modalités de l'exercer. D'autre part, elles doivent former leurs agents à cette mise en oeuvre (y compris, le cas échéant, par le biais de lignes directrices internes ou de codes de conduite).

23. Le Groupe identifie un certain nombre de moyens qui peuvent faciliter l'exercice du droit, tels que:

- la bonne gestion des documents pour les rendre facilement accessibles;
- l'édition de normes claires et bien établies pour conserver et détruire les documents, en gardant notamment à l'esprit la nécessité d'assurer la conservation en archives de certains originaux; cette dernière idée pouvant figurer dans l'exposé des motifs;

24. Ayant à l'esprit les difficultés rencontrées pour accéder aux informations par certains secteurs sociaux tels que les personnes illettrées ou démunies, certaines catégories d'immigrants, de handicapés etc., le Groupe estime utile de signaler que le fait pour les autorités publiques d'aider ces secteurs à exercer leur droit d'accès ne doit pas être perçu comme une discrimination positive qui serait contraire au principe 5.4 ("*L'accès à l'information doit être assuré sur une base d'égalité*".) A cet égard, l'exposé des motifs pourrait se référer notamment à la Recommandation (93) 1 concernant l'accès au droit et à la justice des personnes en situation de grande pauvreté.

25. Enfin, le Groupe estime qu'il est du devoir des autorités publiques d'aider le demandeur à comprendre le contenu du document qui lui a été communiqué, lorsqu'il y a des raisons évidentes de procéder ainsi (personnes illettrées ou ayant un handicap qui ne leur permet pas de prendre connaissance du document communiqué, etc.).

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 Secrétariat informe de la réunion du Groupe de rédaction du CDDH tenu à Rome les 21-23 février 2000 en vue de rédiger des textes à soumettre à la Conférence ministérielle européenne sur les droits de l'homme (Rome, 3-4 novembre 2000) à l'occasion du 50e anniversaire de la [Convention européenne des Droits de l'Homme](#) (4 novembre 2000).

27. Il est rappelé que le DH-S-AC avait élaboré lors de sa 4e réunion des éléments susceptibles de figurer dans ces projets de textes (DH-S-AC (99) 8, Annexe IV). Sur la base de ces éléments, trois paragraphes ont été insérés dans le document qui a été examiné par le groupe de rédaction du CDDH lors de la réunion précitée. Même si le Groupe de rédaction du CDDH n'a pas eu le temps d'examiner à Rome le libellé de ces trois paragraphes, il a souligné l'intérêt de principe d'insérer la question de la transparence de l'administration et de l'accès aux informations publiques dans les textes qui seront soumis à la Conférence. Il compte revenir sur les paragraphes pertinents lors de ses prochaines réunions (9-10 mars et 20-23 juin 2000).

28. Le DH-S-AC se félicite de l'accueil réservé par le CDDH à ses travaux. Il est conscient du fait que le dernier des trois paragraphes qu'il a proposés devra, à un stade final, refléter la situation des travaux du DH-S-AC concernant le projet d'instrument qu'il est en train d'élaborer. D'ores et déjà, il propose au CDDH de:

- mettre entre crochets le paragraphe 41 du document [CDDH-GR \(00\) 3 prov.](#);
- enlever les crochets qui entourent le membre de phrase "qui tiennent compte du nouvel environnement par les technologies de l'information et de la communication";
- refléter dans les textes le lien existant entre la liberté d'expression et d'information et le domaine objet du mandat du DH-S-AC.

Point 6 de l'ordre du jour: Organisation des travaux futurs

29. Le DH-S-AC est conscient de l'intérêt qui s'attache à une progression soutenue de ses travaux, mais, en raison notamment des consultations d'autres comités, le temps nécessaire à la finalisation de ces travaux dépassera l'échéance de la Conférence ministérielle à Rome. Le DH-S-AC estime que, en tout état de cause, les textes politiques de la Conférence devraient saluer les travaux en cours et leur donner une impulsion. Dans toute la mesure du possible, les travaux du Groupe devraient être parachevés en 2001. Le DH-S-AC espère que le CDDH, en

donnant un nouveau mandat au Groupe ou en renouvelant le mandat existant, maintiendra la composition actuelle du Groupe, qui s'est avérée très efficace et qui permet d'assurer une suite appropriée des travaux.

30. Quant à l'ordre des travaux de septembre 2000, le DH-S-AC convient de discuter des différents textes figurant entre crochets dans l'annexe III du présent rapport, afin d'obtenir les solutions de compromis nécessaires. En particulier, le DH-S-AC prévoit un échange de vues sur la portée à donner à l'instrument (accès aux informations/accès aux documents) et sur sa nature juridique (recommandation/convention). En outre, il examinera le texte du projet d'exposé des motifs que le Secrétariat est chargé de préparer et d'envoyer aux experts en temps utile pour la réunion précitée. Il note que, à cette occasion, le CJ-PD aura transmis des observations sur les travaux du DH-S-AC qui pourront être pris en compte pour la suite des travaux

Contacts avec d'autres instances

31. Afin d'assurer une coordination entre ses travaux et ceux en cours au sein du Group de projet "Protection des données" et du Comité de la Culture, le DH-S-AC demande au Secrétariat d'envoyer le présent rapport au Secrétariat de ces Comités, étant entendu que, à un stade approprié, le CDDH demandera l'avis formel des comités directeurs dont relèvent les comités précités. Par ailleurs, le DH-S-AC demande au Secrétariat de faire le nécessaire auprès du CDMM afin qu'un représentant de ce Comité puisse participer comme observateur à la réunion de septembre 2000.

32. Le DH-S-AC s'informe du calendrier prévu par le CC-Cult pour parachever le projet de recommandation sur l'accès aux documents conservés dans les archives. Le représentant du secteur des Archives, Mr P. CADELL, signale que, en principe le projet de recommandation devrait être soumis au Comité des Ministres à l'automne prochain pour adoption éventuelle.

33. Le DH-S-AC demande au Secrétariat d'envoyer le présent rapport aux Consultants qui ont participé à l'échange de vues du mardi 22 février 2000.

Consultation d'un juge de la Cour

34. Le DH-S-AC marque son accord pour rencontrer lors de sa prochaine réunion (septembre 2000) l'un des juges de la [Cour européenne des droits de l'homme](#). Le but de cette rencontre serait de s'informer de l'approche de la Cour à l'égard de l'accès aux informations publiques et de la transparence de l'administration et de faire référence dans l'exposé des motifs à la jurisprudence pertinente. A cet égard, le Secrétariat est invité à élaborer un bref document sur la jurisprudence et à l'envoyer aux membres du DH-S-AC avant la prochaine réunion.

35. Enfin, le DH-S-AC note que sa Présidente participera à la réunion du CDDH en juin 2000 pour faire rapport des travaux du Groupe.

Point 7 de l'ordre du jour: Questions diverses

Protection des données

36. Le représentant du CJ-PD et observateur au titre du CDCJ, M. Michel CAPCARRERE, est invité à exposer au Groupe les préoccupations qu'il a formulées dans une lettre adressée à la présidente ([DH-S-AC \(99\) 9](#)) au sujet de la compatibilité du projet actuellement élaboré par le Groupe avec les instruments existants relatifs à la protection des

données. Il propose plusieurs options possibles qui doivent être étudiées pendant l'élaboration du projet d'instrument juridique sur l'accès aux informations officielles, lesdites options devant permettre d'éviter tout empiètement sur la législation relative à la protection des données.

37. Tout en admettant qu'il convient d'assurer cette compatibilité, plusieurs membres du DH-S-AC indiquent que, à ce stade, le projet d'instrument tient compte du risque d'un éventuel empiètement. Ils évoquent en particulier le préambule du projet, qui fait référence à certains instruments juridique clés du [Conseil de l'Europe](#) en matière de protection des données. Par ailleurs, la liste des restrictions/limitations éventuelles figurant au Principe 2 évoque expressément la protection de la vie privée [et, notamment, des intérêts commerciaux et d'autres intérêts économiques].

38. Néanmoins, étant donné l'intérêt que revêt cette question, il est proposé de faire référence à la législation sur la protection des données dans l'exposé des motifs: à ce stade, dans le cadre des commentaires sur les principes 2 (limitations / restrictions) et 6 (formes d'accès). Il est demandé par ailleurs à M. Capcarrère de faire à nouveau part de toute suggestion ou de tout conseil pertinents lorsque le Groupe aura avancé davantage dans l'élaboration du texte. Le Groupe estime en outre qu'il serait opportun d'avoir une idée plus précise de la position du CJ-PD et décide de lui adresser le présent rapport afin d'obtenir du Groupe un avis informel en temps utile pour la prochaine réunion du DH-S-AC (27-29 septembre 2000).

Confidentialité des rapports de réunion

39. Faisant suite à l'instruction n° 39 du Secrétaire Général, le DH-S-AC décide en outre d'enlever la mention "restricted" figurant dans ses rapports,

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

40. Dans la mesure où il ne semble pas possible de parvenir à un résultat final avant la Conférence même si le CDDH autorisait la tenue d'une réunion supplémentaire du Groupe, ce dernier renonce à réitérer sa demande de réunion extraordinaire.

41. Le DH-S-AC décide de tenir sa prochaine réunion du mercredi, 27 septembre au vendredi 29 septembre 2000.

* * *

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), 66, rue de Bellechasse, 75007 PARIS

Mme Lydie LALUQUE, Chargée de mission auprès de la CADA, 66, rue de Bellechasse, 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

Mr Eyvin SIVERTSEN, 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

Ms Teresa GÓRZYŃSKA, Institut des Sciences Juridiques de l'Académie polonaise des Sciences, Nowy Świat 72, 00-330 VARSOVIE

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, Director, National Archives in Scotland, Register House, princes Street, GB - EDINBURGH EH1 3YY

* * *

European Commission / Commission européenne

Mme Véronique JANSSEN, Commission européenne, Secrétariat-Général (SG/C/2), Bâtiment Breydel, Bureau 7/197, Avenue d'Auderghem, B-1049 BRUXELLES

M. Jens MATTHIESSEN, Administrateur Principal, Commission européenne, EURO 1/176, rue Alcide de Gasperi, L-2920 LUXEMBOURG

Invited guests for the consultation/personnalités invitées pour l'audition

M. Robert ANDERSEN, Président de la Commission d'accès aux informations officielles, Conseil d'Etat, Ministère de l'Intérieur, Service de l'Information, c/o M. J. DE BEENHOUWER, Rue de la Loi 64-66, B-1000 BRUXELLES

Mr E.J. DAALDER, Postbus 11756, 2502 AT THE HAGUE, Netherlands

Mr Sean GARVEY, Freedom of Information Central Policy Unit, Department of Finance, Upper Merrion Street, DUBLIN 2, Ireland

Mr Alf LINDBERG, Member of the International Federation of Journalists, Bellevuevägen 11A, S-27132 YSTAD, Sweden

Mr Ian HARDEN, Head of Legal Department of the European Ombudsman, 1 avenue du Président Robert Schumann (SDM), 3rd Floor, Room 3/41, F-67001 Strasbourg Cedex

Mr Andrew PUDDEPHATT, Executive Director, *Article XIX*, Lancaster House, 33 Islington Street, LONDON N1 9LH

Secretariat

Directorate General of Human Rights - DG II / Direction Générale des Droits de l'Homme - DG II

M. Alfonso DE SALAS, Principal Administrator/Administrateur Principal, Secretary of the Committee/Secrétaire du Comité

Mr Philipp MITTELBERGER, Programme Adviser/Conseiller de Programme

Mrs Katherine ANDERSON-SCHOLL, Administrative Assistant/Assistante administrative

Mme Michèle COGNARD, Administrative Assistant/Assistante administrative

Mlle Haldia MOKKEDEM, Administrative Assistant/Assistante administrative

* * *

Annexe II**ORDRE DU JOUR****1. Ouverture de la réunion et adoption de l'ordre du jour****2. Consultation concernant les travaux du DH-S-AC**

- Note du Secrétariat

[DH-S-AC \(00\) 2](#)

3. Tour de table sur les développements récents au sein des Etats membres**4. Poursuite de l'examen des éléments pouvant servir de base de discussion pour les travaux futurs du DH-S-AC**

- Rapport de la 4e réunion du DH-S-AC, 5-8 octobre 1999)

[DH-S-AC \(99\) 8](#)

- Extraits du rapport de la 47e réunion du CDDH (30 novembre-3 décembre 1999)

[DH-S-AC \(00\) 1](#)

- Lettre envoyée par M. M.Caparrère à le Présidente du DH-S-AC le 9 octobre 1999

[DH-S-AC \(99\) 9](#)

Documents d'information

* *Disponibles en salle de réunion:*

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

* *Disponibles auprès du Secrétariat:*

- Livre Vert de la Commission européenne sur l'information émanant du secteur public dans la Société de l'Information

COM (1998) 585

- 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 (anglais seulement) sur les services de sécurité dans une démocratie constitutionnelle) (Helsinki Foundation for Human Rights, décembre 1997)

DH-S-AC (98) 2 et addendum

- 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)

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

6. Organisation des travaux futurs

7. Questions diverses

8. Date de la prochaine réunion

* * *

Annexe III

**Éléments identifiés par le DH-S-AC
lors de sa 5e réunion (22-25 février 2000)
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 quatre réunions qu'il a déjà tenues (4-6 mars 1998, 21-23 octobre 1998, 9-12 mars 1999, 22-25 février 2000).

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;

vii. Considérant que, si le présent instrument se concentre sur l'accès aux documents administratifs existants, les autorités publiques devraient s'attacher à mettre en oeuvre une politique "active" de communication basée sur la mise à disposition spontanée de l'information utile à une démocratie transparente;

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

1. Lorsque l'accès à un document a été accordé, le demandeur a le droit de consulter sur place ou d'obtenir une copie de ce document. L'autorité publique doit, dans la mesure du possible, tenir compte des préférences exprimées par le demandeur.
2. Si le document sollicité contient des informations protégées, l'autorité publique doit néanmoins le communiquer après les en avoir extraites. Ces occultations doivent être clairement précisées. Toutefois, si la version expurgée du document sollicité est trompeuse ou vide de sens, l'accès peut être refusé.
3. L'administration n'a pas à donner accès à un document qui est raisonnablement accessible par le demandeur par d'autres voies.

[L'exposé des motifs pourrait:

développer la notion de "dans toute la mesure du possible", par exemple si la forme d'accès exigeait:

- est pratiquement impossible, les équipements techniques n'étant pas disponibles (pour des copies audio ou vidéo)
- entraînerait un accroissement déraisonnable des coûts
- peut porter atteinte aux droits de propriété intellectuelle ou rendre possible l'utilisation illicite du document.

Explorer le terme "copie" en tant que version électronique d'un document. Les autorités publiques devraient-elles garantir l'authenticité d'un tel document?

Suggérer des conditions dans lesquelles il serait approprié de refuser l'accès à l'original si celui-ci est fragile, en particulier dans le domaine des archives historiques.

Mettre en exergue que le terme "aisément accessible" doit être évalué dans chaque cas (ce qui peut être facilement accessible pour un individu ne le sera pas pour un autre: l'accès à Internet, la situation géographique, etc.) et examiner en conséquence la question de la discrimination positive.

Aborder les obstacles qui peuvent apparaître lors des consultations sur-le- champ: heures d'ouverture, plusieurs personnes attendant pour consulter le document au même moment, etc.)).

Principe 7

Coûts

1. La consultation sur place d'un document est gratuite.
2. La délivrance d'une copie peut être facturée au demandeur. Le tarif de l'accès doit être raisonnable et ne saurait excéder le coût réel des charges de fonctionnement supportées par l'administration.

[Exposé des motifs:

Le coût d'accès peut être répercuté sur le demandeur, mais les autorités publiques ne devraient retirer aucun profit; les tarifs devraient être raisonnables et réduits au minimum. La question des coûts indirects pourraient être soulevés, concernant, par exemple les frais de recherche, d'enregistrement technique, de transmission électronique, etc. (services à valeur ajoutée)].

Principe 8

Révision éventuelle

1. Un demandeur dont la demande d'accès à un document a été refusée en tout ou en partie, renvoyée ou restée sans suite dans les délais prévus au principe 5.2 doit avoir accès à une procédure de révision devant une Cour ou devant une autre instance indépendante et impartiale prévue par la loi.

2. Un requérant doit toujours avoir accès à une procédure rapide et peu coûteuse de réexamen par une autorité ou de révision conformément au paragraphe 1.

[L'exposé des motifs pourrait:

- mentionner que le but du principe 8 est de mettre à disposition du demandeur qui n'a pas obtenu satisfaction une procédure rapide et peu coûteuse pour la révision de la décision;
- mentionner que, dans certains systèmes nationaux, la procédure de révision interne est toujours une démarche préalable au recours en justice;
- signaler qu'un accès excessif à l'information ou à un document administratif peut faire objet d'un recours devant un juge compétent en vertu de la législation qui protège tel ou tel intérêt privé, et en particulier la vie privée.]

Principe 9

Mécanismes de soutien

1. Chaque Etat membre doit prendre les mesures nécessaires pour informer le public de son droit à l'accès aux documents officiels et des modalités de l'exercer.

2. Chaque Etat membre doit s'assurer que ses agents publics ont la formation nécessaire concernant leurs devoirs et obligations pour la mise en oeuvre de ce droit.

3. Chaque Etat membre doit prendre les mesures nécessaires pour assurer que ce droit peut être utilement exercé. A cette fin:

- i. les autorités publiques doivent gérer efficacement leurs documents de façon à les rendre aisément accessibles;
- ii. les autorités publiques doivent suivre des procédures claires et établies pour la conservation et la destruction de leurs documents;
- iii. les autorités publiques doivent, autant que faire se peut, tenir à la disposition du public les listes, registres ou dossiers des documents en leur possession.

4. Les autorités publiques doivent prendre des mesures appropriées pour faciliter l'accès aux documents officiels des personnes ayant notamment des besoins économiques, sociaux, linguistiques ou culturels spécifiques, sans que le principe 5.4 ci-dessus y fasse obstacle.

5. [Lorsque cela est nécessaire, les autorités publiques doivent expliquer au demandeur le contenu du (des) document(s) qu'elles lui ont communiqué(s) .]

[L'exposé des motifs pourrait signaler que, parmi les modalités d'accès aux documents, les autorités pourraient indiquer le point de contact qui, au sein d'un service donné de l'Administration, serait susceptible de faciliter l'accès aux documents de ce service].

[L'exposé des motifs pourrait se référer à la Recommandation (93) 1 précitée pour ce qui est de l'accès au droit et à la justice des personnes en situation de grande pauvreté]

[L'exposé des motifs pourrait signaler que les autorités publiques se doivent de mettre à disposition du public des conditions matérielles permettant une consultation aisée des documents (mise à disposition d'équipement technique approprié, y compris celui qui incorpore de nouvelles technologies de l'information et de la communication; mise au point de locaux bien adaptés, conservation et sécurité physique des originaux, etc.)].

* * *

Annexe IV

Consultation des représentants des secteurs concernés par l'accès aux informations officielles

(Mardi 22 février 2000, lors de la 5^e réunion
du Groupe de Spécialistes sur l'Accès aux Informations Officielles, DH-S-AC)

Introduction

1. La Présidence procède à un bref rappel du contexte de la consultation, indiquant que le but de celle-ci est de recueillir les réactions, les opinions, les informations et les suggestions des secteurs concernés, suffisamment tôt pour que le DH-S-AC puisse les prendre en compte avant de poursuivre l'élaboration d'un projet d'instrument juridique. Des exposés individuels et des échanges de vues avec le DH-S-AC ont alors lieu.

I. Exposés individuels

2. M. Ian HARDEN, Chef du service juridique du Médiateur européen, se livre à une brève présentation des services du Médiateur européen, de son mandat, ainsi que du cadre juridique actuel et futur dans lequel il s'inscrit, concernant l'accès à l'information officielle. Il insiste sur le fait que l'Ombudsman européen a vocation à encourager l'ouverture au sein des institutions et organes de l'union européenne, à la fois en traitant les plaintes relatives au manque d'accès à l'information et aux documents officiels, et par le biais d'enquêtes mises en œuvre de sa propre initiative. Il a également lancé récemment un appel pour que la proposition de Charte de Droits fondamentaux de l'Union européenne inclue le droit à une administration ouverte, responsable, et axée sur le service du citoyen, que ce projet soit élaboré et adopté sous une forme permettant aux citoyens de saisir les juridictions communautaires si les droits fondamentaux sont violés par les activités des institutions de l'Union, et que ces institutions acceptent également un contrôle international en adhérant à la CEDH.

3. Il présente le Code de Bonne Conduite Administrative ainsi que le Code de Conduite concernant l'accès du public aux documents du Conseil et de la Commission, qui chacun incluent le principe de transparence et d'accès aux informations officielles. Il évoque également le projet de règlement publié par la Commission le 26 janvier 2000, qui aborde le droit d'accès aux documents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission, sous réserve des « principes généraux et limites fondés sur l'intérêt public ou privé ». Ce projet devrait être finalisé avant le 1^{er} mai 2001 .

4. M. Andrew PUDDEPHATT, représentant Article XIX, et faisant référence au champ d'application du projet d'instrument, indique que les demandeurs ne savent pas toujours exactement ce qu'ils cherchent. Il suggère donc que le projet d'instrument traite de l'accès à l'information plutôt que de l'accès aux documents. Concernant le premier Principe, il précise qu'il est du devoir de l'administration de mettre à la disposition du grand public un certain nombre de documents, ou au moins de faciliter l'accès à ceux-ci (registre, coûts, etc.).

5. Sur le Principe 2.1, il est d'avis que la liste des exceptions doit être exhaustive, et que certains secteurs de l'administration publique (par exemple les services de sécurité) ne doivent pas être exemptés. Sur le Principe 2.2, il suggère une modification de la formulation et l'introduction de l'expression « préjudice grave » afin de réduire les restrictions prévues.

Pour ce qui a trait au Principe 5, M. Puddephatt estime qu'un fonctionnaire devrait être désigné afin de vérifier que la loi est bien respectée, et de conseiller les instances publiques et les demandeurs.

6. Sur la question des coûts abordée dans le Principe 7, il pense qu'ils ne doivent pas être trop élevés afin de ne pas interdire à l'intéressé de formuler une demande. Au contraire, les droits payables doivent être raisonnablement bas, bien que peut-être proportionnels à la quantité de recherches nécessaires. Dans ce contexte, il demande s'il serait possible de faire une distinction entre les requêtes liées à des intérêts commerciaux, et les demandes individuelles. Il suggère qu'un système d'appel, composé de deux instances, soit prévu, et soutient l'idée d'un organe d'appel disposant du pouvoir d'ordonner la communication de documents devant être consultés à huis clos. Enfin, M. Puddephatt souhaite soulever le problème des «organiseurs de fuites ou indicateurs» (whistleblowers), qui devrait être pris en compte dans le projet d'instrument.

7. M. Alf LINDBERG représentant la Fédération Européenne des Journalistes et la Fédération Internationale des Journalistes, insiste sur le fait qu'à son avis, l'accès aux documents, de même que la liberté de parole, le pluralisme médiatique et l'indépendance éditoriale, constituent une base solide pour une société dans laquelle les voix des citoyens peuvent être entendues. L'IFJ / EFJ souhaiterait que tout instrument sur l'Accès aux documents inclue les points suivants :

- applicabilité du projet d'instrument juridique à l'ensemble des institutions de la société, y compris aux autorités judiciaires ;
- tous les documents détenus par les institutions devraient être concernés, y compris les documents préparatoires, afin de permettre aux citoyens de participer à la prise de décision et de l'influencer;
- existence de registres ouverts, accessibles par voie électronique, incluant également des documents classifiés ;
- pas d'exigence de motivation pour une demande, et droit à l'anonymat ;
- les exemptions doivent être réduites au minimum, et être définies précisément et de manière restrictive ;
- le processus de communication des documents doit être rapide, avec des décisions immédiates ;
- un droit d'appel doit être prévu, devant une institution indépendante, et il doit être gratuit ;
- les fonctionnaires doivent avoir un droit à « organiser des fuites » (whistleblowers) lorsque l'intérêt public est en jeu.

8. En outre, il insiste également sur l'importance de l'accès aux documents en tant qu'outil de travail pour les journalistes (et en particulier d'un accès rapide), mais aussi sur le fait que cet accès est un droit pour l'ensemble des citoyens, et qu'il ne doit jamais constituer un privilège pour une fraction particulière de la société, telle que les journalistes.

9. M. E. J. DAALDER, juriste, commence par mettre l'accent sur l'importance qu'il y a pour les praticiens du droit à disposer d'un exposé des motifs complet pour un instrument de cette nature. Faisant référence au champ d'application du projet d'instrument, et en liaison avec l'expression « documents détenus par les autorités publiques », il insiste sur le fait qu'il existe une différence entre les documents produits au sein d'une autorité et ceux reçus d'un tiers. En ce qui concerne ces derniers, il suggère d'établir une distinction entre les documents remis volontairement à l'administration, et ceux dont la remise est involontaire. Peut-être un degré d'accès plus réduit devrait également être envisagé pour les documents provenant de tiers.

10. Concernant le Principe 2.2, il s'interroge sur le fait de savoir si un « harm test » (évaluation des risques de préjudice) est nécessaire dans tous les cas ou si certains refus peuvent être absolus. Troisièmement, pour ce qui a trait au Principe 4.1, en vertu duquel il n'est pas nécessaire pour le demandeur de préciser les raisons de sa demande, et contrairement à l'opinion de M. Lindberg, il estime qu'une différence claire doit être établie entre les représentants des médias et le grand public, conformément à la jurisprudence de la CEDH. Enfin, sur le Principe 8 relatif à l'appel, il s'interroge sur le fait de savoir si l'organe d'appel doit être un tribunal, le parlement, une instance du parlement ou un médiateur. M. Daalder estime également qu'un tribunal siégeant à huis clos serait compatible avec l'Article 6 de la CEDH.

11. M. Robert ANDERSEN, représentant le commission belge pour l'accès aux informations officielles, formule tout d'abord une remarque sur la définition de « documents officiels » et soulève la question de savoir si cette notion inclut les documents préparatoires et/ou de travail. Il suggère que, le cas échéant, une différence pourrait également être faite entre les documents contenant des données personnelles et les autres documents. En outre, M. Andersen convient que le projet d'instrument devrait également concerner, contrairement à la Recommandation No. (81) 19, les documents détenus par les organes législatifs et les autorités judiciaires. En ce qui concerne son champ d'application, il estime que l'expression « documents détenus par les autorités publiques » est trop vague. Il serait mieux de préciser ce que l'on entend par « autorité », s'il s'agit d'une autorité dans un sens étroit ou large (incluant dans ce dernier cas les sociétés publiques) ou dans un sens structurel (les pouvoirs publics locaux, régionaux, ou nationaux).

12. Sur le premier Principe, il indique qu'il serait utile de préciser le sens de l'expression « toute personne ». Ce faisant, il suggère d'expliquer que les étrangers, aussi bien que les ressortissants du pays, et les personnes physiques ou morales, sont concernés par l'instrument. Touchant au Principe 2, il déclare que les limitations doivent être interprétées de manière restrictive, et sur le Principe 2.2, il fait part de son accord avec M. Daalder et se demande si le « harm test » est nécessaire dans tous les cas. M. Andersen émet un certain nombre de doutes sur l'opportunité d'ajouter l'anonymat à la règle selon laquelle il n'est pas nécessaire de préciser les raisons d'une demande d'accès à un document prévue par le Principe 4.

13. Pour ce qui a trait à la question des recours, abordée dans le Principe 8, il exprime une nouvelle fois son accord avec M. Daalder sur le fait que les audiences à huis clos devraient être possibles, mais admet néanmoins que des problèmes liés à l'Article 6 de la CEDH pourraient se poser, en particulier dans la perspective de l'égalité des armes. Sur le problème du traitement des demandes (Principe 5), M. Andersen est d'avis que, si plus d'une autorité publique détient un document, l'émetteur de celui-ci devrait être responsable dans le cadre de la demande. En outre, il demande si, dans l'hypothèse où le délai prévu au Principe 5.2 n'est pas respecté et où, de ce fait, le demandeur ne reçoit pas de réponse, ce silence doit être interprété comme une réponse positive ou négative à la demande. De surcroît, également en ce qui concerne l'instance décisionnaire, il estime que, une fois une procédure judiciaire engagée, seul le juge saisi de l'affaire devrait pouvoir décider si un document relatif à la procédure peut être communiqué ou non, ce qui est le cas dans plusieurs Etats membres. Enfin, M. Andersen demande quelles seraient exactement les données qui figureraient dans les registres prévus au Principe 9.

14. M. Sean GARVEY de la Freedom of Information Central Policy Unit à Dublin, présente un bref exposé de la loi irlandaise de 1997 sur la liberté de l'information couvrant un certain nombre d'aspects pertinents (définitions, champs d'application, délais, coûts,

exemptions, système d'appel). Il poursuit en expliquant l'importance de la formation des fonctionnaires. A ce jour, trois programmes de formation sont proposés en Irlande :

- une formation de sensibilisation d'une demie journée, à laquelle 10 % de l'ensemble des fonctionnaires ont déjà assisté ;
- un cycle de formation spécialisé pour les décideurs, une formation détaillée au fonctionnement d'aspects spécifiques de la Loi sur la liberté de l'information ;
- une formation avancée pour les principaux décideurs, qui ont été identifiés pour la mise en œuvre de la loi dans des domaines « sensibles », ainsi que pour ceux désignés comme « contrôleurs » au sein des organes publics.

Un programme supplémentaire de formation permanente est également à l'étude. Il ajoute qu'il est apparu que la manière la plus efficace de former les fonctionnaires consistait à former des formateurs au sein de chaque organe administratif, chacun d'eux assurant ensuite la formation du personnel au sein de son organisation.

15. M. Garvey explique que depuis avril 1998, 15 000 demandes d'information ont été traitées, dont 46 % émanaient d'individus demandant des informations figurant dans des dossiers personnels, et 54 % étaient inspirées par des motifs non-personnels (médias, affaires, représentants publics, etc.) Il explique qu'un certain nombre de difficultés ont été rencontrées imputables plus à la nature complexe des demandes qu'au volume de celles-ci. Il existe également un certain nombre de demandeurs déraisonnables ou abusifs pour lesquels la loi ne comporte pas de dispositions adaptées. La loi place une pression directe et constante sur les organes administratifs, pour les contraindre à produire une information efficace et a mis en lumière le fait que de nombreux organes publics devaient être réformés de manière fondamentale.

II. Débat général

16. Un débat général s'ensuit au cours duquel la Présidence signale, ce qui est confirmé par la Commission européenne, que la résistance des autorités publiques à la transparence naguère extrêmement évidente, est allée s'amenuisant au cours de ces dernières années.

17. Le projet d'instrument est alors débattu principe par principe.

18. S'agissant du Principe 1, la question de savoir ce qui est entendu par l'expression « document préparatoire » est soulevée par l'un des consultants. Le Groupe de Spécialistes confirme qu'il a rencontré des difficultés en décidant de la terminologie à utiliser, et que le terme retenu à ce stade est toujours ambigu et requiert une plus ample clarification concernant la portée de l'expression « document préparatoire » (les documents de travail non-encore terminés, les projets de documents terminés, etc.) compte tenu de la diversité de la législation des Etats membres, il serait nécessaire de dégager une solution de compromis. Un consultant indique qu'il serait souhaitable que les documents soient disponibles sous leur forme préliminaire, avant que la décision pour laquelle le document est préparé ne soit prise, de manière à permettre la participation au processus de prise de décision. La Présidence confirme que cette idée d'« opinion publique précoce » lors des délibérations n'est toujours pas prise en compte.

19. Sur la question des documents émanant de tiers, et détenus par des autorités administratives, un expert déclare que, de manière générale, tout individu doit jouir d'un libre accès aux documents le concernant. Dans la mesure où d'autres personnes sont concernées, des restrictions doivent être possibles, en particulier si les documents n'ont pas été remis aux

pouvoirs publics de manière volontaire. La Présidence conclut que ce point devra être approfondi.

20. Un consultant rappelle que les pouvoirs publics doivent fournir des informations sur leurs activités à titre de guide pour les demandeurs éventuels. D'autres participants soutiennent cette idée, mais considèrent qu'il est difficile de prévoir un principe distinct relatif à la divulgation proactive des documents et préfère envisager son inclusion dans le préambule. Une autre possibilité consisterait à imposer à l'administration une obligation de « publication » d'un certain nombre de documents définis, éventuellement sous forme électronique. Il est relevé que le texte en question ne porte pas sur les obligations positives des autorités, mais sur l'accès à l'information – et qu'il serait sage de ne pas traiter ces deux notions dans un seul instrument.

21. La question de la formation des fonctionnaires est soulevée par l'expert français qui convient qu'il s'agit là d'un point important mais qu'il ne doit pas nécessairement figurer dans un texte juridique. La Présidence suggère que ce problème pourrait peut-être être pris en compte dans le cadre du Principe 9 « Mécanisme de soutien ».

22. Faisant référence au Principe 2.1, un consultant s'interroge sur le fait de savoir si la liste est complète. Il mentionne l'exemple de la propriété intellectuelle qui n'a pas été évoquée, et demande s'il doit être pris en compte ou s'il est préférable de ne pas établir de liste exhaustive. L'expert français suggère de revenir sur ce point en liaison avec la question du droit d'auteur. Plusieurs experts maintiennent que la protection du droit d'auteur peut être maintenue, même si un document est communiqué conformément à la législation sur la liberté d'accès. M. Cadell indique que les documents britanniques reçus par les demandeurs ne peuvent être utilisés qu'à l'usage exclusif de ces derniers.

23. M. Daalder pose la question de savoir si le fait de traiter de l'application des limitations/restrictions dès le paragraphe 1 de Principe 2 est une bonne idée. L'expert convient qu'il existe un problème au niveau du projet et que ce point a plutôt trait au « harm test » du paragraphe 2 du Principe 2. La Présidence convient que cet aspect doit être éclairci.

24. Un consultant fait référence au problème de l'anonymat mentionné au Principe 4.1. et indique qu'il est suffisant que nul ne soit tenu d'indiquer les raisons de sa demande sans qu'il soit nécessaire de prévoir la possibilité pour le demandeur de demeurer anonyme. Un expert exprime son accord et souligne que dans le cas où une demande anonyme déboucherait sur un appel, l'identité du demandeur devrait être révélée, faute de quoi le recours serait rejeté. Un autre expert déclare qu'en théorie l'anonymat ne constitue pas un problème pour les autorités de son pays, mais qu'en pratique, les demandes et les réponses à celles-ci devant revêtir une forme écrite, cette option n'était guère réaliste. Le représentant de l'IFJ/EJF soutient la possibilité que des demandes soient formulées de manière anonyme, dans des cas simples, ponctuellement.

25. En ce qui concerne le Principe 6 M. Garvey indique que la communication partielle des documents est possible en Irlande. M. Lindberg suggère que la question de l'accès électronique aux documents soit abordée. Ce point est approuvé.

26. M. Garvey déclare qu'en Irlande, il n'existe à ce jour aucun coût (Principe 7), mais que suite à un certain nombre de problèmes découlant de demandes manquant de clarté, ou de cas où un volume d'information important était demandé par un seul requérant, il était désormais envisagé de faire acquitter un droit.

27. Enfin, un expert évoque le problème des recours (Principe 8), qui pourraient poser problème au regard de l'Article 6 de la CEDH, particulièrement en ce qui concerne le principe d'égalité des armes.

* * *