



COUNCIL OF EUROPE CONSEIL DE L'EUROPE

Strasbourg, le 24 avril 2001
DH-S-AC(2001)004

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

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

7e réunion, 28 – 30 mars 2001

RAPPORT

Introduction

1. Le Groupe de Spécialistes sur l'accès aux informations officielles (DH-S-AC) a tenu sa 7^e réunion à Strasbourg, Palais des Droits de l'Homme, du 28 au 30 mars 2001 sous la Présidence de Mme Tonje MEINICH (Norvège).
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 :
 - parachevé l'élaboration d'un projet de recommandation du [Comité des Ministres](#) aux Etats membres sur l'accès aux informations officielles (Annexe III), sous réserve des éventuels amendements de nature formelle qui pourraient encore être introduits lors de la 8^e réunion et dernière réunion (18-21 septembre 2001);
 - poursuivi l'élaboration d'un projet d'exposé des motifs à ce sujet,
 - dans le cadre de ces travaux, échangé des vues avec le représentant du Groupe de projet sur la protection des données (CJ-PD);
 - préparé les travaux de sa 8^e réunion, au cours de laquelle il parachèvera, quant au fond et à la forme, les projets de recommandation et d'exposé des motifs, et élaborera un projet de rapport final d'activités à l'intention du [CDDH](#).

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

3. Voir introduction.
5. Le DH-S-AC félicite Mme Tonje MEINICH (Norvège) pour son élection par le CDDH en tant que Présidente du Groupe. Il note que, lors de sa dernière réunion (27 février – 2 mars 2001), le CDDH a notamment évoqué l'état de préparation du projet d'instrument juridique élaboré par le DH-S-AC et la forme de ce projet, à savoir un projet de recommandation accompagné d'un projet d'exposé des motifs. Le CDDH a également soutenu la poursuite des travaux du DH-S-AC au-delà de 2001.

Point 2 de l'ordre du jour : Informations sur la Conférence ministérielle européenne sur les droits de l'homme (Rome, 3-4 novembre 2000)

6. Le Secrétariat relève l'importance donnée aux textes politiques adoptés par la [Conférence](#) susmentionnée en tant que cadre pour le travail intergouvernemental des prochaines années dans le domaine des droits de l'homme. Il attire plus particulièrement l'attention des experts sur les paragraphes 37 et 43 de la Résolution II (« *Le respect des droits de l'homme, facteur-clé de stabilité démocratique et de cohésion en Europe : questions d'actualités* ») adoptée lors de la Conférence :
 - « 37. Rappelant que la transparence de l'administration publique et la garantie du droit d'accès du public aux informations officielles sont des exigences posées par une société démocratique pluraliste » ;
 - « 43. SALUE les travaux d'élaboration, au sein du [Conseil de l'Europe](#), de principes qui pourraient constituer un socle minimum en matière d'accès aux informations officielles,

en tenant compte du nouvel environnement créé par la technologie de l'information et de la communication ».

7. Le DH-S-AC note que les Délégués des Ministres, lors de leur 736^e réunion (10-11 janvier 2001) ont décidé des suites à donner à la Conférence (document [CDDH \(2001\) 3](#)). A cette occasion, ils ont notamment confié au CDDH la tâche de *faire des propositions, à soumettre en même temps que le projet de principes sur l'accès aux informations officielles, pour poursuivre les travaux dans ce domaine à moyen terme.*

8. En outre, le DH-S-AC note que les textes de la Conférence ministérielle ont été déclassifiés et sont disponibles sur le site Internet du Conseil de l'Europe.

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

9. Un tour de table apporte des informations sur les travaux législatifs en cours ou parachevés depuis la dernière réunion dans plusieurs Etats membres. En novembre 2000, la Norvège a élargi la portée de sa loi sur l'information et se propose aujourd'hui d'inscrire le principe de la liberté d'accès aux informations officielles dans sa Constitution. En Suède, il a été proposé qu'une disposition sur les archives et une autre relative au droit d'accès aux documents par des moyens électroniques soient insérées dans la Constitution. La loi sur la confidentialité de 1980 est en cours de révision. Au Royaume-Uni, la loi sur la liberté de l'information a été adoptée en novembre 2000. Cette dernière sera mise en œuvre en plusieurs étapes et entrera pleinement en vigueur en novembre 2005. Un bureau du Commissaire à l'information a déjà été créé en tant qu'organe de contrôle, qui recouvre à la fois les informations officielles et la protection des données.

10. Le DH-S-AC est informé des projets de lois qui sont en cours en Allemagne, Pologne, Fédération de Russie, Turquie et Ecosse. En outre, il est noté que plusieurs Etats membres ont entrepris le processus de mise en œuvre de la Convention d'Aarhus¹ dans leur législation nationale.

11. Le DH-S-AC est également informé des préoccupations exprimées par la Fédération internationale d'Helsinki pour les droits de l'homme (*International Helsinki Federation for Human Rights*) au sujet de la loi roumaine sur la protection des informations classées secret. Selon cette instance, cette loi risquerait de limiter sérieusement l'accès des citoyens roumains à des informations vitales pour la démocratie et serait en contradiction avec certaines normes du Conseil de l'Europe, notamment l'article 10 de la [Convention européenne des droits de l'homme](#).

12. Le représentant de la Commission européenne rend compte de l'état d'avancement d'un règlement, fondé sur le Traité d'Amsterdam, concernant l'accès du public aux documents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission. Les trois institutions devraient parvenir au moins à un accord général sur le projet de règlement pour mai 2001, qui est la date fixée pour l'achèvement de cette activité.

Point 4 de l'ordre du jour : Poursuite de l'élaboration des projets de recommandation et d'exposé des motifs sur l'accès aux informations officielles

a. Examen des observations formulées par le Groupe de projet sur la protection des données

¹ Convention sur l'accès à l'information, la participation du public à la prise de décision et l'accès à la justice pour les questions d'environnement, adoptée le 25 juin 1998 à Aarhus, Danemark.

13. Le DH-S-AC examine l'avis du Groupe de coordination du groupe de projet sur la protection des données (CJ-PD-GC) (document [DH-S-AC \(2001\) 1](#)) après présentation orale par M. Michel CAPCARRERE (France), représentant du Groupe de projet sur la protection des données (CJ-PD).

14. A la lumière de ces observations, le Groupe procède à un échange de vues approfondi visant à trouver un équilibre entre le droit d'accès aux informations officielles et la protection des données personnelles et à refléter cet équilibre de manière appropriée dans le projet de recommandation. A cet égard, la Présidente signale qu'il est nécessaire de donner accès aux documents publics, même lorsqu'ils contiennent des données à caractère personnel. Il est clair cependant que, dans ce cas, le traitement des demandes d'accès doit être opéré conformément aux dispositions de la Convention pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel (STE n° 108).

15. Le DH-S-AC partage cette approche. Il est décidé de le préciser dans la disposition relative au champ d'application en ajoutant un paragraphe 2 qui se lit comme suit:

"2. La recommandation n'affecte pas le droit d'accès ou les restrictions d'accès prévus dans la Convention pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel (STE n° 108)".

Par ailleurs, il est décidé que l'exposé des motifs précisera au sujet du champ d'application que:

11 bis. Les documents qui contiennent des données personnelles sont également couverts par le champ d'application de la Recommandation. Dans ce contexte, il convient de noter que la Convention pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel (STE n° 108), mentionnée au paragraphe 2, n'empêche pas de donner accès à des tiers à des documents publics qui contiennent des données personnelles. Toutefois, l'éventuel accès devra être donné conformément aux règles de cette Convention.

13 bis. La présente Recommandation s'applique au droit de *tout un chacun* d'avoir accès aux documents publics. Une personne pourrait avoir également un droit spécifique d'accès aux documents publics découlant d'autres instruments juridiques. Par exemple, une personne a le droit de rechercher des informations la concernant, sur la base de la Convention n° 108 précitée. De la même manière, certains Etats membres accordent un droit plus large d'accès aux documents publics dans le cadre de procédures administratives auxquelles le demandeur est partie.

16. Il est également demandé que l'exposé des motifs signale que la Convention n° 108 couvre aussi bien le droit d'accès du demandeur aux données le concernant que les restrictions d'accès des tiers à de telles données à caractère personnel. Pour leur part, certains experts signalent que leurs autorités n'appliquent la Convention n°108 que dans le cadre du traitement *automatisé* des données personnelles et non à l'égard des documents sur papier contenant de telles données. Selon ces experts, les principes de la recommandation (par exemple, concernant les limitations possibles, principe IV, 1, iv) trouveraient une application dans ces cas. Autrement, il y aurait une lacune dans la protection des informations à caractère personnel.

17. Le représentant du CJ-PD se déclare satisfait avec les modifications introduites dans le projet de recommandation et dans le projet d'exposé des motifs pour répondre aux soucis qu'il a exprimés.

b. Poursuite de l'examen des projets de recommandation et d'exposé des motifs sur l'accès aux informations officielles

18. Le DH-S-AC reprend l'examen du projet de recommandation sur l'accès aux informations officielles. Il prend pour point de départ le texte qui figure à l'Annexe III au rapport de sa dernière réunion ([DH-S-AC \(2000\) 7](#)). Dans le même temps, le Groupe procède à un examen du projet d'exposé des motifs accompagnant le projet de recommandation, en se fondant sur le texte qui figure à l'Annexe IV au rapport de sa dernière réunion (DH-S-AC (2000) 7).

19. A la suite de son examen, le DH-S-AC adopte provisoirement le texte tel qu'il figure à l'Annexe III. De nombreuses propositions sont faites afin de compléter le projet d'exposé des motifs (qui sera examiné lors de la prochaine réunion). Sont consignés ci-après un certain nombre de points ayant donné lieu à une discussion plus développée.

II- Champ d'application

20. Voir ci-dessus, paragraphes 14-16.

IV – Limitation possible au droit d'accès aux documents publics

21. Le DH-S-AC décide de préciser dans l'exposé des motifs que la liste de limitations possibles figurant au paragraphe 1 est exhaustive. C'est pourquoi il y est fait référence notamment à la protection de la vie privée et des autres intérêts privés légitimes, même si, comme cela a déjà été signalé dans le champ d'application de la Recommandation, ces limitations précises seront régies par les dispositions pertinentes de la Convention n°108.

22. Il est signalé également que le paragraphe 2 de ce principe, qui contient la notion de l'évaluation des risques et la mise en balance de deux intérêts (à savoir d'une part, l'intérêt de la divulgation de l'information et, d'autre part, l'un ou l'autre des intérêts mentionnés au paragraphe 1), constitue l'une des plus claires valeurs ajoutées du projet de recommandation. L'exposé des motifs devra signaler que l'évaluation et la mise en balance pourraient être faites soit au cas par cas, soit par des dispositions législatives ou réglementaires.

VII – Formes d'accès

23. A titre liminaire, plusieurs experts font valoir que, pour leurs autorités, il s'agit essentiellement d'assurer l'accès aux *informations* contenues dans les documents, plutôt que l'accès aux documents eux-mêmes. Une discussion a lieu sur le fait de savoir si les autorités publiques peuvent fournir un résumé à l'intention du demandeur, au lieu de lui donner accès au document demandé. Il est signalé que le principe clairement retenu au paragraphe 1 est que le demandeur, une fois que l'accès au document lui a été accordé, a le droit d'obtenir une copie ou de consulter sur place le document. Selon certains experts, la fourniture d'un résumé ne satisferait pas un tel droit. Pour d'autres, en revanche, un résumé élaboré par les autorités publiques peut avoir une valeur ajoutée par rapport au document même, en ce sens qu'il peut aider le demandeur à accéder plus facilement aux informations essentielles.

24. Il est signalé que, dans certains Etats membres, les autorités publiques sont tenues, dans certains cas, de fournir un résumé au lieu de donner accès au document. Il est également signalé que le demandeur peut, s'il le souhaite, solliciter un résumé à la place d'accéder au document, mais que les autorités publiques sont libres de donner ou non une suite favorable à cette demande. D'un autre côté, le demandeur ne devrait pas se voir imposer un résumé alors

qu'il demande l'accès au document (obtention d'une copie ou consultation sur place). Il faudrait préserver son droit à cet égard. Le DH-S-AC décide de refléter ces idées dans l'exposé des motifs.

XI – Informations rendues publiques à l'initiative des autorités publiques

25. Le DH-S-AC décide d'inclure un principe final qui évoque l'intérêt qui s'attache à ce que les autorités publiques, de leur propre initiative, rendent publiques certaines informations, en vue notamment de faciliter la participation éclairée du public dans des questions d'intérêt général. L'exposé des motifs pourrait en donner quelques exemples (tels que des informations sur des dossiers administratifs touchant des travaux publics). Il appartiendra aux Etats membres de choisir les moyens les plus appropriés pour parvenir à un but, selon chaque cas (panneaux d'affichage, publications officielles, sites web ou sur tout autre support aisément consultable par le public).

* * *

26. Comme cela a déjà été indiqué, le projet de recommandation tel qu'adopté provisoirement par le DH-S-AC est reproduit à l'annexe III du présent document.

27. Le DH-S-AC relève que les membres du CDDH, à qui le présent rapport sera adressé, ont été invités à y réagir (voir rapport de la 51e réunion du CDDH, 27 février-2 mars 2001, paragraphe 37, reproduit dans le document [DH-S-AC \(2001\) 3](#)). Leurs observations éventuelles seront communiquées aux experts du DH-S-AC en temps utile pour la 8e et dernière réunion du Groupe (18-21 septembre 2001).

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

28. Le DH-S-AC tiendra sa 8e et dernière réunion du 18 au 21 septembre 2001. Lors de cette réunion, il se propose de :

- examiner les éventuelles observations qui auront été formulées par des membres du DH-S-AC ou du CDDH sur le projet de recommandation (voir paragraphe 27 ci-dessus) ;
- parachever, quant au fond et à la forme, les projets de recommandation et d'exposé des motifs et
- élaborer un projet de rapport final d'activités.

Projet d'exposé des motifs

29. Le Secrétariat préparera une version révisée en consultation avec la Présidente. Cette version sera envoyée aux membres du Groupe fin avril 2001 pour d'éventuelles observations écrites de leur part, qui devront parvenir au Secrétariat avant fin mai 2001. Sur cette base, et en consultation avec la Présidente, le Secrétariat préparera une version consolidée qui constituera le document de travail pour la prochaine réunion. Elle sera envoyée aux membres du Groupe en temps utile pour la préparation de la 8e réunion.

Projet de rapport final d'activités

30. Le DH-S-AC est appelé à élaborer, lors de sa 8e réunion, un projet de rapport final d'activités à l'intention du CDDH. Ce document doit notamment contenir des propositions

pour poursuivre les travaux à moyen terme. A cet égard, plusieurs idées sont évoquées au cours de la présente réunion, étant entendu qu'aucune décision n'est prise à ce stade.

- S'agissant de l'opportunité d'élaborer un instrument juridique contraignant qui, sur la base notamment du projet de recommandation, consacrerait au niveau européen le droit d'accès aux informations officielles, plusieurs experts considèrent prématuré l'examen de la question.

- Ils estiment en revanche que la prochaine étape après l'adoption de la recommandation sera de veiller à la mise en oeuvre de celle-ci dans le droit et la pratique des Etats membres. Ils considèrent utile l'élaboration d'un manuel susceptible d'aider les autorités publiques dans cette tâche. En plus du texte de la recommandation et de l'exposé des motifs, le manuel pourrait contenir, à titre d'exemple, des références à des dispositions et pratiques nationales pertinentes. L'opportunité d'organiser un séminaire en 2002 est également évoquée dans ce contexte. Il permettrait un échange d'informations, en réunissant des représentants de tous les Etats membres et de divers secteurs et instances concernés par les questions abordées dans la recommandation.

- D'autres suggestions sont formulées visant de nouvelles activités pour le DH-S-AC, concernant par exemple les limites éventuelles à la diffusion sur internet de documents administratifs, ou les moyens permettant d'assurer une certaine "mémoire historique" de l'activité des administrations (garantir une conservation de documents électroniques, tels que des e-mails, comportant des informations qui pourraient s'avérer plus tard importantes pour une bonne compréhension du processus ayant abouti à l'adoption d'un document public). Le Secrétariat est chargé d'élaborer pour la prochaine réunion un document d'information décrivant les diverses activités, en cours au sein du Conseil de l'Europe, ayant un lien avec les problèmes évoqués. A la lumière de ce document, le DH-S-AC décidera de l'opportunité de proposer une action de sa part, en évitant tout double emploi.

31. Le DH-S-AC relève que:

- le Secrétariat lui soumettra fin juin 2001 un avant-projet de rapport final d'activités, qui évoquera notamment les divers points qui viennent d'être mentionnés. Pour leur part, les experts du CDDH qui le souhaitent pourront envoyer au Secrétariat leurs observations éventuelles (voir paragraphe 27 ci-dessus);

- sur cette base notamment, le DH-S-AC élaborera le projet de rapport final d'activités lors de sa 8e réunion (18-21 septembre 2001) et le transmettra au CDDH;

- le CDDH examinera ce texte lors de sa 52e réunion (3-6 novembre 2001) en vue de son adoption et de sa transmission au Comité des Ministres, en même temps que les projets de recommandation et d'exposé des motifs. Ce faisant, il aura répondu à la demande des Délégués des Ministres concernant le suivi de la Conférence ministérielle de Rome (voir paragraphe 7 ci-dessus).

* * *

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

Ms Ludmila BOJKOVA, Chargée d'Affaires, Permanent Representation of Bulgaria to the Council of Europe, 22, rue Fischart, F-67000 STRASBOURG

DENMARK/DANEMARK

/

FRANCE

M. Mathieu HERONDART, Auditeur au Conseil d'Etat, Commission d'accès aux documents officiels (CADA), 66, rue de Bellechasse, F-75007 PARIS

GERMANY/ALLEMAGNE

Mr Arne SCHLATMANN, Senior Principal Administrator, Federal Ministry of the Interior, Alt Moabit 101D, D-10559 BERLIN

ITALY/ITALIE

/

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, (Chairperson/Présidente), Legal Adviser, Legislation Department, Ministry of Justice, Postbox 8005 Dep, N-0030 OSLO

POLAND/POLOGNE

Ms Renata KOWALSKA, Legal Adviser, Ministry of Foreign Affairs, Al. Szucha 23, PL-WARSAW 00580

RUSSIAN FEDERATION/FEDERATION DE RUSSIE

Mr Yassen ZASSOURSKY, Dean and Professor, Faculty of Journalism, Ulitsa Mokhovaya 9, 103914 MOSCOW

SWEDEN/SUEDE

Ms Helena JÄDERBLOM, Associate Judge of Appeal and Legal Adviser, Ministry of Justice, S-10333 STOKHOLM

TURKEY/TURQUIE

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

UNITED KINGDOM/ROYAUME-UNI

Ms Jean SINCLAIR, Member of International Section, Freedom of Information and Data protection Unit,
Home Office,
Room 912/50 Queen Anne's Gate, UK-LONDON SW1 9AT

Mr Graham SUTTON, Head of International Section, Freedom of Information and Data Protection Unit,
Home Office,
Room 915a/50 Queen Anne's Gate, LONDON SW1H 9AT

* * *

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

Mme Teresa GÓRZYŃSKA, Institut des Sciences Juridiques, Académie polonaise de Sciences, Maître de
Conférence, rue Nowy Swiat 72, 00-330 VARSOVIE

M. Michel CAPCARRERE, Magistrat, Service du premier Ministre, Commissaire du Gouvernement
adjoint auprès de la CNIL, 56, rue de Varenne, F-75700 PARIS

Mr Pekka NURMI, Director General, Ministry of Justice, PL1, Eteläesplanadi 10, FIN-00131 HELSINKI

* * *

European Commission / Commission européenne

M. Johan BODENKAMP, Deputy Administrator, DG Information Society, (EUFO 00/280),
rue Alcide de Gasperi, L-2920 GASPERICH-LUXEMBOURG

M. Marc MAES, Secrétariat général, Unité « Transparence, accès aux documents et relations
avec la société civile »,

International Council of Archives / Conseil International des Archives (CIA)

Mr Patrick CADELL, Représentant du Conseil International des Archives (CIA), 60 rue des Francs-
Bourgeois, PARIS
(adresse courrier) 27 Ellen's Glen Road, UK-EDINBURGH EH17 7QL, Scotland

* * *

Secretariat

Directorate General of Human Rights - DG II / Direction Générale des Droits de l'Homme -
DG II
Intergovernmental Cooperation Unit/Unité de la coopération intergouvernementale
Council of Europe/Conseil de l'Europe
F-67075 STRASBOURG

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

M. Mikaël POUTIERS, Administrator/Administrateur

Mrs Katherine ANDERSON-SCHOLL, Administrative Assistant/Assistante administrative

Mme Michèle COGNARD, Administrative Assistant/Assistante administrative

Interpreters/Interprètes

Mme Anne CHENAIS
Mme Helga PRIACEL

* * *

Annexe II**ORDRE DU JOUR**

- 1. Ouverture de la réunion et adoption de l'ordre du jour**
- 2. Informations sur la Conférence ministérielle européenne sur les droits de l'homme (Rome, 3-4 novembre 2000)**
- 3. Tour de table sur les développements récents dans les Etats membres**
- 4. Poursuite de l'élaboration des projets de recommandation et d'exposé des motifs sur l'accès aux informations officielles**
 - Rapport de la 6e réunion du DH-S-AC (27 – 29 septembre 2000)
[DH-S-AC \(2000\) 7](#) Annexes III et IV
 - Avis du CJ-PD-GC concernant le projet de recommandation sur l'accès aux informations officielles en cours d'élaboration au sein du DH-S-AC
[DH-S-AC \(2001\) 1](#)
 - Mandat du Groupe de Spécialistes (approuvé par les Délégués des Ministres lors de leur 736e réunion, 10-11 janvier 2001)
[DH-S-AC \(2001\) 2](#)
 - Extrait du rapport de la 51e réunion du CDDH (27 février – 2 mars 2001)
[DH-S-AC \(2001\) 3](#)
- 5. Date de la prochaine réunion et organisation des travaux futurs**

* * *

Annexe III

**Projet de recommandation n° R (...) ...
du Comité des Ministres aux Etats membres
sur l'accès aux informations officielles**

élaboré par le DH-S-AC
lors de sa 7e réunion (28-30 mars 2001)

Le Comité des Ministres, en vertu de l'article 15.b du Statut du Conseil de l'Europe,

- i. Considérant que le but du [Conseil de l'Europe](#) est de réaliser une union plus étroite entre ses membres afin de sauvegarder et de promouvoir les idéaux et les principes qui sont leur patrimoine commun ;
- ii. Ayant à l'esprit, en particulier, l'article 19 de la Déclaration universelle des Droits de l'Homme, les articles 6, 8 et 10 de [la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme](#) et des Libertés fondamentales, la Convention sur l'accès à l'information, la participation publique au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement et 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 ; ainsi que les [Recommandations n° R \(81\) 19](#) sur l'accès aux informations détenues par les autorités publiques ; [n° R \(91\) 10](#) sur la communication à des tierces personnes de données à caractère personnel détenues par des organismes publics ; [n° R \(97\) 18](#) concernant la protection des données à caractère personnel collectées et traitées à des fins statistiques et [n° R \(2000\) 13](#) sur une politique européenne en matière de communication des archives ;
- iii. Considérant l'importance que revêt, dans une société démocratique pluraliste une administration publique transparente et la disponibilité immédiate d'informations sur les questions d'intérêt public ;
- 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 éclairée du public aux affaires d'intérêt commun ;
 - favorise l'efficacité 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 du public dans ses autorités ;
- v. Estimant que les Etats membres doivent consentir le maximum d'efforts pour assurer au public l'accès aux informations contenues dans les documents publics, sous réserve de la protection d'autres droits et intérêts légitimes ;
- vi. Soulignant que les principes ci-après constituent un standard 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 les demandes individuelles d'accès aux documents publics, les autorités publiques devraient s'attacher à mettre en oeuvre une politique "active" de communication basée sur la mise à disposition du public de toute information considérée comme utile à une société démocratique transparente ;

Recommande aux gouvernements des Etats membres de s'inspirer dans leur droit et leur pratique des principes énoncés dans l'annexe à la présente recommandation.

Annexe à la recommandation n° R (....)

I ***Définitions***

Aux fins de la présente recommandation :

- "Autorités publiques" signifie :
 - i. le gouvernement et l'administration aux niveaux national, régional ou local ;
 - ii. les personnes physiques ou morales, dans la mesure où elles accomplissent des fonctions publiques ou exercent une autorité administrative selon le droit national.

- "Documents publics" signifie :

toutes informations enregistrées sur un quelconque support, mises au point ou reçues et détenues par les autorités publiques et qui ont un lien avec la fonction administrative. Cette notion ne couvre pas les documents qui sont en cours de préparation.

II ***Champ d'application***

1. 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.

2. La recommandation n'affecte pas le droit d'accès ou les restrictions d'accès prévus dans la Convention pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel (STE n° 108).

III ***Principe général***

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

IV ***Limitations possibles***

1. Les Etats membres peuvent apporter des dérogations au droit d'accès aux documents publics. Les limitations ou restrictions doivent être établies précisément dans la loi, nécessaires

dans une société démocratique et proportionnelles au but de protéger :

- 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 ;
- 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 de l'Etat ;
- x. la confidentialité des délibérations au sein de ou entre les autorités publiques en vue de la préparation interne d'un dossier par une autorité.

1. L'accès ne peut être refusé que si la divulgation des informations contenues dans le document porte ou est susceptible de porter préjudice à l'un ou l'autre des intérêts mentionnés au paragraphe 1 et seulement si cet intérêt est supérieur à l'intérêt public qui s'attache à la divulgation.

3. Les Etats membres devraient examiner la possibilité de fixer des délais maximaux au-delà desquels les documents publics couverts par les limitations mentionnées au paragraphe 1 deviennent communicables.

V

Demandes d'accès aux documents publics

1. Il n'est pas nécessaire pour le demandeur d'un document de préciser des raisons pour avoir accès audit document.
2. Les exigences formelles concernant les demandes devraient être minimales.

VI

Traitement des demandes d'accès

1. Toute autorité publique qui détient un document doit instruire la demande d'accès à ce document.
2. Les demandes d'accès aux documents doivent être instruites sur une base d'égalité.
3. Toute demande de communication d'un document sera traitée rapidement. La décision doit intervenir, être communiquée et exécutée à l'intérieur d'un délai fixe qui peut avoir été précisé au préalable.
4. Si l'autorité publique ne détient pas le document, elle devrait dans la mesure du possible orienter le demandeur vers l'autorité compétente.
5. L'autorité publique devrait, dans la mesure du possible, aider le demandeur à identifier le document public demandé, mais elle n'est pas obligée d'honorer la demande s'il s'agit d'un document qui ne peut pas être identifié.
6. Une demande d'accès à un document peut être écartée si elle est manifestement déraisonnable.

7. L'autorité publique qui refuse l'accès à tout ou partie d'un document public doit donner les raisons sur lesquelles se fonde ce refus.

VII *Formes d'accès*

1. Lorsque l'accès à un document a été accordé, le demandeur a le droit d'obtenir une copie de ce document ou de le consulter sur place. 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 facilement accessible par le demandeur par d'autres voies.

VIII *Coûts*

1. La consultation sur place d'un document est en principe gratuite.
2. La délivrance d'une copie du document peut être facturée au demandeur, à un prix raisonnable qui ne saurait excéder le coût réel des charges de fonctionnement supportées par l'administration.

IX *Procédure de révision*

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 VI.3 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.

X *Mesures complémentaires*

1. Les Etats membres doivent prendre les mesures nécessaires pour informer le public de son droit à l'accès aux documents publics et des modalités de l'exercer.
2. Les Etats membres doivent s'assurer que leurs agents publics ont la formation nécessaire concernant leurs devoirs et obligations pour la mise en oeuvre de ce droit.
3. Les Etats membres doivent prendre les mesures nécessaires pour s'assurer que ce droit puisse être utilement exercé. A cette fin, les autorités publiques doivent :
 - i. gérer efficacement leurs documents de façon à les rendre aisément accessibles ;

² L'expert de l'Allemagne réserve sa position sur le libellé de ce principe.

- ii. suivre des procédures claires et établies pour la conservation et la destruction de leurs documents ;
- iii. informer, autant que faire se peut, sur les matières ou les activités qui relèvent de leur compétence, par exemple en élaborant des listes ou des registres des documents en leur possession.

XI

Informations rendues publiques à l'initiative des autorités publiques

Les autorités publiques devraient, de leur propre initiative et lorsque cela s'avère approprié, prendre les mesures nécessaires pour rendre publiques des informations qu'elles détiennent lorsque la mise à disposition de telles informations est dans l'intérêt de promouvoir la transparence de l'administration et l'efficacité entre les administrations ou encourage la participation éclairée du public dans des questions d'intérêt public.

* * *