



Strasbourg, le 25 septembre 2003
DH-S-AC(2003)003

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

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

RAPPORT

10^e réunion, 17-19 septembre 2003

Introduction

1. Le Groupe de Spécialistes sur l'accès aux informations officielles (DH-S-AC) a tenu sa 10^e réunion à Strasbourg du 17 au 19 septembre 2003. Suite au départ de Mme Tonje MEINICH (Norvège), présidente en titre du DH-S-AC, appelée à d'autres fonctions, le Groupe a désigné comme Président M. Frankie SCHRAM (Belgique). La liste de participants figure à l'annexe I. L'ordre du jour, tel qu'il a été adopté, est reproduit à l'annexe II.

* * *

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

2. Voir Introduction.

Point 2 : Séminaire « Quel accès aux documents publics ? » (27-29 novembre 2002)

3. Le DH-S-AC se félicite des résultats du séminaire « *Quel accès aux documents publics ?* » qui s'est tenu à Strasbourg les 27-29 novembre 2002. Les représentants des gouvernements et de la société civile qui y ont participé ont souligné la nécessité d'élaborer, au sein du [Conseil de l'Europe](#), un instrument juridique contraignant sur l'accès aux documents publics. Il est noté que [le CDDH](#), lors de sa 55^e réunion (17-20 juin 2003), a demandé au [Comité des Ministres](#) de lui donner mandat pour examiner l'opportunité d'élaborer un tel instrument. Le mandat occasionnel qu'il a reçu à ce sujet des Délégués des Ministres le 3 septembre 2003 est reproduit à l'annexe III au présent rapport (voir ci-dessous, point 4).

Point 3 : Adoption d'un manuel sur l'accès aux documents publics

4. Le Président rappelle que le but principal de la présente réunion est de parachever ce manuel, qui vise à faciliter une large diffusion des principes contenus dans la [Recommandation Rec \(2002\) 2](#) du Comité des Ministres sur l'accès aux documents publics. La base de la discussion est fournie par le projet de texte élaboré par le Secrétariat ([DH-S-AC \(2003\) 001](#)), pour lequel il le remercie vivement.

5. Le projet de manuel tel qu'adopté par le DH-S-AC au terme de sa réunion est reproduit à l'annexe IV. Ce texte s'entend sous réserve des dernières propositions de changement que les experts du Groupe de spécialistes pourront envoyer au Secrétariat jusqu'au 10 octobre 2003. Le texte ainsi consolidé par le Secrétariat, en consultation avec le Président, fera l'objet d'une mise en page incluant des illustrations, afin de le rendre encore plus accessible au grand public. La version finale comportant les illustrations sera soumise au CDDH pour examen et adoption éventuelle lors de sa 56^e réunion (18-21 novembre 2003).

Point 4 : Elaboration d'un instrument juridique contraignant sur l'accès aux documents publics

6. Le DH-S-AC note que le mandat occasionnel donné par les Délégués au CDDH le 3 septembre 2003 (voir ci-après, annexe III) vise à « établir, à la lumière de la Recommandation Rec(2002)2 sur l'accès aux documents publics, un bilan des législations nationales existantes dans ce domaine et, sur cette base, d'examiner l'opportunité d'élaborer un projet d'instrument juridique contraignant sur l'accès aux documents publics ».

7. Le DH-S-AC estime nécessaire de lancer une consultation auprès de l'ensemble des Etats membres et de recueillir également des informations de la part d'organisations représentatives de la société civile. Il est décidé que le Secrétariat préparera un questionnaire très succinct appelant des réponses très simples. Le projet de questionnaire sera envoyé aux membres du DH-S-AC en octobre 2003 pour approbation, et ensuite aux experts du CDDH pour action avant fin 2003. Un document du Secrétariat présentera les réponses reçues et, sur cette base, le DH-S-AC procèdera à établir un bilan lors de sa prochaine réunion (2^e semestre 2004).

* * *

Annexe I**List of participants / Liste des participants****BELGIUM/BELGIQUE**

M. Frankie SCHRAM, Conseiller adjoint du Secrétariat de la Commission d'accès aux documents administratifs, Service Public fédéral "Intérieur" – Secrétariat CADA, rue Royale 66, B-1000 BRUXELLES, Président du DH-S-AC, Chair of the DH-S-AC

BULGARIA/BULGARIE

Ms Ludmila BOJKOVA, Head of the Department "Specialized Agencies of the UN and other International Organizations", Ministry of Foreign Affairs, 2 Alexander Zhendov, SOFIA 1040

FRANCE

Mme Anne COURREGES, Membre du Conseil d'Etat, Rapporteur à la Commission d'accès aux documents administratifs (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

Apologised/Excusé

NETHERLANDS/PAYS-BAS

Mr Vital MOORS, Legislative Lawyer, Legal Adviser, Law on Transparency, Constitutional Affairs and Legislation Department, Ministry of the Interior and Kingdom Relations, P.O. Box 20011, 2500 EA THE HAGUE

NORWAY/NORVEGE

Mr Magnus Hauge GREAKER, 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

Mr Johan WILHELMSSON, Legal Adviser, Division for Constitutional Law, Ministry of Justice, S-10333 STOCKHOLM

TURKEY/TURQUIE

Mr Aykut KILIÇ, Judge, Deputy Director General of International Law and Foreign Relations, Ministry of Justice, Adalet Bakanligi, Uluslararası Hukuk ve Dis Iliskiler Genel Müdürlüğü, Müdafaa Cad. No. 22 Kat. 8
T-06659 ANKARA

UNITED KINGDOM/ROYAUME-UNI

Mr Andrew ECCLESTONE, Head of Freedom of Information Policy Branch, Information Rights Division, Department for Constitutional Affairs, Room 132 Selborne House, 54-60 Victoria Street, LONDON SW1E 6QW

Ms Katherine FOX, Policy Adviser, Freedom of Information Policy Branch, Information Rights Division, Department for Constitutional Affairs, Room 151 Selborne House, 54-60 Victoria Street, LONDON SW1E 6QW

* * *

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

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

Mr João Pedro CABRAL, Legal Adviser, GRIEC, Ministry of Justice, Bureau for International, European and Co-operation Affairs, R. Sousa Martins 21 - 7º, 1050-217 LISBON

Mr Pekka NURMI, Director General, Law Drafting Department, Ministry of Justice, P.O. Box 25, FIN-00023 Government HELSINKI, Finland

European Commission / Commission européenne

Apologised/Excusé

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

Mr Patrick CADELL, Représentant du Conseil International des Archives (CIA), 60 rue des Francs-Bourgeois, F-75004 PARIS
(adresse courrier) 27 Ellen's Glen Road, UK-EDINBURGH EH17 7QL, Scotland

Article XIX / Article XIX

Apologised/Excusé

* * *

Secretariat / Secrétariat

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

Council of Europe/Conseil de l'Europe, F-67075 STRASBOURG Cedex

**Human Rights Intergovernmental Cooperation Division / Division de la coopération
intergouvernementale en matière de droits de l'homme**

M. Alfonso DE SALAS, Head of the Division/Chef de la Division,

M. Mikaël POUTIERS, Administrator/Administrateur, Secretary of the DH-S-AC /
Secrétaire du DH-S-AC

Mme Michèle COGNARD, Assistant/Assistante

Ms Dearbhal MURPHY, intern/stagiaire

* * *

Interpreters/Interprètes

Mme Corinne McGEORGE

Mme Martine CARALY

* * *

Annexe II**Ordre du jour****Point 1 : Ouverture de la réunion et adoption de l'ordre du jour**Documents de travail

- Rapport de la 9^e réunion du DH-S-AC (7-8 mars [DH-S-AC\(2002\)004](#) 2002)
- Conclusions du Séminaire « Quel Accès aux [Sem-AC\(2002\)009 def](#) documents publics ? » (27-29 novembre 2002)

Point 2 : Séminaire « Quel accès aux documents publics ? » (27-29 novembre 2002)Document de travail

- Conclusions du Séminaire « Quel Accès aux Sem-AC(2002)009 déf documents publics ? » (27-29 novembre 2002)

Point 3 : Adoption d'un manuel sur l'accès aux documents publicsDocument de travail

- Projet de manuel sur l'accès aux documents public [DH-S-AC\(2003\)001](#)

Point 4 : Elaboration d'un instrument juridique contraignant sur l'accès aux documents publicsDocuments de travail

- Accès aux documents publics : Intérêt d'un [CDDH\(2003\)013](#) instrument juridique contraignant
- Mandat occasionnel en vue de procéder à [DH-S-AC\(2003\)002](#) l'élaboration d'un projet d'instrument juridique contraignant sur l'accès aux documents publics

* * *

Annexe III

**Mandat occasionnel en vue de l'élaboration
d'un projet d'instrument juridique contraignant
sur l'accès aux documents publics**

850e réunion – 3 septembre 2003

Point 4.3b

Comité directeur pour les Droits de l'Homme (CDDH)

**b. Mandat occasionnel du Comité directeur pour les Droits de l'Homme
(CDDH) en vue de l'élaboration d'un projet d'instrument juridique contraignant sur
l'accès aux documents publics
(CM(2003)96)**

Décision

Les Délégués adoptent la décision n° CM/858/03092003 donnant un mandat occasionnel au [Comité directeur pour les Droits de l'Homme \(CDDH\)](#) en vue d'établir, à la lumière de la Recommandation Rec(2002)2 sur l'accès aux documents publics, un bilan des législations nationales existantes dans ce domaine et, sur cette base, d'examiner l'opportunité d'élaborer un projet d'instrument juridique contraignant sur l'accès aux documents publics, tel qu'il figure à l'Annexe 2 du présent volume de Décisions.

* * *

Annexe 2
(point 4.3 b)

Décision n° CM/858/03092003

**Mandat occasionnel en vue de procéder à l'élaboration d'un projet d'instrument
juridique contraignant sur l'accès aux documents publics**

1. Nom du comité :

Comite directeur pour les Droits de l'Homme (CDDH)

2. Source :

Comité des Ministres

3. Délai :

Le présent mandat expire le 31 décembre 2005.

4. Mandat :

Etablir, à la lumière de la [Recommandation Rec\(2002\)2](#) sur l'accès aux documents publics, un bilan des législations nationales existantes dans ce domaine et, sur cette base, d'examiner l'opportunité d'élaborer un projet d'instrument juridique contraignant sur l'accès aux documents publics, assorti d'un rapport explicatif.

En examinant l'opportunité d'élaborer un tel instrument, le CDDH prendra en compte la nécessité d'assurer la compatibilité et la cohérence entre tout nouvel instrument et la Convention pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel du 28 janvier 1981 (STE n° 108). Il tiendra également compte de la [Recommandation Rec \(2000\)13](#) du Comité des Ministres aux Etats membres sur une politique européenne en matière de communication des archives, adoptée par le Comité des Ministres le 13 juillet 2000 lors de la 717e réunion des Délégués des Ministres.

5. Désignation du (des) comité(s) au(x)quel(s) le mandat est notifié pour information :

- Comité européen de coopération juridique (CDCJ) ;
- Comité directeur de la Culture (CD-CULT) ;
- Comité directeur sur les moyens de communication de masse ([CDMM](#)).

* * *

Annexe IV**Projet de manuel sur l'accès aux documents publics****Note liminaire**

La présente annexe contient le texte tel qu'adopté par le DH-S-AC lors de sa 10^e réunion (17-19 septembre 2003), sous réserve des dernières propositions de changement que les experts du Groupe de spécialistes pourront envoyer au Secrétariat jusqu'au 10 octobre 2003. Après cette date, le texte consolidé par le Secrétariat en consultation avec le Président sera considéré comme terminé et fera l'objet d'une mise en page incluant des illustrations, afin de le rendre encore plus accessible au grand public. Ce sera cette version finale, comportant des illustrations, qui sera soumise au CDDH pour examen et adoption éventuelle lors de sa 56^e réunion (18-21 novembre 2003).

* * *

Introduction

1. Le présent manuel vise principalement à sensibiliser le grand public et les fonctionnaires aux principes figurant dans la Recommandation (2002)² sur l'accès aux documents publics, adoptée par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe à Strasbourg le 21 février 2002 et adressée aux 45 Etats membres de l'Organisation (voir Annexe I ci-après)¹. La Recommandation énonce les principes dont les Etats européens devraient s'inspirer dans leur droit et leur pratique en matière d'accès aux documents publics, étant entendu que les Etats peuvent aller au-delà, en adoptant des dispositions qui reconnaissent un droit d'accès plus large aux documents publics.

2. Le manuel présente d'abord le principe de base à respecter dans ce domaine (I). Ensuite, il évoque une série de questions pratiques (II) et signale des actions que les autorités publiques sont appelées à mener pour faciliter l'accès (III).

3. Plusieurs annexes contiennent des informations utiles (textes de référence, glossaire, listes d'instances nationales et non gouvernementales compétentes en matière d'accès aux documents publics). [Pour en savoir plus, un exposé des motifs annexé à la Recommandation précitée est disponible sur simple demande²]

¹ Les 45 Etats membres du Conseil de l'Europe sont : Albanie, Andorre, Arménie, Autriche, Azerbaïdjan, Belgique, Bosnie-Herzégovine, Bulgarie, Croatie, Chypre, République tchèque, Danemark, Estonie, Finlande, France, Georgie, Allemagne, Grèce, Hongrie, Islande, Irlande, Italie, Lettonie, Liechtenstein, Lituanie, Luxembourg, Malte, Moldova, Pays-Bas, Norvège, Pologne, Portugal, Roumanie, Fédération de Russie, Saint Marin, Serbie-Monténégro, Slovaquie, Slovénie, Espagne, Suède, Suisse, "l'ex-République yougoslave de Macédoine", Turquie, Ukraine et Royaume Uni.

² Auprès de l'Unité de support pour l'information et la documentation de la Direction Générale des Droits de l'Homme (DGII) du Conseil de l'Europe. A noter que ces textes sont également disponibles sur le site Internet suivant : xxxxxxxxxxxxxxxx

I. Le principe de base

4. Le principe de base est l'octroi d'un large accès aux documents publics, sur une base d'égalité et en application de règles claires, alors que le refus d'accès doit rester exceptionnel et être dûment justifié. Il ne s'agit pas de reconnaître une simple liberté du public d'accéder aux informations que les autorités veulent bien leur donner, mais de garantir un véritable « droit de savoir » du public. Il incombe aux Etats de garantir, dans le respect de certaines règles, le droit de toute personne d'accéder, à sa demande, à des documents détenus par l'administration. La Recommandation (2002)² précitée encourage les Etats membres du Conseil de l'Europe à reconnaître un tel droit.

5. L'accès aux documents publics est important dans une société démocratique pluraliste. En effet, un tel accès :

- contribue à la sensibilisation des citoyens envers la « chose publique » et à leur participation éclairée dans le processus décisionnel dans des domaines d'intérêt commun, en se formant une opinion sur l'état de la société dans laquelle ils vivent et sur les autorités qui les gouvernent. Une telle « participation citoyenne » est bénéfique à tous. Une administration qui opère dans un cadre d'ouverture redouble d'efficacité, car elle sait que le résultat de son travail pourra être examiné par tous et ainsi mieux compris. Elle sait aussi qu'elle aura des comptes à rendre en cas de dysfonctionnement ;

- peut contribuer à éviter des dérives de l'administration, qui sont trop souvent favorisées par ce qui est connu sous le nom de « culture du secret ». Cette « culture » doit être remplacée par une culture d'ouverture, indispensable pour affirmer la légitimité de l'administration en tant que service public, pour développer des rapports de confiance entre autorités publiques et citoyens et pour surveiller l'intégrité des fonctionnaires, en évitant le risque de corruption.

6. Le droit d'accès aux documents publics n'est pas un droit absolu, mais un droit qui est contrebalancé par des limites qui sont nécessaires dans une société démocratique et proportionnelle à la protection d'intérêts particuliers établis dans la loi. De nombreuses questions se posent aux fonctionnaires et aux particuliers, pour savoir dans quelles conditions ils peuvent donner ou recevoir de tels documents. Le présent manuel vise à y apporter des réponses claires.

Variante : Le droit d'accès aux documents publics n'est pas un droit absolu. Il peut y avoir des limitations d'accès, afin de protéger d'autres droits et intérêts légitimes. De nombreuses questions se posent aux fonctionnaires et aux particuliers, pour savoir dans quelles conditions ils peuvent donner ou recevoir de tels documents. Le présent manuel vise à y apporter des réponses claires.

II. Questions / réponses

(a) Qu'est-ce qu'un « document public » ?

7. La Recommandation (2002)² définit les « documents publics » de la façon suivante : *« toutes informations enregistrées sous quelque forme que ce soit, rédigées ou reçues et détenues par les autorités publiques et qui ont un lien avec la fonction administrative, exception faite des documents qui sont en cours de préparation. »*

8. Le présent manuel ne porte que sur les documents publics détenus par les autorités publiques, autrement dit l'administration principalement. Toutefois, les Etats membres ont été invités par cette Recommandation à examiner, à la lumière de leur droit et de leurs pratiques internes, dans quelle mesure les principes qu'elle contient seraient applicables aux informations détenues par les organes législatifs et les autorités juridictionnelles.

Variante : Le présent manuel ne porte que sur les documents publics détenus par les autorités publiques. Aussi des documents, qui sont matériellement détenus par une personne ou un organisme privé au nom d'une autorité publique, du fait d'accords passés entre l'autorité publique et cette personne ou cet organisme, sont considérés comme des documents publics détenus par cette autorité publique. C'est aussi le cas pour les documents publics que les autorités publiques ont déposés dans des archives.

9. Il importe de distinguer clairement entre les documents reçus par les autorités publiques dans le cadre de leurs fonctions et ceux reçus en tant que personnes privées (par exemple, le courrier reçu par les membres de l'administration en leur qualité de politiciens ou de personnes occupant d'autres postes à l'extérieur). Cette dernière catégorie n'entre pas dans la définition de « documents publics ».

(b.) Quelle différence y-a-t-il entre un « document public » et une « information publique » ?

10. En pratique, les documents publics sont les informations matérialisées sur un support physique sur lequel sont inscrites les informations publiques. La définition du mot « document » qui est utilisée ici ne se limite pas aux documents sur support papier mais s'étend également aux documents enregistrés sur bande sonore ou audiovisuelle, les photographies, les e-mails et les informations stockées sur un support informatique sous une forme récupérable, telles que des bases de données électroniques.

(c.) A qui peut-on demander un document public ?

11. Une demande d'accès à un document public peut être présentée à toute autorité publique, quelle qu'elle soit (même si ce n'est pas l'autorité publique qui est à l'origine de ce document). Pour des raisons d'efficacité, il est préférable pour le demandeur d'essayer de présenter sa demande à l'autorité publique qui en est à l'origine. Si l'autorité publique à qui l'accès à un document public a été demandé dispose de ce document (l'original ou une copie), elle doit instruire la demande puis mettre le document à disposition (dans les limites mentionnées ci-dessous). Elle ne doit pas forcer le demandeur à présenter une nouvelle demande à l'autorité publique qui est à la source du document demandé. En revanche, si elle ne dispose pas de ce document, elle doit faire son possible pour orienter le demandeur vers une autorité publique qui détient ce document.

Variante : Une demande d'accès à un document public peut être présentée à toute autorité publique, quelle que soit la personne qui est en possession du document public, même si ce n'est pas l'autorité publique qui est à l'origine de ce document. Si l'autorité publique à qui l'accès à un document public a été demandé dispose de ce document, elle doit instruire la demande puis mettre le document à disposition (dans les limites mentionnées ci-dessous). En revanche, si elle ne dispose pas de ce document, elle doit faire son possible pour orienter le demandeur vers une autorité publique qui détient ce document.

(d.) Qu'est-ce qu'une « autorité publique » ?

12. D'après la Recommandation (2002)2, le terme « autorités publiques » comprend deux éléments :

- d'une part, le gouvernement et les divers organes de l'administration aux niveaux national, régional ou local (en clair, l'Administration avec un grand A). Il s'agit par exemple des autorités gouvernementales (politiques et administratives) à l'échelon central, régional et local. Dans les Etats fédéraux, les autorités dépendant des Etats fédérés ou des pouvoirs locaux sont également des autorités « publiques ». Ce sont aussi, par exemple, les mairies ou autres organes des collectivités locales, mais également les services des Archives (sous réserve de règles plus spécifiques adoptées en cette matière³). Par contre, les organes législatifs et les autorités juridictionnelles ne sont pas couverts par ce terme d'« autorités publiques » ;
- d'autre part, les personnes privées ou les entreprises ou autres organismes, dans la mesure où elles accomplissent des fonctions publiques ou exercent une autorité administrative tel que cela est prévu par le droit national. Il peut également s'agir, dans certains pays, de personnes ou organismes financés par des fonds publics qui remplissent des fonctions habituellement confiées à l'administration. Il arrive aussi que des documents soient matériellement détenus par une personne ou un organisme privé au nom d'une autorité publique du fait d'accords passés entre cette autorité publique et cette personne ou cet organisme. On considère alors que ces documents peuvent, eux-aussi, être demandés.

Variante : D'après la Recommandation (2002)2, le terme « autorités publiques » comprend deux éléments :

- d'une part, le gouvernement et les divers organes de l'administration aux niveaux national, régional et local. Il s'agit par exemple des autorités gouvernementales (politiques et administratives) à l'échelon central, régional et local. Dans les Etats fédéraux, les autorités des Etats fédérés sont également des autorités « publiques ». Par contre, les organes législatifs et les autorités juridictionnelles ne sont pas couverts par ce terme d'« autorités publiques » ;

³ En application de la [Recommandation 2000\(13\)](#) du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe aux Etats membres sur une politique européenne en matière de communication des archives.

C'était le cas pour les mairies et autres organes des collectivités par exemple, mais également les services des Archives (sous réserve de règles plus spécifiques adaptées en la matière.

- d'autre part, les personnes privées ou les entreprises ou autres organes dans la mesure où elles accomplissent des fonctions publiques ou exercent une autorité administrative tel que cela est prévu par le droit national. Il arrive aussi que des documents soient matériellement détenus par une personne ou un organisme privé au nom d'une autorité publique du fait d'accords passés entre cette autorité publique et cette personne ou cet organisme. On considère alors que ces documents peuvent, eux-aussi, être demandés. Selon le droit national, des personnes ou organismes financés par des fonds publics qui remplissent des fonctions habituellement confiées à l'administration sont couverts par ce terme d' « autorités publiques ».

(e.) Qui peut demander l'accès à un document public ?

13. Toute personne sans aucune distinction, notamment en raison de sa nationalité, peut demander communication d'un document public : L'autorité publique n'a pas le droit de refuser l'accès à un document sous prétexte que le demandeur est un étranger. De plus, la demande peut être faite tant par une personne physique que par une personne morale (entreprise, association, etc.).

(f.) Est-ce que certaines personnes ont un droit d'accès plus facile aux documents publics que d'autres ?

14. Non. Le principe est l'égalité de tous en matière d'accès aux documents publics. Il ne doit pas y avoir de distinction entre les différents types de personnes qui en font la demande (journalistes, chercheurs, avocats, syndicalistes, particuliers, etc.), ni à leur avantage, ni en leur détriment.

(g.) Le demandeur est-il obligé de donner les raisons pour lesquelles il demande accès à un document public ?

15. Non. La personne qui demande un document public ne devrait pas être tenue de donner les raisons pour lesquelles elle souhaite y avoir accès.

(h.) Quelles sont les formalités pour faire une demande d'accès à un document public ?

16. Chaque Etat est libre de fixer ces formalités, mais le but est d'en avoir le moins possible. Dans certains Etats, les demandes doivent être faites par écrit (par lettre, fax, e-mail). Dans d'autres pays, il est possible de formuler certaines demandes par oral (dans les locaux de l'autorité publique, ou bien par téléphone).

17. Même s'il doit être possible, dans certains cas, de faire une demande par oral, il peut être préférable de faire une demande écrite, afin de garder une trace de la démarche.

Cela peut être utile en cas de conflit ultérieur, notamment en cas d'absence de réponse. Un autre avantage des demandes écrites est que cela permet la production de statistiques qui permettent à leur tour de publier les documents les plus demandés de façon proactive. Par ailleurs, le droit pour un demandeur de déposer une demande de façon anonyme existe dans certains Etats, mais pas dans tous.

(i.) Quelle aide peut-on espérer de l'autorité publique a qui a été faite la demande d'accès à un document public ?

18. Le principe est que l'autorité publique est au service du public et qu'elle doit donc faire son maximum pour satisfaire leurs demandes. Cela doit donc se traduire par une recherche d'efficacité, en particulier par la rapidité dans le traitement des demandes de documents publics et par un esprit de coopération, notamment lorsque la façon dont il convient de traiter la demande est compliquée.

19. Si nécessaire, l'autorité publique aide le demandeur, dans la mesure du raisonnable, à bien formuler sa demande, à identifier le document demandé, à identifier l'autorité compétente pour traiter la demande et à orienter le demandeur vers cette autorité. Si l'autorité publique ne détient pas le document demandé, elle devrait, dans la mesure du possible, orienter le demandeur vers l'autorité publique compétente. Enfin, si la demande n'est pas suffisamment claire, les autorités publiques doivent au moins en informer le demandeur pour lui donner la possibilité d'être plus précis.

20. L'autorité publique doit être tout particulièrement vigilante à coopérer avec les demandeurs qui sont dans les situations les plus vulnérables : demandeurs handicapés, âgés, illettrés, sans domicile fixe, marginaux, étrangers maîtrisant mal ou pas la langue, etc. L'autorité publique jouit d'une certaine marge d'appréciation de la situation, mais doit viser au maximum d'efficacité possible. Lorsque le demandeur est dans l'incapacité d'accéder par ses propres moyens à une compréhension élémentaire du document communiqué, les autorités publiques pourraient envisager, dans la mesure du possible et dans les limites du raisonnable, de l'aider à avoir une telle compréhension. Cela n'implique pas une obligation de traduire les documents ni de procurer des explications techniques particulièrement poussées (une consultation juridique par exemple).

(j.) Que faire si le demandeur ne sait pas précisément quel document demander ?

21. Si le demandeur ne sait pas précisément quel document demander, il est conseillé qu'il rassemble le plus d'éléments possibles avant d'entrer en contact avec l'autorité publique. Il s'agit d'aider celle-ci à déterminer le document qui correspondrait le mieux au but recherché, par exemple, en lui indiquant le thème précis, le nom de l'autorité qui pourrait avoir publié des documents sur ce thème, la date où de tels documents pourraient avoir été publiés, etc.). A son tour, l'autorité publique devra déployer des efforts raisonnables pour aider le demandeur à affiner si nécessaire sa demande et pour essayer d'identifier le ou les documents publics qui pourraient l'intéresser. Toutefois, si malgré cela, l'autorité publique n'arrive toujours pas à identifier de documents publics susceptibles d'intéresser le demandeur, elle n'est pas obligée de continuer à chercher.

(k.) Est-ce que tous les documents publics sont accessibles ?

22. Non, pas nécessairement. L'accès à un document peut être refusé si la divulgation des informations contenues dans le document porte ou est susceptible de porter préjudice à l'un ou à l'autres des intérêts mentionnés ci-dessous, à moins qu'un intérêt public supérieur ne justifie la divulgation.

(l.) Quels sont les intérêts qui peuvent justifier que l'accès aux documents publics soit limité ?

23. La Recommandation (2002)² en fait une liste qui se veut exhaustive. Elle reconnaît dix catégories d'intérêts pouvant justifier la limitation d'accès aux documents, à condition que cette limitation soit établie précisément dans la loi, nécessaire dans une société démocratique et proportionnelle au but de protéger l'un ou l'autre de ces intérêts. Ils sont décrits ci-après.

(i.) La sécurité nationale, la défense et les relations extérieures

24. Il semble évident qu'il existe des documents à ne pas diffuser au public dans des domaines aussi sensibles que peuvent l'être la sécurité nationale, la défense et les relations extérieures. Les documents concernés par cette restriction deviennent généralement accessibles après l'expiration d'un délai de confidentialité. Par exemple, on voit mal une autorité publique acceptant de divulguer un document dans lequel figureraient les plans de construction d'armes sophistiquées ou les noms de ses agents des services de renseignements ! De plus, certains Etats ayant des régions qui disposent d'un large degré d'autonomie peuvent aussi avoir intérêt à protéger la correspondance entre de telles autorités régionales, ou, dans le cas d'Etats fédéraux, entre les autorités fédérales centrales et les autorités régionales. Par ailleurs, des limitations d'accès aux documents concernant le Chef de l'Etat peuvent aussi être prévues.

(ii.) La sûreté publique

25. Il est facilement compréhensible que les autorités publiques décident de limiter l'accès à un document public dans lequel figureraient, par exemple, des informations qui risqueraient d'attirer le public vers une zone qui serait particulièrement dangereuse. Ainsi, un document qui contiendrait les détails d'un système de contrôle de la foule lors d'un événement sportif futur ou lors d'une manifestation, ce qui risquerait alors d'en menacer l'efficacité-pourrait être d'accès limité. Il en serait de même pour des documents concernant le système de sécurité des ponts, des tunnels, etc.

(iii.) La prévention, la recherche et la poursuite des activités criminelles

26. Donner libre accès à ce type de documents risquerait, par exemple, de nuire aux enquêtes en cours et de faciliter la disparition des criminels recherchés. Il s'agirait également

de refuser l'accès au dossier de transfert d'un détenu, afin d'éviter que d'éventuels complices cherchent à le libérer par la force.

(iv.) La vie privée et les autres intérêts privés légitimes

27. Les documents publics peuvent contenir des informations d'ordre personnel ou privé, par exemple des informations protégées par le secret médical. Il convient de rappeler que l'article 8 de la [Convention européenne des Droits de l'Homme](#) garantit le droit au respect de la vie privée et familiale. La protection de ces intérêts peut prévaloir sur l'intérêt lié à la mise à disposition du document. Il doit toutefois être noté que si les fonctionnaires agissent à titre officiel leurs activités ne relèvent pas de la vie privée.

28. De plus, l'accès aux documents publics ne doit pas porter préjudice aux règles spécifiées dans la Convention du Conseil de l'Europe pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel du 28 janvier 1981 (STE n°108), tant en ce qui concerne le droit d'accès, ou les limitations d'accès, prévus dans cette Convention.

(v.) Les intérêts commerciaux et d'autres intérêts économiques, privés ou publics

29. La notion d'« intérêts commerciaux et d'autres intérêts économiques » peut couvrir, par exemple, des questions commerciales qu'il convient de garder secrètes pour des raisons de compétitivité, comme les procédés de fabrication, les stratégies commerciales, les listes des clients, etc. La notion d'« intérêts commerciaux et d'autres intérêts économiques » peut également concerner la limitation d'accès à des documents que les autorités publiques utilisent pour préparer des négociations collectives auxquelles elles prennent part. Cela peut concerner également les données recueillies à des fins statistiques.

30. Pour ce genre d'intérêts il faut garder à l'esprit que le caractère sensible des informations peut n'avoir qu'une durée limitée. Les limitations d'accès à ces documents devraient alors être examinées au cas par cas.

(vi.) L'égalité des parties à une instance juridictionnelle

31. Cette limitation a pour but d'assurer l'égalité des parties à une instance juridictionnelle dans le cadre du droit à un procès équitable. Elle a pour but, notamment, d'autoriser l'autorité publique à refuser l'accès à ses propres documents afin de ne pas affaiblir sa position au cours d'une procédure judiciaire à laquelle elle est partie.

(vii.) La nature

32. Les limitations relatives à la diffusion d'informations sur la nature visent à permettre aux autorités publiques de conduire une politique efficace de protection dans ce domaine. Le but d'une limitation pourrait être, par exemple, empêcher la localisation d'espèces animales et végétales menacées, afin de les protéger.

(viii.) Les missions de tutelle, l'inspection et le contrôle par l'administration

33. Cette limitation peut, par exemple, protéger la capacité de l'autorité publique à effectuer des contrôles efficaces, des enquêtes ou des audits, éventuellement par le biais de procédures officielles, sur d'autres organisations, sur des individus ou sur des règles et procédures internes. Les investigations fiscales ou les contrôles fiscaux en cours peuvent être cités à titre d'exemple, tout comme l'inspection du travail et l'inspection sociale.

(ix.) La politique économique, monétaire et de change de l'Etat

34. Des informations relatives à certains aspects de la politique économique, monétaire et de change de l'Etat peuvent être exonérées de l'obligation de divulgation sur demande. En effet, si, par exemple, un projet de dévaluation de la monnaie était connu avant qu'il ne soit officialisé par les autorités compétentes, l'utilité de cette mesure serait très largement amoindrie.

(x.) La confidentialité des délibérations au sein de ou entre les autorités publiques pendant la préparation interne d'un dossier

35. Cette limitation pourrait concerner notamment l'accès à des documents relatifs aux délibérations du gouvernement. Le terme « dossier » est ici suffisamment large pour couvrir tous les types d'affaires qui sont entre les mains des autorités publiques, c'est-à-dire tant les cas individuels que les procédures de prises de décision politique. Même si le but de la Recommandation cherche à favoriser la participation du public dans la prise de décisions, la présente limitation vise à sauvegarder de la qualité du processus décisionnel concernant les politiques à mener ainsi que la liberté d'expression des fonctionnaires participant à ce processus.

(m.) Est-ce que l'autorité publique peut refuser l'accès à un document public même si celui-ci est en principe accessible ?

36. Oui, si la demande d'accès est manifestement déraisonnable. C'est le cas, par exemple, si la demande exige un effort de recherche disproportionné (qui n'est pas imputable à un éventuel manque d'organisation de l'autorité publique), si la demande est trop vague, si elle concerne un domaine trop vaste ou un volume trop important de documents.

37. La demande peut également être rejetée si elle est manifestement abusive. Il s'agit ici, par exemple, de demandes qui par leur fréquence et leur volume sont susceptibles d'entraver le bon fonctionnement de l'administration lorsque ces demandes ont le but avoué ou évident de venir à bout de la patience des autorités censées fournir les documents. Ce sont des attitudes reflétant une volonté de « harcèlement » de l'administration. Il peut également s'agir de demandes répétées de façon abusive du même document par le même demandeur.

38. Toutefois, l'autorité publique qui refuse l'accès à un document public devrait expliquer les raisons pour lesquelles cet accès a été refusé, sauf, de façon exceptionnelle, lorsqu'une telle explication révélerait par elle-même des informations dont l'accès pourrait être limité en raison des limitations mentionnées ci-dessus. De plus, en cas de refus, l'autorité publique devrait également signaler quelles sont les voies de recours possibles contre cette décision (voir ci-dessous).

(n.) Est-ce qu'il est possible de n'avoir accès qu'à une partie du document ?

39. Le principe est l'accès à l'ensemble du document. Toutefois, dans les cas autorisant une limitation à l'accès, il est souhaitable que l'autorité publique donne accès à une partie seulement du document, par exemple, avec occultation des zones du document qui doivent rester cachées, plutôt que de refuser l'accès à tout le document. Si certains passages du document doivent rester confidentiels, ces passages peuvent être noircis. Mais toute occultation doit être clairement précisée tant en ce qui concerne l'endroit où les informations ont été effacées que leur volume, ainsi que, dans la mesure du possible, la limitation qui a justifié cette occultation. Par exemple :

- Si le document est sur support papier, les suppressions pourraient être faites sur une copie en occultant les passages pour lesquels la restriction s'applique.
- Si le document d'origine est sous forme électronique, un nouveau document ou une copie-papier devrait être mis à disposition indiquant clairement les parties du document qui ont été supprimées, par exemple en laissant cet espace vide.

40. De plus, la divulgation partielle d'un document ne devrait pas être faite d'une façon telle que cela révèle des informations couvertes par la limitation.

41. Par ailleurs, si la version expurgée du document sollicité est trompeuse ou vide de sens, l'accès peut être refusé. Si une partie des informations contenues dans le document en question ne doit pas être révélée, il peut également être envisageable, en fonction de la loi nationale, de fournir un résumé du document. L'autorité publique devrait alors consulter le demandeur pour savoir s'il préfère recevoir un document avec des occultations ou un résumé.

(o.) En combien de temps le demandeur peut-il espérer avoir une réponse à sa demande d'accès ?

42. La règle est : le plus rapidement possible. L'autorité publique devrait toujours dire au demandeur si elle détient le document demandé ou non et si elle a décidé de le communiquer ou non. Elle ne devrait jamais rester silencieuse après une demande d'accès à un document public. Cependant, et de façon très exceptionnelle, lorsque la protection d'autres intérêts légitimes prend le pas sur la divulgation, il se peut qu'il soit nécessaire que l'autorité publique en question garde secret le fait que le document demandé existe. En effet, confirmer l'existence d'un document spécifique peut équivaloir à divulguer l'information que l'on souhaitait cacher en ne diffusant pas le document demandé.

43. Enfin, si la décision de communiquer le document demandé est positive, la communication de ce document doit être exécutée sans délai. Lorsqu'un délai est malgré tout inévitable, l'autorité publique doit en informer le demandeur. Le délai maximal pour prendre la décision, la communiquer au demandeur et, en cas de décision positive, l'exécuter, doit être fixe et avoir été précisé à l'avance (par la loi éventuellement). Le demandeur peut saisir l'instance chargée du contrôle de l'accès aux documents publics (voir ci-dessous). Enfin, ce n'est pas parce qu'un délai maximum est fixé que les autorités publiques doivent attendre l'expiration de ce délai pour communiquer le document demandé. Si elles peuvent agir plus rapidement, elles doivent le faire.

(p.) Que faire si l'autorité publique n'a pas le document demandé ?

44. L'autorité publique doit faire son possible pour orienter le demandeur vers une autorité publique qui détient ce document. Il ne peut toutefois pas être reproché à l'autorité publique à qui la demande a été faite de ne pas pouvoir déterminer quelle est l'autorité publique qui dispose du document si elle a fait son maximum pour chercher à qui ce document devrait être demandé.

(q.) Est-ce que l'autorité publique peut suggérer d'autres documents que ceux qui sont demandés ?

45. Certainement. Il se peut que l'autorité publique constate qu'il serait plus intéressant pour le demandeur d'avoir accès à un ou à d'autres documents qu'à celui qui est demandé. Elle devrait alors en informer le demandeur qui décidera ensuite de l'opportunité de demander accès ou non à ces autres documents. Cependant, l'autorité publique doit malgré tout fournir le document demandé initialement, sauf si le demandeur modifie sa requête suite aux conseils de l'autorité publique.

(r.) Est-ce que l'autorité publique peut renvoyer le demandeur vers des sources alternatives du document demandé ?

46. Oui. Il se peut que le document demandé soit accessible très facilement d'une autre façon (par Internet par exemple). Dans de tels cas, l'autorité publique à qui la demande a été faite peut orienter le demandeur vers ces sources alternatives, à condition qu'elles soient facilement accessibles pour le demandeur. Par exemple, si un document est publié sur Internet, les autorités publiques pourraient y orienter le demandeur, à condition que le demandeur ait un « accès facile » à Internet. Toutefois, tous les pays européens ne connaissent pas le même degré de développement du réseau Internet parmi leur population. Cet élément doit être pris en compte.

(s.) Qu'entend-on par document « facilement accessible » ?

47. Il n'y a pas de critère fixe. Ce qui peut être facilement accessible pour un individu ne le sera pas forcément pour un autre. Ainsi, le caractère « facilement accessible » ou non d'un document devra être évalué en tenant compte de la situation individuelle du

demandeur, ce qui peut donner lieu à un traitement distinct de la demande. Par exemple, si le demandeur est handicapé, illettré, ou sans domicile fixe, ou du fait de son éloignement géographique de l'autorité publique qui détient le document public demandé. L'autorité publique devrait donc faire preuve de souplesse et d'adaptabilité aux situations personnelles des demandeurs, dans la mesure du raisonnable.

(t.) Un demandeur peut-il consulter l'original d'un document en toutes circonstances ?

48. L'autorité publique doit tenir compte de la préférence exprimée par le demandeur. Mais cela peut être impossible dans certaines circonstances. Par exemple, il peut s'avérer justifié de refuser l'accès direct à un original s'il est fragile ou en mauvais état, pour en préserver la conservation ou si l'accès à la totalité de son contenu n'est pas autorisé.

49. Il peut également être justifié de refuser de donner une copie du document si, par exemple, les équipements techniques ne sont pas disponibles (notamment, pour des copies audio, vidéo ou électroniques), si cette forme d'accès entraîne un accroissement déraisonnable des coûts, ou si elle peut porter atteinte aux droits de propriété intellectuelle. Dans ce cas, seule la consultation sur place est envisageable.

(u.) La consultation sur place d'un document est-elle toujours possible ?

50. En principe, oui. Il est important que l'autorité publique fasse preuve d'un esprit d'ouverture en proposant au public, lorsque cela est possible, par exemple, au public l'accès à ses locaux. Toutefois, des obstacles peuvent découler des consultations sur place, comme les heures d'ouverture ou le fait que plusieurs personnes peuvent demander le même document au même moment. Le demandeur doit comprendre et accepter ce genre de limitations éventuelles, à condition que l'autorité publique n'en abuse pas.

(v.) Faut-il payer quelque chose pour avoir accès à un document public ?

51. En principe, la consultation sur place d'un document public devrait être gratuite. Par exception, l'autorité publique peut faire payer au demandeur une somme d'argent pour couvrir les frais de recherche du document si cette recherche vise une masse importante de documents, est compliquée ou longue, ou entraîne une quantité de travail importante à la charge de l'autorité publique (qui n'est pas imputable à un manque d'organisation de cette autorité publique). Les frais de délivrance d'une copie du document peuvent également être répercutés sur le demandeur (par exemple, les frais de photocopie).

52. Les sommes d'argent ainsi demandées doivent cependant être raisonnables et réduites au minimum, et ne devraient jamais être supérieures au coût réel des frais supportés par l'autorité publique. L'autorité publique ne doit jamais retirer aucun profit du paiement de ces sommes. Par ailleurs, lorsque les frais sont peu élevés il peut être préférable pour l'autorité publique de dispenser le demandeur de tout paiement (complications, coûts induits, ...).

53. Les autorités publiques pourraient percevoir des droits en application de la législation sur l'accès aux documents publics, ce qui ne les empêcherait pas de produire des documents à des fins commerciales afin de les vendre à des tarifs compétitifs.

(w.) Que peut faire le demandeur en cas de problème ?

54. Il peut y avoir plusieurs types de problèmes liés à une demande d'accès à un document public. Par exemple, tout d'abord, cette demande d'accès peut avoir été refusée, en tout ou en partie, ce que conteste le demandeur. Elle peut aussi être restée sans suite dans les délais mentionnés ci-dessus. Des irrégularités ont également pu être constatées. Bien des situations peuvent se présenter au demandeur qui peut alors estimer que sa demande d'accès à un document public n'a pas été satisfaite.

(y.) Une procédure de révision est-elle possible ? Faut-il une instance chargée du contrôle de l'accès aux documents publics ?

64. Oui. Si le problème persiste, il faut que le demandeur ait accès à une procédure de révision indépendante. Ce peut être une cour ou une autre instance indépendante et impartiale, prévue par la loi chargée du contrôle de l'accès aux documents publics ; par exemple, un ombudsman, un médiateur ou une instance de médiation, une commission spécifique ou un commissaire parlementaire (voir les exemples d'instances nationales chargées du contrôle de l'accès aux documents publics en Annexe III).

65. Dans certains systèmes nationaux, la procédure de révision interne est toujours une démarche préalable au recours en justice ou à un autre type de procédure de plainte indépendante.

66. Le recours à une procédure de révision indépendante doit se faire selon une procédure rapide et peu coûteuse (voire gratuite, de préférence). L'instance chargée du contrôle de l'accès aux documents donne ensuite un avis qui doit pouvoir entraîner la modification de la décision contestée si l'avis conclut que celle-ci n'était pas conforme avec la législation en vigueur.

67. Il serait souhaitable que cette instance de révision puisse avoir le pouvoir de modifier par elle-même les décisions qui ont été prises par les autorités publiques si elle considère qu'elles ne sont pas conformes avec la législation en vigueur.

68. Il est essentiel que l'existence de ces procédures de révision soient largement connues du public afin d'en assurer l'effectivité (par exemple, en donnant le nom et les coordonnées de l'instance de révision au demandeur de document public, lors du dépôt de la demande).

(z.) Quel usage peut-on faire des documents publics ainsi obtenus ?

69. Il n'y a pas de limitations à l'usage des documents ainsi obtenus, sauf, éventuellement, celles liées à la propriété intellectuelle. Il est également d'usage de citer la

source des informations contenues dans ces documents (en faisant référence précisément au document d'origine), lorsqu'elles sont utilisées ultérieurement.

III. Actions à mener par les autorités publiques pour faciliter l'accès aux documents publics

(i) S'assurer que le droit d'accès aux documents publics est consacré dans le droit et la pratique nationaux et qu'il est exercé effectivement

Pourquoi ?

70. Parce que si on ne peut pas exercer un droit en pratique, l'existence-même de ce droit est remise en cause.

Comment faire ?

71. L'organisation interne de l'administration doit permettre une mise en œuvre facile du droit d'accès aux documents publics.

72. Les documents doivent être gérés efficacement afin de les rendre aisément accessibles.

73. Des procédures claires doivent être suivies pour la conservation et la sécurité physique des originaux ainsi que pour la destruction des documents publics : un système d'archivage efficace doit être mis en place.

74. Les autorités publiques doivent informer le public le mieux possible sur les matières et les activités qui relèvent de leur compétence. Une bonne pratique à cet égard est l'élaboration de listes ou de registres sur lesquels sont mentionnés les documents en leur possession qui peuvent être consultés par le public et rendre accessibles ces listes ou registres au public. Ceci facilitera aussi la recherche des documents, tant par le public que par les autorités publiques. Le travail nécessaire à l'élaboration et à la mise à jour de ces listes et de ces registres est rapidement compensé par les gains de temps et une efficacité accrue des autorités publiques.

75. Dans chaque autorité publique, ou de préférence, dans chaque service de cette autorité publique, une personne devrait être désignée responsable de l'accès aux documents publics détenus par l'autorité publique concernée (ou le service) afin de superviser et d'améliorer le service rendu au public. L'absence physique de cette personne (pour cause, par exemple, de maladie ou de congés) ne devrait en aucun cas justifier un refus d'accès à un document public.

76. Il devrait y avoir dans chaque autorité publique une zone réservée à la consultation des documents publics dans laquelle le public pourrait s'installer pour consulter les documents demandés de façon adéquate. Pour permettre un accès aisé aux documents publics, les autorités publiques devraient mettre à la disposition du public les conditions

matérielles adéquates (mise au point de locaux bien adaptés, notamment avec mise à disposition d'un équipement technique approprié, y compris celui qui incorpore les nouvelles technologies de l'information et de la communication, mais également photocopieurs pour permettre une copie facile des documents).

(ii) Informer largement le public de son droit d'accès aux documents publics et des modalités pour l'exercer

Pourquoi ?

77. Parce que trop souvent le public ne connaît pas ses droits.

Comment faire ?

78. En diffusant largement ce manuel auprès du grand public et en le complétant avec un document spécifique à la situation nationale, notamment, là où il en existe une, la loi relative à l'accès aux documents publics ou à la liberté de l'information.

79. En publiant cette information sur des supports électroniques (sites web).

80. En mettant en place des centres de documentation.

81. En soutenant et en facilitant l'activité d'instances (gouvernementales ou non) chargées de travailler sur la question de l'accès aux documents publics (une liste d'organisations non-gouvernementales particulièrement actives dans le domaine de l'accès aux documents publics figure en Annexe IV). L'instance indépendante par ailleurs chargée du contrôle de l'accès aux documents publics doit également avoir comme mission d'informer les citoyens sur leurs droits en la matière.

(iii) S'assurer que les fonctionnaires ont la formation nécessaire sur leurs devoirs et leurs obligations à l'égard du droit d'accès aux documents publics

Pourquoi ?

82. Parce que les agents publics sont les premiers en contact avec le public lorsqu'il demande accès à certains documents publics.

83. Parce que si les agents publics ne sont pas bien formés, ils risquent de ne pas agir en conformité avec les principes mentionnés dans ce manuel.

84. La formation des agents publics est donc primordiale : ils doivent tous savoir que le principe de base est l'accès aux documents publics et la non-diffusion l'exception.

Comment faire ?

85. En diffusant largement ce manuel auprès des agents publics et en le complétant avec un document spécifique à la situation nationale.

86. En prévoyant un enseignement spécifique sur l'accès aux documents publics lors de la formation des agents publics, tout particulièrement ceux qui seront amenés à être le plus en contact avec le public.

(iv) Rendre publiques et accessibles le plus d'informations possible, de leur propre initiative, sans attendre que le public les leur demande

Pourquoi ?

87. Cela est dans l'intérêt de la transparence de l'administration et de l'efficacité entre les administrations.

88. Cela encourage aussi une participation éclairée du public à des questions d'intérêt général (par exemple, sur les dossiers administratifs touchant les travaux publics). Ceci est un élément important de la démocratie et de l'efficacité des administrations.

89. Le fait de rendre publiques des informations avant que les individus ne les demandent permet également aux agents de l'autorité publique de gagner du temps car ils n'ont plus à traiter ces demandes par la suite, ces informations étant alors disponibles. En effet, le temps passé à rendre publiques et accessibles les informations est largement compensé par le temps gagné en évitant le traitement individuel de chaque demande sur ces mêmes informations.

Comment faire ?

90. Les autorités publiques sont libres de choisir les moyens les plus appropriés pour rendre publiques ces informations, selon chaque cas. Les différentes suggestions ci-dessous peuvent se cumuler pour renforcer l'efficacité des mesures prises.

91. Ces informations peuvent être publiées dans des publications officielles, sur des sites Internet (à condition que les adresses soient largement diffusées auprès du public) ou sur tout autre support aisément consultable par le public. La mise en place d'un site Internet est de loin la façon la plus économique pour les autorités publiques de mettre les documents publics à la disposition du plus grand nombre de personnes.

92. Ces documents peuvent aussi être affichés dans des lieux appropriés, facilement accessibles au public.

93. Un critère que les autorités publiques peuvent utiliser pour déterminer quels documents publics rendre publics de façon proactive est celui du nombre de demandes déposées pour ces documents publics : si un document, ou un type de documents, est demandé fréquemment, l'autorité publique a tout intérêt à le mettre à la libre disposition du public. Cela explique notamment l'importance de l'établissement de statistiques précises

liées aux demandes de documents publics (par exemple, le nombre de demandes, le type de documents le plus souvent demandés, les principales causes de refus).

* * *

Annexe I**RECOMMANDATION REC (2002)2 DU COMITE DES MINISTRES
AUX ETATS MEMBRES SUR L'ACCES AUX DOCUMENTS PUBLICS**

*(adoptée par le Comité des Ministres le 21 février 2002,
lors de la 784^e réunion des Délégués des Ministres)*

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

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 ;

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 des Nations Unies sur l'accès à l'information, la participation publique au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement, adoptée à Aarhus, Danemark, le 25 juin 1998, et la Convention pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel du 28 janvier 1981 (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 à l'information détenue 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 ;

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 ;

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

- permet au public d'avoir un aperçu suffisant 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 ;

Estimant, par conséquent, 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 ;

Soulignant que les principes ci-après constituent une norme de base minimale 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 ;

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 œuvre 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 la présente recommandation.

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 sous quelque forme que ce soit, rédigées ou reçues et détenues par les autorités publiques et qui ont un lien avec la fonction administrative, exception faite des documents qui sont en cours de préparation.

II. Champ d'application

1. La présente recommandation ne porte que sur les documents publics détenus par les autorités publiques. Toutefois, les Etats membres devraient examiner, à la lumière de leur droit et de leurs pratiques internes, dans quelle mesure les principes contenus dans cette recommandation seraient applicables aux informations détenues par les organes législatifs et les autorités judiciaires.

2. Cette recommandation n'affecte pas le droit d'accès ou les limitations d'accès prévus dans la Convention pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel.

III. Principe général sur l'accès aux documents publics

Les Etats membres devraient garantir à toute personne le droit d'accéder, à sa demande, à des documents publics détenus par des autorités publiques. Ce principe devrait s'appliquer sans distinction aucune, y compris fondée sur l'origine nationale.

IV. Limitations possibles à l'accès aux documents publics

1. Les Etats membres peuvent limiter le droit d'accès aux documents publics. Les limitations devraient 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 économique, monétaire et de change de l'Etat;
- x. la confidentialité des délibérations au sein de ou entre les autorités publiques pendant la préparation interne d'un dossier.

2. L'accès à un document peut être refusé si la divulgation des informations contenues dans le document porte ou est susceptible de porter préjudice à l'un ou à l'autre des intérêts mentionnés au paragraphe 1, à moins qu'un intérêt public supérieur ne justifie la divulgation.

3. Les Etats membres devraient examiner la possibilité de fixer des délais au-delà desquels les limitations mentionnées au paragraphe 1 ne s'appliqueraient plus.

V. Demandes d'accès aux documents publics

1. Le demandeur d'un document public ne devrait pas être tenu de donner les raisons pour lesquelles il souhaite avoir accès audit document.

2. Les formalités concernant les demandes devraient être minimales.

VI. Traitement des demandes d'accès aux documents publics

1. Une demande d'accès à un document public devrait être instruite par toute autorité publique qui détient ce document.

2. Les demandes d'accès aux documents publics devraient être instruites sur une base d'égalité.

3. Toute demande de communication d'un document public devrait être traitée rapidement. La décision devrait 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 public demandé, elle devrait, dans la mesure du possible, orienter le demandeur vers l'autorité publique 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 public peut être refusée si la demande est manifestement déraisonnable.

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

VII. Formes d'accès aux documents publics

1. Lorsque l'accès à un document public a été accordé, l'autorité publique devrait autoriser la consultation de l'original ou en fournir une copie, en tenant compte, dans la mesure du possible, des préférences exprimées par le demandeur.

2. Si une limitation s'applique à une partie des informations contenues dans un document public, l'autorité publique devrait néanmoins communiquer les autres informations contenues dans le document. Toute occultation devrait être clairement précisée. Toutefois, si la version expurgée du document sollicité est trompeuse ou vide de sens, l'accès peut être refusé.

3. L'autorité publique peut donner accès à un document public en orientant le demandeur vers des sources alternatives facilement accessibles.

VIII. Frais d'accès aux documents publics

1. La consultation sur place d'un document public devrait être en principe gratuite.

2. La délivrance d'une copie du document public peut être facturée au demandeur, à un prix raisonnable qui ne saurait excéder le coût réel des charges de fonctionnement supportées par l'autorité publique.

IX. Procédure de révision

1. Un demandeur dont la demande d'accès à un document public a été refusée en tout ou en partie, renvoyée ou restée sans suite dans les délais mentionnés au principe VI.3 devrait avoir accès à une procédure de révision devant une cour ou devant une autre instance indépendante et impartiale prévue par la loi.

2. Un demandeur devrait toujours avoir accès à une procédure rapide et peu coûteuse de réexamen par une autorité publique ou de révision conformément au paragraphe 1 ci-dessus.

X. Mesures complémentaires

1. Les Etats membres devraient prendre les mesures nécessaires pour :

- i. informer le public de son droit d'accès aux documents publics et des modalités pour l'exercer ;
- ii. s'assurer que leurs agents publics ont la formation nécessaire concernant leurs devoirs et obligations pour la mise en œuvre de ce droit ;
- iii. s'assurer que ce droit puisse être exercé.

2. A cette fin, les autorités publiques devraient en particulier :

- i. gérer efficacement leurs documents de façon à les rendre aisément accessibles ;
- 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.

* * *

Annexe II

**INSTANCES NATIONALES CHARGEES DU CONTROLE
DE L'ACCES AUX DOCUMENTS PUBLICS**

(à compléter)

BELGIQUE

Commission d'accès aux documents administratifs

Ministère de l'Intérieur,
rue Royale 66
B-1000 BRUXELLES

Commission de recours pour le droit d'accès à l'information (DGRNE)

Avenue Prince de Liège 15
5100 JAMBES

CANADA (QUEBEC)

Commission d'accès aux informations du Québec

575 rue St-Amable, bureau 1.10,
QUEBEC G1R 2G4
Canada

ESTONIE

Andmekaitse Inspektsioon (Data Protection Inspectorate)

Väike-Ameerika 19
Tallinn 10129

FRANCE

Commission d'accès aux documents administratifs (CADA)

35, rue Saint-Dominique
75 700 PARIS 07 SP

HONGRIE

Data protection ombudsman (Parliamentary Commissioner)

ISLANDE

Information Committee

IRLANDE

Office of Information Commissioner

PORTUGAL

Comissão de Acesso aos Documentos Administrativos

(Commission d'accès aux documents administratifs) (CADA)

Rua de S. Bento, n° 148-2º
1200-821 LISBOA

ROYAUME-UNI

Information Commissioner (Mr Graham SMITH)

Wycliffe House
Water Lane
Wilmslow,
CHESHIRE SK9 5AF

(...)

* * *

Annexe III

**ORGANISATIONS NON GOUVERNEMENTALES
PARTICULIEREMENT ACTIVES**

(à compléter)

1. ONG INTERNATIONALES

Article XIX

Lancaster House
33 Islington High Street
LONDRES N1 9LH
Royaume-Uni

Association Mondiale des Journaux (AMF)

25 rue d'Astorg
75008 PARIS
France

Consumers' International

Office for Developed and Transition Economies
24 Highbury Crescent
LONDRES N5 1RX
Royaume-Uni

Fédération Européenne des Journalistes (FEJ)

Nuckarsv. 10
FIN-00730 HELSINKI
Finlande

Fédération Internationale des Journalistes (FIJ)

Residence Palace
Rue de la Loi 155
B-1040 BRUXELLES
Belgique

Open Society Justice Initiative

H-1397 BUDAPEST
P.O. Box 519
Hongrie

Privacy International

2nd Floor, Lancaster House
33 Islington High Street
LONDRES N1 9LH
Royaume-Uni

Statewatch

PO Box 1516

LONDRES N16 0EW
Royaume-Uni

Transparency International
Otto-Suhr-Allee 97/99
10585 BERLIN
Allemagne

2. ONG NATIONALES

BULGARIE
Access to Information Programme
120 Rakovsky Str., Entr.A, 4th Floor
1000 SOFIA

CROATIE
Croatian Helsinki Committee for Human Rights

MONTENEGRO
Free Access Information Program – Montenegro (FAIP-MN)
Pariske Komune St. 7/29/7
81000 PODGORICA – Crna Gora

NORVEGE
Norsk Presseforbund (Norwegian Press Association)
Rådhusgatan 17
Postboks 46 Sentrum
N-0101 OSLO

ROUMANIE
Centrul Pentru Jurnalism Independent (Center for Independent Journalism)
Str. Bibescu Voda nr. 18, FT 2
Ap. 4-6, Sector 4
70528 BUCAREST

ROYAUME-UNI
The Campaign for Freedom of Information
Suite 102, 16 Baldwin Gardens
LONDRES EC1N 7RJ

(...)