



Strasbourg, le 30 septembre 2004
DH-S-AC(2004)003

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

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

RAPPORT

11^e réunion, 22-24 septembre 2004

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

1. Le Groupe de Spécialistes sur l'accès aux informations officielles (DH-S-AC) a tenu sa 11^e réunion à Strasbourg du 22 au 24 septembre 2004. La réunion a été présidée par M. Frankie SCHRAM (Belgique). La liste des participants figure à l'annexe I. L'ordre du jour, tel qu'il a été adopté, est reproduit à l'annexe II.

Point 2 : Opportunité d'élaborer un projet d'instrument juridique contraignant sur l'accès aux documents publics

2. Le Président rappelle que les Délégués des Ministres ont donné un mandat occasionnel au CDDH lui demandant 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, assorti d'un rapport explicatif »¹.

3. C'est pour remplir ce mandat qu'un questionnaire sur la mise en œuvre, au niveau national, de la Recommandation Rec(2002)2² a été adressé à la fin de l'année 2003 à chacun des Etats membres, ainsi qu'à un certain nombre d'organisations non gouvernementales. Le but était de récolter des informations pour permettre de dresser un état des lieux des situations nationales au regard des normes de la recommandation. Lors de sa 58^e réunion (15-18 juin 2004), le CDDH a salué le nombre des réponses reçues. A ce jour, le Secrétariat a reçu des réponses provenant de 36 Etats membres³, ce qui montre bien l'intérêt suscité par la question de l'accès aux documents publics.

4. Le DH-S-AC constate qu'un nombre relativement important de réponses évoquent le contenu de leur loi nationale. Moins de réponses montrent cependant quelle est la pratique suivie par les autorités publiques concernées. Alors que les lois semblent être souvent conformes à l'esprit et à la lettre des principes mentionnées dans la Recommandation Rec(2002)2, avec toutefois quelques lacunes auxquelles il conviendrait de remédier, leur mise en œuvre semble être parfois plus délicate.

¹ Mandat occasionnel adopté le 3 septembre 2003, lors de la 850^e réunion des Délégués, reproduit dans le document DH-S-AC(2003)002.

² Recommandation Rec (2002)2 du Comité des Ministres aux Etats membres sur l'accès aux documents public, adoptée par le Comité des Ministres le 21 février 2002, lors de la 784^e réunion des Délégués des Ministres.

³ Albanie, Andorre, Arménie, Autriche, Belgique, Bosnie-Herzégovine, Bulgarie, Croatie, Chypre, République tchèque, Estonie, Finlande, France, Géorgie, Allemagne, Grèce, Hongrie, Islande, Irlande, Italie, Lettonie, Lituanie, Moldova, Pays-Bas, Norvège, Pologne, Portugal, Fédération de Russie, Saint-Marin, Slovaquie, Slovénie, Suède, Suisse, « L'ex-République yougoslave de Macédoine », Turquie et Royaume-Uni.

5. La plupart des experts considèrent que le renforcement international de la valeur juridique des principes reconnus par la recommandation ne devrait pas rencontrer d'opposition majeure de la part de la plus grande partie des Etats membres, puisqu'ils sont nombreux à les reconnaître déjà dans leurs lois nationales.

6. Deux experts regrettent que l'idée d'un second questionnaire plus détaillé ait été abandonnée. Ils estiment qu'un tel questionnaire permettrait d'avoir un aperçu plus détaillé des législations nationales existantes dans le domaine de l'accès aux documents publics et qu'il est donc prématuré d'examiner maintenant l'opportunité d'élaborer un instrument juridique contraignant. Ils considèrent de plus que la Recommandation Rec(2002)2 est très récente et qu'il convient de laisser suffisamment de temps aux Etats pour la mettre en œuvre avant de chercher à élaborer un autre instrument.

7. En revanche, la majorité des experts estiment que les résultats du questionnaire sont suffisants pour conclure qu'il conviendrait de procéder dès maintenant, à l'examen de l'opportunité d'un instrument contraignant, d'autant plus que, dans le cas où il serait décidé de procéder à l'élaboration d'un tel instrument, l'exercice peut prendre un temps considérable.

* * *

8. Suite à ce premier échange de vues, la grande majorité des experts du DH-S-AC décident qu'il convient de consacrer la présente réunion à l'examen de l'opportunité d'élaborer un instrument juridique contraignant dans ce domaine.

9. Le DH-S-AC note que l'intérêt de l'adoption d'un instrument juridique contraignant sur l'accès aux documents publics a été reconnu tant par les participants au Séminaire « *Quel accès aux documents publics ?* » (Strasbourg, 27-29 novembre 2002) que par les membres du CDDH. En effet, les premiers ont « fortement encouragé [le Conseil de l'Europe](#) à élaborer un instrument juridiquement contraignant sur l'accès aux documents publics, en se basant sur les normes inscrites dans la Recommandation (2002) 2, ainsi qu'un mécanisme de suivi pour aider les Etats à adopter les mesures nécessaires et à les mettre en œuvre »⁴. Quant au CDDH, il a lui aussi considéré, lors de sa 55^e réunion (17-20 juin 2003), « à une très forte majorité, qu'il serait utile que le Conseil de l'Europe envisage de se doter d'un tel instrument et que les travaux en ce sens soient poursuivis »⁵. Comme cela a été indiqué précédemment au paragraphe 2, [le Comité des Ministres](#) a par la suite donné au CDDH un mandat occasionnel.

10. Le Groupe estime que la meilleure approche consiste à dégager les arguments qui militeraient en faveur ou contre un tel exercice. Il garde à l'esprit qu'il ne lui appartient pas de trancher ces questions : son rôle consiste à identifier des éléments de réflexion pour

⁴ Voir les Conclusions du Séminaire « *Quel accès aux documents publics ?* », in document [Sem-AC\(2002\)009def](#), §5.

⁵ §33 du rapport de la 55^e réunion du CDDH, document [CDDH\(2003\)018](#).

faciliter la discussion de la réunion plénière du CDDH de novembre 2004, au cours de laquelle les experts de tous les Etats membres auront l'occasion de prendre position.

11. Alors que deux experts, en ayant à l'esprit le fait que la Recommandation Rec(2002)2 est relativement récente et qu'il faut laisser aux Etats le temps nécessaire pour la mettre en oeuvre, estiment préférable de ne pas engager à ce stade de nouvelles réflexions quant à l'opportunité d'un autre instrument, les autres experts estiment nécessaire d'élaborer un instrument contraignant dès à présent pour renforcer aussi rapidement que possible la protection de l'accès aux documents publics.

12. Au terme de l'échange de vues sur ces points, l'ensemble du Groupe considère que le contenu de la Recommandation constitue un ensemble de normes de base communes. Tous les experts sauf un estiment qu'il serait difficile d'aller au-delà dans un instrument contraignant, ce qui n'empêche pas que chaque Etat qui le souhaite puisse aller plus loin sur le plan interne⁶.

13. L'ensemble du Groupe salue également la souplesse qui caractérise le texte de la recommandation et considère qu'en aucun cas il ne faudrait perdre cette souplesse à l'avenir car elle permet à chaque Etat d'adapter les normes de base communes aux réalités nationales.

* * *

14. Commençant l'examen de l'opportunité d'élaborer un instrument juridique contraignant à proprement parler :

(i) Tous les experts considèrent, tout d'abord, que le droit d'accès du public aux documents publics est, pour la plupart des pays européens, un droit relativement récent. Cela explique pourquoi il n'est pour l'instant inclus dans aucun instrument international général portant sur les droits de l'homme ;

(ii) Il est toutefois clair qu'il est devenu un droit très important pour les citoyens dans une démocratie moderne. De plus, étant donnée la complexité de la société d'aujourd'hui, le fait d'avoir une administration transparente est un aspect très important pour développer et entretenir une relation fondée sur la confiance mutuelle entre les autorités publiques et les citoyens ainsi que pour surveiller l'intégrité des autorités publiques et des fonctionnaires et éviter le plus possible la corruption. Il est également reconnu qu'un accès amélioré aux documents publics contribue à la sensibilisation du public aux questions d'intérêt général et à leur participation éclairée dans les débats sur ces questions.

⁶ Voir sur ce point le préambule de la recommandation qui indique clairement 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 ».

15. Il est reconnu qu'avoir une société ouverte est particulièrement important et la plupart des experts pensent qu'il serait utile de le rappeler dans un instrument juridique contraignant, compte tenu, tout particulièrement, du nouveau contexte créé par la lutte anti-terroriste. En effet, les autorités pourraient être tentées de limiter de façon excessive l'accès à certains documents en invoquant la menace terroriste au risque de fermer leur société nationale. Ce point montre bien que les attentes du public en matière d'ouverture et de responsabilité de leurs autorités publiques se sont accrues avec le temps.

16. Tout en constatant que, en l'espace de moins de trois ans, la Recommandation Rec (2002)2 s'est déjà avérée fort utile pour aider les gouvernements à élaborer des lois ou à mettre à jour des lois plus anciennes, la plupart des experts estiment que l'adoption d'un instrument juridique contraignant sur l'accès aux documents publics pourrait renforcer ce bilan et contribuer à mieux assurer la prise en compte, au niveau national, des règles figurant dans cette recommandation. En particulier, pour les pays qui n'ont pas, à l'heure actuelle, de législation en conformité avec les principes de la Recommandation Rec(2002)2, les juges nationaux appelés à examiner des affaires d'accès aux documents publics auraient nécessairement à prendre en compte ces principes dans leurs décisions, dans la mesure où l'instrument contraignant qui aurait incorporé ces principes serait devenu partie intégrante du droit national.

17. Un expert considère quant à lui qu'un instrument juridique contraignant pourrait affaiblir la recommandation. D'autres rappellent pour leur part qu'il n'est pas rare que des recommandations du Comité des Ministres soient à l'origine d'instruments juridiques contraignants, en vue de renforcer l'importance des droits reconnus dans ces recommandations.

18. La majorité des experts du DH-S-AC estiment de plus qu'un tel instrument consacrerait l'obligation qui incombe à chaque Etat membre du Conseil de l'Europe de faciliter l'accès de chaque individu aux documents émanant de son administration, notamment à ceux qui contiennent des informations nécessaires à la prise des décisions sur des questions d'intérêt public. Il doit être noté ici que, sur les 36 Etats ayant répondu à la première question du questionnaire sur la mise en œuvre de la Recommandation Rec(2002)2 sur l'accès aux documents publics, deux Etats ne reconnaissent pas le droit d'accès du public aux documents publics dans leur pays. Un instrument juridique contraignant permettrait ainsi, pour les Etats l'ayant ratifié, de reconnaître à tout individu un droit justiciable d'accès aux documents publics. Les experts admettent que cet instrument n'octroierait bien entendu pas un droit absolu mais un droit contrebalancé par des protections encadrées de façon appropriée et qui concerneraient des intérêts spécifiques.

19. Le DH-S-AC constate par ailleurs que ni l'article 8 ni l'article 10 de [la Convention européenne des Droits de l'Homme](#) ne prévoient clairement un droit d'accès aux documents publics. La plupart des experts estiment par conséquent qu'il conviendrait de renforcer, d'une façon ou d'une autre, la place du droit d'accès aux documents publics dans le corps des instruments juridiques internationaux contraignants relatifs à la protection des droits de

l'homme. Cet argument ne préjuge pas du type d'instrument juridique contraignant qu'il serait préférable d'adopter.

20. De plus, plusieurs experts considèrent qu'il serait nécessaire qu'il y ait un équilibre entre le droit d'accès aux documents publics et la protection des données à caractère personnel. Ils estiment que ces deux droits devraient avoir la même valeur juridique, notamment pour en faciliter la mise en balance. En effet, puisque le dernier relève d'un instrument juridique contraignant, la *Convention pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel*⁷, il serait opportun que le premier fasse également l'objet d'un instrument juridique contraignant.

21. Les experts du DH-S-AC constatent, de plus, qu'un nombre important d'Etats membres du Conseil de l'Europe reconnaît l'accès du public aux documents publics en matière d'environnement puisqu'ils sont déjà liés par la Convention de Aarhus⁸. Certains d'entre eux estiment que limiter l'accès à ces seuls documents et pas à tous les documents publics ne se justifie pas.

22. L'ensemble des experts du DH-S-AC estiment par ailleurs qu'une meilleure connaissance des principes d'accès aux documents publics serait nécessaire, tant pour le grand public que pour les fonctionnaires. L'existence désormais du [Guide sur l'accès aux documents publics](#) doit donc être saluée, mais ce Guide ne saurait suffire. La plupart des experts considèrent que les débats internes nécessaires en vue de l'adoption ou non d'un instrument juridique contraignant entraîneraient une diffusion et une meilleure connaissance dans chacun des Etats membres des principes contenus dans la Recommandation Rec(2002)2 auprès du plus grand nombre, et en accroîtrait la visibilité.

23. Les experts notent, enfin, que la Recommandation Rec(2002)2 a été traduite dans 14 Etats membres. Certains experts en déduisent un manque d'intérêt pour le moment des Etats membres pour le sujet du fait que deux ans après l'adoption du texte seulement un tiers des Etats membres disposent d'un texte dans leur langue nationale. Les autres, au contraire, remarquent qu'il est rare que des recommandations du Comité des Ministres soient traduites dans des langues nationales et que le fait d'avoir déjà un si grand nombre de traductions prouve l'intérêt porté à la question. Tous, quoi qu'il en soit, demandent au Secrétariat de renouveler, auprès des Etats concernés, l'appel lancé par le CDDH pour que la Recommandation Rec(2002)2 soit traduite dans leur langue nationale.

* * *

⁷ STE No 108, 28 février 1981.

⁸ *Convention 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. A ce jour, 25 des 45 Etats membres du Conseil de l'Europe sont désormais liés par cette Convention, 13 autres l'ont signée.

24. En conclusion, une majorité des experts du DH-S-AC considèrent qu'il serait désormais approprié de commencer des travaux en vue de l'élaboration d'un instrument juridique contraignant.

25. La très grande majorité des experts ne sont pas en faveur de l'élaboration d'un protocole additionnel à la Convention européenne des Droits de l'Homme. Ils considèrent, en effet, que :

- un tel instrument ne permettrait pas d'y inclure l'ensemble des droits qui figurent actuellement de façon détaillée dans le texte de la Recommandation Rec(2002)2 et auxquels les membres du DH-S-AC sont attachés ;
- la question de l'accès aux documents publics est complexe et que, les solutions administratives nationales adoptées pour mettre en œuvre ce droit étant très variées, seul un instrument juridique contraignant flexible serait, le cas échéant, opportun. Ils considèrent qu'un protocole additionnel à la Convention ne permettrait pas cette flexibilité ;
- seuls des droits justiciables pourraient figurer dans un tel protocole et non des obligations positives à la charge des Etats ;
- la procédure permettant d'aboutir à un protocole additionnel est longue et difficile, ce qui retarderait l'entrée en vigueur du texte et, ainsi, la protection du droit d'accès aux documents publics par un instrument juridique contraignant ;
- le mécanisme de contrôle judiciaire de [la Cour européenne des Droits de l'Homme](#) est très lourd, n'intervient que longtemps après les faits et ne semble donc pas approprié à la question de l'accès aux documents publics. Un expert souligne de plus la surcharge de travail de la Cour qui serait occasionnée par l'adoption d'un protocole additionnel sur un sujet comme celui de l'accès aux documents publics.

26. Une majorité des experts du Groupe considèrent qu'il serait utile d'explorer ultérieurement dans le détail le type d'instrument juridique contraignant adéquat. Ils estiment qu'il s'agirait d'une convention, qu'il s'agisse d'une convention de type classique, d'une convention-cadre ou d'un autre type de traité. Ils notent à cet égard avec grand intérêt la présentation qui leur a été faite par le Secrétaire exécutif de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales, M. Mark NEVILLE, qui leur a expliqué la nature de cet instrument ainsi que le mode de fonctionnement du Comité consultatif institué par cette convention-cadre.

27. La majorité du Groupe recommande par conséquent au CDDH de demander au Comité des Ministres de lui donner un nouveau mandat pour lui permettre d'aller plus loin dans ses travaux, en vue d'examiner le type de convention qu'il serait opportun d'élaborer, l'éventualité d'un mécanisme de suivi, puis, éventuellement, de rédiger un projet de convention répondant aux conclusions qu'il aurait alors tiré de ses travaux.

Point 3 : Questions diverses

28. L'expert néerlandais informe les participants qu'une conférence intitulée « *Public access to documents in the European Union* » aura lieu les 25-26 octobre 2004 au *Congrescentrum* de La Haye. Il convie tous les membres du DH-S-AC à y participer.

29. Le Secrétariat indique aux experts que les dates retenues à ce jour pour les réunions du DH-S-AC en 2005 sont les suivantes :

- 12e réunion : 9-11 mars 2005 ;
- 13e réunion : 8-10 novembre 2005.

30. Ces dates s'entendent sous réserve de confirmation par le CDDH et de la suite favorable donnée à l'élaboration d'un instrument juridique contraignant.

* * *

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

M. Frankie SCHRAM, Secrétaire de la Commission d'accès aux documents administratifs, Service Public fédéral « Intérieur », Rue des Kolonies 11, B-1000 BRUXELLES, Président du DH-S-AC, Chair of the DH-S-AC.

BULGARIA/BULGARIE

Apologised/Excusé

FRANCE

M. Laurent VEYSSIERE, 1/ Conservateur du patrimoine, Direction des Archives de France, Centre historique des Archives nationales, 60 rue des Francs-Bourgeois, F-75003 PARIS
2/ Rapporteur à la CADA, Commission d'Accès aux Documents Administratifs, 35 rue Saint-Dominique, F-75007 PARIS

GERMANY/ALLEMAGNE

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

ITALY/ITALIE

Ms Stefania CONGIA, International and Community Service, Servizio relazioni comunitarie ed internazionali, Garante per la Protezione dei dati Personali", Piazza Monte Citorio 121, 00186 ROMA

NETHERLANDS/PAYS-BAS

Mr Jan van SCHAGEN, Senior Legal Adviser, Ministry of the Interior and Kingdom Relations, Department of Constitutional Affairs and Legislation, 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

Apologised/Excusé

TURKEY/TURQUIE

Apologised/Excusé

UNITED KINGDOM/ROYAUME-UNI

Apologised/Excusé

* * *

European Commission / Commission européenne

M. Marc MAES, Administrateur Principal, Secrétariat Général, Unité « Transparence et déontologie », B2, Brey 9/199, B- 1049 BRUXELLES

* * *

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

Apologised/Excusé

Project Group on Administrative Law / Groupe de projet sur le droit administratif(CJ-DA)

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

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

Mme Sylvie CHAUPART, Chef du bureau des affaires juridiques, Direction des Archives de France, 56/60 rue des Francs-Bourgeois, F-75003 PARIS

* * *

SECRETARIAT

Directorate General of Human Rights - DG II / Direction Générale des Droits de l'Homme – DG II, Council of Europe/Conseil de l'Europe, F-67075 Strasbourg Cedex

M. Alfonso DE SALAS, Head of the Human Rights Intergovernmental Cooperation Division / Chef de la Division de la coopération intergouvernementale en matière de droits de l'homme

M. Mikaël POUTIERS, Administrator / Administrateur, Human Rights Intergovernmental Cooperation Division / Division de la coopération intergouvernementale en matière de droits de l'homme, Secretary of the Committee / Secrétaire du Comité

Mme Severina SPASSOVA, Lawyer / Juriste, Human Rights Intergovernmental Cooperation Division / Division de la coopération intergouvernementale en matière de droits de l'homme

Mme Michèle COGNARD, Assistant / Assistante

Interpreters/Interprètes:

Mme Martine CARALY

Mme Chloé CHENETIER

* * *

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

- Rapport de la 10^e réunion du DH-S-AC (17-19 septembre 2003) [DH-S-AC\(2003\)003](#)

Point 2 : Opportunité d'élaborer un projet d'instrument juridique contraignant sur l'accès aux documents publicsDocuments de travail

- Mandat occasionnel en vue de l'élaboration d'un projet d'instrument juridique contraignant sur l'accès aux documents publics [DH-S-AC\(2003\)002](#)
- Analyse des réponses au questionnaire sur la mise en œuvre de la Recommandation Rec(2002)2 sur l'accès aux documents publics [DH-S-AC\(2004\)001](#)
- Compilation des réponses au questionnaire [DH-S-AC\(2004\)001add bil](#)
- Eléments de réflexion préparés par le Secrétariat sur l'opportunité d'élaborer un projet d'instrument juridique contraignant [DH-S-AC\(2004\)002](#)

Documents d'information

- Recommandation Rec (2002) 2 du Comité des Ministres aux Etats Membres sur l'accès aux documents publics et exposé des motifs [DH-S-AC\(2002\)003](#)
- L'accès aux documents publics : Guide
- The Freedominfo.org Global Survey - Freedom of Information and Access to Government Record Laws Around the World

Point 3: Questions diverses

* * *