
ZÉRO CORRUPTION PLUS D'INTÉGRITÉ

Rapport thématique

ACCÈS À L'INFORMATION

Groupe d'États contre la corruption (GRECO)

**Bilan des conclusions du GRECO dans le
cadre du Cinquième Cycle d'Évaluation**

Préparé par le Secrétariat du GRECO



Group of States against Corruption
Groupe d'États contre la corruption

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

ZÉRO CORRUPTION PLUS D'INTÉGRITÉ

Rapport thématique

ACCÈS À L'INFORMATION

Groupe d'États contre la corruption (GRECO)

Bilan des conclusions du GRECO dans le cadre du
Cinquième Cycle d'Évaluation

Préparé par le Secrétariat du GRECO

Edition anglaise:
Access to Information
www.coe.int/greco

La reproduction d'extraits (jusqu'à 500 mots) est autorisée, sauf à des fins commerciales, tant que l'intégrité du texte est préservée, que l'extrait n'est pas utilisé hors contexte, ne donne pas d'informations incomplètes ou n'induit pas le lecteur en erreur quant à la nature, à la portée et au contenu de ce texte. Le texte source doit toujours être cité comme suit : « ©Conseil de l'Europe, année de publication) ».

Toute autre demande concernant la reproduction/traduction de tout ou partie du document doit être adressée à la Direction de la communication, Conseil de l'Europe (F-67075 Strasbourg Cedex) ou publishing@coe.int.

Toute autre correspondance relative à ce document doit être adressée au Secrétariat du GRECO, Direction générale Droits humains et État de droit, Conseil de l'Europe (F-67075 Strasbourg Cedex) ou dgi-greco@coe.int.

©Conseil de l'Europe, Septembre 2025

Table des matières

Résumé.....	2
Introduction	5
Contexte	5
Champ d'application du rapport thématique	6
Principales conclusions	8
Cadre réglementaire	8
Cadre institutionnel et procédures de recours	10
Respect de la législation.....	11
Sécurité des journalistes.....	16
Exemples de bonnes pratiques / pratiques prometteuses 	18
Conclusions et prochaines étapes	23

Résumé

1. Le présent rapport thématique donne un aperçu de l'approche du GRECO en matière d'accès à l'information publique dans le cadre du Cinquième Cycle d'Evaluation, qui a porté sur la prévention de la corruption et la promotion de l'intégrité au sein des gouvernements centraux et des services répressifs.
2. Le GRECO a systématiquement souligné l'importance de l'accès à l'information publique en tant qu'outil essentiel pour garantir la transparence et l'obligation de rendre des comptes, qui, à leur tour, contribuent à la prévention de la corruption et à la promotion de l'intégrité. Au cours du Deuxième Cycle d'Evaluation, les recommandations du GRECO ont principalement porté sur l'introduction ou le renforcement de la législation sur l'accès à l'information.
3. L'accès à l'information a pris encore plus d'importance au cours du Cinquième Cycle d'Evaluation, où les rapports d'évaluation ont consacré une section distincte à la mise en œuvre de la législation pertinente. Le GRECO a souligné que l'accès aux documents officiels renforce l'obligation de rendre compte des gouvernements et des agents publics et de permettre aux citoyens de participer à la vie publique en toute connaissance de cause. L'existence d'un système efficace d'accès aux documents publics est essentielle pour lutter contre la corruption grâce à un contrôle et une transparence éclairés.
4. D'après les rapports d'évaluation du Cinquième Cycle du GRECO, les obstacles les plus courants à l'accès à l'information publique détenue par les gouvernements centraux sont les suivants : (i) les retards dans la fourniture des informations ou le traitement des demandes d'accès à l'information publique; (ii) le manque de transparence proactive, les autorités ne publiant pas

systématiquement l'information publique ; (iii) le recours excessif aux exceptions/restrictions, limitant la communication de l'information publique ; (iv) l'absence d'un mécanisme spécifique de plainte pour les litiges relatifs à l'information publique ; (v) l'insuffisance des ressources, de l'indépendance ou de l'autorité de l'organisme de surveillance de l'information ; (vi) la lourdeur des procédures de recours, y compris la longueur des procédures judiciaires ; (vii) l'absence de responsables de la presse et des médias pour faciliter l'accès du public à l'information ; (viii) l'absence de statistiques sur les demandes d'accès à l'information et la faible connaissance par le public du droit d'accès aux documents officiels prévu par la législation sur la liberté de l'information.

5. Les recommandations du GRECO ont principalement visé à : (i) adopter une législation sur l'accès à l'information ou, lorsqu'elle existe, procéder à un examen indépendant et approfondi de cette législation afin d'élargir le champ des informations à communiquer au public ; (ii) inscrire dans la loi le principe de transparence proactive ou, lorsqu'il existe, garantir sa mise en œuvre systématique; (iii) mettre en place un mécanisme de contrôle indépendant ou, lorsqu'il existe, garantir qu'il soit doté de l'indépendance, de l'autorité et des ressources nécessaires ; (iv) créer un registre des demandes d'accès à l'information publique et limiter la portée des restrictions et des exemptions au strict minimum nécessaire ; et (v) mettre en place de formations de sensibilisation à la législation sur la liberté de l'information pour les agents publics. Le GRECO a également appelé les États membres qui ne l'ont pas encore fait à adhérer à la Convention du Conseil de l'Europe sur l'accès aux documents publics (Convention de Tromsø) afin de contribuer à garantir un droit effectif à l'accès à l'information.

6. Outre les recommandations adressées aux États membres, le GRECO a identifié les bonnes pratiques qui

facilitent l'accès à l'information publique détenue par les gouvernements centraux. Il s'agit notamment de la nomination de responsables de l'information et leur formation continue, de l'élaboration de lignes directrices claires et d'un système interne de traitement des demandes d'information, de la création d'un organe spécialisé chargé de contrôler la mise en œuvre de la législation sur la liberté d'information et de contrôler l'efficacité de la procédure de recours, de la fourniture d'une assistance à ceux qui exercent leur droit d'accès à l'information, de l'application de sanctions et de mesures dissuasives en cas de non-respect ou d'inaction.

Introduction

Contexte

7. Le principe de l'accès à l'information publique détenue par les pouvoirs publics figure depuis longtemps dans les instruments juridiques du Conseil de l'Europe. La première expression politique et juridique de ce principe a été la Recommandation n° R (81) 19 du Comité des Ministres aux Etats membres sur l'accès à l'information détenue par les autorités publiques.¹ En 2002, le Comité des Ministres a adopté la Recommandation Rec(2002)2 sur l'accès aux documents publics,² qui a par la suite servi de principale source d'inspiration à la Convention du Conseil de l'Europe sur l'accès aux documents publics (Convention de Tromsø)³ – le premier instrument juridique international contraignant en la matière.

8. L'accès à l'information publique a joué un rôle clé dans les travaux du GRECO, l'organe anticorruption du Conseil de l'Europe. La communication de l'information améliore la transparence, renforce la responsabilité des autorités publiques et facilite le contrôle public. À partir du Deuxième Cycle d'Évaluation, les questions relatives à l'accès à l'information, ainsi qu'au cadre législatif applicable, ont figuré dans les questionnaires respectifs. Les rapports d'évaluation du Deuxième Cycle qui ont résulté comportaient des recommandations qui visaient principalement à mettre en place une législation sur l'accès à l'information.

¹ [Recommandation n° R \(81\) 19](#) du Comité des Ministres aux Etats membres sur l'accès à l'information détenue par les autorités publiques

² [Recommandation Rec\(2002\)2](#) du Comité des Ministres aux Etats membres sur l'accès aux documents publics.

³ [Convention de Tromsø](#). Veuillez cliquer [ici](#) pour obtenir la liste actualisée des pays ayant ratifié la Convention de Tromsø ou y ayant adhéré.

9. L'importance de l'accès à l'information s'est accrue au cours du Cinquième Cycle d'Evaluation du GRECO, qui portait sur la prévention de la corruption au sein des gouvernements centraux (hautes fonctions de l'exécutif) et des services répressifs. La section 3 du Questionnaire contenait des questions ciblées sur la transparence et le contrôle des activités de l'exécutif des gouvernements centraux, y compris l'accès à l'information.

10. A partir des réponses au Questionnaire fournies par les États membres, les rapports d'évaluation du Cinquième Cycle du GRECO ont consacré une section particulière à l'accès à l'information détenue par les gouvernements centraux, décrivant la situation dans chaque pays. A ce jour, des recommandations ont été adressées à 27 États membres dans ce domaine, en tenant compte de la Convention de Tromsø, des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme et des avis de la Commission de Venise, tandis que le GRECO n'a pas émis de recommandation spécifique à l'intention des autres pays, à la lumière des informations fournies et de la situation évaluée dans chaque cas.

Champ d'application du rapport thématique

11. Le présent rapport thématique repose sur le contenu des rapports d'évaluation du Cinquième Cycle qui ont été rendus publics sur le site internet du GRECO.⁴ Il fournit une recherche documentaire non exhaustive des conclusions du GRECO relatives à l'accès à l'information détenue par les gouvernements centraux et n'examine pas la mise en œuvre des recommandations correspondantes du GRECO par les États membres.

⁴ Tous les rapports d'évaluation du Cinquième Cycle ont été publiés avant le 31 août 2025, à l'exception des rapports d'évaluation sur l'Azerbaïdjan et la Türkiye.

12. En raison de la grande diversité des systèmes juridiques nationaux et de la terminologie utilisée dans la législation interne, les termes « documents publics », « documents d'intérêt public » et « documents administratifs » ont été utilisés de manière interchangeable tout au long du rapport, de même que les termes « législation relative à l'accès à l'information » et « législation relative à la liberté d'information ».

Principales conclusions

13. Les principales conclusions tirées des rapports d'évaluation du Cinquième Cycle ont été regroupées en trois grands domaines : le cadre réglementaire et institutionnel, le respect des dispositions légales internes et les pressions exercées sur les médias. En outre, des exemples de bonnes pratiques ou de pratiques prometteuses, qui peuvent servir de source d'inspiration pour les professionnels et les États membres, ont également été mis en évidence.

14. Les deux premiers domaines concernent les dispositions juridiques qui définissent les modalités d'octroi et de réglementation de l'accès à l'information, ainsi que le respect de la législation nationale. La question des pressions sur les médias est abordée plus loin dans le rapport.

Cadre réglementaire

15. Le GRECO a accordé une attention particulière à l'existence et au fonctionnement d'un cadre réglementaire qui régit l'accès à l'information. Si la plupart des pays ont adopté une législation sur l'accès à l'information, il existe néanmoins quelques exceptions. Par exemple, un rapport d'évaluation a souligné l'absence d'une législation particulière sur la liberté d'information, les dispositions pertinentes étant disséminées dans le Code de procédure administrative. Un autre rapport d'évaluation a mentionné qu'un projet de loi sur l'accès à l'information n'avait pas été adopté depuis près de dix ans. En conséquence, le GRECO a recommandé l'adoption d'une législation spécifique sur la liberté d'information et, le cas échéant, l'adhésion à la Convention de Tromsø « car cette démarche pourrait favoriser les progrès dans la mise en œuvre de la liberté d'information ».

16. S'agissant de la qualité de la législation sur la liberté d'information, le GRECO a examiné l'étendue des informations visées par la législation nationale. Dans un rapport, le GRECO a constaté qu'un texte de loi distinct, adopté successivement, avait restreint la définition des fonds publics, limitant ainsi l'accès à l'information. Le GRECO a donc émis une recommandation visant à élargir le champ des informations relevant de la législation sur la liberté d'information.

17. Dans un autre rapport d'évaluation, le GRECO a observé que si les citoyens avaient un accès direct aux agents responsables d'un domaine particulier, ils n'avaient pas accès aux documents administratifs. Cette lacune, qui avait déjà été constatée lors du Deuxième Cycle d'Evaluation, avait fait l'objet d'une recommandation antérieure et n'avait toujours pas été suivie d'effet.

18. En outre, le GRECO a évalué le champ d'application de la législation sur l'accès à l'information. Dans un pays, le GRECO a estimé que les documents produits par les cabinets ministériels et les conseillers politiques privés (appelés unités stratégiques) devaient relever du champ d'application de la législation sur la communication administrative d'informations. Cela obligerait les membres des unités stratégiques à utiliser le système de messagerie officiel des ministères plutôt que des systèmes privés pour leurs communications, garantissant ainsi la conservation des dossiers et des archives des ministres même après leur départ de leurs fonctions.

19. Les définitions hétérogènes de ce qui constitue une information accessible représentent un autre problème persistant. Dans un rapport, le GRECO a estimé que des travaux législatifs supplémentaires étaient nécessaires pour mieux aligner les lois spécifiques (*lex specialis*) sur les exigences en matière d'accès à l'information.

20. Les définitions restrictives, souvent aggravées par des contradictions entre les différents textes législatifs, créent la confusion et nuisent à l'efficacité de la législation sur la liberté d'information. Ce manque de clarté entrave non seulement l'accès à l'information, mais fragilise également la responsabilité et sape la confiance du public dans les institutions gouvernementales.

21. En résumé, le GRECO a évalué non seulement l'existence d'une législation spécifique sur la liberté d'information, mais aussi la qualité de la législation existante, notamment la mesure dans laquelle les citoyens ont le droit d'accéder aux documents publics. Il a encouragé les pays qui ne l'ont pas encore fait à adhérer à la Convention de Tromsø.

Cadre institutionnel et procédures de recours

22. Un cadre réglementaire n'aurait qu'une utilité limitée sans un cadre institutionnel solide pour garantir sa mise en œuvre et son application effectives. À plusieurs reprises, le GRECO a demandé la mise en place d'un mécanisme de contrôle indépendant. Dans un rapport d'évaluation, le GRECO s'est déclaré préoccupé face à l'absence d'un mécanisme spécifique de plainte, tandis que dans un autre, il a noté qu'il n'existait pas d'organe indépendant chargé de contrôler la mise en œuvre du droit d'accès à l'information publique et de traiter les plaintes y afférentes.

23. Le GRECO a examiné le rôle joué par l'institution du médiateur dans le traitement des plaintes pour refus d'accès à l'information. Pour un pays, le GRECO a constaté que le médiateur était surchargé de travail avec de plusieurs autres dossiers liés aux droits humains, ce qui réduisait son efficacité dans le traitement des plaintes relatives à l'accès à l'information.

Au sujet de deux autres pays, le GRECO a déclaré que le médiateur n'avait pas le pouvoir de contraindre une administration publique à agir, car il ne pouvait émettre que des recommandations non contraignantes, ou, lorsqu'il en avait l'autorité, ses recommandations étaient souvent ignorées.

24. Lorsqu'un organe de contrôle indépendant est mis en place, le GRECO a souligné que cet organe devait être habilité à examiner les refus du gouvernement central de communiquer des informations. En outre, l'organe de contrôle devait bénéficier d'une indépendance, d'une autorité et de ressources suffisantes pour exercer ses fonctions de manière efficace et ses décisions devaient être dûment exécutées.

25. S'agissant des procédures de recours, le GRECO a souligné qu'elles devaient être simplifiées afin de garantir un accès pratique et effectif à l'information publique.

26. En résumé, le GRECO a souligné que pour garantir un accès pratique et efficace à l'information publique, il faut un mécanisme de contrôle dédié doté de l'indépendance, de l'autorité et des ressources nécessaires pour prendre des décisions contraignantes, et complété par des procédures de recours simplifiées. Chaque État membre peut choisir de confier la protection du droit d'accès à l'information publique et du droit à la protection des données personnelles à la même institution ou à des organismes distincts, en fonction de leur cadre national.

Respect de la législation

27. Lorsque l'accès à l'information est régi par la loi – que ce soit par une loi spécialement consacrée à la liberté d'information ou par une législation d'application générale – les rapports d'évaluation du GRECO ont mis l'accent sur le respect des obligations légales. Les trois problèmes les plus récurrents ont

été identifiés dans ce contexte et sont présentées ci-dessous.

Transparence proactive (communication de l'information)

28. Le premier problème concerne la transparence proactive. Le droit interne donne généralement une définition des « informations publiques », des « informations d'intérêt public » ou des « documents administratifs » que les autorités publiques d'un État membre sont autorisées à communiquer. En outre, afin de promouvoir la transparence, d'améliorer l'efficacité et d'encourager la participation éclairée du public aux questions d'intérêt général, le droit interne peut imposer aux autorités publiques de publier de leur propre initiative des informations telles que les budgets, les activités, les politiques et les rapports annuels. Cette pratique est communément appelée « transparence proactive ».

29. Le GRECO a évalué la conformité des autorités publiques avec l'exigence de transparence proactive. Il a adressé des recommandations à plusieurs États membres pour qu'ils publient de leur propre initiative les informations d'intérêt public.

30. Le GRECO ne détermine pas quelles informations devraient être communiquées au public de manière proactive, puisque cette question est régie par la législation nationale en fonction des circonstances spécifiques de chaque État membre et reste à l'appréciation des législateurs nationaux. Le GRECO évalue néanmoins dans quelle mesure l'exigence légale de transparence proactive, une fois inscrite dans la loi, est respectée dans la pratique.

Demandes d'accès à l'information

31. Le deuxième problème concerne les demandes d'accès à l'information. Le GRECO a souligné que « l'accès à l'information doit se faire en temps utile ; cela vaut tout particulièrement pour la prévention de la corruption. Lorsque l'information arrive tardivement, elle risque de ne plus être d'une grande utilité ». Le GRECO a également évoqué la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, selon laquelle « l'information est un bien périssable et en retarder la publication, même pour une brève période, risque fort de la priver de toute valeur et de tout intérêt »⁵.

32. Pour donner effet à ces déclarations, tous les États membres ont reconnu à toute personne la possibilité d'obtenir des informations d'intérêt public sur demande, sans avoir à motiver cette demande. Malheureusement, l'un des problèmes les plus souvent cités par le GRECO concerne le retard dans la fourniture d'informations en réponse aux demandes d'accès à l'information. Des retards peuvent résulter d'un long délai légal imposé aux autorités pour fournir les informations (par exemple 60 jours dans un cas) ou de l'incapacité des autorités publiques à respecter le délai légal.

33. Les délais légaux de réponse aux demandes d'accès à l'information varient d'un pays à l'autre et vont généralement de 10 jours à 20 jours ouvrables, voire 30 jours calendaires. Bien que ces délais puissent être prolongés conformément à la loi, le GRECO a toutefois souligné que ce qui importe réellement dans la pratique est la rapidité avec laquelle les autorités fournissent des informations à un demandeur et la pertinence des informations au moment de leur communication. En outre, les longues procédures de recours (juridictionnels), qui prennent

⁵ Voir, par exemple, *Observer et Guardian c. Royaume-Uni*, paragraphe 60, 26 novembre 1991, et *Stoll c. Suisse* [GC], requête n° 69698/01, paragraphe 131, 10 décembre 2007.

souvent des années, peuvent encore compromettre l'accès à l'information, car le retard dans la communication de l'information peut la rendre obsolète ou sans intérêt au moment où elle est communiquée (si elle l'est).

34. Bien que les États membres fournissent généralement des informations gratuitement, le GRECO s'est inquiété de certaines pratiques qui obligent les individus à payer des frais, alors que la demande aurait dû être satisfaite gratuitement. Dans un pays, le montant maximum à payer pour accéder à l'information peut s'élever à 500 EUR. Les statistiques locales révèlent que 80 % des demandes d'informations publiques sont traitées gratuitement et que, dans la pratique, les frais élevés ne sont guère utilisés comme un obstacle, mais le GRECO s'est montré préoccupé par le montant de ces frais (qui peut aller jusqu'à 500 EUR). Il a fait part d'une préoccupation similaire à l'égard d'un autre pays au sujet des frais de dépôt (de 30 EUR) des plaintes.

35. Compte tenu des questions susmentionnées, le GRECO a adressé des recommandations similaires à plusieurs États membres, afin qu'ils entreprennent une évaluation/étude indépendante et approfondie de la législation relative à la liberté d'information en vue de remédier aux problèmes relevés dans les rapports d'évaluation et d'assurer un accès rapide aux informations d'intérêt public.

Restrictions/limitations

36. Le troisième problème concerne les restrictions ou limitations de l'accès à l'information. Un nombre important de demandes d'accès à l'information sont refusées en raison de restrictions ou limitations légales (par exemple, protection des données à caractère personnel, questions de sécurité, secrets des affaires.). Si la liberté d'information n'est pas un droit absolu, les

restrictions/limitations du droit d'accès aux documents publics « devraient être établies précisément dans la loi, nécessaires dans une société démocratique et proportionnelles (...) » et ces limitations peuvent être appliquées, « à moins qu'un intérêt public supérieur ne justifie la divulgation⁶ ».

37. Dans ses rapports d'évaluation, le GRECO s'est inquiété de la portée excessivement large des restrictions à la liberté d'information et des pratiques déloyales de leur application. Un rapport d'évaluation décrit une culture du secret, où de larges exemptions étaient appliquées, sous prétexte de protéger les secrets d'État. Un autre rapport d'évaluation indique que les exceptions à la communication d'informations peuvent empêcher la divulgation d'informations importantes d'intérêt public si elles ne sont pas interprétées et appliquées de manière restrictive, conformément à l'esprit et aux objectifs généraux de la législation sur la liberté d'information.

38. L'un des motifs les plus courants de restriction de l'accès à l'information est la protection des données à caractère personnel, une pratique qui a été utilisée à mauvais escient dans de nombreux pays. Si la protection des données à caractère personnel peut souvent être une raison valable pour restreindre l'accès à des informations d'intérêt public, les visites sur place ont malheureusement révélé que certains pays l'utilisent « comme un rempart pour se soustraire aux exigences de transparence ». Le GRECO a exhorté aux États membres de trouver un juste équilibre entre la protection de la vie privée des individus et la garantie du droit à l'information, et à limiter l'utilisation des restrictions prévues par la législation applicable à l'accès aux informations publiques.

⁶ Recommandation Rec(2002)2 du Comité des Ministres aux États membres sur l'accès aux documents publics.

39. En résumé, le GRECO reconnaît que, si des restrictions limitées à l'accès à l'information sont nécessaires, elles devraient être explicitement définies par la loi et appliquées de manière étroite et précise. Il a donc exhorté les États membres de revoir le cadre juridique et à dispenser une formation aux personnes concernées qui traitent les demandes d'accès à l'information afin d'en assurer la mise en œuvre adéquate.

Sécurité des journalistes

40. Les journalistes jouent un rôle fondamental dans l'investigation et la découverte des scandales de corruption. En tant que « sentinelle de la société », ils s'appuient sur un cadre de liberté d'information efficace pour mener à bien leur travail. La législation nationale sur la liberté de l'information doit garantir la bonne exécution de cette fonction. Le GRECO a accordé une attention particulière à la liberté des médias, évaluant non seulement le droit des journalistes à collecter et à diffuser des informations, mais aussi les dispositions légales et pratiques juridiques susceptibles d'avoir un « effet dissuasif » sur leurs activités. Des tendances alarmantes sont apparues dans plusieurs pays.

41. Une tendance croissante à ouvrir des enquêtes et à infliger des amendes pour réduire les journalistes au silence a été constatée. Le GRECO a par ailleurs noté que dans un pays, l'intimidation pratiquée par les responsables politiques, ainsi que les pressions administratives et judiciaires exercées sur les rédacteurs en chef et les journalistes, sont monnaie courante. Les médias indépendants et les journalistes d'investigation sont régulièrement la cible de poursuites stratégiques contre la participation publique et d'autres procédures abusives visant à les réduire au silence. Dans ce contexte, il convient de noter qu'en avril 2024, le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe a adopté la [Recommandation CM/REC \(2024\)2](#) sur la lutte

contre l'utilisation des poursuites-bâillons.

42. L'assassinat d'un journaliste et blogueur, qui avait fait de nombreux reportages sur un certain nombre d'anomalies constatées dans la conduite des affaires publiques – notamment des contrats surévalués pour la fourniture d'énergie, la privatisation des hôpitaux confiée à une société sans expérience, des ventes de terrains à des prix inférieurs à la valeur du marché à des parrains de partis, la vente de passeports dans le cadre de programmes d'investissements étrangers (qui ont peut-être donné lieu à des pots-de-vin), le népotisme dans les nominations publiques, et l'utilisation abusive des ressources publiques - a été abordé dans un autre rapport d'évaluation. Cette affaire a conduit à recommander à la police de « mettre en place une politique visant à communiquer à intervalles réguliers et par le biais de canaux autorisés sur son travail ». Dans un autre pays, la diffamation des journalistes, notamment de ceux qui enquêtent sur la corruption à haut niveau, a également été une préoccupation notable.

43. Pendant la pandémie de Covid-19, l'accès à l'information a fait l'objet de restrictions importantes, de nombreux gouvernements ayant imposé des restrictions dans le cadre de mesures d'urgence ou de la loi martiale. Dans certains cas, ces restrictions - bien que temporaires par nature - n'ont pas été entièrement levées, ce qui a empêché le retour à des normes de transparence adéquates. Le GRECO a noté dans un pays que les médias indépendants et les journalistes avaient continué à faire l'objet d'obstructions et d'intimidations pendant la pandémie. En outre, les quantités importantes de publicité publique ont continué à permettre au gouvernement d'exercer une influence politique indirecte sur les médias. Par ailleurs, plusieurs décrets adoptés dans le cadre de mesures d'urgence ont eu pour effet de réduire l'accès à l'information publique et la consultation des projets de loi par les citoyens.

44. Bien que le GRECO n'ait pas formulé de recommandations particulières pour protéger la sécurité des journalistes, il a constamment souligné le rôle crucial joué par les journalistes et les médias dans la mise au jour des scandales de corruption, ainsi que la nécessité pour eux d'exercer leur métier sans crainte d'intimidation, d'ingérence, de pression ou de poursuites judiciaires.

Exemples de bonnes pratiques / pratiques prometteuses

45. Si de nombreux rapports d'évaluation ont mis en évidence des difficultés, le GRECO a également noté des évolutions positives dans certains États membres. Les exemples sélectionnés ci-après de bonnes pratiques ou de pratiques prometteuses sont tirés des rapports d'évaluation spécifiques du cinquième cycle, sans préjudice pour les autres pays qui n'ont pas reçu de recommandation.

Estonie

46. La loi sur l'information publique (LIP) de l'Estonie prévoit une large communication de l'information publique. Elle prévoit l'accès du public à tous les documents relatifs à la prise de décision de l'exécutif, qui peuvent être obtenus sur les pages web du gouvernement, les bases de données numériques ou sur demande. La loi garantit que les institutions publiques fournissent des informations de manière proactive et sur demande. Il est notamment possible d'accéder en ligne à la publication des projets de lois et de règlements, aux plans d'aménagement et aux détails des marchés publics.

47. Le secrétaire général d'un ministère peut, à titre exceptionnel, classer des informations pour un usage interne, notamment lorsqu'il s'agit de données sensibles ou de secrets

d'affaires. La mise en œuvre de la LIP est contrôlée par l'Inspection de la protection des données. Ce contrôle peut être proactif, en vue de publier des lignes directrices pour améliorer les pratiques de certains organismes, ou réactif, lorsque des plaintes ou des soupçons ont été notifiés à l'Inspection de la protection des données. Des amendes peuvent être infligées en cas de non-respect de la loi par un agent public, par exemple pour la rétention d'un document public en violation de la LIP.

Finlande

48. Les principes généraux d'ouverture, de transparence et de publicité de l'administration publique sont considérés comme les principales garanties contre la corruption en Finlande. L'accès à l'information se fonde sur la Constitution et la loi sur la transparence des activités gouvernementales, qui dispose que tous les documents gouvernementaux sont publics, à moins qu'ils ne soient légalement classés confidentiels. Toute décision de ne pas communiquer des informations doit être justifiée en vertu de la loi. La plupart des documents publics sont accessibles par voie électronique. Les documents peuvent être demandés sous différentes formes : orale, écrite, électronique ou par visite.

49. Le gouvernement finlandais diffuse activement des informations sur son site web, y compris les résumés des sessions plénières et présidentielles du gouvernement. Les ministères publient également les documents et décisions pertinents dans les plus brefs délais. Pour renforcer la transparence, les représentants des médias ont accès à la « salle des présentateurs » pendant les sessions plénières. L'unité de gestion de l'information des services du Premier ministre supervise la gestion des documents et des archives, les services d'enregistrement et les fonctions connexes d'information et d'assistance aux usagers pour tous les ministères.

Islande

50. Le GRECO a salué la création d'un site web gouvernemental spécialisé où le public peut accéder à des informations sur chaque transaction et paiement portant sur les biens et services fournis aux administrations ministérielles. D'autres institutions publiques figureront dans les phases ultérieures du projet.

Royaume-Uni

51. Le Royaume-Uni dispose d'un cadre juridique solide pour assurer la transparence des affaires publiques en vertu de la loi de 2000 sur la liberté d'information. Cette loi permet systématiquement aux citoyens de demander des informations précises sur les décisions du gouvernement et/ou des ministres. Elle permet au public d'accéder aux informations détenues par les autorités publiques, notamment les ministères.

52. Il existe toutefois quelques exceptions à l'obligation générale de communication d'informations. Celles-ci sont énoncées dans la loi et comprennent, entre autres, une exception à la communication lorsque l'information est liée à la formulation de la politique gouvernementale et une autre exception lorsque la communication de l'information serait préjudiciable à la bonne conduite des affaires publiques. L'application de ces exceptions doit satisfaire à un critère d'intérêt public. Il existe également des mécanismes de recours contre les décisions prises en vertu de cette législation, par l'intermédiaire du Commissaire à l'information indépendant, en première instance, puis devant les tribunaux.

Slovénie

53. La loi sur l'information publique est un élément

fondamental de la transparence dans une société démocratique. Elle s'applique à l'ensemble du secteur public et fixe des engagements que doivent respecter tous les organes, d'une part, pour diffuser de manière proactive les informations publiques dont ils disposent et, d'autre part, pour permettre l'accès à l'information sur demande individuelle. Les décisions de rejet des demandes d'information individuelles sont susceptibles de recours devant le Commissaire à l'information, puis devant le tribunal administratif. Selon les informations recueillies sur place, 88 % des demandes sont acceptées dans la pratique, dont 76 % aboutissent à un accès total à l'information demandée.

54. Tous les documents proposés par le gouvernement sont publiés sur les sites web du gouvernement avant d'être examinés par les commissions ou en réunion du gouvernement. Il en va de même pour les ordres du jour des réunions du gouvernement et des organes de travail, ainsi que pour le plan de travail annuel du gouvernement. Des communiqués de presse qui résument les décisions adoptées sont publiés à la suite de chaque réunion de commission et de chaque réunion du gouvernement. En outre, la loi sur l'information publique assure une grande transparence en matière budgétaire et financière, puisque toutes les informations relatives à l'utilisation des fonds publics sont accessibles au public et sont publiées et mises à jour de manière proactive sur des sites web spécifiques. Enfin, les médias ont le droit, en vertu de la loi sur les médias, de demander aux organismes publics une réponse pour la presse. Cette réponse doit être donnée dans un délai de sept jours ouvrables, ou doit être refusée dans le jour ouvrable suivant. Un recours est possible auprès du Commissaire à l'information.

Suisse

55. Le large accès à l'information gouvernementale et une politique volontariste de communication des décisions du

gouvernement fédéral représentent une bonne pratique. Bien que les délibérations et les documents du gouvernement fédéral relatifs à la procédure officielle de rapport conjoint (un processus décisionnel qui permet à chaque responsable de ministère de soumettre ses propositions avant une réunion du gouvernement fédéral) ne soient pas publiques, les membres du gouvernement fédéral sont soumis à la loi sur la liberté de l'information lorsqu'ils agissent en leur qualité de responsable de ministère. En outre, les documents préparatoires à la procédure de rapport conjoint sont également publics dans un souci de transparence du processus législatif.

56. Les juridictions nationales ont adopté la position selon laquelle les demandes d'accès peuvent concerner les agendas électroniques et les échanges par messagerie instantanée des membres du gouvernement fédéral. La procédure et les délais de réponse aux demandes d'accès sont clairs. Le gouvernement fédéral mène une politique volontariste de communication de ses décisions à la presse et au public dès qu'elles sont prises, avant la fin effective de ses réunions. La veille d'une réunion, les journalistes accrédités auprès du gouvernement fédéral reçoivent une liste sous embargo des points à examiner. Les communiqués de presse sont publiés dès que le gouvernement a pris ses décisions, avant la fin de la réunion. Chaque réunion fait ainsi l'objet de 10 à 35 communiqués de presse et est suivie d'une conférence de presse.

Conclusions et prochaines étapes

57. Au cours du Cinquième Cycle d'Evaluation, le GRECO a évalué le cadre réglementaire et institutionnel en vigueur qui régit l'accès aux documents publics ou aux informations d'intérêt public. Il a relevé plusieurs problèmes liés à l'accès aux informations d'intérêt public. Il a également mis en évidence les pratiques pertinentes appliquées pour faciliter l'accès à l'information. En conséquence, le GRECO a formulé des recommandations visant à évaluer l'interprétation et l'application de la législation sur la liberté d'information, à renforcer le respect de la législation nationale sur l'accès à l'information et à améliorer les pratiques des autorités publiques en matière de communication de documents publics.

58. En outre, le GRECO a accordé une attention particulière à la sécurité des journalistes qui, grâce à leur rôle de sentinelles de la société, contribuent à révéler au public les scandales de corruption, à assurer la transparence des autorités publiques et à renforcer leur obligation de rendre des comptes.

59. L'action du GRECO dans ce domaine se poursuivra au cours du nouveau Sixième Cycle d'Evaluation, qui porte sur la prévention de la corruption et la promotion de l'intégrité au niveau infranational. En conséquence, la question 10.1 du [Questionnaire](#) du Sixième Cycle traite de l'accès à l'information publique.

60. En s'appuyant sur les informations abondantes recueillies à ce jour, les questions suivantes pourraient être explorées lors du Sixième Cycle d'Evaluation: (i) l'étendue des informations à communiquer par les autorités infranationales ; (ii) la publication proactive (transparence) des informations d'intérêt public par les autorités infranationales ; (iii) le respect par les autorités

infranationales des obligations légales en matière de traitement des demandes d'accès à l'information, y compris l'existence de responsables de la presse et les formations dispensées par ces derniers ; (iv) la fréquence de l'utilisation des restrictions ou des limitations pour refuser la communication d'informations d'intérêt public par les autorités infranationales ; et (v) le refus des autorités infranationales d'exécuter les décisions nationales qui ordonnent la communication d'informations.

For plus d'information,

Secrétariat du GRECO

Direction générale Droits humains et État de droit
Conseil de l'Europe
F-67075 Strasbourg Cedex

Tel. : + 33 (0)3 88 41 30 43
Fax : + 33 (0)3 88 41 39 55

www.coe.int/greco
www.coe.int