

Textes de Référence

Accès à l'Information et Gouvernance du Secteur de la Sécurité



Centre pour le Contrôle
Démocratique des Forces
Armées - Genève (DCAF)

Textes de Référence

Accès à l'Information et Gouvernance du Secteur de la Sécurité

A propos de DCAF

Le Centre pour le Contrôle Démocratique des Forces Armées – Genève (DCAF) promeut la bonne gouvernance et la réforme du secteur de la sécurité. Le Centre mène des recherches sur les bonnes pratiques et encourage la mise en place de normes appropriées aux niveaux national et international. Il émet en outre des recommandations de politique générale, fournit un soutien consultatif aux acteurs sur le terrain ainsi que des programmes d'assistance pratique. Les partenaires de DCAF sont des gouvernements, des parlements, des sociétés civiles, des organisations internationales ainsi que divers services de la sécurité tels que les forces de police, les autorités judiciaires, les services de renseignements, les services des douanes et les armées. De plus amples informations sur DCAF sont disponibles sur www.dcaf.ch.

Graphisme

Nayla Yazbec

Editeur

Centre pour le Contrôle Démocratique des Forces Armées – Genève.

Image de couverture: © REUTERS / Stephanie McGuenee, 2008

© DCAF 2011. Tous droits réservés.

Table des matières

Introduction	6
Première partie : Standards internationaux	13
Conseil de l'Europe : Convention sur l'accès aux documents publics, 2009	14
Principes du Commonwealth concernant le droit d'accès à l'information, 1999	23
Article 19 : Principes relatifs à la législation sur la liberté de l'information, 1999	24
Les principes de Johannesburg : Sécurité nationale, liberté d'expression et accès à l'information, 1996	32
Deuxième partie : Législation	41
Article 19 : Une loi type sur la liberté d'information, 2001	42
Suisse : Loi fédérale sur le principe de la transparence dans l'administration, 2004	56

Introduction

Qu'est-ce que l'accès à l'information?

L'accès à l'information est avant tout un droit humain fondamental. Il est énoncé à l'article 19 de la Déclaration universelle des droits de l'homme :

« Tout individu a droit à la liberté d'opinion et d'expression, ce qui implique le droit de ne pas être inquiété pour ses opinions et celui de chercher, de recevoir et de répandre, sans considérations de frontières, les informations et les idées par quelque moyen d'expression que ce soit »

L'accès à ce droit comporte deux dimensions : d'une part, il oblige les gouvernements à publier et à diffuser les informations essentielles sur les activités des organes publics; d'autre part, il les oblige à tenir compte des demandes d'information du public et à y répondre. Aujourd'hui, plus de 80 pays du monde entier ont adopté des lois très complètes sur l'accès à l'information.

Encadré 1: Éléments à inclure dans une loi sur l'accès à l'information

ARTICLE 19, est une organisation luttant pour les droits humains, basée à Londres. Elle a rédigé une liste de principes portant sur les éléments à inclure dans une loi sur l'accès à l'information. Plusieurs pays ont reconnu ces principes comme des exemples de meilleure pratique dans ce domaine.

Voici une liste légèrement modifiée des principes d'ARTICLE 19 :

- Une législation sur l'accès à l'information devrait suivre le principe que toute information détenue par les organes publics doit être accessible au public (principe de divulgation maximale).
- Les exceptions doivent être limitées et clairement expliquées.
- Les organes publics doivent être contraints à publier toute information clé.
- Les organes publics doivent promouvoir un gouvernement ouvert.
- Toute demande d'information doit être traitée rapidement et de manière juste. Une étude indépendante de tout refus devrait être disponible.
- Tout refus d'accorder l'accès à une information doit être articulé par écrit.
- L'application de coûts excessifs ne devrait pas être employée comme méthode pour décourager les demandes d'information.
- Toute loi ne suivant pas le principe de divulgation maximale doit être modifiée ou abrogée.
- Les individus dévoilant des informations à propos de méfaits – lanceurs d'alerte – doivent être protégés.

Source : <http://www.article19.org/work/regions/latin-america/FOI/english/elements/index.html>

Pourquoi l'accès à l'information est-il important?

Sans accès à l'information il ne peut y avoir de participation politique. Pour assumer leurs responsabilités politiques, les citoyens dans les pays démocratiques doivent avoir accès à l'information.

Le fait de disposer d'informations permet aux citoyens de prendre de bonnes décisions sur les questions qui les concernent. L'accès à l'information enrichit également les débats et les discussions sur les affaires publiques.

En bref, il ne peut y avoir de véritable démocratie sans accès aux informations. L'accès à l'information permet en outre aux médias et à la société civile d'agir en tant que contre-pouvoir par rapport au gouvernement, au secteur de la sécurité et autres puissants secteurs de nos sociétés. Seulement en disposant des informations nécessaires, les citoyens peuvent évaluer les performances des autorités. Ceci permet de révéler des intérêts particuliers, de dénoncer les officiels corrompus et de mettre les personnes sur un pied d'égalité.

Dans les pays ayant récemment subi des violations des droits humains, l'accès à l'information est un moyen de réparer les maux du passé, par une commission de vérité par exemple. En révélant les abus du passé, il permet d'éviter qu'ils ne se reproduisent à l'avenir.

Encadré 2: Pourquoi l'accès à l'information est important pour le Conseil de l'Europe

« La transparence des organes de l'Etat est l'un des éléments clé de la bonne gouvernance et l'un des aspects qui révèle le mieux l'existence ou non d'une société véritablement démocratique et pluraliste, opposée à toute forme de corruption, capable de critiquer ceux qui la gouvernent et ouverte à la participation éclairée des citoyens dans les questions d'intérêt général. Le droit d'accès aux documents publics est également essentiel pour l'épanouissement des personnes et pour l'exercice des droits de l'homme fondamentaux. »

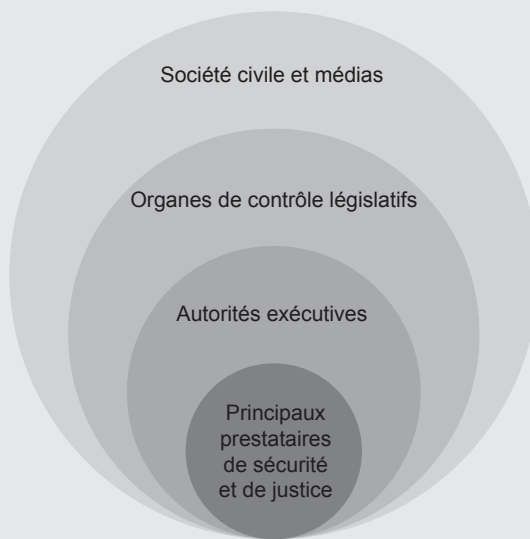
Source : Commentaire des dispositifs de la convention du Conseil de l'Europe sur l'accès aux documents publics, 2009

Pourquoi l'accès a l'information est-il important pour la bonne gouvernance du secteur de la sécurité ?

Une bonne gouvernance du secteur de la sécurité exige que les services de sécurité ainsi que leurs organes de gestion et de contrôle (voir le schéma du secteur de sécurité), opèrent de manière transparente. Ils doivent également rendre compte aux citoyens et aux élus de leur efficacité et de leur conduite. Afin de garantir la transparence et l'obligation de responsabilité, il est essentiel d'avoir accès aux dossiers et informations de l'Etat détenus par le gouvernement, les forces armées, la police et les autres forces de sécurité.

Qu'est-ce que le secteur de la sécurité ?

Cadre juridique et politique



Le secteur de la sécurité est composé des principaux prestataires de sécurité et de justice et de leurs institutions de gestion et contrôle. Les cadres juridiques et politiques régulent les tâches, autorités et structures de ceux-ci.

Principaux prestataires de sécurité et de justice

- Forces de sécurité (forces armées, police, services de renseignement et de sécurité, mais aussi armées de libération et groupes d'insurgés)

- Organes judiciaires chargés de l'application des lois (tribunaux, services des poursuites, services pénitentiaires, systèmes de justice traditionnels)

Institutions de gestion et de contrôle

- Organes exécutifs de gestion et de contrôle (présidence, conseil des ministres, ministères de la défense, de l'intérieur, de la justice et des finances)
- Organes législatifs de gestion et de contrôle (parlement et comités parlementaires, médiateurs)
- Organes de contrôle informels (organisations de la société civile, médias, organismes de recherche et de plaidoyer)

De même, les gouvernements, les forces armées, la police et les forces de sécurité peuvent tirer profit d'une ouverture de l'accès à l'information car elle les oblige à créer des systèmes de tenue des fichiers et d'archivage. Cela accroît l'efficacité et améliore la qualité des décisions qui doivent se fonder sur des informations sérieuses. Une transparence accrue renforce la confiance entre le gouvernement et les citoyens.

Est-ce que l'accès à l'information signifie que tous les dossiers de l'Etat deviennent accessibles?

Non. L'accès à l'information est un droit fondamental, mais pas absolu. Des normes internationales reconnaissent qu'il existe des raisons légitimes de limiter l'accès à des informations dont la diffusion serait dommageable. Par exemple, la diffusion de toutes les informations concernant une enquête de police en cours pourrait diminuer les chances d'arrêter le suspect. En revanche, les informations pourraient être diffusées une fois l'enquête terminée et le criminel arrêté.¹

Aujourd'hui, toute loi sur l'accès à l'information comporte des exclusions. Ces exclusions peuvent restreindre l'accès à certains documents et concernent souvent au moins un des domaines suivants² :

- La sécurité nationale, la défense et les relations internationales ;
- La sûreté publique ;
- La prévention, l'enquête et les poursuites liées aux activités criminelles ;
- Les enquêtes disciplinaires ;
- L'inspection, le contrôle et la surveillance exercés par les autorités publiques ;
- La vie privée et autres intérêts légitimes des personnes ;
- Les intérêts commerciaux et autres intérêts économiques ;
- Les politiques économiques, monétaires et relatives aux taux de change de l'Etat ;
- L'égalité des partis lors des procédures judiciaires et la bonne administration de la justice ;
- L'environnement ;
- Les débats des autorités publiques portant sur un sujet donné.

Toutefois, il importe de souligner que cela ne signifie pas forcément que toute information se rapportant aux sujets ci-dessus doit rester secrète. Par exemple, dans la plupart des pays, les organes publics ne suppriment que les informations sensibles dans des documents classés confidentiels ou secrets et garantissent l'accès aux autres parties du document. Dans ce cas, il faudrait cependant que l'organisme public signale qu'il y a eu des « coupures » et en indique les endroits. De plus, l'organisme public devrait expliquer de façon détaillée pourquoi certaines coupures étaient considérées nécessaires.

¹ Exemple extrait du site <http://www.access-info.org/en/what-is-the-right-to-know/44>

² Convention du Conseil de l'Europe sur l'accès à l'information

Quels sont les critères selon lesquels sont sélectionnées les informations à garder secrètes ?

Il n'y a pas de normes universelles définissant en quoi consisterait une raison valable de limiter l'accès à l'information. De plus, chaque pays doit prendre en compte le contexte politique, économique et culturel qui lui est propre. Toutefois, trois principes sont de plus en plus acceptés par les Etats en la matière:

- *Prescrit par la loi* : Toute restriction de l'accès à l'information doit être prescrite par la loi. Cette loi doit être accessible, non ambiguë, limitée et précise afin que les individus puissent déterminer par eux-mêmes si une action est légale ou non.

La loi doit prévoir des protections appropriées contre les abus, y compris un examen judiciaire prompt, complet et effectif de la validité de cette restriction par un tribunal indépendant.

- *Nécessaire en société démocratique* : Afin de démontrer qu'une restriction de l'accès à l'information est nécessaire à la protection d'un intérêt légitime, un gouvernement doit prouver que :
 - L'information en cause représente une menace sérieuse contre un intérêt légitime ;
 - La restriction imposée est le moyen le moins contraignant envisageable de protéger cet intérêt ;
 - La restriction est compatible avec les principes démocratiques.
- *Proportionnel* : Toute restriction doit être proportionnelle à l'objectif de protéger les droits et intérêts légitimes

Quels critères les gouvernements devraient-ils appliquer lorsqu'ils décident des restrictions à imposer à l'accès aux informations relatives à la sécurité nationale et à l'ordre public ?

La sécurité nationale et l'ordre public sont souvent utilisés comme prétextes pour protéger toute information susceptible de révéler:

- Une violation des droits humains ;
- De la corruption au sein des autorités publiques ;
- Des erreurs administratives ;
- Des informations tout simplement gênantes au sujet de responsables ou d'autorités publiques.

Même masqués, ce genre de démérites sont habituellement connus par les citoyens. Ils sont connus soit par des révélations dans les médias, sinon par des soupçons et rumeurs qui courent de bouche à oreille. Dans les deux cas, la confiance des citoyens envers les autorités ainsi que leur satisfaction par rapport à la gestion des affaires publiques subit de graves dégâts. En revanche, on peut supposer que les citoyens peuvent excuser de telles erreurs, si elle sont dévoilées et corrigées de manière proactive.

En 1995, un groupe d'experts de la liberté d'expression et d'information s'est réuni à Johannesburg en Afrique du Sud pour réfléchir aux liens entre la sécurité nationale et l'accès à l'information. Le groupe a élaboré des principes appelés par la suite *Principes de Johannesburg relatifs à la sécurité nationale, à la liberté d'expression et à l'accès à l'information*. Depuis leur publication, en 1996, ces principes ont été approuvés par plusieurs organisations régionales et internationales, dont l'ONU, l'Organisation des Etats américains (OEA) et l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE).

Encadré 2: Les principes de Johannesburg relatifs à la sécurité nationale, à la liberté d'expression et à l'accès à l'information (1996)

Parmi les principes de Johannesburg relatifs à la sécurité nationale, à la liberté d'expression et à l'accès à l'information (1996), les provisions les plus importantes portant sur l'accès à l'information sont :

Principe 11 : Règle générale de l'accès à l'information

Toute personne a le droit d'obtenir des informations des autorités publiques, y compris des informations concernant la sécurité nationale. Aucune restriction de ce droit ne peut être imposée pour des raisons de sécurité nationale à moins que le gouvernement ne puisse prouver que cette restriction est prévue par la loi et est nécessaire dans une société démocratique pour protéger un intérêt légitime de sécurité nationale.

Principe 12 : Définition étroite de l'exception de sécurité

Un Etat ne peut pas systématiquement refuser l'accès à toute information concernant la sécurité nationale, mais doit préciser dans la loi les catégories précises et étroites d'information qu'il est nécessaire de ne pas divulguer pour protéger un intérêt légitime de sécurité nationale

Principe 13 : Intérêt public de la divulgation

Dans toutes les lois et les décisions concernant le droit d'obtenir l'information, l'intérêt public de connaître cette information doit être une préoccupation primordiale.

Principe 14 : Le droit à un contrôle indépendant du refus de donner l'information

L'Etat est obligé d'adopter les mesures appropriées pour mettre en vigueur le droit d'obtenir l'information. Ces mesures doivent exiger que les autorités, si elles refusent de satisfaire une demande d'information, précisent par écrit le plus tôt raisonnablement possible les raisons du refus; et ces mesures doivent prévoir un droit de contrôle des raisons et de la validité du refus par une autorité indépendante, y compris une sorte de recours judiciaire de la légalité du refus. L'autorité de contrôle doit avoir le droit d'examiner l'information non divulguée.

Principe 15 : Règle générale de la divulgation d'information secrète

Nul ne peut être condamné pour des raisons de sécurité nationale pour la divulgation d'information si (1) la divulgation ne porte pas atteinte ou n'est pas susceptible de porter atteinte à un intérêt de sécurité nationale, ou si (2) l'intérêt public de connaître cette information est plus important que les dommages liés à sa divulgation.

Source: <http://graduateinstitute.ch/faculty/clapham/hrdoc/docs/johannesburgprinciples.html>

Quelle est l'utilité du présent recueil?

Le présent recueil a pour objectif d'offrir des modèles de législation et des normes internationales sur l'accès à l'information. Ces textes ont été sélectionnés afin d'encourager les législateurs à élaborer leurs propres législations en vue de promouvoir la transparence dans la gouvernance de la sécurité. Plus précisément, le présent recueil vise à :

- Offrir aux gouvernements, aux parlementaires, à la société civile et aux médias, ainsi qu'aux services de sécurité, des normes internationales et des modèles internationaux de lois sur l'accès à l'information;
- Les inviter à analyser et comparer les normes et législations sur l'accès à l'information, afin de comprendre les pratiques généralement en vigueur dans d'autres pays démocratiques ;
- Introduire dans leur pays les procédures juridiques élaborées par divers pays pour assurer la transparence et établir l'obligation de responsabilité dans la gouvernance de la sécurité ;
- Encourager un débat informé sur l'importance de promouvoir l'accès du public aux informations relatives à la sécurité.

Quelle est la structure du présent recueil ?

La première section contient des normes régionales et internationales sur l'accès à l'information. La deuxième section présente des modèles de législation, à savoir le modèle de loi sur la liberté d'information proposé par l'organisation ARTICLE 19 et la loi fédérale de la Suisse sur le principe de la transparence dans l'administration.

Première partie

Standards internationaux

Conseil de l'Europe : Convention sur l'accès aux documents publics, 2009

(adoptée par le Comité des Ministres le 27 novembre 2008, lors de la 1042bis réunion des Délégués des Ministres)

Préambule

1. Les Etats membres du Conseil de l'Europe et les autres signataires de la présente convention ;
 2. 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 ;
 3. 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 européenne 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 (Aarhus, 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);
 4. Ayant à l'esprit également la Déclaration du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe sur la liberté d'expression et d'information adoptée le 29 avril 1982 et les recommandations du Comité des Ministres aux Etats membres 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 ; n° R (2000) 13 sur une politique européenne en matière de communication des archives et Rec (2002) 2 sur l'accès aux documents publics ;
 5. Considérant l'importance que revêt, dans une société démocratique pluraliste, la transparence des autorités publiques ;
 6. Estimant que l'exercice du droit d'accès aux documents publics :
 - a. fournit une source d'information au public ;
 - b. aide le public à se former une opinion sur l'état de la société et sur les autorités publiques ;
 - c. favorise l'intégrité, le bon fonctionnement, l'efficacité, et la responsabilité des autorités publiques contribuant ainsi à affirmer leur légitimité ;
 7. Estimant, par conséquent, que tous les documents publics sont en principe publics et communicables, sous réserve, seulement, de la protection d'autres droits et intérêts légitimes,
- Sont convenus de ce qui suit :

Titre I : Dispositions générales

Article 1

1. Les principes ci-après devraient s'entendre sans préjudice des lois et règlements nationaux et des traités internationaux qui reconnaissent un droit d'accès plus large aux documents publics.

2. Aux fins de la présente convention :

a. On entend par « autorités publiques » :

- i. le gouvernement et l'administration aux niveaux national, régional et local ;
- ii. les organes législatifs et les autorités judiciaires dans la mesure où ils accomplissent des fonctions administratives selon le droit national ;
- iii. les personnes physiques ou morales, dans la mesure où elles exercent une autorité administrative.

Chaque Partie peut, au moment de la signature ou au moment du dépôt de son instrument de ratification, d'acceptation, d'approbation ou d'adhésion, par une déclaration adressée au Secrétaire Général du Conseil de l'Europe, déclarer que la définition des termes « autorités publiques » contient également un ou plusieurs des éléments suivants :

- i. les organes législatifs pour ce qui concerne leurs autres activités ;
 - ii. les autorités judiciaires pour ce qui concerne leurs autres activités ;
 - iii. les personnes physiques ou morales, dans la mesure où elles accomplissent des fonctions publiques ou fonctionnent grâce à des fonds publics, selon le droit national.
- b. On entend par « documents publics » toutes informations enregistrées sous quelque forme que ce soit, rédigées ou reçues et détenues par les autorités publiques.

Droit d'accès aux documents publics

Article 2

1. Chaque Partie garantit à toute personne, sans discrimination aucune, le droit d'accéder, à sa demande, à des documents

publics détenus par des autorités publiques.

2. Chaque Partie prend, dans son droit interne, les mesures nécessaires pour donner effet aux dispositions pour l'accès aux documents publics énoncées dans la présente convention.
3. Ces mesures doivent être prises au plus tard au moment de l'entrée en vigueur de la présente convention à son égard.

Limitations possibles à l'accès aux documents publics

Article 3

1. Chaque Partie peut limiter le droit d'accès aux documents publics. Les limitations sont établies précisément dans la loi, nécessaires dans une société démocratique et proportionnelles au but de protéger :
 - a. la sécurité nationale, la défense et les relations extérieures ;
 - b. la sûreté publique ;
 - c. la prévention, la recherche et la poursuite des activités criminelles ;
 - d. les enquêtes disciplinaires ;
 - e. les missions de tutelle, l'inspection et le contrôle par l'administration ;
 - f. la vie privée et les autres intérêts privés légitimes ;
 - g. les intérêts commerciaux et d'autres intérêts économiques ;
 - h. la politique économique, monétaire et de change de l'Etat ;
 - i. l'égalité des parties à une instance juridictionnelle et le bon fonctionnement de la Justice ;
 - j. l'environnement ; ou
 - k. les délibérations au sein de ou entre les autorités publiques concernant l'examen d'un dossier.

Accès à l'Information et gouvernance du secteur de sécurité

Les Etats concernés peuvent, au moment de la signature ou au moment du dépôt de leur instrument de ratification, d'acceptation, d'approbation ou d'adhésion, par une déclaration adressée au Secrétaire Général du Conseil de l'Europe, déclarer que les communications avec la famille régnante et sa maison ou le Chef d'Etat sont également incluses parmi les limitations possibles.

2. L'accès aux informations contenues dans un document public peut être refusé si leur divulgation 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 Parties examinent la possibilité de fixer des délais au-delà desquels les limitations mentionnées au paragraphe 1 ne s'appliquent plus.

Demandes d'accès aux documents publics

Article 4

1. Le demandeur d'un document public n'est pas tenu de donner les raisons pour lesquelles il souhaite avoir accès audit document.
2. Les Parties peuvent donner le droit aux demandeurs de rester anonymes sauf si la divulgation de l'identité est essentielle pour traiter la demande.
3. Les formalités concernant les demandes se limitent à ce qui est indispensable pour pouvoir traiter la demande.

Traitement des demandes d'accès aux documents publics

Article 5

1. L'autorité publique aide, dans les limites du raisonnable, le demandeur à identifier le document public demandé.
2. Une demande d'accès à un document public est instruite par toute autorité publique qui détient ce document. Si l'autorité publique ne détient pas le document public demandé

ou si elle n'est pas autorisée à traiter cette demande, elle oriente, dans la mesure du possible, la demande ou le demandeur vers l'autorité publique compétente.

3. Les demandes d'accès aux documents publics sont instruites sur une base d'égalité.
4. Toute demande d'accès à un document public est traitée rapidement. La décision intervient, elle est communiquée et exécutée aussi rapidement que possible ou à l'intérieur d'un délai fixe raisonnable qui est précisé au préalable.
5. Une demande d'accès à un document public peut être refusée :
 - a. si, nonobstant l'aide accordée par l'autorité publique, la demande reste trop vague pour permettre l'identification du document public recherché ; ou
 - b. si la demande est manifestement déraisonnable.
6. L'autorité publique qui refuse l'accès à tout ou partie d'un document public donne les raisons sur lesquelles se fonde le refus. Le demandeur a le droit de recevoir, sur demande, la justification écrite du refus de cette autorité publique.

Formes d'accès aux documents publics

Article 6

1. Lorsque l'accès à un document public a été accordé, le demandeur a le droit de choisir de consulter l'original ou une copie, ou d'en recevoir une copie dans la forme ou le format disponibles de son choix, sauf si cette préférence n'est pas raisonnable.
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, l'accès peut être refusé si la version expurgée du document sollicité est trompeuse ou vide de sens, ou si mettre à disposition ce qui reste du document est

une charge manifestement déraisonnable pour l'autorité.

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

Frais d'accès aux documents publics

Article 7

1. L'examen d'un document public dans les locaux d'une autorité publique est gratuit. Cela n'interdit pas aux Parties de fixer le prix des services effectués à cet égard par les archives et les musées.
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 frais de reproduction et de distribution. Les tarifs sont publiés.

Droit de recours

Article 8

1. Un demandeur dont la demande d'accès à un document public a été refusée, expressément ou tacitement, en tout ou en partie, dispose d'un recours devant un tribunal ou devant une autre instance indépendante et impartiale prévue par la loi.
2. Un demandeur a toujours accès à une procédure rapide et peu coûteuse de réexamen par une autorité publique ou de recours conformément au paragraphe 1.

Mesures complémentaires

Article 9

Les Parties informent le public de son droit d'accès aux documents publics et des modalités pour l'exercer. Elles prennent aussi les mesures appropriées pour :

- a. instruire les autorités publiques sur leurs devoirs et obligations pour la mise en œuvre de ce droit ;

- b. fournir des informations sur les matières ou les activités qui relèvent de leur compétence ;
- c. gérer efficacement leurs documents de façon à les rendre aisément accessibles; et
- d. suivre des procédures claires et établies pour la conservation et la destruction de leurs documents.

Documents rendus publics à l'initiative des autorités publiques

Article 10

De leur propre initiative et lorsque cela s'avère approprié, les autorités publiques prennent les mesures nécessaires pour mettre à disposition les documents publics qu'elles détiennent dans l'intérêt de promouvoir la transparence et l'efficacité de l'administration et pour encourager la participation éclairée du public à des questions d'intérêt général.

Titre II : Groupe de spécialistes sur l'accès aux documents publics

Article 11

1. Un Groupe de spécialistes sur l'accès aux documents publics se réunit au moins une fois par an afin de veiller à la mise en œuvre de la présente convention par les Parties, et notamment :
 - a. présenter des rapports sur l'adéquation des mesures prises en droit et en pratique par les Parties pour donner effet aux dispositions énoncées dans la convention ;
 - b.
 - i. exprimer des avis sur toute question concernant l'application de la convention ;
 - ii. faire des propositions en vue de faciliter ou d'améliorer l'usage et la mise en œuvre effectifs de la

présente convention, y compris l'identification de tout problème en la matière ;

- iii. échanger des informations et faire des rapports sur les développements juridiques, politiques ou techniques importants ;
 - iv. faire des propositions à la Consultation des Parties pour l'amendement de la présente convention ;
 - v. formuler son avis sur toute proposition pour l'amendement de la présente convention faite conformément à l'article 19.
2. Le Groupe de spécialistes peut solliciter des informations et des avis auprès de la société civile.
 3. Le Groupe de spécialistes est composé de 10 membres au minimum et de 15 membres au maximum. Ses membres sont élus par la Consultation des Parties pour une période de quatre ans, renouvelable une fois, sur une liste d'experts, chaque Partie en proposant deux. Ils sont choisis parmi des personnalités de haute intégrité reconnues pour leur compétence en matière d'accès aux documents publics. Un membre au maximum peut être élu sur la liste d'experts présentée par chaque Partie.
 4. Les membres du Groupe de spécialistes siègent à titre individuel, sont indépendants et impartiaux dans l'exercice de leurs fonctions et ne reçoivent aucune instruction des gouvernements.
 5. La procédure d'élection des membres du Groupe de spécialistes est fixée par le Comité des Ministres, après consultation des Parties à la convention et en avoir obtenu l'assentiment unanime, dans un délai d'un an à compter de l'entrée en vigueur de la présente convention. Le Groupe de spécialistes adopte ses propres règles de procédure.

Consultation des Parties

Article 12

1. La Consultation des Parties est composée d'un représentant par Partie.
2. La Consultation des Parties se réunit afin :
 - a. d'examiner les rapports, avis et propositions du Groupe de spécialistes;
 - b. de faire des propositions et recommandations aux Parties ;
 - c. de faire des propositions d'amendement à la présente convention conformément à l'article 19 ;
 - d. de formuler son avis sur toute proposition d'amendement à la présente convention faite conformément à l'article 19.
3. La Consultation des Parties est convoquée par le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe dans un délai d'un an suivant l'entrée en vigueur de la présente convention afin d'élire les membres du Groupe de spécialistes. Elle se réunit par la suite au moins tous les 4 ans et chaque fois que la majorité des Parties, le Comité des Ministres ou le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe en formule la demande. La Consultation des Parties adopte ses propres règles de procédure.
4. A l'issue de chaque réunion, la Consultation des Parties soumet un rapport d'activités au Comité des Ministres.

Secrétariat

Article 13

La Consultation des Parties et le Groupe de spécialistes sont assistés par le Secrétariat du Conseil de l'Europe dans l'exercice de leurs fonctions découlant du présent Titre.

Présentation de rapports

Article 14

1. Dans une période d'un an après l'entrée en vigueur de la présente convention dans une Partie contractante, cette dernière transmet au Groupe de spécialistes un rapport contenant des informations complètes sur les mesures législatives et autres qu'elle aura prises pour donner effet aux dispositions de la présente convention.
2. Par la suite, chaque Partie transmet au Groupe de spécialistes, avant chaque réunion de la Consultation des Parties, une mise à jour des informations mentionnées au paragraphe 1.
3. Chaque Partie transmet également au Groupe de spécialistes toute information qu'il demande pour remplir ses tâches.

Publication

Article 15

Les rapports soumis par les Parties au Groupe de spécialistes, les rapports, propositions et avis du Groupe de spécialistes et les rapports d'activités de la Consultation des Parties sont rendus publics.

Titre III : Signature et entrée en vigueur de la convention

Article 16

1. La présente convention est ouverte à la signature des Etats membres du Conseil de l'Europe.
2. La présente convention est soumise à ratification, acceptation ou approbation. Les instruments de ratification, d'acceptation ou d'approbation sont déposés auprès du Secrétaire Général du Conseil de l'Europe.
3. La présente convention entrera en vigueur le premier jour du mois qui suit l'expiration d'une période de trois mois après la date à laquelle 10 Etats membres du Conseil de l'Europe auront exprimé leur consentement

à être liés par la convention conformément aux dispositions du paragraphe 2.

4. Pour tout Etat signataire qui exprimera ultérieurement son consentement à être lié par la présente convention, celle-ci entrera en vigueur le premier jour du mois qui suit l'expiration d'une période de trois mois après la date de l'expression de son consentement à être lié par la présente convention, conformément aux dispositions du paragraphe 2.

Adhésion à la convention

Article 17

1. Après l'entrée en vigueur de la présente convention, le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe peut, après consultation des Parties à la convention et en avoir obtenu l'assentiment unanime, inviter tout Etat non membre du Conseil de l'Europe ou toute organisation internationale à adhérer à la présente convention. La décision est prise à la majorité prévue à l'article 20.d du Statut du Conseil de l'Europe et à l'unanimité des voix des représentants des Parties ayant le droit de siéger au Comité des Ministres.
2. Pour tout Etat ou organisation internationale adhérant à la présente convention conformément au paragraphe 1 ci-dessus, la présente convention entrera en vigueur le premier jour du mois qui suit l'expiration d'une période de trois mois après la date de dépôt de l'instrument d'adhésion près le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe.

Application territoriale

Article 18

1. Tout Etat peut, au moment de la signature ou au moment du dépôt de son instrument de ratification, d'acceptation, d'approbation ou d'adhésion, désigner le ou les territoires auxquels s'appliquera la présente convention.
2. Tout Etat peut, à tout autre moment par la suite, par une déclaration adressée au

Secrétaire Général du Conseil de l'Europe, étendre l'application de la présente convention à tout autre territoire désigné dans la déclaration et dont il assure les relations internationales. La convention entrera en vigueur à l'égard de ce territoire le premier jour du mois qui suit l'expiration d'une période de trois mois après la date de réception de la déclaration par le Secrétaire Général.

3. Toute déclaration faite en vertu des deux paragraphes précédents pourra être retirée, en ce qui concerne tout territoire désigné dans cette déclaration, par notification adressée au Secrétaire Général. Le retrait prendra effet le premier jour du mois qui suit l'expiration d'une période de trois mois après la date de réception de la notification par le Secrétaire Général.

Amendements à la convention

Article 19

1. Des amendements à la présente convention peuvent être proposés par une Partie, par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, par le Groupe de spécialistes ou par la Consultation des Parties.
2. Toute proposition d'amendement est communiquée par le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe aux Parties.
3. Tout amendement est communiqué à la Consultation des Parties, qui, après avoir consulté le Groupe de spécialistes, soumet au Comité des Ministres son avis sur l'amendement proposé.
4. Le Comité des Ministres examine l'amendement proposé et tout avis soumis par la Consultation des Parties et peut approuver l'amendement.
5. Le texte de tout amendement approuvé par le Comité des Ministres conformément au paragraphe 4 est transmis aux Parties pour acceptation.
6. Tout amendement approuvé conformément au paragraphe 4 entrera en vigueur le premier jour du mois suivant l'expiration

d'une période d'un mois après la date à laquelle toutes les Parties auront informé le Secrétaire Général qu'elles l'ont accepté.

Déclarations

Article 20

Chaque Partie peut, au moment de la signature ou au moment du dépôt de son instrument de ratification, d'acceptation, d'approbation ou d'adhésion, formuler une ou plusieurs des déclarations prévues aux articles 1.2, 3.1 et 18. Elle notifiera tout changement de cette information au Secrétaire Général du Conseil de l'Europe.

Dénonciation

Article 21

1. Toute Partie peut, à tout moment, dénoncer la présente convention en adressant une notification au Secrétaire Général du Conseil de l'Europe.
2. La dénonciation prendra effet le premier jour du mois qui suit l'expiration d'une période de six mois après la date de réception de la notification par le Secrétaire Général.

Notification

Article 22

Le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe notifiera aux Etats membres du Conseil de l'Europe et à tout Etat et organisation internationale ayant adhéré ou ayant été invité à adhérer à la présente convention :

- a. toute signature ;
- b. le dépôt de tout instrument de ratification, d'acceptation, d'approbation ou d'adhésion ;
- c. toute date d'entrée en vigueur de la présente convention conformément à ses articles 16 et 17 ;
- d. toute déclaration faite en vertu des articles 1.2, 3.1 et 18 ;

- e. tout autre acte, notification ou communication ayant trait à la présente convention.
- 6. En foi de quoi, les soussignés, dûment autorisés à cet effet, ont signé la présente convention.
- 7. Fait à, le, en français et en anglais, les deux textes faisant également foi, en un seul exemplaire qui sera déposé dans les archives du Conseil de l'Europe. Le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe en communiquera copie certifiée conforme à chacun des Etats membres du Conseil de l'Europe et à tout Etat et organisation internationale invité à adhérer à la présente convention.

Principes du Commonwealth concernant le droit d'accès à l'information, 1999

(Principes adoptés par la 11e Conférence des ministres de la justice du Commonwealth, Trinidad and Tobago, 1999.)

1. Les pays membres devraient être encouragés à considérer la liberté d'information comme un droit juridique applicable.
2. Une présomption en faveur de la divulgation est recommandable et les gouvernements devraient promouvoir une culture d'ouverture.
3. Le droit d'accès à l'information pourrait être sujet à quelques exemptions, mais celles-ci doivent être limitées.
4. Les gouvernements devraient garder leurs archives à jour et les préserver.
5. En principe, tout refus d'accès aux dossiers et informations doit être soumis à un examen indépendant.

ARTICLE 19 : Principes relatifs à la législation sur la liberté de l'information, 1999

Avant-propos

L'information est l'oxygène de la démocratie. Si les gens ne savent pas ce qui se passe au sein de leur société, si leurs dirigeants agissent sous le voile du secret, ils ne sont pas en mesure de participer d'une manière positive à la vie de leur société. Mais l'information n'est pas seulement nécessaire au public, elle est un élément constitutif majeur de tout bon gouvernement. Un mauvais gouvernement ne peut survivre que s'il pratique la culture du secret. Dans de telles conditions, l'incompétence, le gaspillage et la corruption ne peuvent que s'épanouir. C'est l'économiste, Amartya Sen, Prix Nobel de la Paix, qui faisait remarquer qu'on ne connaît aucun cas sérieux de famine dans les pays dotés d'un régime démocratique et d'une presse relativement libre. La divulgation de l'information permet aux citoyens d'examiner minutieusement les activités de leur gouvernement, et constitue le point de départ d'un débat sérieux et bien informé sur l'action gouvernementale.

Toutefois, en règle générale, les gouvernements préfèrent agir en secret. En langue swahilie, l'un des termes utilisés pour « gouvernement » signifie « secret farouche ». Les gouvernements démocratiques, eux-mêmes, aimeraient mieux poursuivre leurs travaux à l'abri des regards du public. Les gouvernements trouvent toujours de bonnes raisons pour justifier leur goût du secret - dans l'intérêt de la sécurité nationale, dans celui de l'ordre public, ou du bien public, et ainsi de suite. Les gouvernements considèrent trop souvent l'information comme leur propriété personnelle, alors qu'ils n'en sont que les gardiens agissant au nom du peuple.

C'est pour ces raisons qu'ARTICLE 19 a tenu à mettre au point une série de principes,

valables pour l'ensemble de la communauté internationale, qui pourront servir de normes de référence à tous ceux qui veulent savoir si la législation de leur propre pays permet vraiment d'accéder à l'information de source publique.

Ces principes définissent avec précision et clarté les moyens à mettre en oeuvre par le gouvernement afin de parvenir à une transparence maximale, conformément aux normes et aux pratiques les plus élevées.

Ces principes sont importants en tant que normes de référence, mais, à eux seuls, ils ne sont pas suffisants. Il faut que les militants, les avocats, les membres des corps élus et les fonctionnaires les appliquent. Ces principes devront être mis en oeuvre, dans les circonstances particulières à chaque société, par des personnes qui ont pleinement conscience de leur importance et qui sont acquises à la cause de la transparence au sein de l'administration. Nous publions ces principes en vue de contribuer à l'amélioration et à la consolidation de l'art de gouverner, du sens des responsabilités des organismes publics et de la démocratie à travers le monde.

Contexte

Ces principes établissent des normes applicables aux institutions nationales et internationales concernées par le droit à la liberté de l'information. Ils serviront principalement aux législations nationales sur la liberté de l'information et le libre accès à l'information officielle, mais ils pourront également être appliqués à l'information détenue par les institutions intergouvernementales, telles que les Nations Unies et l'Union Européenne.

Ces principes reposent sur la législation et les normes nationales et régionales, sur l'évolution des pratiques de l'Etat (telle qu'elle se manifeste, entre autres, dans les lois nationales et les jugements des tribunaux nationaux), ainsi que sur les principes généraux du droit, reconnus par la communauté des nations. Ces principes sont l'aboutissement d'études, d'analyses et de délibérations prolongées, entreprises sous la surveillance d'ARTICLE 19, et faisant appel à l'expérience et aux travaux de nombreuses organisations associées, dans plusieurs pays du monde. Ces principes ont été formellement approuvés par le Rapporteur spécial des Nations Unies sur la liberté d'opinion et d'expression (2000 Rapport annuel, E/CN.4/2000/63, par. 43), ainsi que par le Rapporteur spécial de l'Organisation des Etats américains sur la liberté d'expression (1999 Rapport annuel, OEA/Ser.L/V/II.106, chapitre II(B)(3)).

Principe 1 : Divulgence maximale

La législation relative à la liberté d'information devrait avoir pour fil conducteur le principe de la divulgation maximale

Le principe de la divulgation maximale repose sur la présomption, ne pouvant être levée que dans un nombre très limité de cas (voir principe 4), selon laquelle toutes les informations détenues par des organismes publics sont réputées divulguables. Au cœur même du concept de liberté de l'information, ce principe devrait en bonne logique être consacré dans la Constitution pour poser clairement que l'accès à l'information officielle constitue un droit fondamental. La législation devrait avoir pour objectif primordial d'assurer la mise en oeuvre effective du principe de divulgation maximale.

La diffusion de l'information constitue pour les organismes publics une obligation qui a pour pendant le droit du public de recevoir de l'information. Quiconque résidant sur le territoire national devrait jouir de ce droit, dont l'exercice ne devrait pas présupposer d'un individu l'expression d'un intérêt particulier pour l'information en cause. Lorsqu'une administration publique entend refuser l'accès à l'information, la charge de justifier ce refus

devrait lui incomber à chaque stade de la procédure. En d'autres termes, l'administration publique est tenue de démontrer que l'information qu'elle souhaite soumettre à rétention dans le champ du régime limitatif d'exceptions est exposé en détail plus loin.

Définitions

La définition des termes « information » et « organisme public » devrait être assez large.

Par information il faut entendre tous les documents détenus par un organisme public, sans considération du support sur lequel ils sont stockés (papier, bande magnétique, enregistrement électronique, etc.), de leur origine (organisme public ou autre) et de la date de leur établissement. La loi devrait également s'appliquer aux documents classés confidentiels et donc les assujettir aux mêmes critères que les autres documents.

Aux fins de la divulgation de l'information, la définition de l'expression « organisme public » devrait mettre l'accent sur le type de service fourni plutôt que sur l'appellation officielle. À cet égard, l'expression devrait englober tous les secteurs et tous les échelons de l'administration, notamment les collectivités locales, les organes électifs, les organismes institués en vertu d'un mandat légal, les industries nationalisées et les entreprises publiques, les organismes non administratifs (ou « quasi-organisations non gouvernementales »), les institutions judiciaires et les organismes privés assurant des services d'intérêt public (entretien de la voirie ou exploitation des voies ferrées, par exemple). La définition devrait également s'étendre aux organismes privés détenteurs d'informations dont la divulgation est susceptible de réduire un risque d'atteinte à des domaines d'intérêt public majeurs, comme l'environnement ou la santé. Les organisations intergouvernementales devraient également être soumises à un régime de liberté de l'information obéissant aux principes énoncés dans le présent document.

Destruction de documents

Dans le souci de garantir l'intégrité et la disponibilité des documents, la loi devrait ériger en délit pénal l'entrave à l'accès à des documents ainsi que la destruction volontaire de document. Elle devrait également fixer des normes minimales de gestion et de conservation des documents par les organismes publics. Ces derniers devraient recevoir instruction de consacrer les ressources et l'attention nécessaires à la bonne tenue des dossiers publics. Afin de prévenir toute tentative de falsification ou d'altération autre des documents, l'obligation de divulgation devrait en outre s'appliquer non aux seuls documents eux-mêmes mais aussi aux informations qu'ils contiennent.

Principe 2 : Obligation de publier

Les organismes publics devraient être tenus de publier les informations importantes

La liberté de l'information suppose non seulement que les organismes publics fassent droit aux demandes d'information, mais aussi qu'ils publient et diffusent largement les documents présentant un intérêt majeur pour le public, sous la seule réserve de rester dans les limites du raisonnable eu égard aux ressources et aux capacités.

Le type d'information à publier est fonction de l'organisme public concerné. La loi devrait poser une obligation générale de publier tout en définissant les principales catégories d'information sujettes à publication.

Les organismes publics devraient être tenus, au minimum, de publier les catégories d'information suivantes :

- Des informations concrètes sur le fonctionnement de l'organisme public, notamment ses coûts, objectifs, états de comptes vérifiés, normes, réalisations, en particulier s'il est prestataire direct de services au public;
- Des informations sur toutes demandes, plaintes ou autres recours directs que

le public est susceptible de formuler en rapport avec l'organisme public;

- Des conseils sur les moyens qui s'offrent au public de contribuer aux principales propositions décisionnelles ou législatives;
- Les types d'information dont dispose l'organisme et la forme sous laquelle l'information est détenue;
- La teneur de toute décision ou politique ayant des incidences sur le public, ainsi que les raisons pour lesquelles une décision a été adoptée et la documentation clef ayant servi de support à la prise de cette décision.

Principe 3 : Promotion de la transparence de l'administration

Les organismes publics doivent encourager activement la transparence de l'administration

Pour atteindre les buts assignés à la législation sur la liberté de l'information, il est essentiel d'informer le public de ses droits et de promouvoir une culture de transparence au sein de l'administration. En effet, dans bon nombre de pays l'expérience montre qu'une fonction publique récalcitrante peut faire obstacle à l'application de la législation la plus progressiste. Une action de promotion constitue donc un volet essentiel de tout régime de liberté de l'information. Dans ce domaine, les modalités particulières d'action ne peuvent que varier d'un pays à l'autre, en fonction de facteurs comme la structure organisationnelle de la fonction publique, les principaux obstacles à la libre diffusion de l'information, le niveau d'alphabétisation et le degré de sensibilisation du public. La législation pertinente devrait énoncer la nécessité de consacrer des ressources et une attention suffisantes à la promotion de ses buts.

Éducation du public

La loi devrait comporter, au minimum, des dispositions concernant l'éducation du public et la diffusion de renseignements sur le droit d'accès à l'information, l'éventail de l'information disponible et les modalités d'exercice de ce droit. Dans les pays où les taux de diffusion de la presse écrite et d'alphabétisation sont peu élevés, la radio et la télévision constituent des moyens privilégiés de diffusion de l'information et d'éducation. Il faudrait en outre envisager d'autres moyens plus originaux, tels que réunions publiques locales ou unités cinématographiques itinérantes. Ces activités devraient être, de préférence, menées de concert par les organismes publics concernés et par un organisme spécifique disposant de crédits suffisants – soit l'organisme chargé d'examiner les demandes d'information, soit un autre créé spécialement à cette fin.

S'attaquer à la culture du secret

La loi devrait prévoir un certain nombre de mécanismes destinés à lutter contre la culture du secret prévalant au sein de l'administration. Les organismes publics devraient notamment dispenser à leurs agents une formation visant à les sensibiliser à la liberté de l'information qui porterait sur : l'importance et la portée de la liberté de l'information; les procédures d'accès à l'information; les moyens efficaces de conserver les documents et d'y avoir accès; la portée de la protection assurée aux personnes qui signalent des irrégularités; le type d'information qu'un organisme est tenu de publier.

L'organisme officiel chargé de l'éducation du public devrait également s'attacher à promouvoir la transparence de l'administration, en recourant à divers moyens tels que : des mesures d'incitation pour les organismes publics accomplissant des progrès ; des campagnes pour s'attaquer au problème du secret et des campagnes de communication destinées à encourager les organismes qui font un effort de transparence et à critiquer ceux qui demeurent excessivement secrets. Est également envisageable l'établissement à l'intention du Parlement et/ou d'organes parlementaires d'un rapport annuel sur les problèmes en suspens et

les progrès accomplis, dans lequel pourraient en outre être récapitulées les mesures prises pour améliorer l'accès du public à l'information, les obstacles mis en évidence s'opposant encore à la libre circulation de l'information et les mesures prévues pour l'année à venir.

Les organismes publics devraient être encouragés à adopter des codes internes sur l'accès et la transparence.

Principe 4 : Régime limitatif d'exceptions

Les exceptions devraient être formulées clairement et limitativement et reposer sur des critères stricts concernant « le préjudice » et « l'intérêt public »

Toutes les demandes individuelles d'information adressées à un organisme public devraient être satisfaites, à moins que l'organisme public concerné ne démontre que l'information en cause entre dans le champ du régime limitatif d'exception. Pour qu'un refus de divulgation soit fondé, l'autorité publique doit démontrer que l'information répond à trois critères stricts :

Le triptyque justificatif

- L'information concerne un objectif légitime stipulé dans la loi;
- La divulgation risque d'être grandement préjudiciable à cet objectif;
- Le préjudice susceptible d'être causé à l'objectif est sans commune mesure avec l'intérêt que la connaissance de l'information présente pour le public.

Aucun organisme public ne devrait être complètement exclu du champ d'application de la loi, même si la majorité de ses attributions relèvent du régime des exceptions. Ce principe s'applique à tous les pouvoirs (exécutif, législatif et judiciaire) et à toutes les fonctions de l'État (y compris, par exemple, la sécurité et la défense). La non-divulgation d'information doit être motivée au cas par cas.

Le souci d'éviter un embarras aux pouvoirs publics ou de dissimuler un comportement fautif de leur part ne saurait en aucune circonstance servir de justificatif.

Objectifs légitimes justifiant des exceptions

La loi devrait dresser la liste limitative des objectifs légitimes susceptibles de justifier la non-divulgence d'information, dont notamment les suivants : application de la loi; vie privée; sécurité nationale; confidentialité des opérations commerciales et autres; sûreté publique ou individuelle; efficacité et intégrité des processus gouvernementaux de prise de décisions.

Les exceptions devraient être délimitées avec précision afin d'éviter l'inclusion d'éléments ne portant pas atteinte à un intérêt légitime. Pour satisfaire ce principe, ces exceptions devraient être fondées non sur la nature du document mais plutôt sur son contenu et être, dans la mesure du possible, limitées dans le temps. Par exemple, le caractère confidentiel d'informations relatives à la sécurité nationale devrait être levé une fois dissipée la menace particulière ayant motivé pareille mesure.

Le refus doit être motivé par l'éventualité d'un préjudice grave

Il ne suffit pas que l'information entre dans le champ de l'un des objectifs légitimes visés dans la loi, l'organisme public concerné doit encore démontrer que sa divulgation est susceptible de porter gravement préjudice audit objectif. Dans certains cas, la divulgation peut au demeurant combiner conséquences positives et négatives pour l'objectif en question. Ainsi, rendre publique la corruption dans les forces armées peut dans un premier temps affaiblir la défense nationale pour finir, avec le temps, par concourir à éliminer cette corruption et à renforcer ainsi lesdites forces armées. Pour que la non-divulgence soit légitime dans de tels cas, la divulgation doit avoir pour effet net de causer un préjudice important à l'objectif.

Primauté de l'intérêt public

Même s'il est démontrable que divulguer une certaine information porterait gravement préjudice à un objectif légitime, elle doit l'être si les avantages de la divulgation l'emportent sur le préjudice. Par exemple, certaines informations peuvent être de nature privée tout en révélant des faits de corruption à un niveau élevé de l'État. Dans pareils cas, le préjudice susceptible d'être causé à l'objectif légitime doit être mis en regard avec l'intérêt public que présente la divulgation de l'information. Lorsque ce dernier l'emporte, la loi doit prévoir la divulgation de l'information.

Principe 5 : Procédure d'accès

Les demandes d'informations devraient être traitées rapidement en toute équité et les refus être soumis à un réexamen indépendant

La procédure de prise de décisions en réponse aux demandes d'informations devrait faire intervenir trois échelons : l'organisme public concerné; un organisme administratif indépendant de recours; un organe judiciaire de recours. Des dispositions devraient, le cas échéant, être prises pour assurer à certains groupes un accès total à l'information, par exemple les analphabètes ou les individus ne maîtrisant pas la langue dans laquelle le document est rédigé ou encore les handicapés (par exemple les aveugles).

Tous les organismes publics devraient être tenus de se doter de mécanismes internes ouverts et accessibles propres à garantir l'exercice par le public de son droit à l'information. En règle générale, ces organismes devraient désigner une personne chargée de traiter ces demandes et de veiller au respect de la loi.

Les organismes publics devraient de surcroît recevoir instruction d'aider les personnes dont les demandes portent sur des informations publiées ou bien sont rédigées en termes peu explicites ou trop généraux ou encore ont besoin à un titre ou à un autre d'être reformulées. Ces organismes publics devraient en outre être habilités à rejeter de leur propre chef les

demandes futiles ou malveillantes. Dans le cas où l'information demandée figure dans une publication, leur tâche devrait se limiter à orienter le demandeur vers la publication en question sans avoir à la lui fournir directement.

La loi devrait prévoir des délais stricts pour le traitement des demandes et, en cas de refus, la notification par écrit des motifs.

Recours

Il faudrait, dans la mesure du possible, instituer une procédure de recours interne devant une autorité publique supérieure ayant compétence pour réexaminer la décision initiale.

En tout état de cause, en cas de refus d'un organisme public de divulguer une information, la loi devrait prévoir un droit de recours individuel devant un organe administratif indépendant, qui pourrait être une institution préexistante (médiateur ou commission des droits de l'homme, par exemple) ou une institution créée spécialement à cette fin. Dans une hypothèse comme dans l'autre, l'institution en question doit remplir certaines conditions et être dotée de certaines compétences.

Son indépendance doit être garantie, tant sur le plan formel qu'au travers du processus de nomination de son chef et/ou de son conseil d'administration.

Les nominations devraient être effectuées par des organismes représentatifs, par exemple une commission parlementaire représentative de tous les partis, et la procédure devrait être transparente et permettre la participation du public, par exemple au stade des propositions de candidature. Les individus nommés dans pareille institution devraient satisfaire à des conditions rigoureuses de professionnalisme, d'indépendance et de compétence, et être assujettis à des règles strictes en matière de conflit d'intérêts.

La procédure d'examen par l'organisme administratif d'un recours exercé contre un refus de faire droit à une demande d'information devrait être aussi rapide et d'un coût aussi abordable que possible. Le but est en effet de permettre à tous les administrés d'accéder à cette procédure et de veiller à ce que des

délais excessifs ne réduisent à néant la raison d'être même de la demande d'informations.

L'organisme administratif devrait avoir toute latitude pour enquêter sur un recours, y compris être habilité à citer des témoins et, aspect important, à enjoindre à l'organisme public visé de lui transmettre toute information ou document dont il aurait besoin, pour examen à huis clos si nécessaire et justifié.

Au terme de son enquête, l'organisme administratif devrait être habilité à rejeter le recours ou à enjoindre à l'organisme public de divulguer l'information, à modifier le montant de la redevance réclamée par l'organisme public, à infliger des amendes aux organismes publics dont le comportement obstructif est avéré et/ou leur faire prendre en charge les frais liés au recours.

L'organe administratif devrait en outre avoir compétence pour saisir la justice des affaires dans lesquelles existent des preuves d'entrave à l'accès à l'information ou de destruction volontaire de documents susceptible d'entraîner des poursuites pénales.

Un recours juridictionnel contre les décisions de l'organe administratif devrait être ouvert aux administrés et à l'organisme public. La juridiction saisie devrait pouvoir statuer sur l'affaire au fond et pas uniquement sur le point de savoir si l'organe administratif s'est comporté de manière raisonnable. Pareille démarche devrait permettre de consacrer l'attention voulue au règlement de problèmes délicats ainsi que d'assurer le traitement cohérent des questions relatives à la liberté d'expression.

Principe 6 : Coût

Les administrés souhaitant présenter des demandes d'informations ne devraient pas en être dissuadés par un coût excessif

Le coût de l'accès aux informations détenues par des organismes publics ne devrait pas être élevé au point de décourager les demandeurs potentiels, puisque la raison d'être d'une loi relative à la liberté de l'information est précisément de promouvoir le libre accès à

l'information. Il est notoire que les avantages à long terme de la transparence en dépassent - de beaucoup - le coût. Du reste, l'expérience d'un certain nombre de pays indique que l'accès payant n'est pas un moyen efficace de recouvrer les coûts afférents à un régime de liberté de l'information.

Différentes formules ont été employées dans le monde pour éviter que le coût ne dissuade la présentation de demandes d'informations. Plusieurs pays ont mis en place un système de tarification à deux composantes : pour chaque demande est perçue une redevance forfaitaire à laquelle vient s'ajouter une redevance d'un montant proportionnel au coût effectif de la recherche et de la fourniture de l'information. Cette dernière devrait être supprimée, ou du moins son montant être fortement abaissé, pour les demandes d'informations à titre personnel ou dans l'intérêt public (ce dernier devant être présumé lorsque la demande a pour objet une publication). Certains pays perçoivent des redevances plus élevées sur les demandes à caractère commercial, ce qui leur permet de subventionner les demandes dans l'intérêt public.

Principe 7 : Ouverture des réunions au public

Les réunions des organismes publics devraient être publiques

La liberté de l'information suppose le droit du public à savoir ce que l'État accomplit en son nom et à participer au processus décisionnel. La loi sur la liberté de l'information devrait donc établir une présomption selon laquelle toutes les réunions d'organes directeurs sont réputées ouvertes au public.

Le terme « directeur » renvoie ici essentiellement à l'exercice de pouvoirs décisionnels et n'exclut donc pas les organismes purement consultatifs. Les instances dirigeantes de partis politiques, réunissant les membres d'un seul et même parti, n'entrent pas dans la catégorie des organes directeurs.

À l'opposé, les réunions d'organismes élus et de leurs instances, de conseils de planification

et de zonage, de conseils d'administrations d'autorités publiques et éducatives, et d'organismes publics de développement industriel relèvent de cette catégorie.

Par « réunion », on entend ici avant tout une réunion officielle, c'est-à-dire la convocation officielle d'un organisme public appelé à traiter de questions intéressant le public. Certains éléments, tels que la nécessité d'un quorum et l'application d'un règlement intérieur, dénotent le caractère officiel d'une réunion.

L'annonce d'une réunion est indispensable pour donner au public une possibilité réelle d'y participer et la loi devrait donc assujettir la tenue d'une réunion à la publication d'un avis en bonne et due forme suffisamment à l'avance pour permettre au public d'y assister.

Les réunions peuvent se tenir à huis clos, mais seulement dans le respect des procédures établies et lorsqu'il existe des raisons valables de le faire. Toute décision de tenir une réunion à huis clos devrait être prise en séance publique. Les motifs justifiant la tenue d'une réunion à huis clos sont plus nombreux que les exceptions à la règle de divulgation, sans pour autant être innombrables. Selon les circonstances, ils peuvent tenir, entre autres, aux considérations suivantes : santé ou sécurité publique; application de la loi ou nécessités d'une enquête; sujets personnels ou concernant des employés; vie privée; activités commerciales; sécurité nationale.

Principe 8 : Primauté de l'obligation de divulgation

Les lois contraires au principe de la divulgation maximale devraient être modifiées ou abrogées

La loi sur la liberté de l'information devrait prévoir une interprétation des autres lois allant, autant que possible, dans le sens de ses propres dispositions. En cas d'impossibilité, les autres lois applicables aux informations en possession d'organismes publics devraient être liées par les principes sous-jacents à la loi sur la liberté de l'information.

Le régime des exceptions doit être limitativement fixé par la loi sur la liberté de l'information et être insusceptible d'élargissement par d'autres lois. En particulier, les dispositions législatives relatives au secret ne devraient pas ériger en infraction la divulgation par des responsables d'informations qu'ils sont tenus de rendre publiques en vertu de la loi sur la liberté de l'informations.

À terme, l'engagement devrait être pris de mettre les lois relatives à l'information en conformité avec les principes fondamentaux de la loi sur la liberté de l'information.

En outre, les fonctionnaires ne devraient pas être sanctionnables pour avoir, en réponse à une demande formulée en vertu de la liberté de l'information, divulgué à raison et de bonne foi des informations s'étant révélées après coup relever d'une catégorie non divulgable. Dans le cas contraire, la culture du secret prévalant dans maints organes directeurs ne pourrait que se perpétuer, leurs fonctionnaires risquant en effet, par crainte de s'exposer personnellement, de manifester une prudence excessive à l'égard des demandes d'information.

Principe 9: Protection des personnes signalant des irrégularités

Les personnes qui signalent des irrégularités doivent être protégées

Les personnes qui ont diffusé des informations sur des irrégularités doivent être à l'abri de toute sanction juridique, administrative ou professionnelle.

Dans le présent contexte, par « irrégularité » on entend un agissement constitutif d'un délit pénal, un manquement à une obligation légale, une erreur judiciaire, la corruption ou la malhonnêteté, ou des actes graves d'incurie dans la gestion d'une administration publique. Cette notion englobe également toute menace grave pour la santé, la sécurité ou l'environnement, découlant ou non d'une faute personnelle.

Les personnes qui signalent ces irrégularités devraient être protégées, si elles ont agi de bonne foi et ont pu raisonnablement penser que l'information était pour l'essentiel fondée et faisait apparaître des irrégularités. Pareille protection devrait s'appliquer même si la divulgation de l'information contrevient à une obligation juridique ou professionnelle.

Dans plusieurs pays, une protection est accordée à quiconque signale des irrégularités, sous réserve de le faire auprès de certains agents ou organes de supervision. Si cette exigence semble, en règle générale, appropriée, une protection devrait pourtant être accordée, là où l'intérêt public le réclame, même si l'information a été révélée à des personnes autres, voire aux médias.

Dans le présent contexte, l'expression « intérêt public » vise les situations : où les avantages de la divulgation l'emportent sur un éventuel préjudice; où un canal autre de diffusion de l'information s'impose pour protéger un intérêt essentiel. À titre d'exemple, on peut entre autres cas de figure envisager les suivants : nécessité de protéger contre des risques de représailles une personne ayant dénoncé des irrégularités; faible probabilité de règlement du problème dans le cadre des mécanismes officiels; existence d'une raison exceptionnellement grave de diffuser l'information, par exemple une menace imminente sur la santé ou la sécurité publique; risque de dissimulation ou de destruction de la preuve d'une irrégularité en cas de non-divulgation.

Les principes de Johannesburg : Sécurité nationale, liberté d'expression et accès à l'information, 1996

Introduction

Ces Principes ont été adoptés le 1^{er} octobre 1995 par un groupe d'experts en droit international, sécurité nationale et droits humains réunis à Johannesburg par ARTICLE 19, le Centre international contre la censure, en collaboration avec le Centre d'études de droit appliquées de l'Université de Witwatersrand.

Ces Principes sont basés sur le droit international et régional ainsi que sur des normes se rapportant à la protection des droits humains, la pratique évolutive des états (qui se reflète entre autres dans les jugements des juridictions nationales) et les principes généraux de droit reconnus par la communauté des nations.

Ces Principes reconnaissent l'applicabilité durable des Principes de Syracuse relatifs aux dispositions limitatives et dérogoires au Pacte international relatif aux droits civils et politiques et l'applicabilité des Standards minimums de Paris relatifs aux normes de droits de l'homme en état d'urgence.¹

Préambule

Les participants à la rédaction de ces Principes:

Considérant, conformément aux principes énoncés dans la Charte des Nations Unies, que la reconnaissance de la dignité inhérente

à tous les membres de la famille humaine et de leurs droits égaux et inaliénables constitue le fondement de la liberté, de la justice et de la paix dans le monde;

Convaincus qu'il est essentiel que les droits humains soient protégés par la loi afin que les individus ne soient pas poussés en dernier recours à la rébellion contre la tyrannie et l'oppression;

Réaffirmant leur conviction que la liberté d'expression et la liberté d'information sont essentielles dans une société démocratique pour son progrès et afin que d'autres droits humains et libertés fondamentales puissent être exercés;

Tenant compte des dispositions de la Déclaration universelle des droits de l'homme, du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, de la Convention des Nations Unies des droits de l'enfant, des Principes fondamentaux de l'ONU relatifs à l'indépendance du pouvoir judiciaire, de la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples, de la Convention américaine relative aux droits de l'homme et de la Convention européenne des droits de l'homme;

Extrêmement conscients que certaines des violations les plus graves des droits humains sont justifiées par les gouvernements comme étant nécessaires pour protéger la sécurité nationale;

Conscients qu'il est impératif que les personnes aient accès aux informations détenues par le gouvernement pour qu'elles soient capables de surveiller la conduite de leur gouvernement et de participer entièrement à la vie d'une société démocratique;

¹ Les Principes de Syracuse ont été adoptés en mai 1984 par un groupe d'experts réunis par la Commission internationale de juristes, l'Association internationale de droit pénal, l'association américaine pour la Commission internationale de juristes, l'Institut Urban Morgan des droits de l'homme, l'Institut international des Hautes études en sciences criminelles. Les Standards minimums de Paris ont été adoptés en avril 1984 sous les auspices de l'Association internationale de droit.

Désireux de promouvoir une identification indiscutable du champ d'application limité des restrictions à la liberté d'expression et à la liberté d'information qui peuvent être imposées dans l'intérêt de la sécurité nationale, de manière à dissuader les gouvernements d'utiliser la sécurité nationale comme un prétexte pour restreindre ces libertés de manière injustifiée;

Reconnaissant la nécessité d'une protection légale de ces libertés par la promulgation de lois rédigées de manière précise et étroite et qui correspondent aux exigences d'un Etat de Droit; et Réaffirmant le besoin d'une protection judiciaire de ces libertés par des cours indépendantes;

Conviennent d'adopter les Principes suivants et recommandent que les organes concernés au niveau national, régional et international prennent des mesures pour promouvoir leur large dissémination, adoption, et réalisation:

I. Principes généraux

Principe 1 : Liberté d'opinion, d'expression et d'information

- a. Nul ne doit être inquiété pour ses opinions.
- b. Toute personne a droit à la liberté d'expression; ce droit comprend la liberté de rechercher, de recevoir et de répandre des informations et des idées de toute espèce, sans considération de frontières, sous une forme orale, écrite, imprimée ou artistique, ou par tout autre moyen de son choix.
- c. L'exercice des droits prévus au paragraphe (b) peut être soumis à des restrictions pour des raisons précises établies par le droit international, y compris pour des raisons de sécurité nationale.
- d. Aucune restriction de la liberté d'expression ou d'information pour des raisons de sécurité nationale ne peut être imposée à moins que le gouvernement ne puisse prouver que la restriction est prévue par la loi et est nécessaire dans une société démocratique pour protéger un intérêt légitime de sécurité

nationale.² La charge de la preuve de la validité de cette restriction incombe au gouvernement.

Principe 1.1: Prévue par la loi

- a. Toute restriction portée à l'expression ou à l'information doit être prévue par la loi. La loi doit être accessible, sans ambiguïtés, écrite de manière précise et étroite de façon à permettre aux individus de savoir si une action précise est illégale.
- b. La loi doit fournir des garanties appropriées contre les abus, y compris un examen judiciaire minutieux et rapide, complet et efficace de la validité de la restriction par une cour ou un tribunal indépendant.

Principe 1.2: Protection d'un intérêt légitime de sécurité nationale

Toute restriction de l'expression ou de l'information qu'un gouvernement cherche à justifier par des motifs de sécurité nationale doit avoir comme véritable but et comme effet démontrable de protéger un intérêt légitime de sécurité nationale.

Principe 1.3: Nécessaire dans une société démocratique

Pour établir qu'une restriction de la liberté d'expression ou d'information est nécessaire pour protéger un intérêt légitime de sécurité nationale, un gouvernement doit démontrer que:

² Pour les besoins de ces Principes, une société démocratique est une société qui a un gouvernement responsable de manière effective devant un organe ou une entité séparé de lui; de régulières et véritables élections au suffrage universel et égalitaire par bulletin secret ce qui garantit la libre expression de la volonté des électeurs; des groupes politiques libres de s'organiser en opposition au gouvernement en place; et des garanties légales efficaces en ce qui concerne les droits fondamentaux défendus par un pouvoir judiciaire indépendant. Cette formulation est basée sur la définition du consitutionnalisme donnée par le professeur S A de Smith in *The Commonwealth and its Constitution* (London: Stevens & Sons, 1964), 106, et enrichie par l'utilisation de l'article 25 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques.

- a. l'expression ou l'information en question constitue une sérieuse menace à un intérêt légitime de sécurité nationale;
- b. la restriction imposée est le moyen le moins restrictif de protéger cet intérêt; et
- c. la restriction est compatible avec des principes démocratiques.

Principe 2: Un intérêt légitime de sécurité nationale

- a. Une restriction qu'un gouvernement tenterait de justifier par des raisons de sécurité nationale n'est pas légitime à moins que son véritable but et son effet démontrable ne soit de protéger l'existence d'un pays ou son intégrité territoriale contre l'usage ou la menace d'usage de la force que cela vienne de l'extérieur, comme par exemple une menace militaire, ou de l'intérieur, telle l'incitation au renversement d'un gouvernement.
- b. En particulier, une restriction qu'un gouvernement tenterait de justifier par des raisons de sécurité nationale n'est pas légitime si son véritable but et son effet démontrable est de protéger des intérêts ne concernant pas la sécurité nationale, comme par exemple de protéger un gouvernement de l'embarras ou de la découverte de ses fautes, ou pour dissimuler des informations sur le fonctionnement des institutions publiques, ou pour imposer une certaine idéologie, ou pour réprimer des troubles sociaux.

Principe 3: Etat d'urgence

Dans les cas où l'état d'urgence est déclaré par la loi en accord avec le droit national et international et qu'il y a une menace pour la vie du pays, un Etat peut imposer des restrictions à la liberté d'expression et d'information conformément aux exigences de la situation et sous réserve que ces restrictions ne soient pas incompatibles avec les autres obligations de droit international du gouvernement.

Principe 4: Interdiction de la discrimination

En aucun cas, une restriction de la liberté d'expression ou d'information pour des raisons de sécurité nationale ne peut entraîner de discriminations fondées sur la race, la couleur, le sexe, la langue, la religion, l'opinion politique ou tout autre opinion, l'origine nationale ou sociale, la nationalité, la propriété, la naissance ou tout autre statut.

II. Restrictions de la liberté d'expression

Principe 5 : Protection des opinions

Nul ne peut être soumis à une quelconque restriction, contrainte ou sanction en raison de ses opinions et de ses convictions.

Principe 6 : L'expression qui peut menacer la sécurité nationale

Sous réserve des principes 15 et 16, l'expression ne pourra pas être punie comme menaçant la sûreté nationale à moins que le gouvernement ne puisse prouver que:

- a. l'expression est destinée à provoquer la violence de manière imminente;
- b. qu'elle est susceptible de provoquer une telle violence; et
- c. qu'il y a un lien immédiat et direct entre l'expression et des actes de violence ou de potentiels actes de violence.

Principe 7 : L'expression protégée

- a. Sous réserve des principes 15 et 16, l'exercice non violent du droit à la liberté d'expression ne doit pas être considéré comme une menace à la sécurité nationale ou être soumis à de quelconques limitations ou pénalités. L'expression qui ne doit pas constituer une menace à la sécurité nationale comprend mais n'est pas limitée à toute expression qui:
- i. milite pour un changement non-violent de gouvernement ou de politique gouvernementale;
 - ii. constitue une critique ou une insulte de la nation, de l'Etat ou de ses symboles, de ses institutions ou de ses fonctionnaires³, ou d'un état ou d'une nation étrangères, ou de ses symboles, son gouvernement, ses institutions ou ses fonctionnaires;
 - iii. constitue une objection ou un plaidoyer en faveur de l'objection au service ou à la conscription militaires, ou à un conflit particulier, ou à la menace ou utilisation de la force pour régler des conflits internationaux pour des motifs religieux, de conscience ou de conviction;
 - iv. a pour but de communiquer des informations à propos de présumées violations des normes internationales de droits humains ou du droit international humanitaire.
- b. Nul ne peut être puni pour avoir critiqué ou insulté la nation, l'Etat ou ses symboles, le gouvernement, ses institutions ou ses fonctionnaires, ou une nation étrangère, un Etat étranger ou ses symboles, son gouvernement, ses institutions ou ses fonctionnaires à moins que la critique ou l'insulte ne soit destinée à inciter à la violence imminente.

Principe 8 : La simple publicité d'activités qui peuvent menacer la sécurité nationale

L'expression ne peut pas être empêchée ou punie simplement parce qu'elle transmet une information provenant ou à propos d'une organisation qu'un gouvernement a déclaré menaçante pour la sécurité nationale ou pour toute autre raison ayant un lien avec la sûreté nationale.

Principe 9: L'utilisation d'une autre langue ou d'une langue minoritaire

L'expression écrite ou orale ne peut jamais être empêchée en raison de la langue utilisée et particulièrement si il s'agit de la langue d'une minorité nationale.

Principe 10 : L'interférence illégale avec l'expression de tierces personnes

Les gouvernements sont obligés de prendre des mesures raisonnables pour empêcher des groupes privés ou des individus de s'immiscer illégalement dans l'exercice non violent de la liberté d'expression, même lorsque cette expression critique le gouvernement et ses décisions. En particulier, les gouvernements sont obligés de condamner les actions illégales qui ont pour but de supprimer la liberté d'expression, d'enquêter et poursuivre en justice ceux qui en sont responsables.

³ Pour les besoins de ces Principes, le terme «fonctionnaires» comprend le chef de l'Etat; le chef du gouvernement; tous les fonctionnaires du gouvernement y compris les ministres; tous les officiers des forces militaires et de sécurité et de la police; et toutes les personnes qui exercent un mandat d'élu.

III. Restrictions de la liberté d'information

Principe 11 : Règle générale de l'accès à l'information

Toute personne a le droit d'obtenir des informations des autorités publiques, y compris des informations concernant la sécurité nationale.

Aucune restriction de ce droit ne peut être imposée pour des raisons de sécurité nationale à moins que le gouvernement ne puisse prouver que cette restriction est prévue par la loi et est nécessaire dans une société démocratique pour protéger un intérêt légitime de sécurité nationale.

Principe 12 : Définition étroite de l'exception de sécurité

Un Etat ne peut pas systématiquement refuser l'accès à toute information concernant la sécurité nationale, mais doit préciser dans la loi les catégories précises et étroites d'information qu'il est nécessaire de ne pas divulguer pour protéger un intérêt légitime de sécurité nationale.

Principe 13 : Intérêt public de la divulgation

Dans toutes les lois et les décisions concernant le droit d'obtenir l'information, l'intérêt public de connaître cette information doit être une préoccupation primordiale.

Principe 14 : Le droit à un contrôle indépendant du refus de donner l'information

L'Etat est obligé d'adopter les mesures appropriées pour mettre en vigueur le droit d'obtenir l'information. Ces mesures doivent exiger que les autorités, si elles refusent de

satisfaire une demande d'information, précisent par écrit le plus tôt raisonnablement possible les raisons du refus; et ces mesures doivent prévoir un droit de contrôle des raisons et de la validité du refus par une autorité indépendante, y compris une sorte de recours judiciaire de la légalité du refus. L'autorité de contrôle doit avoir le droit d'examiner l'information non divulguée.⁴

Principe 15 : Règle générale de la divulgation d'information secrète

Nul ne peut être condamné pour des raisons de sécurité nationale pour la divulgation d'information si (1) la divulgation ne porte pas atteinte ou n'est pas susceptible de porter atteinte à un intérêt de sécurité nationale, ou si (2) l'intérêt public de connaître cette information est plus important que les dommages liés à sa divulgation.

Principe 16: Information obtenue grâce à des services publics

Nul ne peut subir des préjudices pour des raisons de sécurité nationale pour avoir divulgué des informations qu'il ou elle a appris en travaillant au service du gouvernement si l'intérêt public de connaître cette information est plus important que le dommage causé par la divulgation.

Principe 17: L'information dans le domaine public

Une fois que l'information a été rendue disponible de manière générale par quelques moyens que ce soient, légaux ou illégaux, toute tentative d'arrêter d'autres publications sera annulée par l'invocation du droit du public de savoir.

⁴ Ne rentrent pas dans le champ d'application de ces Principes les motifs pour obtenir et corriger les informations personnelles contenues dans des dossiers tels que le droit à la vie privée.

Principe 18: Protection des sources des journalistes

La protection de la sécurité nationale ne peut pas être utilisée pour obliger un journaliste à révéler une source confidentielle.

Principe 19: Accès à des zones limitées

Toute limitation de la libre circulation de l'information ne peut être de nature à contrecarrer les objectifs des droits humains et du droit humanitaire. En particulier, les gouvernements ne peuvent pas empêcher les journalistes ou les représentants d'organisations intergouvernementales et non-gouvernementales ayant pour mandat de veiller au respect des normes des droits humains et du droit humanitaire d'entrer dans des territoires où il y a suffisamment de raisons de croire qu'il y a ou qu'il y a eu des violations des droits humains et du droit humanitaire. Les gouvernements ne peuvent pas exclure des journalistes et des représentants de ces organisations des zones qui subissent des violences ou des conflits armés à moins que leur présence ne mette clairement en danger la sécurité d'autres personnes.

IV. L'état de droit et autres considérations

Principe 20 : Les protections générales dans l'Etat de droit

Toute personne accusée d'un crime lié à la sécurité⁵ ayant un rapport avec l'expression ou l'information a le droit de bénéficier des protections de la loi qui font partie du droit international. Ceci inclut mais n'est pas limité aux droits suivants:

- a. le droit d'être présumé innocent;

⁵ Pour les besoins de ces Principes, un «crime lié à la sécurité» est un acte ou une omission que le gouvernement prétend devoir punir dans le but de protéger la sécurité nationale ou un autre intérêt lié étroitement à la sécurité nationale.

- b. le droit de ne pas être détenu arbitrairement;
- c. le droit d'être informé, dans le plus court délai, des accusations portées contre soi et des preuves qui supportent cette accusation dans une langue que la personne comprend;
- d. le droit d'avoir accès dans un court délai à un avocat de son choix;
- e. le droit à un procès dans un délai raisonnable;
- f. le droit de disposer du temps nécessaire pour préparer sa défense;
- g. le droit à un procès public et équitable par une cour ou un tribunal indépendant et impartial;
- h. le droit d'interroger les témoins de l'accusation;
- i. le droit de ne pas avoir de nouvelles preuves fournies durant le procès à moins qu'elles n'aient été montrées à l'accusé et qu'il ou elle ait eu l'occasion de les réfuter; et
- j. le droit de faire appel devant une cour ou un tribunal indépendant qui a le pouvoir d'examiner la décision sur les faits et le droit et de l'annuler.

Principe 21 : Les recours

Tous les recours, y compris les recours spéciaux comme l'habeas corpus ou l'amparo, doivent être à la disposition des personnes accusées de crimes liés à la sécurité, y compris en état d'urgence qui menace la vie du pays comme cela a été défini dans le Principe 3.

Principe 22 : Le droit à un procès par un tribunal indépendant

- a. Si l'accusé le désire, des poursuites judiciaires criminelles concernant des crimes relatifs à la sécurité peuvent avoir lieu devant un jury quand cette institution existe ou par des juges véritablement indépendants. Le procès des personnes accusées de crimes relatifs à la sécurité par des juges qui ne sont pas inamovibles

constitue a prima facie une violation du droit d'être jugé par un tribunal indépendant.

- b. Dans aucun cas, un civil ne doit être jugé par une cour ou un tribunal militaire pour un crime lié à la sécurité.
- c. Dans aucun cas, un civil ou un membre des forces armées ne doit être jugé par une cour ou un tribunal national ad hoc ou constitué spécialement pour l'occasion.

Principe 23 : Censure préalable

L'expression ne peut être soumise à une censure préalable dans l'intérêt de protéger la sécurité nationale, à l'exception des périodes d'état d'urgence qui menace la vie d'un pays dans les conditions du principe 3.

Principe 24: Sanctions disproportionnées

Une personne, un média ou une organisation politique ou toute autre organisation ne peut pas être soumis pour un crime relatif à la sécurité à des sanctions, des restrictions ou des pénalités disproportionnés par rapport à la gravité du crime commis.

Principe 25: La relation de ces Principes à d'autres normes

Rien dans ces Principes ne peut être interprété comme portant atteinte aux libertés et les droits humains reconnus dans le droit ou les normes internationaux, régionaux ou nationaux.

APPENDICE A

Les experts suivants ont participé à la consultation qui a conduit à la rédaction des Principes et ont rédigé ces Principes à titre personnel. Les organisations et les affiliations ne sont mentionnées que pour permettre l'identification des participants.

Laurel Angus, Directeur exécutif, Centre d'études de droit appliquées, Université de Witwatersrand, Afrique du Sud

Laurence W Beer, Professeur de libertés publiques, Faculté de droit, Université Lafayette, Etats-Unis d'Amérique

Geoffrey Bindman, Avocat, Bindman and Partners, Londres, Royaume-Uni

Dana Briskman, Directeur du département juridique, Association pour les libertés publiques, Israël

Richard Carver, Consultant auprès du programme Afrique de ARTICLE 19, Londres, Royaume-Uni

Yong-Whan Cho, Cabinet d'avocats de Dukso, Séoul, Corée du Sud

Sandra Coliver, Directrice du département juridique, ARTICLE 19, Washington DC, Etats-Unis d'Amérique

Peter Danowsky, Danowsky & Partners, Stockholm, Suède

Emmanuel Derieux, Professeur de droit des médias, Université de Paris II, et coéditeur, Légipresse, Paris, France

Frances D'Souza, Directeur exécutif, ARTICLE 19, Londres, Royaume-Uni

Elisabeth Evatt AC, Membre du Comité des Nations Unies pour les droits de l'homme et consultant juridique, Sydney, Australie

Felipe Gonzalez, Professeur de droit, Université Diego Portales, Santiago, Chili, et juriste pour l'Amérique Latine, International Human Rights Law Group, Washington DC

Paul Hoffman (président de la conférence), Avocat spécialisé en droit des médias, Los Angeles, Etats-Unis d'Amérique

Gitobu Imanyara, Avocat à la Haute Cour du Kenya, et éditeur en chef, Nairobi Law Monthly, Kenya

Lene Johannessen, Projet sur les médias, Centre d'études de droit appliquées, Université de Witwatersrand, Johannesburg, Afrique du Sud

Raymond Louw, Président, Institut de la liberté d'expression, Johannesburg, Afrique du Sud

Laurence Lustgarten, Professeur de droit, Université de Southampton, Royaume-Uni

Paul Mahoney, Greffier adjoint, Cour européenne des droits de l'homme, Conseil de l'Europe⁶

Gilbert Marcus, Avocat à la Cour Suprême d'Afrique du Sud, Johannesburg, Afrique du Sud

Kate Martin, Directeur exécutif, Centre d'études sur la sécurité nationale, Washington DC, Etats-Unis d'Amérique

Juan E Mendez, Avocat, Human Rights Watch, New-York, USA

Brasnilav Milinkovic, Editeur, Review of International Affairs, Belgrade, République Fédérale de Yougoslavie

Etienne Mureinik, Professeur de droit, Université de Witwatersrand, Johannesburg, Afrique du Sud

Ann Naughton, Directrice des publications, ARTICLE 19, Londres, Royaume-Uni

Mamadou N'Dao, Avocat des droits humains et consultant, Institut Panos, Dakar, Sénégal

Andrew Nicol, avocat (QC), Doughty Street Chambers, Londres, Royaume-Uni

David Petrsek, Conseiller en politiques légales, Amnesty International, Londres, Royaume-Uni

Laura Pollecut, Directeur exécutif, Avocats pour les droits de l'homme, Prétoria, Afrique du Sud

John Sangwa, Simeza, Sangwa & Associates, Lusaka, et membre de la faculté de droit, Université de Zambie

Sergei Sirotkin, Commission des droits de l'homme, Moscou, Russie

Malcom Smart, Directeur exécutif adjoint, ARTICLE 19, Londres, Royaume-Uni

Tanya Smith, Centre des Nations Unies pour les droits de l'homme, Genève, Suisse

Soli Sorabjee, Avocat, Cour suprême de l'Inde, New Dehli, Inde

K S Venkateswaran, Avocat, Barreau indien, et membre de la faculté de droit, Université d'Ulster, Irlande du Nord

Kerim Yildiz, Directeur exécutif, Projet kurde des droits de l'homme, Londres, Royaume-Uni

Kyu Ho Youm, Professeur, Ecole de journalisme et des télécommunications, Université de l'Etat d'Arizona, Etats-Unis d'Amérique

⁶ Etant un fonctionnaire civil international, M. Mahoney n'a pas ratifié ou rejeté ces Principes.

Deuxième partie

Législation

ARTICLE 19 : Une loi type sur la liberté d'information, 2001

La présente loi vise à promouvoir la divulgation maximale d'informations dans l'intérêt public, à garantir le droit de chacun d'accéder à l'information et à mettre en place des mécanismes efficaces afin d'assurer le respect de ce droit.

Cette loi doit être promulguée par [insérer l'organe concerné, tel que le Parlement] comme suit :

Titre I : définitions et objet

Définitions

Article 1

Dans cette loi, à moins que le contexte ne le requière autrement :

- a. « commissaire » désigne la fonction de Commissaire à l'Information, telle qu'elle est définie dans le Titre V, ou le titulaire de ce poste, selon le contexte;
- b. « fonctionnaire en charge de l'information » désigne une personne à laquelle incombent des responsabilités spécifiques en vertu de la présente loi et qui doit être nommée par tout organisme public conformément à l'article 16, paragraphe 1;
- c. « agent » désigne toute personne employée par l'organisme en question, que ce soit de manière permanente ou temporaire, à mi-temps ou à temps plein;
- d. « ministre » désigne le ministre siégeant au Cabinet en charge de l'administration de la justice;

- e. « organisme privé » a le sens donné par l'article 6, paragraphe 3;
- f. « organisme public » a le sens donné par l'article 6, paragraphes 1 et 2;
- g. « publier » signifie mettre à la disposition sous une forme généralement accessible au public, notamment sous une forme écrite, audiovisuelle et électronique;
- h. « information à caractère personnel » désigne une information qui a trait à une personne vivante qui peut être identifiée par cette information ; et
- i. « document » a le sens donné par l'article 7.

Objet de la loi

Article 2

La présente loi a pour objet de:

- a. accorder un droit d'accès aux informations détenues par les organismes publics conformément aux principes selon lesquels de telles informations devraient être à la disposition du public, les exceptions nécessaires à ce droit d'accès devraient être limitées et spécifiques et les décisions concernant la divulgation de telles informations devraient être réexaminées par un organisme indépendant du gouvernement; et
- b. accorder un droit d'accès à l'information détenue par des organismes privés lorsque cela est nécessaire à l'exercice ou à la protection d'un droit, sous réserve uniquement d'exceptions limitées et spécifiques.

Titre II : Le droit d'accès aux informations détenues par les organismes publics et privés

Liberté d'information

Article 3

Toute personne a le droit à la liberté d'information, notamment le droit d'accès aux informations détenues par les organismes publics, sous réserve seulement des dispositions de cette loi.

Droit général d'accès à l'information

Article 4

1. Toute personne déposant une requête auprès d'un organisme public en vue d'obtenir des informations est en droit, sous réserve seulement des dispositions prévues par les Titres II et IV de la présente loi:
 - a. d'être informé si un organisme public détient ou non un document contenant ces informations ou à partir duquel ces informations pourraient être obtenues; et
 - b. dans le cas où l'organisme public détient un tel document, de se voir communiquer ces informations.
2. Toute personne déposant une requête en vue d'obtenir des informations auprès d'un organisme privé qui détient des informations nécessaires à l'exercice ou à la protection d'un droit doit être autorisée à se voir communiquer ces informations, sous réserve seulement des dispositions concernées figurant aux Titres II et IV de la présente loi.

Dispositions législatives interdisant ou limitant la divulgation d'informations

Article 5

1. La présente loi s'applique à l'exclusion de toute autre disposition législative qui interdit ou limite la divulgation d'un document par un organisme public ou privé.
2. Rien dans la présente loi ne limite ni ne restreint la divulgation d'informations en

vertu de toute autre disposition législative, de toute orientation politique ou pratique.

Organismes publics et privés

Article 6

1. Pour l'application de la présente loi, est considéré comme organisme public tout organisme:
 - a. créé par ou en vertu de la Constitution;
 - b. crée par un acte législatif;
 - c. qui fait partie d'un service gouvernemental à quelque niveau que ce soit;
 - d. détenu, contrôlé ou financé en grande partie par des fonds provenant du gouvernement ou de l'État; ou
 - e. remplissant une fonction publique ou prévue par la loi, à condition que les organismes visés par le paragraphe 1, alinéa e, soient des organismes publics seulement dans la mesure du caractère réglementaire ou public de leurs fonctions.
2. Le ministre peut, par décret, conférer le statut d'organisme public à tout organisme remplissant une fonction publique.
3. Pour l'application de la présente loi, est considéré comme organisme privé tout organisme, à l'exclusion d'un organisme public qui :
 - a. fait du commerce, des affaires ou exerce toute autre profession mais seulement à ce titre; ou
 - b. possède une personnalité juridique.

Documents

Article 7

1. Pour l'application de la présente loi, un document comprend toute information enregistrée, quelle que soit sa nature, sa source, sa date d'établissement ou son statut officiel, quelle ait été ou non produite

par l'organisme qui la détient et qu'elle soit ou non classée confidentielle.

2. Pour l'application de la présente loi, un organisme public ou privé est considéré détenir un document si :
 - a. l'organisme public ou privé détient le document pour son propre compte et non pour le compte d'autrui; ou
 - b. une tierce personne détient ce document pour le compte de l'organisme public ou privé.

Demande d'informations

Article 8

1. Pour l'application de l'article 4, une demande d'informations est une demande adressée sous forme écrite à un employé d'un organisme public ou privé et rédigée en des termes suffisamment précis pour permettre à un employé expérimenté de déterminer, sans trop de difficultés, si l'organisme détient ou non un document contenant cette information.
2. Lorsqu'une demande d'informations, en vertu de l'article 4, paragraphe 1, ne respecte pas les dispositions du paragraphe 1, l'employé qui reçoit cette demande doit, sous réserve du paragraphe 5, apporter une aide gratuite et satisfaisante afin que la demande puisse remplir les conditions du paragraphe 1.
3. Une personne qui est incapable parce qu'elle est illettrée ou souffre d'un handicap, de formuler une demande par écrit en vue d'obtenir une information en vertu de l'article 4, paragraphe 1, peut formuler oralement sa demande. Dans ce cas, l'employé, sous réserve du paragraphe 5, doit la transcrire par écrit, en y incluant son nom et sa fonction dans l'organisme et en donner une copie à la personne qui a adressé cette demande.
4. Une demande d'informations, aux termes de l'article 4, paragraphe 2, doit mentionner le droit que la personne qui a déposé cette demande cherche à exercer ou à protéger et les raisons pour lesquelles ces informations sont nécessaires pour exercer ou protéger ce droit.

5. Un employé qui reçoit une demande d'informations peut transmettre cette requête au fonctionnaire en charge de l'information afin qu'elle puisse remplir les conditions prévues par les paragraphes 2 et/ou 3.
6. Un organisme public ou privé peut prescrire un formulaire pour les demandes d'informations, à condition que de tels formulaires ne retardent pas de manière abusive les requêtes ou ne constituent pas une difficulté trop importante pour les personnes faisant cette demande.
7. Un organisme public ou privé qui reçoit une demande d'informations doit fournir au requérant un récépissé qui atteste du dépôt de cette demande.

Délais pour répondre aux demandes

Article 9

1. Sous réserve du paragraphe 3, un organisme public ou privé doit donner une réponse aussi vite que possible à une demande d'informations en vertu de l'article 4 et dans tous les cas dans les 20 jours ouvrables suivant la réception de la demande.
2. Lorsqu'une demande d'informations a trait à une information qui semble dans une large mesure être nécessaire à la sauvegarde de la vie ou de la liberté d'une personne, cette demande doit recevoir une réponse dans les 48 heures.
3. Un organisme public ou privé peut, par une notification écrite envoyée au cours du délai initial de 20 jours, proroger le délai mentionné dans le paragraphe 1, lorsque cela est strictement nécessaire et en aucun cas jusqu'à plus de 40 jours ouvrables. Cela peut être le cas lorsqu'une demande concerne un grand nombre de documents ou requiert une recherche dans un grand nombre de documents et que l'observation de ce délai de 20 jours ouvrables entraverait de manière sérieuse le fonctionnement de l'organisme.
4. Le non-respect des dispositions prévues dans le paragraphe 1 vaut décision de refus de la demande.

Notification de la réponse

Article 10

1. La réponse, aux termes de l'article 9, à une demande d'informations en vertu de l'article 4, paragraphe 1, doit être notifiée par écrit et doit préciser :
 - a. le cas échéant, les frais applicables, en vertu de l'article 11, concernant toute partie de la demande qui a été accordée ainsi que la forme dans laquelle cette information sera communiquée ;
 - b. les raisons réelles du refus de toute partie de la demande qui n'a pas été accordée, à la seule réserve du Titre IV de cette loi ;
 - c. en cas de refus, si l'organisme public détient ou non le document contenant l'information en question, le fait d'avoir décidé de refuser et les raisons réelles de cette décision ; et
 - d. tout droit de recours dont bénéficie la personne qui a fait la demande peut recourir.
2. La réponse, aux termes de l'article 9, à une demande d'informations en vertu de l'article 4, paragraphe 2, doit être notifiée par écrit et doit préciser :
 - a. concernant toute partie de la demande qui a été accordée, les frais applicables, le cas échéant, en vertu de l'article 11 ainsi que la forme dans laquelle cette information sera communiquée; et
 - b. concernant toute partie de la demande qui n'a pas été accordée, les raisons réelles du refus.
3. Concernant toute partie de la demande qui a été accordée, la communication de l'information doit avoir lieu immédiatement, à la seule réserve de l'article 11.

Le Coût

Article 11

1. La communication par un organisme public ou privé d'informations à la suite d'une demande déposée en vertu de l'article 4

peut, sous réserve des paragraphes 2 et 3, être soumise à des conditions de paiement par la personne qui fait la requête d'une somme qui ne doit pas excéder le coût réel de la recherche, de la préparation ou de la communication de l'information.

2. Le paiement de tels frais ne doit pas être perçu dans le cas de demandes d'informations à caractère personnel ou d'intérêt public.
3. Le Ministre peut, après consultation du Commissaire, établir des règles qui prévoient:
 - a. la manière dont les frais doivent être calculés;
 - b. qu'aucun frais ne doit être perçu dans certains cas; et
 - c. qu'aucun frais ne doit excéder un certain montant maximum.
4. Un organisme public ne peut exiger le paiement des frais, aux termes du paragraphe 1 si le coût de la collecte de ces frais excède le montant de cette somme.

Moyens de communiquer l'information

Article 12

1. Lorsqu'une demande indique une préférence quant à la forme sous laquelle l'information doit être communiquée, telle que mentionnée dans le paragraphe 2, un organisme public ou privé qui communique cette information à la suite d'une demande d'information en vertu de l'article 4 doit, sous réserve du paragraphe 3, respecter cette préférence.
2. Une demande peut indiquer les préférences suivantes quant à la forme que doit prendre la communication des informations :
 - a. une copie conforme du document dans sa forme habituelle ou dans une autre forme;
 - b. la possibilité de consulter le document, si nécessaire en utilisant le matériel normalement disponible dans cet organisme;

- c. la possibilité de copier le document, en utilisant son propre matériel;
 - d. une transcription écrite des mots contenus sous une forme sonore ou visuelle;
 - e. une transcription du contenu du document, sous forme imprimée, sonore ou visuelle, dans le cas où une telle transcription peut être obtenue en utilisant le matériel normalement disponible dans cet organisme; ou
 - f. une transcription de l'information prise en dactylographie ou sous une autre forme codée.
3. Un organisme public ou privé ne doit pas se voir demander de communiquer une information sous la forme indiquée par la personne qui en fait la requête lorsque ce faire :
- a. cela entraverait de manière sérieuse le bon fonctionnement de l'organisme ; ou
 - b. cela ne pourrait être obtenu qu'au détriment de la préservation du document.
4. Lorsqu'un document existe dans plus d'une langue, la communication de ce document doit être faite dans la langue de préférence de la personne qui a adressé cette demande.

Si une information n'est pas détenue

Article 13

1. Lorsqu'un fonctionnaire, qui reçoit une demande en vertu de l'article 4 paragraphe 1, croit que cette demande a trait à une information qui n'est contenue dans aucun document détenu par l'organisme public, le fonctionnaire peut transférer cette demande au fonctionnaire en charge de l'information aux fins de conformité avec cet article.
2. Lorsqu'un fonctionnaire en charge de l'information reçoit une demande en vertu du paragraphe 1, il/elle doit indiquer si l'organisme public détient cette information. Dans le cas contraire, si le fonctionnaire connaît un autre organisme public qui détient cette information, il/elle doit aussi vite que possible:

- a. transférer cette demande à cet organisme public et informer le requérant d'un tel transfert; ou
 - b. indiquer au requérant quel organisme public détient le document en question; en optant pour la solution qui est en mesure d'assurer le plus rapidement l'accès à cette information.
3. Lorsqu'une demande est transférée en vertu du paragraphe 2. a, le délai pour répondre à ces requêtes aux termes de l'article 9 doit courir à compter de la date du transfert.
4. Un organisme privé qui reçoit une demande, en vertu de l'article 4, paragraphe 2, ayant trait à des informations qui ne sont contenues dans aucun document détenu par cet organisme privé, doit notifier au requérant qu'il ne possède pas cette information.

Demandes à caractère tracassier, répétitif ou excessif

Article 14

1. Un organisme public ou privé n'est pas tenu de répondre à une demande d'informations qui a un caractère tracassier ou à laquelle elle a récemment répondu, à la suite d'une demande substantiellement similaire provenant de la même personne.
2. Un organisme public ou privé n'est pas tenu de répondre à une demande d'informations si cela devait entraîner une mobilisation excessive de ses ressources.

Titre III : Mesures visant à promouvoir la transparence

Guide afin d'utiliser cette loi

Article 15

1. Le Commissaire doit, dès que cela est possible, rédiger dans chaque langue officielle un guide clair et simple contenant des informations pratiques afin de faciliter l'exercice effectif des droits contenus dans cette loi et il/elle doit diffuser largement ce guide sous une forme accessible.

2. Le guide mentionné dans le paragraphe 1 doit être mis à jour, si nécessaire, de manière régulière.

Fonctionnaire en charge de l'information

Article 16

1. Chaque organisme public doit nommer un fonctionnaire en charge de l'information et s'assurer que le public bénéficie d'un accès facile à l'information concernant ce fonctionnaire, notamment son nom, sa fonction et ses coordonnées.
2. Le fonctionnaire en charge de l'information doit, en plus des obligations prévues spécifiquement par les autres articles de cette loi, avoir les responsabilités suivantes:
 - a. promouvoir au sein de l'organisme public les pratiques les plus élevées en matière de gestion, archivage et mise à disposition des documents; et
 - b. servir de contact principal au sein de l'organisme public afin de recevoir les demandes d'informations, assister les personnes qui cherchent à obtenir des informations et de recevoir les plaintes individuelles concernant l'efficacité de l'organisme public en matière de divulgation de l'information.

Obligation de publication

Article 17

Chaque organisme public doit, dans l'intérêt public, publier et diffuser largement sous une forme accessible, au moins une fois par an, des informations clés notamment mais pas exclusivement dans les domaines suivants :

- a. la description de sa structure, de ses fonctions, de ses obligations et de son financement;
- b. des informations détaillées concernant tous les services qu'il fournit aux administrés;
- c. tout mécanisme spécifique de demande ou de plainte à disposition des administrés concernant les actions

de cet organisme ou le non respect par cet organisme de ses obligations, de même qu'un résumé de toutes les demandes, plaintes et autres recours directs déposés par des administrés ainsi que la réponse fournie par l'organisme;

- d. un guide simple contenant des informations nécessaires concernant leur système de conservation de données, les types et les formes d'informations qu'il détient, les catégories d'informations qu'il publie et la procédure à suivre pour adresser une demande d'informations;
- e. une description des pouvoirs et des devoirs de ses hauts fonctionnaires et la procédure à suivre dans la prise de décision;
- f. tous les dispositions, orientations politiques, règles, guides ou manuels concernant la manière dont cet organisme s'acquitte de ses fonctions;
- g. le contenu de toutes ses décisions et/ou orientations politiques adoptées qui ont un effet sur les administrés, de même que les raisons de ces choix et toute interprétation autorisée sur ces décisions ainsi que toute information importante concernant le contexte; et
- h. tout mécanisme ou procédure par le biais desquels les administrés peuvent faire des observations ou peuvent d'une manière ou d'une autre influencer la formulation des orientations politiques ou l'exercice des pouvoirs de cet organisme.

Directives concernant l'obligation de publication

Article 18

Le Commissaire à l'information doit:

- a. publier un guide sur les normes minima et les pratiques les plus élevées concernant l'obligation de publication des organismes publics en vertu de l'article 17; et

- b. sur demande, fournir un avis à un organisme public concernant l'obligation de publication.

Conservation des documents

Article 19

1. Tout organisme public a l'obligation de conserver ses documents de manière à faciliter le droit à l'information, tel que prévu par la présente loi, conformément au Code de bonne conduite stipulé dans le paragraphe 3.
2. Tout organisme public doit s'assurer que les procédures nécessaires sont mises en place pour la rectification des informations à caractère personnel.
3. Le Commissaire à l'information doit, après consultation appropriée avec les parties concernées, publier et mettre à jour périodiquement un Code de bonne conduite concernant la conservation, et la gestion des documents, les critères du tri concernant les documents à conserver, ainsi que le transfert des documents vers *[insérer un organisme d'archivage approprié, tel que les Archives publiques]*.

Formation des fonctionnaires

Article 20

Chaque organisme public doit s'assurer que ses fonctionnaires reçoivent une formation appropriée concernant le droit à l'information et la mise en oeuvre effective de la présente loi.

Rapports au Commissaire à l'information

Article 21

Le fonctionnaire en charge de l'information de chaque organisme public doit adresser, une fois par an, au Commissaire à l'information un rapport sur les activités de cet organisme public en vertu de la présente loi ou afin de promouvoir le respect de cette loi. Ce rapport doit comprendre des informations concernant:

- a. le nombre de demandes d'informations reçues, le nombre de celles qui ont été acceptées totalement ou partiellement et le nombre de celles qui se sont vues opposer un refus;
- b. quels articles de la présente loi ont été utilisés et à quelle fréquence afin de refuser totalement ou partiellement des demandes d'informations;
- c. les recours contre des refus de communiquer des informations.
- d. les frais demandés pour les demandes d'informations;
- e. ses activités en vertu de l'article 17 (devoir de publication);
- f. ses activités en vertu de l'article 19 (conservation des documents); et
- g. ses activités en vertu de l'article 20 (formation des fonctionnaires).

TITRE IV : Exceptions

Primauté de l'intérêt public

Article 22

Nonobstant toute disposition contenue sous ce titre, un organisme ne peut refuser d'indiquer s'il détient ou non un document ou refuser de communiquer des informations, à moins que, en cas de divulgation, le préjudice porté à l'intérêt protégé l'emporte sur l'intérêt public.

Informations déjà disponibles publiquement

Article 23

Nonobstant toute disposition contenue sous ce titre, un organisme ne peut refuser de communiquer des informations lorsque celles-ci sont déjà disponibles publiquement.

Prélèvements

Article 24

Si une demande d'informations concerne un document contenant des informations qui, sous

réserve de ce Titre, tombent dans le cadre d'une exception, toute information dans ce document qui n'est pas soumise à une exception doit être communiquée au requérant, à condition que le prélèvement de ces parties ne pose pas de problèmes sérieux.

Information à caractère personnel

Article 25

1. Un organisme peut refuser d'indiquer s'il détient ou non un document ou refuser de communiquer cette information lorsqu'un tel acte entraînerait une divulgation excessive d'informations à caractère personnel concernant un tiers si ce dernier est une personne physique.
2. Le paragraphe 1 ne s'applique pas si:
 - a. le tiers a donné de manière effective son accord pour la divulgation de ces informations;
 - b. la personne qui fait cette demande est le tuteur du tiers, son plus proche parent ou l'exécuteur testamentaire d'un tiers décédé;
 - c. le tiers est décédé depuis plus de 20 ans; ou
 - d. cette personne est ou était un fonctionnaire travaillant dans un organisme public et l'information a trait à ses fonctions en tant que fonctionnaire.

Protection de la confidentialité

Article 26

Un organisme peut refuser d'indiquer s'il détient ou non un document ou refuser de communiquer cette information lorsque ces informations sont protégées par la confidentialité dans le cadre d'une procédure juridique, à moins que la personne qui bénéficie de cette protection n'ait renoncé.

Information à caractère commercial et confidentiel

Article 27

Un organisme peut refuser de communiquer des informations si:

- a. les informations ont été obtenues par le biais d'un tiers et que les communiquer constituerait une divulgation d'informations confidentielles passible de poursuites judiciaires;
- b. les informations ont été obtenues de manière confidentielle par le biais d'un tiers et:
 - i. elles contiennent un secret en matière commerciale; ou
 - ii. communiquer de telles informations porterait (ou pourrait porter) gravement préjudice aux intérêts commerciaux ou financiers de ce tiers; ou
- c. les informations ont été obtenues de manière confidentielle d'un autre Etat ou organisation internationale et communiquer de telles informations porterait (ou pourrait porter) gravement préjudice aux relations avec cet Etat ou organisation internationale.

Santé et sécurité

Article 28

Un organisme peut refuser d'indiquer s'il détient ou non un document ou refuser de communiquer des informations lorsqu'en la communiquant, il mettrait, ou pourrait mettre, en danger la vie, la santé ou la sécurité d'une personne.

Application de la loi

Article 29

Un organisme peut refuser d'indiquer s'il détient ou non un document ou refuser de communiquer des informations lorsque ce faisant, il porterait (ou pourrait porter) gravement préjudice à:

- a. la prévention ou la détection d'un crime;
- b. l'arrestation ou la poursuite en justice de criminels;
- c. l'administration de la justice;
- d. l'évaluation ou le recouvrement d'un impôt ou d'une taxe;
- e. les opérations de contrôles de l'immigration; ou
- f. l'évaluation par un organisme public du bien fondé de procédures civiles ou pénales ou de dispositions réglementaires en vertu d'une loi.

risques graves pour la sécurité publique ou l'environnement.

Prises de décisions politiques et activités menées par des organismes publics

Article 32

1. Un organisme peut refuser d'indiquer s'il détient ou non un document ou refuser de communiquer des informations lorsque ce faisant, il aurait pour effet, ou pourrait avoir pour effet de:
 - a. causer un sérieux préjudice à la formulation efficace ou au développement de la politique gouvernementale;
 - b. sérieusement contrecarrer le succès d'une orientation politique, par la divulgation prématurée de cette orientation;
 - c. mettre en péril de manière significative le processus de délibération au sein d'un organisme public en entravant l'échange libre et franc de conseils et de points de vues; ou
 - d. mettre en péril de manière significative l'efficacité d'une procédure de test ou d'audit menée par un organisme public.
2. Le paragraphe 1 ne s'applique pas aux faits, analyses de faits, données techniques ou informations statistiques.

Défense et sécurité

Article 30

Un organisme peut refuser d'indiquer s'il détient ou non un document ou refuser de communiquer des informations lorsque ce faisant, il porterait (ou pourrait porter) gravement préjudice à la défense ou à la sécurité nationale de *[insérer le nom de l'Etat concerné]*.

Intérêts économiques publics

Article 31

1. Un organisme peut refuser d'indiquer s'il détient ou non un document ou des informations lorsque ce faisant, il porterait (ou pourrait porter) gravement préjudice à la capacité du gouvernement de conduire la politique économique de *[insérer le nom de l'Etat concerné]*.
2. Un organisme peut refuser d'indiquer s'il détient ou non un document ou refuser de communiquer des informations lorsque ce faisant, il porterait (ou pourrait porter) gravement préjudice aux intérêts légitimes commerciaux ou financiers d'un organisme public.
3. Les paragraphes 1 ou 2 ne s'appliquent pas dès lors que la demande a trait aux résultats des tests concernant un produit ou en relation avec l'environnement et que les informations concernées révèlent des

Délais

Article 33

1. Les dispositions prévues par les articles 26 à 31 ne s'appliquent que si le préjudice qui en découlerait, ou pourrait en découler ne se produit qu'au moment ou après que cette demande est examinée.
2. Les articles 27, paragraphe c, 29, 30 et 31 ne s'appliquent pas pour un document qui date de plus de 30 ans.

Titre V : Le commissaire à l'information

Nomination d'un Commissaire à l'information

Article 34

1. Le Commissaire à l'information doit être nommé par le *[insérer chef de l'Etat]* après la désignation d'un candidat décidée à la majorité des deux-tiers des votants de *[insérer le nom de l'organe ou des organes législatifs]* et après un processus qui respecte les principes suivants:
 - a. la participation du public au processus de propositions de candidatures;
 - b. transparence et ouverture; et
 - c. publication des candidats sélectionnés.
2. Nul ne peut être nommé Commissaire s'il ou elle:
 - a. détient un emploi officiel dans un parti politique ou est employé par un tel parti ou s'il ou elle a été élue(e) ou nommé(e) à un poste au sein du gouvernement central ou local; ou
 - b. a été condamné(e), après un procès en bonne et due forme conformément avec les principes juridiques internationalement acceptés, pour un crime violent et/ou pour un acte malhonnête ou pour vol et pour lesquels aucune grâce n'a été octroyée.
3. Le Commissaire doit avoir un mandat de sept ans, renouvelable au maximum une fois mais il peut être révoqué par le *[insérer chef de l'Etat]* après une recommandation votée à la majorité des deux-tiers par le *[insérer le nom de l'organe ou des organes législatifs]*.

Indépendance et pouvoirs

Article 35

1. Le Commissaire doit bénéficier d'une autonomie d'action et administrative face à toute personne ou entité, y compris le gouvernement et toutes ses organismes, à l'exception de ceux prévus par la loi.

2. Le Commissaire doit avoir tous les pouvoirs, directs ou auxiliaires, qui lui sont nécessaires à la conduite de ses fonctions telles que prévues par la présente loi, y compris une pleine personnalité juridique ainsi que le pouvoir d'acquérir, de détenir et de disposer de biens.

Salaires et dépenses

Article 36

Le Commissaire doit recevoir un salaire égal à celui d'un juge de la Cour suprême *[insérer le nom du tribunal approprié]* et il a droit aux frais de déplacement et de séjour entraînés par l'exercice de ses fonctions.

Personnel

Article 37

Le Commissaire peut nommer les cadres et les employés qui lui sont nécessaires afin de lui permettre d'accomplir ses tâches et fonctions.

Activités générales

Article 38

En plus de tous les pouvoirs et responsabilités prévues dans la présente loi, le commissaire peut:

- a. veiller au respect par les organismes publics de leurs obligations prévues par la présente loi et faire des rapports à ce sujet;
- b. émettre des recommandations sur des réformes à la fois de portée générale et concernant les organismes publics spécifiques;
- c. mettre en place des activités de formations pour les fonctionnaires concernant le droit à l'information et la mise en oeuvre effective de la présente loi ou coopérer avec des activités similaires lancées par d'autres organismes;
- d. transmettre aux autorités concernées les cas dont on a des raisons de penser qu'ils apportent des preuves

d'infractions pénales aux termes de la présente loi; et

- e. rendre publiques les clauses de la présente loi et les droits assurés aux individus par ce texte.

Rapports

Article 39

1. Le Commissaire à l'information doit, dans les trois mois suivant la fin de chaque exercice, présenter devant *[insérer le nom de l'organe ou des organes législatifs]* un rapport annuel sur le respect de la présente loi par les organismes publics, sur les activités et l'état des comptes vérifiés de son Commissariat au cours de l'exercice.
2. Le Commissaire peut de temps en temps présenter devant *[insérer le nom de l'organe ou des organes législatifs]* d'autres rapports qu'il/elle estime appropriés.

Immunité du Commissaire

Article 40

1. Le Commissaire à l'information et les personnes qui agissent en son nom ou sous son autorité bénéficient de l'immunité en matière civile et pénale pour les actes accomplis, les rapports établis et les paroles prononcées de bonne foi dans l'exercice effectif des pouvoirs et fonctions en vertu de la présente loi.
2. Ne peuvent donner lieu à poursuites pour diffamation écrites ou orales les paroles prononcées, les renseignements fournis au cours d'une enquête dans le cadre de la présente loi, à moins qu'il ne soit prouvé que cette information a été dite ou fournie avec une intention de nuire.

Titre VI : Application de la présente loi par le commissaire

Plainte auprès du Commissaire

Article 41

Toute personne qui a adressé une demande d'informations peut déposer un recours afin que le Commissaire constate qu'un organisme public ou privé a failli à une de ses obligations prévues par le Titre II, y compris :

- a. en refusant d'indiquer si oui ou non il détient un document ou en refusant de communiquer cette information, contrairement à l'article 4;
- b. en ne répondant pas à une demande d'informations dans les délais fixés par l'article 9;
- c. en ne fournissant pas une notification écrite de sa réponse à la suite d'une demande d'informations, en accord avec les dispositions prévues par l'article 10;
- d. en ne communiquant pas les informations immédiatement, contrairement à l'article 10, paragraphe 3;
- e. en exigeant des frais excessifs, contrairement à l'article 11; ou
- f. en ne communiquant pas les informations dans la forme requise, contrairement à l'article 12.

Décision au sujet de la plainte

Article 42

1. Le Commissaire doit, en vertu du paragraphe 2, prendre une décision sur un recours, aux termes de l'article 4, paragraphe 1, aussi vite que possible et en tout cas dans les 30 jours, après avoir donné la possibilité au plaignant et à l'organisme public ou privé en question de transmettre leurs positions par écrit.
2. Le Commissaire peut rejeter de manière expéditive les recours:

- a. qui ont un caractère abusif, tracassier ou qui sont clairement injustifiés; ou
 - b. lorsque le plaignant n'a pas utilisé toutes les voies de recours internes efficaces et disponibles prévues par l'organisme public ou privé concerné.
3. Pour tout recours aux termes de l'article 41, la charge de la preuve incombe à l'organisme public ou privé qui doit prouver qu'il a agi conformément à ses obligations prévues au Titre II.
 4. Dans sa décision en vertu du paragraphe 1, le Commissaire peut:
 - a. rejeter le recours;
 - b. demander à l'organisme public ou privé de prendre les mesures nécessaires afin de se mettre en conformité avec ses obligations aux termes du Titre II;
 - c. demander à l'organisme public de dédommager le plaignant pour toute perte ou autre dommage subi; et/ou
 - d. infliger une amende à l'organisme public, dans les cas de manquement flagrant ou délibéré à une obligation prévue par le Titre II.
 5. Le Commissaire doit notifier à la fois au plaignant et à l'organisme public ou privé, sa décision y compris tout droit de recours.
- b. publiant certaines informations et/ou certaines catégories d'informations;
 - c. opérant certains changements dans ses pratiques en matière de conservation, gestion et destruction des documents et/ou de transfert de documents au [insérer l'organisme d'archives approprié, tel que les Archives publiques];
 - d. développant la mise en place de formations sur le droit à l'information à destination des fonctionnaires;
 - e. lui remettant un rapport annuel, conformément à l'article 21; et/ou
 - f. payant une amende, dans les cas de manquement flagrant ou délibérés à une obligation prévue par le Titre III.
3. Le Commissaire devra notifier à l'organisme public sa décision, y compris tout droit de recours.

Les pouvoirs d'investigation du Commissaire

Article 44

1. Afin de parvenir à une décision en vertu de l'article 42 ou 43, le Commissaire doit avoir le pouvoir de mener à bien une enquête approfondie, y compris en ordonnant que des preuves soient fournies et en obligeant des personnes à témoigner.
2. Le Commissaire peut, au cours d'une enquête en vertu du paragraphe 1, examiner tout document auquel la présente loi fait référence et l'accès à aucun document de ce type ne peut être refusé au Commissaire sous aucun motif.

Appel contre les décisions et les ordres du Commissaire

Article 45

1. Le plaignant ou l'organisme public ou privé concerné peut, dans un délai de 45 jours, faire appel devant les tribunaux afin que soit réexaminé une décision prise par le Commissaire en vertu de l'article 42 ou 43

Mise en oeuvre immédiate de la décision

Article 43

1. Le Commissaire peut, après avoir donné la possibilité à l'organisme public de faire connaître sa position par écrit, décider que l'organisme public a failli à une de ses obligations, prévues au Titre III.
2. Dans sa décision en vertu du paragraphe 1, le Commissaire peut demander à l'organisme public de prendre les mesures nécessaires afin de se mettre en conformité avec ses obligations prévues par le Titre III, y compris en:
 - a. nommant un fonctionnaire en charge de l'information;

ou un ordre donné en vertu de l'article 44, paragraphe 1.

2. Dans chaque cas d'appel contre une décision en vertu de l'article 42, la charge de la preuve incombe à l'organisme public ou privé qui doit prouver qu'il a agi en accord avec ses obligations prévues au Titre II.

Nature contraignante des décisions et ordres du Commissaire

Article 46

Après l'expiration du délai de 45 jours prévu pour déposer un appel en vertu de l'article 45, le Commissaire peut attester par écrit au tribunal tout manquement au respect d'une décision prise en vertu de l'article 42 ou 43 ou à un ordre donné en vertu de l'article 44, paragraphe 1, et le tribunal doit considérer un tel manquement en vertu des règles qui régissent l'atteinte à l'autorité du tribunal.

Titre VII : Personnes signalant des irrégularités

Personnes signalant des irrégularités

Article 47

1. Nul ne doit être soumis à une sanction juridique, administrative ou professionnelle, quelle que soit le degré de violation de ses obligations juridiques ou professionnelles pour avoir publié des informations sur des irrégularités ou des informations qui auraient révélé une menace sérieuse à la santé, à la sécurité ou à l'environnement lorsque ces personnes ont agi de bonne foi et ont eu des raisons de penser que ces informations étaient en grande partie fondées et qu'elles apportaient la preuve d'irrégularités ou de menaces graves à la santé, à la sécurité ou à l'environnement.
2. Pour l'application du paragraphe 1, le terme « irrégularité » comprend notamment un agissement constitutif d'un délit pénal, un manquement à une obligation légale, une erreur judiciaire, la corruption ou la malhonnêteté ou des actes graves d'incurie

dans la gestion d'une administration publique.

Titre VIII : Responsabilité pénale et civile

Divulgations de bonne foi

Article 48

Nul ne doit faire l'objet de poursuites civiles ou pénales ou des sanctions professionnelles pour avoir fait quoi que soit de bonne foi dans l'exercice (ou censé tel) de ses pouvoirs ou fonctions, dans l'optique de la présente loi, à partir du moment où il existe des raisons de penser qu'ils ont agi de bonne foi.

Infractions pénales

Article 49

1. Une infraction pénale est constituée lorsque, de manière délibérée, on:
 - a. fait obstruction à l'accès à tout document, en violation du Titre II de la présente loi;
 - b. fait obstruction à l'exercice par un organisme public d'une des obligations prévues par le Titre III de la présente loi;
 - c. interfère dans le travail du Commissaire; ou
 - d. détruit des documents sans l'aval des autorités juridiques
2. Toute personne qui commet une infraction pénale en vertu du paragraphe 1 est passible, sur déclaration de culpabilité par procédure sommaire, d'une amende qui ne doit pas excéder [insérer un montant approprié] et/ ou d'une peine d'emprisonnement pour une période ne dépassant pas deux ans.

Titre IX : Dispositions diverses

Dispositions réglementaires

Article 50

1. Le ministre peut, par notification dans la Gazette *[ou insérer le nom de la publication appropriée]* et après consultation avec le Commissaire, prendre des dispositions réglementaires concernant:
 - a. des formes supplémentaires de communication de l'information aux termes de l'article 12, paragraphe 2;
 - b. la formation de fonctionnaires aux termes de l'article 20;
 - c. des rapports destinés au Commissaire aux termes de l'article 21;
 - d. toute notification exigée par la présente loi; ou
 - e. toute disposition administrative ou en matière de procédure nécessaire afin de donner effet à la présente loi.
2. Toute disposition réglementaire prise aux termes du paragraphe 1 doit, avant d'être publiée dans la Gazette, être présentée devant *[insérer le nom de l'organe ou des organes législatifs]*.

ministre ou le ministre] pourvu que, si aucune proclamation n'intervient avant, elle entre en vigueur de manière automatique six mois après son adoption.

Interprétation

Article 51

Lorsqu'elle interprète une disposition de la présente loi, chaque tribunal doit l'interpréter afin d'assurer de la manière la plus efficace possible le droit à l'information.

Titre court et entrée en vigueur

Article 52

1. La présente loi doit être citée comme la Loi sur le droit à l'information *[insérer l'année d'adoption]*
2. La présente loi entrera en vigueur à une date proclamée par *[insérer la personne appropriée, telle que le président, le premier*

Suisse : Loi fédérale sur le principe de la transparence dans l'administration, 2004

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,

vu l'Article 173, al. 2, de la Constitution¹,
vu le message du Conseil fédéral du 12 février 2003²,

arrête:

Section 1 : Dispositions générales

But et objet

Article 1

La présente loi vise à promouvoir la transparence quant à la mission, l'organisation et l'activité de l'administration. A cette fin, elle contribue à l'information du public en garantissant l'accès aux documents officiels.

Champ d'application à raison de la personne

Article 2

1. La présente loi s'applique :
 - a. à l'administration fédérale ;
 - b. aux organismes et personnes de droit public ou de droit privé extérieurs à l'administration fédérale, dans la mesure où ils édictent des actes ou rendent en première instance des décisions au sens de l'Article 5 de la loi fédérale du 20 décembre 1968 sur la procédure administrative (PA)³ ;
 - c. aux Services du Parlement.

2. La loi ne s'applique pas à la Banque nationale suisse et à la Commission fédérale des banques.
3. Le Conseil fédéral peut soustraire au champ d'application de la loi d'autres unités de l'administration fédérale ainsi que d'autres organismes et personnes extérieurs à l'administration fédérale :
 - a. si l'accomplissement des tâches qui leur ont été confiées l'exige ;
 - b. si leur soumission à la présente loi portait atteinte à leur capacité de concurrence ou
 - c. si les tâches qui leur ont été confiées sont d'importance mineure.

Champ d'application à raison de la matière

Article 3

1. La présente loi ne s'applique pas :
 - a. à l'accès aux documents officiels concernant les procédures :
 1. civiles,
 2. pénales,
 3. d'entraide judiciaire et administrative internationale,
 4. de règlement international des différends,
 5. juridictionnelles de droit public, y compris administratives,
 6. d'arbitrage;

¹ RS 101

² FF 2003 1807

³ RS 172.021

- b. à la consultation du dossier par une partie dans une procédure administrative de première instance.
2. L'accès aux documents officiels contenant les données personnelles du demandeur est régi par la loi fédérale du 19 juin 1992 sur la protection des données (LPD)⁴.

Dispositions spéciales réservées

Article 4

Sont réservées les dispositions spéciales d'autres lois fédérales :

- a. qui déclarent certaines informations secrètes ;
- b. qui déclarent certaines informations accessibles, à des conditions dérogeant à la présente loi.

Documents officiels

Article 5

1. On entend par document officiel toute information :
 - a. qui a été enregistrée sur un quelconque support ;
 - b. qui est détenue par l'autorité dont elle émane ou à laquelle elle a été communiquée, et
 - c. qui concerne l'accomplissement d'une tâche publique.
2. Sont également réputés documents officiels les documents pouvant être établis par un traitement informatisé simple sur la base d'informations enregistrées satisfaisant aux conditions énoncées à l'al. 1, let. b et c.
3. Ne sont pas considérés comme des documents officiels les documents :
 - a. qui sont commercialisés par une autorité ;

- b. qui n'ont pas atteint leur stade définitif d'élaboration, ou
- c. qui sont destinés à l'usage personnel.

Section 2 : Droit d'accès aux documents officiels

Principe de la transparence

Article 6

1. Toute personne a le droit de consulter des documents officiels et d'obtenir des renseignements sur leur contenu de la part des autorités.
2. Elle peut consulter les documents officiels sur place ou en demander une copie. La législation sur le droit d'auteur est réservée.
3. Si les documents officiels ont déjà été publiés par la Confédération sur papier ou sous forme électronique, les conditions énoncées aux al. 1 et 2 sont réputées remplies.

Exceptions

Article 7

1. Le droit d'accès est limité, différé ou refusé, lorsque l'accès à un document officiel :
 - a. est susceptible de porter notablement atteinte au processus de la libre formation de l'opinion et de la volonté d'une autorité qui est soumise à la présente loi, d'un autre organe législatif ou administratif ou d'une instance judiciaire ;
 - b. entrave l'exécution de mesures concrètes prises par une autorité conformément à ses objectifs;
 - c. risque de compromettre la sûreté intérieure ou extérieure de la Suisse;
 - d. risque de compromettre les intérêts de la Suisse en matière de

⁴ RS 235.1

politique extérieure et ses relations internationales;

- e. risque de compromettre les relations entre la Confédération et les cantons ou les relations entre cantons;
 - f. risque de compromettre les intérêts de la politique économique ou monétaire de la Suisse;
 - g. peut révéler des secrets professionnels, d'affaires ou de fabrication;
 - h. peut avoir pour effet de divulguer des informations fournies librement par un tiers à une autorité qui en a garanti le secret.
2. Le droit d'accès est limité, différé ou refusé si l'accès à un document officiel peut porter atteinte à la sphère privée de tiers, à moins qu'un intérêt public à la transparence ne soit exceptionnellement jugé prépondérant.

Cas particuliers

Article 8

1. Le droit d'accès n'est pas reconnu pour les documents officiels afférents à la procédure de co-rapport.
2. L'accès aux documents officiels n'est autorisé qu'après la décision politique ou administrative dont ils constituent la base.
3. Le Conseil fédéral peut exceptionnellement déclarer que les documents officiels de la procédure de consultation des offices restent non accessibles après la prise de décision.
4. L'accès à des documents officiels exprimant une prise de position dans le cadre de négociations en cours ou futures est exclu dans tous les cas.
5. L'accès aux rapports d'évaluation des prestations fournies par l'administration fédérale et de l'efficacité des mesures prises par cette dernière est garanti.

Protection des données personnelles

Article 9

1. Les documents officiels contenant des données personnelles doivent être si possible rendus anonymes avant qu'ils soient consultés.
2. Lorsque la demande d'accès porte sur des documents officiels qui ne peuvent pas être rendus anonymes, l'Article 19 LPD⁵ est applicable. La procédure d'accès est régie par la présente loi.

Section 3 : Procédure d'accès aux documents officiels

Demande d'accès

Article 10

1. La demande d'accès à des documents officiels est adressée à l'autorité qui les a produits ou qui les a reçus en tant que destinataire principal de la part de tiers qui ne sont pas soumis à la présente loi.
2. Le Conseil fédéral peut prévoir une procédure spéciale pour l'accès aux documents officiels des représentations suisses à l'étranger et des missions auprès d'organisations internationales.
3. La demande doit être formulée de manière suffisamment précise.
4. Le Conseil fédéral règle les modalités de la procédure :
 - a. il tient compte des besoins particuliers des médias;
 - b. il peut prévoir d'autres modalités d'accès lorsqu'un grand nombre de demandes portent sur les mêmes documents;
 - c. il peut prolonger les délais de traitement des demandes nécessitant un surcroît important de travail.

⁵ RS 235.1

Droit d'être entendu

Article 11

1. Lorsqu'un tiers dépose une demande portant sur des documents officiels contenant des données personnelles et que l'autorité envisage d'y donner suite, elle consulte la personne concernée et l'invite à se prononcer dans un délai de dix jours.
2. L'autorité informe la personne entendue de sa prise de position sur la demande d'accès.

Prise de position de l'autorité

Article 12

1. L'autorité prend position aussitôt que possible, mais au plus tard dans un délai de 20 jours à compter de la date de la réception de la demande.
2. Ce délai peut être exceptionnellement prolongé de 20 jours lorsque la demande d'accès porte sur un grand nombre de documents ou sur des documents complexes ou difficiles à se procurer. Il est prolongé de la durée nécessaire lorsque la demande porte sur des documents officiels contenant des données personnelles.
3. Lorsque la demande porte sur des documents officiels contenant des données personnelles, l'autorité diffère l'accès jusqu'à droit connu.
4. L'autorité informe le demandeur, en motivant sommairement sa prise de position, lorsque le délai est prolongé ou le droit d'accès limité ou refusé. La limitation ou le refus du droit d'accès et son motif sont communiqués par écrit.

Médiation

Article 13

1. Toute personne peut déposer une demande en médiation :

- a. lorsque sa demande d'accès à des documents officiels est limitée, différée ou refusée;
 - b. lorsque l'autorité n'a pas pris position sur sa demande dans les délais;
 - c. lorsque l'autorité, après l'avoir entendue selon l'Article 11, entend accorder l'accès aux documents malgré son opposition.
2. La demande en médiation est déposée par écrit auprès du Préposé fédéral à la protection des données et à la transparence dans un délai de 20 jours à compter de la date de réception de la prise de position de l'autorité ou à l'échéance des délais fixés à l'autorité pour prendre position.
 3. Lorsque la médiation aboutit, l'affaire est classée.

Recommandation

Article 14

Lorsque la médiation n'aboutit pas, le Préposé fédéral à la protection des données et à la transparence établit une recommandation écrite à l'attention des participants à la procédure dans les 30 jours qui suivent la réception de la demande en médiation.

Décision

Article 15

1. Le demandeur ou la personne qui a été entendue peut demander dans les dix jours qui suivent la réception de la recommandation que l'autorité rende une décision selon l'Article 5 PA⁶.
2. Au surplus, l'autorité rend une décision si, en dérogation à la recommandation :
 - a. elle entend limiter, différer ou refuser le droit d'accès;
 - b. elle entend accorder le droit d'accès à un document officiel contenant des données personnelles.

⁶ RS 172.021

3. Une décision est rendue dans un délai de 20 jours à compter de la date de réception de la recommandation ou de la requête en décision au sens de l'al. 1.

peut, dans tous les cas, être subordonnée au paiement d'un émolument.

Recours

Article 16

1. La décision peut faire l'objet d'un recours devant la Commission fédérale de la protection des données et de la transparence (commission) selon l'Article 33 LPD⁷.
2. Le refus de statuer ou le dépassement du délai sont assimilés à une décision.
3. Dans le cadre de la procédure de recours, la commission a accès aux documents officiels même s'ils sont protégés par le secret.
4. Elle statue dans un délai de deux mois.
5. Au surplus la procédure de recours est régie par les dispositions générales de la procédure fédérale.

Emoluments

Article 17

1. L'accès aux documents officiels est en principe soumis au paiement d'un émolument.
2. Il n'est pas perçu d'émolument :
 - a. pour le règlement des demandes qui occasionnent peu de frais;
 - b. pour la procédure de médiation (Article 13);
 - c. pour la procédure en première instance (Article 15).
3. Le Conseil fédéral règle les modalités et fixe le tarif des émoluments en fonction des frais effectifs. Les dispositions spéciales prévues dans d'autres lois sont réservées.
4. La remise de rapports, de brochures ou d'autres imprimés et supports d'information,

⁷ RS 235.1

Section 4 : Préposé fédéral à la protection des données et à la transparence

Tâches et compétences

Article 18

En vertu de la présente loi, le Préposé fédéral à la protection des données et à la transparence (préposé) selon l'Article 26 LPD⁸ a en particulier les tâches et compétences suivantes :

- a. conduire la procédure de médiation (Article 13) et formuler une recommandation (Article 14) lorsque la médiation n'aboutit pas;
- b. informer d'office ou à la demande de particuliers ou d'autorités sur les modalités d'accès à des documents officiels;
- c. prendre position sur les projets d'actes législatifs fédéraux ou les mesures de la Confédération qui touchent fondamentalement au principe de la transparence.

Evaluation

Article 19

1. Le préposé évalue l'application, l'efficacité et en particulier les coûts engendrés par la mise en oeuvre de la présente loi; il en fait régulièrement rapport au Conseil fédéral.
2. Il soumet au Conseil fédéral un premier rapport sur les coûts de mise en oeuvre de la présente loi dans un délai de trois ans à compter de l'entrée en vigueur de celle-ci.
3. Les rapports du préposé sont publiés.

⁸ RS 235.1

Droit d'obtenir des renseignements et de consulter les documents

Article 20

1. Le préposé a accès aux documents officiels dans le cadre de la procédure de médiation, même si ceux-ci sont secrets.
2. Le préposé et son secrétariat sont soumis au secret de fonction dans la même mesure que les autorités dont ils consultent les documents officiels ou dont ils obtiennent des renseignements.

Section 5 : Dispositions finales

Exécution

Article 21

Le Conseil fédéral peut notamment édicter des dispositions concernant :

- a. la gestion des documents officiels;
- b. l'information sur les documents officiels;
- c. la publication de documents officiels.

Modification du droit en vigueur

Article 22

La modification du droit en vigueur est réglée en annexe.

Disposition transitoire

Article 23

La présente loi s'applique aux documents officiels qui ont été produits ou reçus par l'autorité après son entrée en vigueur.

Référendum et entrée en vigueur

Article 24

1. La présente loi est sujette au référendum.
2. Le Conseil fédéral fixe la date de l'entrée en vigueur.

DCAF Head Office, Geneva

By Post:
Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF)
P.O.Box 1360
CH-1211 Geneva 1
Switzerland

For Visitors:
Rue de Chantepoulet 11
CH-1201 Geneva 1
Switzerland

Tel: +41 (0) 22 741 77 00
Fax: +41 (0) 22 741 77 05

www.dcaf.ch

DCAF Beirut

Gefinor Center - Block C - 6th Floor
Clemenceau Street
Beirut
Lebanon

Tel: +961 (0) 1 738 401
Fax: +961 (0) 1 738 402

مكتب بيروت

مركز جفينور - بلوك ج - الطابق السادس
شارع كليمنصو
بيروت
لبنان

تلفون: +٩٦١ (٠) ١ ٧٣٨ ٤٠١
فاكس: +٩٦١ (٠) ١ ٧٣٨ ٤٠٢

DCAF Ramallah

Al-Maaref Street 34
Ramallah / Al-Bireh
West Bank
Palestine

Tel: +972 (2) 295 6297
Fax: +972 (2) 295 6295

مكتب رام الله

شارع المعارف ٣٤
رام الله / البيرة
الضفة الغربية
فلسطين

تلفون: +٩٧٢ (٢) ٢٩٥ ٦٢٩٧
فاكس: +٩٧٢ (٢) ٢٩٥ ٦٢٩٥

DCAF Tunis

14, Rue Ibn Zohr - 1er étage
Cité Jardins
1082 Tunis
Tunisie

Tel: +216 71 786 755
Fax: +216 71 286 865

مكتب تونس

١٤ نهج ابن زهر
شقة عدد ١ - الطابق الأول
الحدائق ١٠٨٢
تونس

تلفون: +٢١٦ ٧١ ٧٨٦ ٧٥٥
فاكس: +٢١٦ ٧١ ٢٨٦ ٨٦٥