



Assemblée générale

Distr. générale
10 janvier 2022
Français
Original : anglais

Conseil des droits de l'homme

Quarante-neuvième session

28 février-1^{er} avril 2022

Points 2 et 3 de l'ordre du jour

Rapport annuel de la Haute-Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme et rapports du Haut-Commissariat et du Secrétaire général

**Promotion et protection de tous les droits de l'homme,
civils, politiques, économiques, sociaux et culturels,
y compris le droit au développement**

Liberté d'opinion et d'expression

Rapport du Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme

Résumé

Le présent rapport, soumis en application de la résolution [44/12](#) du Conseil des droits de l'homme, porte sur les bonnes pratiques concernant la mise en place de cadres normatifs nationaux qui favorisent l'accès aux informations détenues par des entités publiques. Après avoir décrit la situation actuelle, le Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme expose les bonnes pratiques adoptées aux niveaux international, régional et national et formule des recommandations.



I. Introduction

1. Dans sa résolution [44/12](#) sur la liberté d'opinion et d'expression, le Conseil des droits de l'homme a prié le Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme (HCDH) d'établir un rapport sur les bonnes pratiques concernant la mise en place de cadres normatifs nationaux qui favorisent l'accès aux informations détenues par des entités publiques. Il a également demandé au HCDH de solliciter, en vue de l'élaboration du rapport, les vues des États, des organisations non gouvernementales, des institutions nationales des droits de l'homme et des autres parties prenantes concernées, notamment le Rapporteur spécial sur la promotion et la protection du droit à la liberté d'opinion et d'expression, et de lui présenter ledit rapport à sa quarante-septième session.

2. À ses quarante-septième et quarante-huitième sessions, le Conseil des droits de l'homme a été informé que, compte tenu des difficultés financières rencontrées par l'Organisation, le HCDH n'avait pas été en mesure de s'acquitter de cette tâche dans le délai prescrit et comptait présenter son rapport à la quarante-neuvième session du Conseil, si la situation financière le permettait¹.

3. Pour établir le présent rapport, le HCDH a invité les États, les organisations internationales et régionales, les institutions nationales des droits de l'homme et les organisations non gouvernementales à lui soumettre des contributions². Il a également sollicité l'avis de la Rapporteuse spéciale sur la promotion et la protection du droit à la liberté d'opinion et d'expression. Le présent rapport s'appuie en outre sur des sources publiques, notamment les travaux d'organismes des Nations Unies et de mécanismes régionaux de protection des droits de l'homme, ainsi que des travaux d'universitaires, de spécialistes des droits de l'homme et d'organisations de la société civile.

II. Normes et règles internationales et régionales applicables

4. Le droit d'accès à l'information est consacré par le droit international des droits de l'homme. L'article 19 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, qui fait écho à l'article 19 de la Déclaration universelle des droits de l'homme, protège le droit de rechercher, de recevoir et de répandre des informations de toute espèce. Les États sont tenus de respecter et de garantir le droit d'accès à l'information de tous les individus relevant de leur compétence, sans distinction aucune³. Ils doivent prendre toutes les mesures nécessaires, législatives et autres, pour donner effet aux droits de l'homme dans leurs systèmes internes⁴. Le droit d'accès à l'information s'applique aux informations que détiennent les autorités publiques. Comme l'a souligné le Comité des droits de l'homme, cette obligation vaut pour tous les pouvoirs de l'État⁵ et peut s'étendre à d'autres organes exerçant des fonctions

¹ [A/HRC/48/37](#).

² Au 28 décembre 2021, les pays suivants avaient fourni des contributions : Afghanistan, Arabie saoudite, Argentine, Arménie, Bahreïn, Brésil, Chili, Colombie, Croatie, Équateur, Fédération de Russie, Honduras, Inde, Iraq, Italie, Liban, Maldives, Maroc, Mongolie, Norvège, Pays-Bas, Pologne, Qatar, Roumanie, Slovaquie, Slovénie et Suède. Des contributions avaient également été reçues des entités ci-après : Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO), Office des Nations Unies contre la drogue et le crime (ONUDC), Organisation internationale de police criminelle (INTERPOL), institutions nationales des droits de l'homme de l'Argentine, de la Pologne, de la Roumanie et du Portugal, Commission d'accès à l'information d'intérêt public et aux documents publics de la Côte d'Ivoire, Article 19 : Centre international contre la censure, Asociación por los Derechos Civiles, Center for Law and Democracy, Comité Español de Representantes de Personas con Discapacidad, Child Rights Connect, Citizens against Hate, Digital Rights Foundation, Fédération internationale des associations et institutions de bibliothèques, Commission internationale des droits de l'homme, Jubilee Campaign et Fédération mondiale des sourds.

³ Pacte international relatif aux droits civils et politiques, art. 2 (par. 1).

⁴ Comité des droits de l'homme, observation générale n° 34 (2011), par. 8.

⁵ Ibid. et observation générale n° 31 (2004), par. 4.

publiques⁶. Le droit d'accès à l'information s'applique quelle que soit la nature de l'information et la forme sous laquelle elle est stockée⁷.

5. Le droit énoncé à l'article 19 (par. 2) du Pacte international relatif aux droits civils et politiques peut être limité si nécessaire dans les cas prévus au paragraphe 3 du même article. De telles restrictions doivent ainsi être fixées par la loi⁸ et imposées pour l'un des motifs établis à l'article 19 (par. 3)⁹ mais doivent aussi être nécessaires¹⁰ et proportionnées¹¹. En outre, ces restrictions ne sauraient être discriminatoires¹². Un État qui limite le droit d'accès à l'information doit démontrer que cette restriction remplit les conditions susmentionnées¹³.

6. Les motifs légitimes justifiant de restreindre le droit d'accès à l'information sont le respect des droits ou de la réputation d'autrui ainsi que la sauvegarde de la sécurité nationale, de l'ordre public et de la santé ou de la moralité publiques. La divulgation d'informations concernant des violations présumées des droits de l'homme ou du droit international humanitaire relève de l'intérêt public supérieur et ne peut être empêchée pour des raisons de sécurité nationale¹⁴. Le Rapporteur spécial sur la promotion et la protection du droit à la liberté d'opinion et d'expression a fait observer que le secret généralisé justifié par des impératifs de sécurité nationale était particulièrement problématique dans le cadre des enquêtes sur des violations des droits de l'homme, car il pouvait être l'un des principaux obstacles à l'établissement des responsabilités et à l'appréciation des conséquences de graves violations et pouvait ainsi, *in fine*, faire obstacle à la promotion de la justice et à la réparation des préjudices¹⁵.

7. Le droit d'accès à l'information est également consacré par d'autres traités internationaux et régionaux relatifs aux droits de l'homme¹⁶. La Convention relative aux droits de l'enfant réaffirme en son article 13 que le droit d'accès à l'information s'applique aux enfants. La Convention relative aux droits des personnes handicapées pose l'accessibilité comme principe général dans son article 3 (al. f)) et dans son article 9, et énonce dans son article 21 certaines obligations concernant le droit d'accès à l'information. Elle dispose en particulier, dans son article 21 (al. a)), que les informations destinées au grand public doivent être communiquées aux personnes handicapées, sans tarder et sans frais supplémentaires pour celles-ci, sous des formes accessibles et au moyen de technologies adaptées aux différents types de handicap.

8. Au niveau régional, l'article 9 (par. 1) de la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples dispose que toute personne a le droit de recevoir des informations, l'article 13 de la Convention américaine relative aux droits de l'homme consacre la liberté de rechercher,

⁶ Comité des droits de l'homme, observation générale n° 34 (2011), par. 7 et 18.

⁷ Ibid., par. 18.

⁸ Ibid., par. 22 et 24.

⁹ Ibid., par. 22 et 28 à 32. Voir aussi, par exemple, les Principes de Syracuse concernant les dispositions du Pacte international relatif aux droits civils et politiques qui autorisent des restrictions ou des dérogations et la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (Convention européenne des droits de l'homme), art. 18.

¹⁰ Comité des droits de l'homme, observation générale n° 34 (2011), par. 33.

¹¹ Ibid., par. 34, et observation générale n° 27 (1999), par. 14.

¹² Pacte international relatif aux droits civils et politiques, art. 26.

¹³ Comité des droits de l'homme, observation générale n° 34 (2011), par. 27, 35 et 36, et [CCPR/C/131/D/2652/2015](#), par. 7.5. Pour savoir quand la compatibilité est appréciée, voir Comité des droits de l'homme, observations générales n° 31 (2004), par. 4, et n° 34 (2011), par. 34 à 36.

¹⁴ Comité des droits de l'homme, *Toktakunov c. Kirghizistan* ([CCPR/C/101/D/1470/2006](#) et [CCPR/C/101/D/1470/2006/Corr.1](#)), par. 7.7 ; [A/68/362](#), par. 66 ; Principes globaux sur la sécurité nationale et le droit à l'information (Principes de Tshwane), principe 10. A ; loi-type interaméricaine sur l'accès à l'information et son guide d'application (Organisation des États américains), art. 44.

¹⁵ [A/68/362](#), par. 57.

¹⁶ Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, art. 12, tel qu'interprété par le Comité des droits économiques, sociaux et culturels dans ses observations générales n° 14 (2000), par. 11, 12 b) iv) et 21, et n° 22 (2016), par. 7, 18 et 19 ; Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes, art. 10 (al. h)) et 14 (par. 2) b)) ; Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille, art. 13 (par. 2).

de recevoir et de répandre des informations, et l'article 10 de la Convention européenne des droits de l'homme entérine le droit de recevoir ou de communiquer des informations¹⁷.

9. Certains États ont adopté des traités régionaux portant spécifiquement sur l'accès à l'information. En 2009, le Conseil de l'Europe a adopté la Convention sur l'accès aux documents publics, premier traité établissant un droit d'accès général à l'information, entré en vigueur en 2020¹⁸. D'autres traités encadrent le droit d'accès à l'information sur des questions particulières, parmi lesquels la Convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement (Convention d'Aarhus) et l'Accord régional sur l'accès à l'information, la participation publique et l'accès à la justice à propos des questions environnementales en Amérique latine et dans les Caraïbes (Accord d'Escazú)¹⁹.

10. La reconnaissance généralisée du droit d'accès à l'information atteste l'importance de son rôle dans la garantie des principes du droit international des droits de l'homme. Dans sa résolution 44/12, le Conseil des droits de l'homme a insisté sur l'importance fondamentale de l'accès à l'information pour la participation démocratique, la transparence, le respect du principe de responsabilité et la lutte contre la corruption. Cette position reflète l'approche adoptée dans les directives à l'intention des États sur la mise en œuvre effective du droit de participer aux affaires publiques²⁰, élaborées en 2018 par le HCDH comme suite à la demande formulée par le Conseil dans sa résolution 33/22, puis présentées par ce dernier en tant qu'ensemble d'orientations à l'intention des États ainsi que d'autres parties prenantes dans sa résolution 39/11. Conformément à ces directives, les États devraient promouvoir les principes d'ouverture et de transparence dans tous les aspects des processus décisionnels, et le principe de responsabilité des autorités pour la mise en œuvre du droit de participer aux affaires publiques²¹.

11. Au niveau régional, la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples a affirmé que l'accès à l'information constituait une condition indispensable de la gouvernance démocratique²². L'Office du Rapporteur spécial pour la liberté d'expression de la Commission interaméricaine des droits de l'homme a qualifié le droit d'accès à l'information d'outil essentiel à la participation démocratique, au contrôle de l'action de l'État et de l'administration publique et à la surveillance de la corruption²³. Au sujet de la Convention du Conseil de l'Europe sur l'accès aux documents publics, il a été écrit que la transparence des organes de l'État est l'un des éléments clés de la bonne gouvernance et un indicateur permettant d'apprécier si une société est véritablement démocratique et pluraliste ou non, et

¹⁷ Voir également Cour européenne des droits de l'homme, *Magyar Helsinki Bizottság c. Hongrie*, arrêt du 8 novembre 2016, et *K. H. et autres c. Slovaquie*, arrêt du 28 avril 2009, par. 44 ; Cour interaméricaine des droits de l'homme, *Claude Reyes y otros Vs Chile*, arrêt du 19 septembre 2006, et Commission interaméricaine des droits de l'homme, Office du Rapporteur spécial pour la liberté d'expression, *The Inter-American Legal Framework Regarding the Right to Freedom of Expression* (2010).

¹⁸ Pour l'Union européenne, voir également le Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, art. 15, et la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, art. 42.

¹⁹ Voir également la contribution de l'ONUDC et la Convention des Nations Unies contre la corruption, art. 10. L'importance de l'accès à l'information et de la liberté d'expression dans la lutte contre la corruption est également soulignée dans le principe 16 de la résolution (97) 24 portant les vingt principes directeurs pour la lutte contre la corruption, adoptée le 6 novembre 1997 par le Comité des ministres du Conseil de l'Europe, et dans le principe 13 de la recommandation de l'Organisation de coopération et de développement économiques sur l'intégrité publique.

²⁰ A/HRC/39/28, par. 15.

²¹ Ibid., par. 23. Voir aussi Comité des droits de l'homme, observations générales n° 25 (1996) et n° 34 (2011), par. 2.

²² Lignes directrices sur l'accès à l'information et les élections en Afrique, p. 3. Voir également la Déclaration de principes de la Commission sur la liberté d'expression et l'accès à l'information en Afrique, principe 1.

²³ *Annual Report of the Inter-American Commission on Human Rights 2008: Volume II – Report of the Office of the Special Rapporteur for Freedom of Expression* (Washington, 2009), par. 144.

que le droit d'accès aux documents publics renforce également la légitimité des autorités publiques aux yeux de la population la confiance de celle-ci en elles²⁴.

12. L'accès à l'information est crucial pour la promotion de l'autonomie personnelle. Le Comité des droits de l'homme a souligné que le respect des droits énoncés à l'article 19 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques était une condition indispensable au développement complet de l'individu²⁵. En outre, les mécanismes régionaux et les systèmes nationaux de protection des droits de l'homme reconnaissent le principe dit d'*habeas data*²⁶. Ce terme désigne le droit d'un individu d'accéder aux informations le concernant et de faire rectifier les données incorrectes²⁷, ainsi que le prévoient de nombreuses réglementations relatives à la protection des données²⁸.

13. L'accès à l'information est en outre indispensable à l'exercice d'un grand nombre de droits de l'homme²⁹, comme le droit à la santé (voir plus bas la partie consacrée à la pandémie de maladie à coronavirus (COVID-19)). De plus, ainsi qu'il est écrit en préambule de la Convention d'Aarhus :

Dans le domaine de l'environnement, un meilleur accès à l'information et la participation accrue du public au processus décisionnel permettent de prendre de meilleures décisions et de les appliquer plus efficacement, contribuent à sensibiliser le public aux problèmes environnementaux, lui donnent la possibilité d'exprimer ses préoccupations et aident les autorités publiques à tenir dûment compte de celles-ci.

Le lien entre accès à l'information et développement durable est également établi dans les objectifs de développement durable³⁰.

14. Le droit d'accès à l'information revêt une importance centrale pour le droit au recours des victimes de violations des droits de l'homme. En particulier, les victimes de violations flagrantes des droits de l'homme et leurs représentants devraient être en droit de rechercher et d'obtenir des informations sur les causes qui ont conduit à leur victimisation et sur les causes et conditions propres aux violations flagrantes du droit international des droits de l'homme et aux violations graves du droit international humanitaire, et avoir le droit d'apprendre la vérité sur ces violations³¹.

III. Situation actuelle et bonnes pratiques

A. Caractéristiques des lois sur l'accès à l'information

15. Pour que les cadres normatifs nationaux favorisent au mieux l'accès à l'information, il faut garantir, dès le stade de l'élaboration, leur conformité aux obligations de l'État concerné en matière de droits de l'homme. À cette fin, les États doivent prendre pour guides les normes et les règles du droit international, ainsi que les bonnes pratiques concernant l'élaboration des cadres normatifs nationaux régissant l'accès à l'information. Comme

²⁴ Voir <https://www.europeansources.info/record/council-of-europe-convention-on-access-to-official-documents/>.

²⁵ Observation générale n° 34 (2011), par. 2.

²⁶ Voir par exemple Comité des droits de l'homme, observation générale n° 34 (2011) ; Commission interaméricaine des droits de l'homme, Office du Rapporteur spécial pour la liberté d'expression, *Standards for a Free, Open and Inclusive Internet* (2017), par. 178.

²⁷ Comité des droits de l'homme, observation générale n° 34 (2011), par. 18, et Commission interaméricaine des droits de l'homme, Déclaration de principes sur la liberté d'expression, principe 3. Voir aussi la contribution d'INTERPOL.

²⁸ Voir par exemple la Convention sur l'accès aux documents publics. Voir également Règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE.

²⁹ Comité des droits de l'homme, observation générale n° 34 (2011), par. 4. Voir également *Standards for a Free, Open and Inclusive Internet*, par. 166.

³⁰ Voir l'indicateur 16.10.2 des objectifs de développement durable.

³¹ Résolution 60/147 de l'Assemblée générale, par. 24.

indiqué plus bas, le droit international des droits de l'homme exige que les cadres normatifs soient reconnus par la loi, reposent sur le principe de la divulgation maximale et prévoient la publication proactive de l'information et des procédures facilitant l'accès à celle-ci ainsi qu'un contrôle et un examen indépendants. En outre, les États devraient promouvoir l'accès à Internet.

1. Reconnaissance en droit

16. Le droit à l'information s'exerce de la manière la plus complète quand l'accès à l'information de source officielle est garanti par une législation relative à la liberté de l'information³². Les États devraient ainsi établir les procédures nécessaires permettant d'accéder à l'information, par exemple en adoptant un texte de loi relatif à la liberté d'information³³. Le Rapporteur spécial sur la promotion et la protection du droit à la liberté d'opinion et d'expression a demandé aux États d'adopter un cadre normatif national établissant objectivement le droit d'accéder le plus largement possible aux informations détenues par les organismes publics³⁴. D'après l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO), 127 États ont adopté une législation sur la liberté d'information³⁵.

17. S'ils limitent l'accès à l'information, les États doivent veiller à ce que cette restriction soit conforme au droit international des droits de l'homme, respecter les normes et recommandations élaborées par les mécanismes internationaux et régionaux de protection des droits de l'homme et s'inspirer des meilleures pratiques. Les lois sur le secret doivent définir précisément les restrictions relevant de la sécurité nationale et les critères permettant de déterminer si l'on peut légitimement interdire la divulgation d'une information donnée pour des raisons de sécurité nationale³⁶. Selon les Principes de Johannesburg relatifs à la sécurité nationale, à la liberté d'expression et à l'accès à l'information, la protection de la sécurité nationale ne peut justifier la restriction du droit à la liberté d'expression, à moins que le Gouvernement ne puisse prouver que les propos exprimés ont pour but d'inciter à la violence immédiate, qu'ils sont susceptibles d'inciter à une telle violence et qu'il y a un lien direct et immédiat entre ces propos et des actes potentiels de violence ou la survenance d'une telle violence³⁷. Dans un récent rapport, des inquiétudes ont été exprimées quant au fait que la portée souvent trop large des lois sur le secret et des motifs liés à la sécurité nationale continue de limiter indûment l'accès à l'information³⁸.

18. Le droit d'accès à l'information peut également être restreint afin de protéger les droits d'autrui. Il peut par exemple être légitime de limiter le droit d'accès à l'information pour protéger le droit d'une personne de ne pas subir d'immixtions arbitraires ou illégales dans sa vie privée, sa famille, son domicile ou sa correspondance, ni d'atteintes illégales à son honneur et à sa réputation, selon les termes de l'article 17 du Pacte international relatif aux

³² E/CN.4/1998/40, par. 14.

³³ Comité des droits de l'homme, observation générale n° 34 (2011), par. 19.

³⁴ A/68/362, par. 98. Voir l'indicateur 16.10.2 des objectifs de développement durable mesurant le nombre de pays qui adoptent et mettent en œuvre des dispositions constitutionnelles, réglementaires et politiques pour garantir l'accès public à l'information.

³⁵ Contribution de l'UNESCO. Voir également les contributions de l'Arabie saoudite, du Brésil, de l'Italie, de la Mongolie, du Maroc, de la Roumanie et de la Slovaquie, ainsi que de la Commission d'accès à l'information d'intérêt public et aux documents publics de la Côte d'Ivoire.

³⁶ Comité des droits de l'homme, observation générale n° 34 (2011), par. 30. Voir par exemple les Principes de Tshwane. Voir également A/72/350.

³⁷ Principe 6.

³⁸ *Annual Report of the Inter-American Commission on Human Rights 2020: Volume II – Report of the Office of the Special Rapporteur for Freedom of Expression* (Washington, 2021), p. 385, 389 et suiv. Sur la sécurité nationale, voir également Principes de Tshwane ; Principes de Johannesburg relatifs à la sécurité nationale, à la liberté d'expression et à l'accès à l'information ; Comité des droits de l'homme, observation générale n° 34 (2011), par. 30. Voir également la contribution de la Digital Rights Foundation.

droits civils et politiques³⁹. Le terme « autrui » vise d'autres personnes individuellement ou en tant que membres d'une communauté, notamment religieuse ou ethnique⁴⁰.

19. Dans les cas exceptionnels où il peut être nécessaire de restreindre le droit d'accès à l'information pour des motifs légitimes, il appartient à l'État de démontrer qu'il ne dispose d'aucun autre moyen de protéger l'intérêt en jeu. Si des restrictions sont nécessaires à une fin légitime, elles doivent être proportionnées à l'intérêt à protéger, être appropriées pour remplir leur fonction de protection et constituer le moyen le moins perturbateur parmi ceux qui pourraient permettre d'obtenir le résultat recherché. Le principe de la proportionnalité doit être respecté non seulement dans la loi qui institue les restrictions, mais également par les autorités administratives et judiciaires chargées de l'application de la loi. Il doit également tenir compte de la forme d'expression en cause ainsi que des moyens de diffusion utilisés⁴¹.

2. Divulgence maximale

20. Toutes les informations détenues par des organismes publics sont réputées divulguables et cette présomption ne peut être levée que dans un nombre très limité de cas⁴². Les titulaires de droits devraient pouvoir accéder à des informations adéquates, accessibles et nécessaires dès qu'elles sont connues⁴³. Le principe de divulgation maximale est étroitement lié à la nécessité d'enregistrer et de conserver l'information. La bonne application du droit d'accès à l'information dépend de la manière dont celle-ci est traitée, notamment ses modalités d'enregistrement et de conservation et la facilité avec laquelle on la trouve. Ainsi, la Convention sur l'accès aux documents publics impose aux États de gérer efficacement leurs documents de façon à les rendre aisément accessibles et de suivre des procédures claires et établies pour la conservation et la destruction de leurs documents⁴⁴.

21. La loi-type pour l'Afrique sur l'accès à l'information, établie par la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples, dispose que les autorités ont l'obligation de créer, de garder, d'organiser et de conserver l'information⁴⁵. En pratique, pour créer et conserver ainsi des registres, il est nécessaire d'investir dans des systèmes de gestion des données et des dossiers⁴⁶.

22. L'obligation de respecter le droit d'accès à l'information suppose, dès lors, d'instaurer des pratiques propres à assurer l'enregistrement et la conservation des informations, et de faciliter l'accès du public à ces dernières. À cet égard, le recours aux technologies modernes comme moyen d'archivage des informations détenues par les autorités publiques constitue une bonne pratique facilitant l'accès aux documents officiels. Certains États indiquent que les informations du secteur public sont accessibles dans des bases de données en ligne⁴⁷. La gestion numérique de l'information facilite naturellement l'accès à l'information ainsi que la recherche et la communication d'informations. Les entités concernées devraient divulguer, en temps opportun et de manière proactive, les informations d'intérêt public en veillant à ce qu'elles restent à jour et exploitables, notamment sur les sites Web.

23. L'obligation de fournir un accès à l'information s'applique aux pouvoirs exécutif, législatif et judiciaire et s'étend à tous les organes de l'État, y compris aux entités publiques et à toutes les entités de fait et entités privées exerçant des prérogatives de puissance

³⁹ Comité des droits de l'homme, observation générale n° 34 (2011), par. 28.

⁴⁰ Ibid.

⁴¹ Ibid., par. 34, et observation générale n° 27 (1999), par. 14.

⁴² A/68/362, par. 76.

⁴³ A/HRC/39/28, par. 68, et A/68/362, par. 76 a). Voir également loi-type interaméricaine sur l'accès à l'information, p. 12, et Déclaration de principes sur la liberté d'expression et l'accès à l'information en Afrique, principe 28.

⁴⁴ Convention sur l'accès aux documents publics, art. 9 c) et d).

⁴⁵ Voir également Déclaration de principes sur la liberté d'expression et l'accès à l'information en Afrique, principe 30.

⁴⁶ Marianna Belalba et Alan M. Sears, « Implementing a model access to information law in Africa: lessons from the Americas », dans *Model Law on Access to Information for Africa and Other Regional Instruments: Soft Law and Human Rights in Africa*, Ololade Shyllon, éd. (Pretoria University Law Press, 2018), p. 34.

⁴⁷ Contributions de l'Inde et de la Norvège. Voir également le portail estonien de données publiques en libre accès.

publique⁴⁸. La loi-type interaméricaine sur l'accès à l'information et son guide d'application, élaborés par l'Organisation des États américains, s'appliquent aux organismes non étatiques détenus ou contrôlés par l'État ainsi qu'aux organisations privées bénéficiant d'un financement public substantiel ou d'avantages notables accordés par l'État ou qui exercent des fonctions publiques, et plus précisément en ce qui concerne ces fonds ou les fonctions et missions de service public dont ils s'acquittent⁴⁹. La loi-type pour l'Afrique sur l'accès à l'information va plus loin car elle englobe plus largement les organismes privés et donne à chacun le droit d'accéder à toute information détenue par une entité privée qui est de nature à favoriser l'exercice ou la protection d'un droit⁵⁰. D'aucuns font valoir que cette approche permet de remédier au fait que la frontière entre organismes publics et privés dans l'exercice de l'autorité est de plus en plus floue⁵¹.

3. Publication proactive de l'information

24. Les États devraient divulguer de manière proactive toute information d'intérêt public⁵². Ils devraient en outre appliquer des politiques générales de publication proactive de l'information dans le but de renforcer le droit des personnes d'accéder à l'information. Les États ont l'obligation positive de mettre certaines informations dans le domaine public s'il en va du respect de leurs obligations internationales en matière de droits de l'homme, notamment les informations nécessaires à l'exercice d'autres droits de l'homme⁵³.

25. Conformément à l'article 10 de la Convention sur l'accès aux documents publics, « 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 ». La loi-type interaméricaine sur l'accès à l'information préconise l'adoption de systèmes de publication proactive de l'information comme mesure de transparence et énumère les grandes catégories d'information que les États devraient divulguer de manière proactive⁵⁴. Il est de même recommandé, dans la Déclaration de principes sur la liberté d'expression et l'accès à l'information en Afrique, que les États publient les informations relatives aux fonctions, pouvoirs, structures, responsables, décisions, budgets et dépenses des entités publiques et autres informations se rapportant à leurs activités. Ce texte souligne en outre que le principe de la divulgation proactive par des

⁴⁸ Voir les articles 4 et 5 de la Commission du droit international sur la responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite. Voir également Comité des droits de l'homme, observation générale n° 34 (2011), par. 18.

⁴⁹ Loi-type interaméricaine sur l'accès à l'information, p. 13 et 14. Les cadres juridiques argentin et colombien, par exemple, revêtent une portée analogue (voir les contributions de l'Argentine, de la Colombie et de l'Asociación por los Derechos Civiles).

⁵⁰ Voir également Marianna Belalba et Alan M. Sears, « Implementing a model access to information law in Africa : lessons from the Americas », p. 48 à 70, et Principes directeurs relatifs aux entreprises et aux droits de l'homme : mise en œuvre du cadre de référence « protéger, respecter et réparer » des Nations Unies, principes 21 et 31.

⁵¹ Fola Adeleke, « The Impact of the Model Law on Access to Information for Africa », dans *Model Law on Access to Information for Africa and Other Regional Instruments*, p. 14 à 47.

⁵² A/HRC/39/28, par. 22, et Comité des droits de l'homme, observation générale n° 34 (2011), par. 19. Voir également la Convention sur l'accès aux documents publics, art. 10, et la Déclaration de principes sur la liberté d'expression et l'accès à l'information en Afrique, principe 29. L'obligation de publier l'information de manière proactive peut également découler de l'obligation générale faite à l'État de protéger les droits des personnes, notamment les droits à la vie et à la santé (voir par exemple A/HRC/44/49, par. 20, et Cour européenne des droits de l'homme, *Guerra et autres c. Italie*, arrêt du 19 février 1998, par. 58 et 60). Ce devoir de précaution impose aux États de prendre des mesures positives appropriées pour préserver la jouissance des droits consacrés par le Pacte international relatif aux droits civils et politiques contre les menaces raisonnablement prévisibles (voir Comité des droits de l'homme, observations générales n° 31 (2004), par. 8, et n° 36 (2018), par. 21).

⁵³ *Annual Report of the Inter-American Commission on Human Rights 2008: Volume II – Report of the Office of the Special Rapporteur for Freedom of Expression*, par. 22.

⁵⁴ Loi-type interaméricaine sur l'accès à l'information, p. 15 et suiv.

organismes privés concernés s'applique aux activités pour lesquelles des fonds publics sont utilisés ou des fonctions ou services publics sont exécutés⁵⁵.

26. Dans son étude de 2019 sur l'indicateur 16.10.2 des objectifs de développement durable, l'UNESCO s'est penchée sur la diffusion de 14 types d'informations dans 17 pays⁵⁶, notamment celles que les autorités publiques divulguaient de manière proactive. Elle a constaté que plus de 70 % des États examinés publiaient quatre types d'informations⁵⁷, qu'ils étaient plus de 50 % à divulguer cinq types d'informations supplémentaires⁵⁸ et plus de 39 % à diffuser également les cinq types d'informations restants⁵⁹. Dans leur contributions au présent rapport, plusieurs États ont indiqué que leurs cadres juridiques respectifs et la pratique établie leur faisaient l'obligation de divulguer sans attendre toute information d'intérêt général⁶⁰.

27. Dans la mesure du possible, les informations doivent être publiées dans des formats permettant leur réutilisation. En 2019, l'Union européenne a adopté une directive sur les données ouvertes⁶¹ afin d'encourager la publication dans ce format des informations détenues par les autorités publiques. Ainsi qu'il est écrit dans la directive, autoriser la réutilisation de documents détenus par un organisme du secteur public apporte de la valeur ajoutée au bénéfice des réutilisateurs, des utilisateurs finals et de la société dans son ensemble, et, dans de nombreux cas, au bénéfice de l'organisme du secteur public lui-même, en favorisant la transparence et la responsabilité et en permettant le retour d'informations des réutilisateurs et des utilisateurs finals, ce qui permet à l'organisme du secteur public concerné d'améliorer la qualité des informations recueillies et l'exercice de ses missions⁶².

4. Procédure

28. Les mécanismes de défense des droits de l'homme ont examiné de manière approfondie les normes applicables à la réception et au traitement des demandes d'accès à l'information. Celle-ci devraient notamment disposer, au minimum, que le coût de l'accès à l'information ne doit pas dépasser un seuil raisonnable⁶³. Le Comité des droits de l'homme a estimé que les frais à acquitter pour les demandes d'information ne devraient pas être de nature à constituer un obstacle déraisonnable à l'accès à l'information⁶⁴. Dans certains États, l'accès à l'information est même gratuit⁶⁵.

29. Même si les États peuvent avoir des motifs légitimes de restreindre l'accès à l'information, les demandes d'accès doivent être traitées rapidement⁶⁶. La Rapporteuse spéciale sur la promotion et la protection du droit à la liberté d'opinion et d'expression a souligné que les retards déraisonnables dans les réponses aux demandes d'information étaient une préoccupation très fréquente et que les délais n'étaient parfois pas respectés⁶⁷. Les retards dans les réponses aux demandes ne doivent pas déboucher sur un déni de facto du droit

⁵⁵ Principe 29 2).

⁵⁶ UNESCO, « Renforcer le développement durable par l'accès à l'information : points clés du suivi et du reporting 2019 de l'UNESCO sur l'indicateur 16.10.2 des ODD » (2019), p. 8.

⁵⁷ Structure, rapports annuels, dépenses et manuels.

⁵⁸ Contrats, budget, guide du droit à l'information, ensembles de données et audits.

⁵⁹ Politiques, rapport sur le droit à l'information, *curriculum vitae* des fonctionnaires, barèmes des traitements et ordres du jour.

⁶⁰ Voir les contributions de la Colombie, de la Croatie, de l'Inde, des Pays-Bas et de la Slovaquie, ainsi que celles des institutions nationales des droits de l'homme de l'Argentine et de la Roumanie.

⁶¹ Directive (UE) 2019/1024 du Parlement européen et du Conseil du 20 juin 2019 concernant les données ouvertes et la réutilisation des informations du secteur public.

⁶² *Ibid.*, par. 8 et 14. Voir les contributions de la Slovaquie et du Qatar, ainsi que celle de l'institution nationale des droits de l'homme de l'Argentine.

⁶³ Voir [A/HRC/39/28](#), par. 22.

⁶⁴ Observation générale n° 34 (2011), par. 19. Voir également [A/68/362](#), par. 76 et 82 ; la Convention sur l'accès aux documents publics, art. 7 ; la loi-type pour l'Afrique sur l'accès à l'information, p. 32 ; la Déclaration de principes sur la liberté d'expression et l'accès à l'information en Afrique, principe 31 (par. 4) ; la loi-type interaméricaine sur l'accès à l'information, p. 20 et 21.

⁶⁵ Voir, par exemple, la contribution de la Norvège. Voir également la loi n° 27275 de l'Argentine.

⁶⁶ Comité des droits de l'homme, observation générale n° 34 (2011), par. 19.

⁶⁷ [A/68/362](#), par. 79.

d'accès à l'information ou avoir un effet dissuasif sur l'exercice de ce droit. Conformément à l'article 5 (par. 4) de la Convention sur l'accès aux documents publics, les demandes doivent être traitées rapidement et les décisions doivent être prises, communiquées et exécutées dès que possible ou dans un délai raisonnable, qui aura été précisé au préalable. Les demandes d'information relevant de la Convention d'Aarhus doivent normalement faire l'objet d'une décision dans un délai d'un mois⁶⁸. Certains systèmes nationaux prévoient des normes analogues⁶⁹.

30. La procédure de demande d'information doit être simple et facilement compréhensible et permettre un traitement juste et rapide⁷⁰, dans le respect des droits d'autrui. Comme souligné à l'article 4 (par. 3) de la Convention sur l'accès aux documents publics, « [l]es formalités concernant les demandes se limitent à ce qui est indispensable pour pouvoir traiter la demande ». Certains instruments régionaux prévoient que, à moins que le traitement des demandes ne l'exige, les demandeurs ne devraient être tenus ni de révéler leur identité ni de justifier leur demande⁷¹. Les informations reçues indiquent que plusieurs États ont exploité les technologies numériques pour faciliter les procédures. L'Inde, par exemple, a développé un portail sur le droit à l'information afin de faciliter la présentation des demandes en ligne et le dépôt des premiers recours en cas de refus. En février 2021, toutes les autorités publiques centrales du pays s'étaient mises à l'utiliser⁷².

31. Comme indiqué plus haut, la procédure doit également respecter les droits d'autrui. Les États devraient faciliter l'accès à l'information, en particulier pour les personnes et les groupes marginalisés ou victimes de discrimination. À cette fin, ils peuvent, entre autres choses, mettre en place des procédures d'aide, depuis la formulation des demandes d'informations jusqu'à la fourniture de celles-ci, afin de favoriser l'accès à l'information dans des conditions d'égalité⁷³. L'UNESCO fait observer que, bien que 181 États aient ratifié la Convention relative aux droits des personnes handicapées, il reste encore beaucoup à faire pour protéger les droits des personnes handicapées et pour encourager l'adoption de politiques générales et de stratégies qui soient équitables et qui favorisent la disponibilité de technologies de l'information et des communications ainsi que d'informations accessibles. Il ressort d'analyses menées par l'UNESCO que sur les 127 pays dans lesquels des lois relatives à l'accès à l'information sont en vigueur, seuls 64 (50 %) prévoient une assistance ou une forme quelconque d'aménagement pour les personnes handicapées qui demandent des informations⁷⁴.

32. La réalisation effective du droit des enfants d'accéder à l'information, droit consacré par la Convention relative aux droits de l'enfant, est indispensable à l'exercice d'autres droits propres aux enfants, tels que leur droit de participer en fonction du développement de leurs capacités⁷⁵. Pour réaliser ces droits de l'enfant, il est important que les autorités aident le demandeur chaque fois que cela est nécessaire. Toutefois, il convient de noter qu'il y a une obligation générale d'aider les personnes qui demandent l'accès à l'information, qui s'applique de manière générale autant que de besoin. Par exemple, conformément à l'article 5 (par. 1) de la Convention sur l'accès aux documents publics, les autorités publiques

⁶⁸ Convention d'Aarhus, art. 4 (par. 2).

⁶⁹ Voir, par exemple, les contributions de l'Arménie, de l'Inde, de la Norvège, de la Pologne et de la Slovénie.

⁷⁰ A/HRC/39/28, par. 22.

⁷¹ Voir la Convention sur l'accès aux documents publics, art. 4 (par. 2) ; la loi-type interaméricaine sur l'accès à l'information, p. 14 ; la Déclaration de principes sur la liberté d'expression et l'accès à l'information en Afrique, principe 31 (par. 2).

⁷² Contribution de l'Inde. Voir également la contribution de la Norvège.

⁷³ A/HRC/39/28, par. 22 c).

⁷⁴ Contribution de l'UNESCO.

⁷⁵ Le droit de l'enfant d'être entendu impose l'obligation aux États parties d'examiner ou de modifier leur législation afin d'introduire des mécanismes donnant aux enfants un accès à une information appropriée, à un soutien adéquat, si nécessaire, à des informations sur le poids donné à leur opinion et à des procédures de plaintes, de recours ou de réparation (voir observation générale n° 12 (2009), par. 48).

« aide[nt], dans les limites du raisonnable, le demandeur à identifier le document public demandé »⁷⁶.

33. Certains instruments régionaux disposent que les États doivent veiller à ce que le refus d'une demande d'accès à l'information soit soumis à un examen par une instance impartiale prévue par la loi ou par un tribunal⁷⁷. Les Principes globaux sur la sécurité nationale et le droit à l'information (Principes de Tshwane) disposent que le processus d'examen doit être rapide et peu coûteux et que l'autorité concernée doit avoir la compétence et les ressources nécessaires pour assurer un examen effectif, ce qui inclut un accès complet à toutes les informations pertinentes, y compris celles qui sont classifiées⁷⁸. Le tribunal ou l'organe compétent doit justifier le refus d'accès à l'information au requérant et il doit rendre publiques les raisons factuelles et son analyse juridique par écrit, excepté en cas de circonstances extraordinaires⁷⁹.

5. Contrôle indépendant

34. Le contrôle indépendant constitue une garantie importante contre les violations. Dans les directives à l'intention des États sur la mise en œuvre effective du droit de participer aux affaires publiques, il est recommandé aux États de mettre en place des mécanismes de contrôle indépendants et impartiaux ayant pour mandat de suivre l'exercice du droit d'accès à l'information et d'établir des rapports à ce sujet. Ces rapports devraient être rendus publics⁸⁰. La mise en place de mécanismes de contrôle indépendants est recommandée dans les lois-types interaméricaine et africaine sur l'accès à l'information⁸¹.

35. Si de nombreux États ont indiqué dans leurs contributions au présent rapport qu'ils avaient mis en place des mécanismes de contrôle, il semble qu'il n'y ait pas de pratique uniforme en ce qui concerne le type d'institutions ou les pouvoirs dont celles-ci sont investies. Il a été indiqué qu'en Argentine, le contrôle relève de l'Agence pour l'accès à l'information publique⁸². On trouve dans différentes contributions, y compris celle d'institutions nationales des droits de l'homme, des informations détaillées sur le type d'institutions et les commissaires à l'information ou des commissions qui sont chargées du contrôle en Arménie, au Chili, en Croatie, en Équateur, en Fédération de Russie, en Inde, aux Maldives et au Portugal⁸³. Dans l'examen de l'indicateur 16.10.2 des objectifs de développement durable qu'elle a réalisé en 2019, l'UNESCO a constaté que les 17 États examinés avaient déclaré disposer d'organes de contrôle⁸⁴.

36. En général, il est dit dans les instruments et mécanismes relatifs aux droits de l'homme que les fonctions de contrôle doivent être fondées sur les principes d'indépendance et d'autonomie. Cela implique de garantir l'autonomie institutionnelle, c'est-à-dire de veiller à ce que les organes de contrôle soient indépendants des organes qu'ils supervisent. Les organes de contrôle doivent disposer des compétences et des pouvoirs nécessaires au contrôle

⁷⁶ Voir aussi la loi-type pour l'Afrique sur l'accès à l'information, p. 24, la loi-type interaméricaine sur l'accès à l'information, p. 20 et 21, et la Déclaration de principes sur la liberté d'expression et l'accès à l'information en Afrique, principe 31 (par. 3).

⁷⁷ Voir le paragraphe 2 de l'article 8 de la Convention sur l'accès aux documents publics, qui prévoit une procédure rapide et peu coûteuse de réexamen. La loi-type pour l'Afrique sur l'accès à l'information prévoit un droit de recours interne, qui consiste en un réexamen par l'organe qui a refusé la demande initiale (p. 40 à 42), et confère à un mécanisme de contrôle indépendant le pouvoir de réviser les refus d'accès (p. 57 et suiv.). Voir également les Principes de Tshwane, principe 26 c).
⁷⁸ Principe 26 a) et b).

⁷⁹ Convention sur l'accès aux documents publics, art. 5 (par. 6) ; Principes de Tshwane, principe 26 d).

⁸⁰ A/HRC/39/28, par. 22. Voir également les Principes de Tshwane, principe 3 ; UNESCO, « Renforcer le développement durable par l'accès à l'information : points clés du suivi et du reporting 2019 de l'UNESCO sur l'indicateur 16.10.2 » (2019).

⁸¹ Loi-type interaméricaine sur l'accès à l'information, p. 30 à 32, et loi-type pour l'Afrique sur l'accès à l'information, p. 43 à 46.

⁸² Contribution de l'institution argentine de défense des droits de l'homme.

⁸³ Contributions de l'Arménie, du Chili, de la Croatie, de l'Équateur, de la Fédération de Russie, de l'Inde et des Maldives, ainsi que de l'institution portugaise de défense des droits de l'homme.

⁸⁴ Voir UNESCO, « Renforcer le développement durable par l'accès à l'information : points clés du suivi et du reporting 2019 de l'UNESCO sur l'indicateur 16.10.2 des ODD » (2019), p. 5.

du respect de la réglementation en matière d'accès à l'information, et ils doivent être dotés d'un budget leur permettant de mener leurs opérations de manière efficace⁸⁵.

6. Accès à Internet comme moyen de promouvoir l'accès à l'information

37. Le Conseil des droits de l'homme a réaffirmé que l'accès à Internet jouait un rôle important dans la protection des droits de l'homme⁸⁶. Selon la Rapporteuse spéciale sur la promotion et la protection du droit à la liberté d'opinion et d'expression, l'ouverture et la sécurité d'Internet devraient être considérées aujourd'hui comme les conditions premières de l'exercice de la liberté d'expression⁸⁷. Comme l'a souligné le Rapporteur spécial pour la liberté d'expression, Internet offre de nouvelles possibilités pour ce qui est d'élaborer des politiques de transparence et de diffusion d'informations proactives et d'idées de toute espèce⁸⁸. De même, le Comité des droits de l'enfant a souligné que l'environnement numérique, y compris Internet, offrait de nouvelles possibilités pour la réalisation des droits de l'enfant, notamment le droit d'accès à l'information⁸⁹.

38. Internet permet de mettre l'information à la disposition des sociétés comme jamais auparavant et de faciliter grandement les recherches et les demandes d'information grâce à la création de plateformes appropriées. Or l'efficacité de ces plateformes dépend en partie de la mesure dans laquelle la population a accès à Internet. Il reste encore de grandes difficultés à surmonter à cet égard. Plus de 4 milliards de personnes, dont 90 % vivent dans des pays en développement, n'ont pas un accès régulier à Internet⁹⁰. Le Conseil des droits de l'homme a exprimé sa préoccupation face aux nombreuses formes de fractures numériques qui séparaient ou traversaient les pays et les régions et a affirmé la nécessité de combler ces fractures, soulignant que la fracture numérique entre les sexes nuisait à la pleine jouissance par les femmes et les filles de leurs droits humains⁹¹. La Commission africaine des droits de l'homme et des peuples, pour sa part, a prié instamment les États de prendre des mesures spécifiques pour que les groupes marginalisés puissent effectivement exercer leurs droits en ligne⁹². Pour combler la fracture numérique, il faut développer des infrastructures appropriées et engager des moyens financiers importants. À cet égard, le Groupe de haut niveau sur la coopération numérique, dans une déclaration reprise par le Conseil des droits de l'homme et la Rapporteuse spéciale sur la promotion et la protection du droit à la liberté d'opinion et d'expression, a dit qu'il fallait renforcer la coordination et l'aide internationales en faveur de la connectivité numérique⁹³.

39. Parallèlement, les États peuvent étudier des mesures permettant d'atténuer les effets que l'instabilité de l'accès à Internet a sur les individus. Par exemple, les autorités pourraient s'appuyer sur l'expérience de nombreuses bibliothèques en matière de facilitation de l'accès aux services publics en ligne pour offrir un accès plus large à la population. En outre, il ressort de l'enquête réalisée en 2020 sur l'administration en ligne que l'accès public à Internet dans des lieux tels que les bibliothèques et les établissements d'enseignement peut aider davantage

⁸⁵ Voir, par exemple, la loi-type pour l'Afrique sur l'accès à l'information, p. 45 et 46 ; la loi-type interaméricaine sur l'accès à l'information, p. 29 ; le paragraphe 89 du rapport de l'Office du Rapporteur spécial pour la liberté d'expression de la Commission interaméricaine des droits de l'homme intitulé *Specialized Supervisory Bodies for the Right to Access Public Information* (2016), disponible à l'adresse suivante : <https://www.oas.org/en/iachr/expression/docs/publications/AccessoEN.pdf>.

⁸⁶ Voir la résolution 47/16 du Conseil des droits de l'homme.

⁸⁷ Voir A/HRC/44/49, par. 24, et A/HRC/29/32, par. 11. Voir aussi A/HRC/17/27.

⁸⁸ Voir *Standards for a Free, Open and Inclusive Internet*, par. 175.

⁸⁹ Observation générale n° 25, par. 3 et 50.

⁹⁰ Voir <https://www1.undp.org/content/brussels/en/home/sustainable-development-goals/goal-9-industry-innovation-and-infrastructure.html>.

⁹¹ Résolution 47/16 du Conseil des droits de l'homme.

⁹² Déclaration de principes sur la liberté d'expression et l'accès à l'information en Afrique, principe 37 (par. 4).

⁹³ Groupe de haut niveau sur la coopération numérique, « The age of digital interdependence » (juin 2019) ; A/HRC/44/49, par. 29 ; résolution 47/16 du Conseil des droits de l'homme.

de personnes à utiliser les services d'administration en ligne grâce à la réduction des coûts de connectivité pour les utilisateurs⁹⁴.

B. Renforcement des capacités et autres mesures visant à assurer une réalisation efficace du droit d'accès à l'information

40. Pour faire progresser le droit d'accès à l'information, il faut renforcer les capacités des autorités publiques et donner à la société civile et aux individus les moyens d'exercer leurs droits.

1. Renforcement de la fonction publique

41. Il est essentiel de renforcer les capacités des autorités publiques pour assurer le respect du droit d'accès à l'information⁹⁵. Il s'agit de favoriser une culture d'ouverture et de transparence au sein du secteur public et de prendre des mesures pour permettre aux particuliers, aux représentants de la société civile et aux journalistes d'exercer le droit d'accès à l'information et d'autres droits connexes.

42. Des efforts considérables ont été déployés pour aider les États à promouvoir et à développer une culture de la transparence. À cet égard, l'UNESCO a signalé le lancement de programmes, notamment en partenariat avec des organisations régionales, visant à former les fonctionnaires aux normes relatives à l'accès à l'information. En Afrique du Sud, elle a formé des commissaires à l'information et leurs collaborateurs de différents pays africains. Au Soudan du Sud, elle a fourni une aide au renforcement des capacités à la commission de l'information en vue de la mise au point de manuels de formation sur l'accès à l'information. Au Samoa, elle a lancé un projet visant à faciliter la conception d'une politique générale qui conduira à l'élaboration d'une loi sur l'accès à l'information. En outre, elle a indiqué avoir intensifié l'action en faveur de l'état de droit et la réalisation de l'accès à l'information grâce au renforcement des capacités du pouvoir judiciaire, notamment en formant, au cours des dix dernières années, 15 000 membres de l'appareil judiciaire en Amérique latine, y compris en partenariat avec la Cour interaméricaine des droits de l'homme. Elle a lancé, à l'intention des membres des appareils judiciaires en Afrique, un cours en ligne ouvert à toutes et à tous sur les normes internationales et africaines en matière de liberté d'expression. Mis en place en coopération avec la Cour africaine des droits de l'homme et des peuples, ce cours a permis de former près de 2 000 juges, procureurs, avocats et représentants de la société civile aux normes internationales et régionales en matière de liberté d'expression et d'accès à l'information⁹⁶.

43. Au niveau national, les mécanismes indépendants, tels que les institutions nationales des droits de l'homme, les médiateurs parlementaires, les institutions supérieures de contrôle des finances publiques et les commissaires à l'information, peuvent jouer un rôle important pour ce qui est de contrôler le respect des normes relatives à l'accès à l'information, d'établir des rapports et de formuler des recommandations. En Argentine et au Honduras, par exemple, des programmes de formation sur l'accès à l'information et la transparence ont été organisés⁹⁷. Au Chili, le Conseil pour la transparence a tenu une série de formations à l'intention des apprenants au niveau de l'enseignement primaire, secondaire et supérieur⁹⁸. Les informations reçues indiquent que des organisations de la société civile contribuent également à la formation des agents publics au droit d'accès à l'information en élaborant des supports de formation⁹⁹. Pour que les efforts de renforcement des capacités aient un effet maximal, ceux-ci devraient être complétés par un engagement politique en faveur de la

⁹⁴ Voir également contribution de la Fédération internationale des associations et institutions de bibliothèques.

⁹⁵ Loi-type interaméricaine sur l'accès à l'information, p. 33, et Convention sur l'accès aux documents publics, art. 9.

⁹⁶ Contribution de l'UNESCO.

⁹⁷ Contributions de l'Argentine et du Honduras.

⁹⁸ Contribution du Chili.

⁹⁹ Voir Article 19, *Freedom of Information Training Manual for Public Officials*.

transparence et de l'ouverture et être suivis de mesures supplémentaires de renforcement des capacités mises en œuvre dans l'ensemble du service public.

2. Renforcement de la société civile

44. Les journalistes, les médias et les défenseurs des droits de l'homme jouent un rôle essentiel dans l'accès à l'information¹⁰⁰. L'organisation non gouvernementale Article 19 : Centre international contre la censure a indiqué qu'elle avait organisé, à l'intention de communautés locales, des formations sur le recours aux lois nationales relatives à l'accès à l'information. Il est indiqué dans les informations reçues qu'au Bangladesh, par exemple, les communautés locales ont invoqué la loi relative à l'accès à l'information pour protéger leur droit à un environnement sain et durable en mettant en cause la responsabilité des autorités pour les violations des normes nationales en matière de protection de l'environnement¹⁰¹. Au Brésil, grâce aux lois sur l'accès à l'information, des communautés rurales ont pu trouver des informations sur l'approvisionnement en eau (programmes mis en œuvre, montants alloués et manière dont ils ont été dépensés), le nombre de camions-citernes en service et les résultats des analyses de la qualité de l'eau réalisées dans une zone donnée¹⁰². En Indonésie, des communautés locales de districts défavorisés ont invoqué la loi nationale sur la liberté d'information pour obtenir des informations sur l'aide à l'éducation et pour participer à la prise de décisions concernant les fonds destinés à l'éducation et leur allocation¹⁰³.

45. Pour garantir la réalisation effective du droit d'accès à l'information, il convient d'en faire davantage pour renforcer la capacité des individus à exercer ce droit. Les États devraient mener et promouvoir des activités de sensibilisation et de renforcement des capacités, en particulier auprès de la société civile, des organisations professionnelles telles que les organisations de journalistes, des peuples autochtones et des communautés locales. Puisque de plus en plus d'informations sont accessibles en ligne, les États devraient appuyer les mesures visant à améliorer l'aptitude à exploiter et à traiter les données et à faire mieux connaître l'existence, l'utilité et les utilisations possibles des informations dont dispose le secteur public. Certaines initiatives de ce type existeraient déjà. Par exemple, certaines bibliothèques ont organisé des « hackathons », réunissant notamment des experts et des spécialistes, pour trouver des solutions créatives à des problèmes sur la base des données disponibles et pour faire mieux connaître l'intérêt des données ouvertes¹⁰⁴.

C. Accès à l'information et pandémie de COVID-19

46. Dans sa résolution 74/306 intitulée « Action globale et coordonnée face à la pandémie de maladie à coronavirus (COVID-19) », l'Assemblée générale s'est dite consciente qu'il importait que l'information et les connaissances circulent librement, notamment par la diffusion d'informations exactes, claires et fondées sur des preuves et des données scientifiques. Dans son rapport intitulé « Notre programme commun », le Secrétaire général a en outre fait observer que l'un des principaux enseignements tirés de la COVID-19 était l'importance du rôle que jouait l'État en tant que fournisseur d'informations, de biens et de services dignes de confiance, et a préconisé l'élaboration d'un code de conduite mondial visant à promouvoir l'intégrité de l'information publique¹⁰⁵. Comme l'a fait remarquer la Rapporteuse spéciale sur la promotion et la protection du droit à la liberté d'opinion et d'expression, les menaces de santé publique renforcent les arguments en faveur de la transparence de l'administration, car c'est seulement en connaissant toute l'étendue de la menace constituée par la maladie que les individus et leur groupe peuvent opérer les choix personnels et les décisions de santé publique appropriés¹⁰⁶.

¹⁰⁰ « United Nations guidance note : protection and promotion of civic space » (septembre 2020).

¹⁰¹ Communication d'Article 19.

¹⁰² Ibid.

¹⁰³ Ibid.

¹⁰⁴ Contribution de la Fédération internationale des associations et institutions de bibliothèques.

¹⁰⁵ A/75/982, par. 22 et 26.

¹⁰⁶ A/HRC/44/49, par. 20.

47. Les États et les administrations locales, ainsi que les organisations internationales, ont publié une série de recommandations sur la manière dont les États devraient tenir leurs populations informées pendant la pandémie, dans le respect des obligations qui leur incombent en matière de droits de l'homme¹⁰⁷. Dans cette optique, les États devraient rendre compte publiquement et régulièrement des effets de la pandémie. Il s'agit notamment de publier des informations sur les effets directs de la pandémie et du virus, y compris en fournissant des données épidémiologiques anonymisées, dans le respect du droit à la vie privée. Les États devraient veiller à ce que toute restriction des droits imposée pour des raisons de santé publique soit pleinement conforme au droit international des droits de l'homme. Ils devraient également évaluer les effets de ces mesures sur les droits individuels, en particulier en ce qui concerne l'exercice des droits économiques, sociaux et culturels. Ils devraient en outre publier des informations sur les ressources médicales disponibles, notamment les établissements hospitaliers, le personnel et l'équipement, les centres de dépistage et les laboratoires de traitement, les fournisseurs de vaccins et les accords d'approvisionnement, ainsi que les doses disponibles. Qui plus est, des informations sur les dépenses, y compris les dépenses d'urgence liées à la pandémie, devraient être communiquées.

48. De fait, les États ont pris diverses mesures pour tenir la population informée de la maladie et des mesures prises pour y faire face¹⁰⁸. Les informations reçues indiquent que certains États ont créé des sites Web spécialisés sur lesquels des informations sur la pandémie sont publiées et constamment mises à jour, organisé des points de presse réguliers, réalisé des spots publicitaires d'information et été très actifs sur les réseaux sociaux¹⁰⁹. Les États devraient également envisager de promouvoir les initiatives visant à fournir des informations exactes, telles que la campagne « Verified » de l'ONU, dont l'objectif est d'alimenter les espaces numériques en informations et en faits objectifs dans le contexte de la pandémie de COVID-19¹¹⁰.

49. Les mesures visant à tenir le public informé devraient permettre de fournir des informations sous une forme accessible, notamment aux populations vulnérables. La Fédération mondiale des sourds a signalé que, pendant la pandémie de COVID-19, plus de 100 pays avaient assuré une interprétation en langue des signes nationale lors des annonces publiques concernant la pandémie, bien que la qualité de l'interprétation ait varié d'un pays à l'autre¹¹¹.

50. Certains États ont pris des mesures pour améliorer la manière dont les informations sur la pandémie, les risques qui en découlent et les mesures prises par les autorités sont communiquées aux enfants. Par exemple, le Parlement finlandais a créé un programme télévisé diffusé en direct au cours duquel les enfants pouvaient poser des questions au Premier Ministre et à d'autres membres du Gouvernement. Il a été indiqué que l'Autorité indépendante italienne pour l'enfance et l'adolescence avait élaboré des directives sur la manière d'expliquer aux enfants les risques liés à la pandémie de COVID-19 et de leur faire des recommandations à ce sujet¹¹².

51. Bien que les autorités doivent traiter les demandes d'accès à l'information dans les meilleurs délais, des circonstances liées à la pandémie peuvent les empêcher d'agir rapidement¹¹³. De telles circonstances ne suspendent toutefois pas l'obligation de respecter le droit d'accès à l'information. La Commission interaméricaine des droits de l'homme a estimé que la priorité devait être accordée aux demandes d'accès aux informations liées à l'urgence de santé publique. En cas de report du délai de réponse aux demandes d'information concernant des questions non liées à la pandémie, l'autorité compétente doit

¹⁰⁷ HCDH, « Orientations concernant la COVID-19 », (13 mai 2020). Voir également UNESCO, « The right to information in times of crisis » (2020) ; https://www.ohchr.org/Documents/Events/COVID-19_Guidance.pdf (en anglais seulement).

¹⁰⁸ Voir A/HRC/44/49, par. 22.

¹⁰⁹ Voir la contribution de l'Équateur.

¹¹⁰ ONU, « UN launches new initiative to fight COVID-19 misinformation through “digital first responders” » (27 mai 2020). Voir également <https://shareverified.com/>.

¹¹¹ Contribution de la Fédération mondiale des sourds.

¹¹² Contribution de Child Rights Connect.

¹¹³ Contribution de l'Asociación por los Derechos Civiles.

justifier ce report, fixer une date limite à laquelle l'obligation doit être remplie et autoriser les recours contre cette décision¹¹⁴.

52. Lorsque l'état d'urgence est déclaré d'une manière conforme au droit international des droits de l'homme, les États doivent communiquer à la population, en particulier aux personnes les plus touchées, des informations exactes sur le champ d'application matériel, géographique et temporel de l'état d'urgence et des mesures connexes. Des informations suffisantes sur la législation et les mesures d'urgence doivent être communiquées rapidement et dans toutes les langues officielles de l'État, ainsi que dans le plus grand nombre possible d'autres langues largement parlées dans le pays, et ce, sous une forme accessible, de manière à ce que le grand public soit au courant des nouvelles règles juridiques et puisse adapter son comportement en conséquence¹¹⁵.

IV. Conclusion et recommandations

53. **Le droit d'accès à l'information est universellement reconnu. Comme le montre le présent rapport, il existe une multitude d'orientations normatives et de bonnes pratiques permettant d'élaborer et de modifier les cadres juridiques nationaux et de les mettre en conformité avec le droit international des droits de l'homme ainsi que de garantir des moyens efficaces d'assurer l'accès à l'information.**

54. **Même si des orientations existent, leur mise en œuvre reste lacunaire à de nombreux égards. Les restrictions indues au droit d'accès à l'information, notamment celles qui reposent sur des motifs de sécurité nationale dont la portée est trop large ou qui sont formulées de manière vague, qui ne satisfont pas aux exigences de nécessité et de proportionnalité et qui compromettent l'exercice concret du droit de saisir les institutions de ce système, sont particulièrement préoccupantes. De même, il reste encore beaucoup à faire pour que les États mettent en œuvre des politiques générales et des stratégies qui soient équitables et qui favorisent l'accès effectif de tous les individus et les groupes à l'information. Les États doivent redoubler d'efforts pour promouvoir un gouvernement plus ouvert et inclusif en publiant les informations de manière proactive et en renforçant la capacité des individus à exercer leurs droits.**

55. **Afin d'assurer le respect et la protection du droit d'accès à l'information et pour que les cadres normatifs nationaux favorisent l'accès aux informations détenues par les entités publiques :**

a) **Les États devraient veiller à ce que le droit d'accès à l'information soit reconnu dans la législation nationale et protéger ce droit et lui donner effet conformément au droit international des droits de l'homme. Les restrictions qui sont apportées à ce droit doivent satisfaire aux exigences de légalité, de nécessité, de proportionnalité et de non-discrimination ;**

b) **La procédure de demande d'information doit être simple et permettre un traitement juste et rapide, dans le respect des droits d'autrui. Les États devraient faciliter l'accès à l'information, en particulier pour les personnes et les groupes marginalisés ou victimes de discrimination. Cela peut supposer, entre autres choses, de mettre en place des procédures d'aide en matière de formulation des demandes d'informations ;**

c) **Les États doivent garantir qu'en cas de refus d'accès à l'information, des procédures de recours efficaces devant les tribunaux ou d'autres organes impartiaux établis par la loi soient disponibles et créer des**

¹¹⁴ Commission interaméricaine des droits de l'homme, résolution 1/2020, par. 32.

¹¹⁵ HCDH, « Emergency measures and COVID-19: guidance » (27 avril 2020). Voir [A/HRC/44/49](#), par. 22, et résolution 74/306 de l'Assemblée générale.

mécanismes indépendants de contrôle du respect du droit d'accès à l'information ;

d) Les États devraient publier continuellement et de manière proactive les informations d'intérêt public sous une forme accessible, notamment en ce qui concerne la pandémie de COVID-19 et les mesures prises pour y faire face. Dans la mesure du possible, les informations doivent être publiées dans des formats permettant leur réutilisation par des tiers. Les États devraient faire figurer dans leurs rapports sur l'indicateur 16.10.2 des objectifs de développement durable des informations sur les progrès réalisés en matière de publication proactive ;

e) Les États devraient redoubler d'efforts pour renforcer leurs capacités, faire preuve d'engagement politique en faveur de l'ouverture et de la transparence au sein de la fonction publique et dispenser une formation adéquate aux fonctionnaires. Ils devraient également appuyer les efforts de renforcement des capacités déployés par les acteurs de la société civile, entre autres ;

f) Les États devraient recourir à des solutions en ligne pour garantir l'accès à l'information et prendre des mesures efficaces, notamment dans le cadre de la coopération internationale, pour assurer l'accès de chacun, sans discrimination, à Internet, en tenant compte du fait que les technologies numériques permettent une gestion rapide de l'information et modifient complètement les possibilités d'accès à celle-ci.
